



# 7 Evaluación Conjunta

Evaluación final

**Marco de Asociación País  
Ecuador-España**

2011-2013

Informe sintético



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
Y PARA IBEROAMÉRICA

SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



cooperación  
española



Secretaría Técnica  
de **Cooperación  
Internacional**



Edición: Noviembre 2014  
© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación  
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica  
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Evaluación realizada por: Sustentia Innovación Social.

Las opiniones y posturas expresadas en este informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

NIPO: 502-14-089-8

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjense a:  
División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento  
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación  
Serrano Galvache, 26, Torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid  
Tel.: +34 91 394 8808  
evaluacion-sgcid@maec.es

# Índice

|   |    |
|---|----|
| 1. OBJETO DE LA EVALUACIÓN  | 5  |
| 2. CONTEXTO DEL MAP ECUADOR-ESPAÑA 2011 – 2013  | 5  |
| 3. OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN  | 6  |
| 4. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN: NIVELES DE ANÁLISIS Y ASPECTOS TÉCNICOS                  | 7  |
| 4.1. Dimensiones de análisis  | 7  |
| 4.2. Aspectos técnicos y metodológicos  | 7  |
| 5. PRINCIPALES HALLAZGOS DE EVALUACIÓN  | 8  |
| 5.1. Sobre la AOD bilateral de la CE a Ecuador durante el MAP                             | 8  |
| 5.2. Sobre el proceso de diseño del MAP Ecuador-España y los resultados del proceso       | 9  |
| 5.3. Sobre los Principios de Eficacia y Calidad   | 10 |
| 5.4. Sobre la contribución a resultados de desarrollo                                     | 15 |
| 5.5. Sobre la incorporación de enfoques transversales                                     | 17 |
| 6. CONCLUSIONES DE EVALUACIÓN   | 17 |
| 6.1. Proceso y resultado del diseño del MAP Ecuador – España                              | 18 |
| 6.2. Resultados y avances de la aplicación de la agenda de eficacia y calidad de la ayuda | 18 |
| 6.3. Contribución de la Cooperación Española a resultados de desarrollo                   | 19 |
| 6.4. Capacidades y estructura para la implementación del MAP                              | 19 |
| 6.5. El MAP como estrategia compartida de asociación                                      | 20 |
| 7. LECCIONES APRENDIDAS   | 20 |
| 8. RECOMENDACIONES  | 20 |



# Abreviaturas

|                  |  |
|------------------|--|
| <b>AOD</b>       | Ayuda Oficial al Desarrollo  |
| <b>GAD</b>       | Gobierno Autónomo Descentralizado                                  |
| <b>GEC</b>       | Grupo Estable de Coordinación                                      |
| <b>GPRD</b>      | Gestión para Resultados de Desarrollo                              |
| <b>GT</b>        | Grupo Técnico  |
| <b>IDH</b>       | Índice de Desarrollo Humano  |
| <b>MAPEC</b>     | Marco de Asociación País Ecuador-España                            |
| <b>MAP</b>       | Marco de Asociación País   |
| <b>OMUDES</b>    | Organización Multilateral de Desarrollo                            |
| <b>ONGD</b>      | Organización no Gubernamental de Desarrollo                        |
| <b>OTC</b>       | Oficina Técnica de Cooperación                                     |
| <b>PIB</b>       | Producto Interior Bruto  |
| <b>PNBV</b>      | Plan Nacional del Buen Vivir                                       |
| <b>PNUD</b>      | Programa Naciones Unidas para el Desarrollo                        |
| <b>SENPLADES</b> | Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo                  |
| <b>SETECI</b>    | Secretaría Técnica de Cooperación Internacional                    |
| <b>SGCID</b>     | Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo |



# Informe sintético

## 1. Objeto y objetivos de la evaluación

El objeto de esta evaluación es el MAP<sup>1</sup> Ecuador-España 2011-2013, documento que estableció las bases de la cooperación entre ambos países durante dicho período, coincidiendo con la planificación para el desarrollo del Gobierno de Ecuador 2009-2013. El acuerdo está fundamentado en los principios constitucionales ecuatorianos, los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV, 2009-2013) y la Estrategia de Desarrollo Endógeno (2009-2025).

La utilización de los MAP es relativamente reciente y la evaluación del MAP Ecuador-España es la primera evaluación final del instrumento. Por ello se busca un aprendizaje tanto de los resultados del MAP Ecuador-España en el periodo 2011-2013, como de la eficacia del instrumento de la Cooperación Española en sí mismo.

La presente evaluación abarca el periodo de ejecución del MAP, comprendido entre 2011 y 2013. Sin embargo, también ha tenido en cuenta la labor de la Cooperación Española en Ecuador previa a su firma, con el fin de analizar los cambios que ha podido provocar, así como su proceso de negociación y elaboración durante 2010. La evaluación del MAP Ecuador-España ha perseguido los siguientes objetivos:

- Valorar su implementación y su capacidad de adaptación a los cambios en el contexto, prestando especial atención a los procesos de articulación interinstitucional multinivel.
  - Analizar las transformaciones experimentadas por la Cooperación Española con Ecuador vinculadas al MAP y explorar sus efectos de contribución a resultados de desarrollo.
  - Sistematizar buenas prácticas y lecciones aprendidas, especialmente en lo que respecta a la integración de enfoques transversales, la gestión orientada a resultados de desarrollo, la coordinación de la Cooperación Española, la coherencia de políticas y la aplicación práctica de los principios de la Declaración de París y sus sucesivas revisiones.
  - Contribuir a una mayor transparencia y a la rendición mutua de cuentas.
  - Valorar la adecuación de los modelos de gestión implantados para la ejecución del MAP con relación a los compromisos que en él se establecían.
- Analizar el estado actual del MAP Ecuador-España 2011-2013 como instrumento de planificación, para disponer de insumos para la elaboración del próximo acuerdo.

## 2. Contexto del MAP Ecuador-España

Ecuador es en la actualidad un país en intenso proceso de reforma institucional y de política pública. Presenta también un importante crecimiento económico y de progreso en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD. Asumiendo un liderazgo

---

<sup>1</sup> Como define la Metodología para el establecimiento de Marcos de Asociación País, de mayo de 2010, publicada por la Dirección General de Planificación y Evaluación de políticas para el Desarrollo, de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, del Ministerio de Asuntos Exteriores, que es la referencia para esta evaluación, el MAP es una estrategia compartida entre los países hacia el cumplimiento de objetivos y visiones comunes de desarrollo, y mediante la cual se impulsan los principios de apropiación, alineamiento con las políticas e instituciones y los procesos de desarrollo locales, armonización, gestión por resultados y mutua responsabilidad.

fuerte, Ecuador busca ahora otro tipo de aportes en la Cooperación Internacional, con mayor foco en sectores estratégicos. Su economía crece, mientras que se reduce la cantidad de AOD recibida y el peso de esta sobre su PIB. España destinó 30,7 millones de euros en AOD bilateral bruta a Ecuador en 2011, lo que significó 23,7 millones de euros menos que en 2007<sup>2</sup>. Esta reducción está relacionada con el cambio de tendencia general de la Cooperación Española, debido a los cambios institucionales del país en ese año, y también con la crisis económica.

### 3. Objetivo de la evaluación

Con respecto a las relaciones entre España y Ecuador, ambos países han mantenido una relación histórica de cooperación, caracterizada por intensos vínculos en torno a los actores e instrumentos de la Cooperación Española, que acumula una relevante experiencia y conocimiento del terreno.

El MAP se elaboró mediante un proceso de diálogo multinivel entre actores ecuatorianos y españoles, y se llegó a un diagnóstico compartido del contexto institucional y de desarrollo del socio, con el fin de profundizar y concretar los objetivos, sectores, programas y proyectos prioritarios de interés nacional. Este esfuerzo dirigió a la Cooperación Española hacia las prioridades del Estado ecuatoriano. Fueron priorizados 5 de los 12 objetivos del PNBV, que se pusieron en relación con los sectores del III Plan Director de la Cooperación Española, como se muestra en la siguiente tabla.

Se acordó concentrar en estos objetivos el 70% de los recursos de la Cooperación Española durante el período. Se convino igualmente que el 30% restante se dedicara a los sectores de cultura y desarrollo, y ciencia y tecnología para el desarrollo, y que mantuviesen un nivel constante de acciones, aun sin ser sectores priorizados. En el sector de ciencia y tecnología destacó la cooperación en los programas de Becas MAEC, de

**Tabla 1: Objetivos de desarrollo del PNBV priorizados, y correspondencia con sectores del III Plan Director de la Cooperación Española**

|   |  |
|---|--|
| OB 2: Aumentar las capacidades y potencialidades de la población.                         | PD III: Gobernabilidad democrática.                    |
| OB 4: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable. | Servicios sociales básicos: educación.                 |
| OB 9: Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.                               | Servicios sociales básicos: agua y saneamiento.        |
| OB 11: Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.                    | Crecimiento económico para la reducción de la pobreza. |
| OB 12: Construir un estado democrático para el buen vivir.                                | Sostenibilidad ambiental.                              |

Cooperación Interuniversitaria (PCI) y el Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE). “Dentro de su accionar”, la parte española se comprometió a contribuir también a otros 4 objetivos de dicho plan<sup>3</sup>, definidos como “Otros sectores de intervención y Resultados de Desarrollo Complementarios”.

La lógica de intervención definió varios enfoques transversales a todas las acciones que se veían igualmente contemplados tanto en el PNBV como en el III PDCE: género, interculturalidad, participación, derechos humanos y sostenibilidad ambiental. Incorpora una visión de cooperación amplia y solidaria, respetando la soberanía de los pueblos y observando los compromisos internacionales de eficacia y calidad. Engloba a la cooperación bilateral o entre gobiernos, cooperación descentralizada, ONGD, Canje de Deuda y Ayuda Humanitaria.

En términos presupuestarios, el acuerdo recogió que “la delegación española resalta su voluntad de mantener un nivel anual de AOD bilateral en términos cuantitativos similares a los ejecutados

<sup>2</sup> Según datos del Informe de Seguimiento PACI.

<sup>3</sup> Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 – Objetivo 1: Auspiciar la Igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad. Política 1.8: Impulsar el buen vivir rural; Objetivo 2: Política 2.1: Asegurar una alimentación sana, nutritiva y con productos del medio para disminuir drásticamente las deficiencias nutricionales; Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población (de las políticas 3.2 a 3.4); Objetivo 7: Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común.

<sup>4</sup> En el presente informe se usa el término de “cooperación bilateral” a aquellas intervenciones de cooperación internacional al desarrollo que son financiadas por la Cooperación Española, y son ejecutadas directamente por instituciones públicas ecuatorianas. Se reconoce que esta denominación no coincide con la definida habitualmente por el CAD.



**Tabla 2: Niveles de análisis**

| NIVELES  | DESCRIPCIÓN  |
|--|--|
| <b>Nivel 1: El MAP como teoría para la contribución a resultados de la Cooperación Española</b>                          | Analiza los supuestos teóricos del MAP en cuanto instrumento general de planificación estratégica y asociación de la Cooperación Española con sus socios.  |
| <b>Nivel 2: El MAP Ecuador-España, implementación de la teoría y marco de asociación estratégico</b>                     | Analiza los supuestos teóricos del MAP Ecuador-España en cuanto instrumento general de planificación estratégica y asociación entre España y Ecuador para cumplir los objetivos previstos, en cuanto a mejora del diálogo político, fines comunes, planificación estratégica, confianza, interlocución, etc., y observando para ello el diseño, la estructura, los procesos y los recursos previstos y empleados durante el período. |
| <b>Nivel 3: Implementación del MAP Ecuador – España: contribución a resultados del PNBV y de la Cooperación Española</b> | Analiza los resultados desde los productos de la Cooperación Española y su contribución a los resultados de desarrollo de Ecuador, y la materialización concreta de la agenda de eficacia y calidad (procesos que llevan a alineamiento, armonización, etc.).  |

en el marco de la XI Comisión Mixta”. Ambos Estados acordaron asignar la rendición de cuentas y el seguimiento a las funciones de la Comisión Paritaria de Planificación, Seguimiento y Evaluación prevista en el art. VII del Acuerdo Complementario General de Cooperación del Convenio Básico de Cooperación Técnica, suscrito el 31 de octubre de 1988.

Asimismo, el documento incluye una herramienta específica para la gestión de los proyectos de cooperación bilateral<sup>5</sup>, el Anexo 3, mediante la que se materializa el compromiso de la Cooperación Española de alinearse a los procedimientos y normativas nacionales. Tal herramienta toma como fuentes las normas nacionales de Ecuador para la definición de los procedimientos de aprobación, aceptación y desembolso de subvenciones, ejecución de proyectos y programas, programación y seguimiento de programas.

En cumplimiento con lo definido en la Metodología de Elaboración de Marcos de Asociación, se estableció un Grupo Estable de Coordinación (GEC) en el que están representados los distintos actores de la Cooperación Española en terreno, y entre cuyas funciones están las de liderar y coordinar a la Cooperación Española en Ecuador.

## 4. Metodología de la evaluación: niveles de análisis y aspectos técnicos

### 4.1. Dimensiones de análisis

Dado el carácter multidimensional del instrumento que se evalúa, y para poder responder a los objetivos de evaluación planteados, se acordó con el Grupo Técnico (GT)<sup>6</sup> una lógica de evaluación basada en 3 niveles relacionados entre sí de forma vertical. Esta estructura hace posible obtener información tanto de los niveles más estratégicos (el acuerdo) como de los más operativos (los proyectos) y ver cómo éstos se relacionan entre sí.

Para la realización de la evaluación se utilizó tanto información relativa al acuerdo (el MAP Ecuador – España 2011-2013), como a las intervenciones que lo componen. Se realizaron estudios de caso ilustrativos para poder obtener aprendizajes desde los productos.

### 4.2. Aspectos técnicos y metodológicos

La evaluación se desarrolló durante 17 semanas y media, en 3 fases. El equipo de evaluación fue mixto, y participaron dos evaluadores principales españoles y uno ecuatoriano. Este equipo fue apoyado en actividades puntuales por otros dos profesionales en España.

<sup>5</sup> Anexo 3: Modelo de gestión de proyectos y programas acompañados por la Cooperación Española.

<sup>6</sup> Tal y como queda reflejado en los Términos de Referencia de la evaluación, y como quedó definido en los mecanismos de rendición de cuentas del MAP Ecuador – España, se trata de una evaluación de gestión conjunta entre el Gobierno de Ecuador y el Gobierno de España. Atendiendo a este compromiso, se formó un Grupo Técnico de encargado de desarrollar los TdR de la misma y realizar el seguimiento de actividades y toma de decisiones pertinentes para el desarrollo de la evaluación. También de realizar este seguimiento para elevar los resultados de las actividades a la Comisión Paritaria de Planificación, Seguimiento y Evaluación. Este Grupo Técnico está conformado por: la Dirección de Cooperación Bi-Multilateral de SETECI (2 personas), la Dirección de Enlace Seguimiento y Evaluación de SETECI (3 personas), la OTC de AECID en Ecuador (2 personas), la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento de SGCID (2 personas), la Técnica país de AECID en Madrid (1 persona) y una persona de Asistencia Técnica a la OTC de AECID en Ecuador (1 persona)

Tabla 3: Trabajo de campo. Técnicas e informantes.

| TÉCNICAS                               | INFORMANTES  |
|--|--|
| 53 entrevistas (73 informantes)        | Representantes institucionales, de la sociedad civil y actores internacionales.  |
| 5 grupos de discusión (37 informantes) | Instituciones, personal técnico, titulares de derechos beneficiarios de proyectos.                                     |
| 4 encuestas tipo (22 informantes)      | Socios ejecutores de proyectos bilaterales (6), personal de SETECI y de la OTC (7), de las ONGD (7) y de las CCAA (4). |
| 9 estudios de caso                     | Proyectos ejecutados durante el período evaluado.  |
| 3 proyectos visitados en terreno       | Proyectos ejecutados durante el período evaluado.  |

### Fase 1: Estudio de gabinete

En colaboración con el Grupo Técnico, el equipo evaluador recopiló información para elaborar la metodología y la planificación de la evaluación, se definió la matriz de evaluación, como instrumento guía de todo el proceso de recogida y análisis de información para el cumplimiento de los objetivos, el plan de trabajo en terreno, y se comenzó la preparación de los materiales necesarios para aplicar las distintas técnicas.

Se elaboró un informe preparatorio, que se compartió con el Grupo Técnico en distintas versiones, que fueron incorporando sucesivamente visiones y observaciones aportadas por sus integrantes. Se realizó la presentación formal ante la Comisión Paritaria de Planificación, Seguimiento y Evaluación<sup>7</sup> y se dio comienzo al trabajo de campo.

### Fase 2: Trabajo de campo

Se realizaron los trabajos para ejecutar lo planificado en la fase anterior. Además de actividades en España, incluyó también un viaje a Ecuador, que tuvo una duración de 3 semanas. Al comienzo de esta fase se ajustó la metodología de evaluación y los materiales diseñados. Entre los meses de marzo y abril se realizaron las siguientes actividades en Ecuador y España:

Como cierre del trabajo de campo en Ecuador, se realizó un taller de devolución de hallazgos preliminares a los miembros del Grupo Técnico de la evaluación. Se recogieron sus aportes y se elaboró y entregó el documento utilizado, tras el taller de devolución.

### Fase 3: Análisis e interpretación de la información, elaboración y presentación del informe final

El equipo evaluador realizó un análisis sistematizado de toda la información recogida en las distintas fases. Se realizó especial esfuerzo en contrastar y triangular la información obtenida de las distintas fuentes, para reforzar la fiabilidad de los hallazgos. Las conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones de este informe están basadas en la interpretación y valoración de estos hallazgos.

Durante la realización de la evaluación, el equipo evaluador identificó ciertas limitaciones, principalmente relacionadas con lagunas en la información disponible, que permitiese un análisis profundo y completo del histórico del período, de todos los actores de Cooperación Española y de su participación en las distintas fases del MAP Ecuador-España.

## 5. Principales hallazgos de evaluación

### 5.1. Sobre la AOD bilateral de la Cooperación Española a Ecuador durante el MAP

Según el Informe de Seguimiento PACI 2012, el volumen de AOD bilateral bruta de la Cooperación Española a Ecuador disminuyó en un 38,20% entre 2011 y 2012<sup>8</sup>. También se ha identificado una modificación en el peso que cada tipo de actor canalizador de AOD en la Cooperación Español-

7 La "Comisión Paritaria" es la "Comisión de Planificación, Seguimiento y Evaluación" contemplada en el Art. VII del Acuerdo Complementario General de Cooperación del Convenio Básico de Cooperación Técnica entre España y Ecuador, suscrito el 31 de octubre de 1988, y en el Acta de la XII reunión de Comisión Mixta Hispano-Ecuatoriana de Cooperación, firmada el 10 de noviembre de 2010. El 21 de septiembre de 2012, la Comisión dicta su reglamento para regular sus actividades en el marco del MAP Ecuador – España 2011-2013. La Comisión estará conformada de forma paritaria, por tres representantes de cada una de las partes. Por parte española, serán sus integrantes: el Embajador o Embajadora o funcionario/a de la Embajada de España en quien delegue, el Coordinador/a General de Cooperación y el Adjunto al Coordinador General, pudiendo uno de los dos delegar en un/a Responsable de Programa de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC). Por parte ecuatoriana, los integrantes serán: el/la Ministro/a de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración o persona en quien delegue, el/la Secretario/a Nacional de Planificación y Desarrollo o persona en quien delegue y el/la Secretario/a Técnico/a de Cooperación Internacional o persona en quien delegue.

8 En el momento de la realización de esta evaluación, no estaban disponibles los datos correspondientes a 2013.



**Tabla n° 4: Financiación y canalización de AOD hacia Ecuador**

| Financiador | % sector de AOD bruta CE en Ecuador |      | Canalizador  | % aportación anual |      |
|-------------|-------------------------------------|------|--------------|--------------------|------|
|             | 2011                                | 2012 |              | 2011               | 2012 |
| AGE         | 66%                                 | 55%  | ONGD         | 70%                | 86%  |
| CCAA        | 25%                                 | 39%  | Bilateral    | 17%                | 9%   |
| EELL        | 8%                                  | 4%   | Multilateral | 6%                 | 2%   |
|             |                                     |      | Otros        | 7%                 | 3%   |

FUENTE: Elaborado por Sustentia Innovación Social, con datos del Informe de Seguimiento PACI 2011 y 2012.

la asumió durante el período 2010-2012. En los años 2011 y 2012 los fondos canalizados por las Comunidades Autónomas aumentaron su peso, en detrimento de los canalizados por la Administración General del Estado y por las Entidades Locales. Entre ellos, destacan las aportaciones del País Vasco, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid. Además, también se ha reducido el peso de los fondos canalizados a través de cooperación multilateral y bilateral, en favor de los canalizados a través de ONGD.

## 5.2. Sobre el proceso de diseño del MAP Ecuador-España y los resultados del proceso

El proceso de elaboración del MAP se llevó a cabo en 3 etapas y duró más de dos años. Se inició en 2009, como continuación a la fase anterior 2005-2008 que abarcó la XI Comisión Mixta y el correspondiente DEP<sup>9</sup>. El proceso se vio afectado por la entrada en vigor del nuevo instrumento MAP en 2010, por la coyuntura política e institucional de los países socio y por los cambios internos en la OTC.

La primera fase de elaboración del acuerdo, ya bajo la metodología MAP, se inició en marzo de 2010, y fue cerrada de forma precipitada con el documento Lineamientos Generales (LG) en noviembre de 2010 por la visita de la Ministra de Asuntos Exteriores y Cooperación, circunstancia que aceleró la firma del acuerdo de la XII Comisión Mixta, a la que se incorporó el MAP. Este primer documento sólo cubre una parte de la metodología y supone unos resultados parciales del proceso de definición del acuerdo. El MAP fue completado en una segunda fase, con el documento de Desarrollo Técnico (DT), aprobado en noviembre de 2011.

El proceso de elaboración del MAP Ecuador-España se caracterizó por la urgencia y la falta de experiencia de los actores involucrados, que supuso un proceso de aprendizaje para todos ellos. Durante el tiempo transcurrido entre el diseño del documento LG y el documento DT, la OTC sufrió un cambio general en su personal, incluido el Coordinador. La elaboración de los documentos estuvo en manos de niveles técnicos y con supervisión y toma de decisiones de los niveles superiores de las instituciones líderes, la SETECI y la OTC de la AECID. Además, la metodología resultó compleja y densa. Pese a su complejidad, tanto la SETECI como la OTC valoran positivamente el proceso, dado que sirvió para reflexionar, definir alcances y ámbitos prioritarios, así como procedimientos de actuación y relación entre los socios.

Los actores consultados en terreno han definido la elaboración del MAP como un proceso participativo en todas sus fases de diseño, y así fue contrastado también en las fuentes documentales por parte del equipo evaluador. Sin embargo, existe un cuestionamiento por parte de ciertos actores de la Cooperación Española sobre si las actividades realizadas alimentaron realmente la toma de decisiones. También existe un cuestionamiento sobre si la participación fue suficiente y en condiciones adecuadas para contar con todos los actores de Cooperación Española (como otros Ministerios, ONGD en sede, Universidades, CCAA, etc.), en relación al tipo de acuerdo que se busca; si los representantes de los actores involucrados en el proceso tenían las capacidades y respondían al nivel adecuado de interlocución y toma de decisiones. También se identificó a este respecto que las actividades no se canalizaron a través del GEC, según lo establece la Metodología MAP con el fin de que este actúe como líder y coordinador de las actividades y compromisos alcanzados por la Coordinación Española en terreno.

<sup>9</sup> Documento estratégico de la cooperación española con sus socios, anterior al MAP.

Por lo que respecta al acompañamiento desde sede en el proceso de negociación, durante todo el proceso de diseño del acuerdo se realizaron actividades de apoyo, coordinación y retroalimentación con terreno, tanto desde la DGPOLDE como desde la AECID. En este punto, las fuentes de información para la evaluación son escasas. La dificultad de acceso a información y documentación sobre el MAP y sus intervenciones es un aspecto relevante en sí mismo.

Pese a que se produjo este proceso de retroalimentación y apoyo desde el Equipo País<sup>10</sup> los actores entrevistados en terreno describieron una serie de problemas derivados de la poca presencia y apoyo directo de sede en el proceso de elaboración del MAP. Los actores coinciden en que el proceso con el Equipo País originó un gran desgaste, resultando muy burocrático y poco eficiente. Otro aspecto muy relevante del proceso es que los involucrados perciben que no se recibieron directrices claras y unificadas que sirviesen para orientar a la OTC en el proceso de negociación y acuerdo con el socio, en forma de estrategia y prioridades definidas por la Cooperación Española, por parte del Equipo País.

Con este contexto, si bien se completó el proceso establecido por la Metodología 2010 utilizada en el caso del MAP Ecuador-España, durante la evaluación se han identificado niveles de calidad variables en cuanto a la utilización y los resultados de las distintas herramientas que esta propone para la realización de los análisis y toma de decisiones estratégicas. Por ejemplo, se identifican deficiencias en el análisis de ventaja comparativa de la Cooperación Española, así como en el diseño del mapa de asociación. Con la metodología planteada, ambas herramientas son clave para la toma de decisiones estratégicas y la gestión de la Cooperación Española, en un contexto en el que se apuesta por el alineamiento, la coordinación, la armonización, la concentración y el reparto de trabajo entre actores. Es importante destacar el hecho de que el GEC se configuró en noviembre de 2011, por lo que no pudo ejecutar ninguna de las funciones que se le asignan y que tienen gran relación con estos mismos principios.

### 5.3. Sobre los Principios de Eficacia y Calidad

La Metodología MAP se ha convertido en un modelo de trabajo y una referencia para el país socio, dada la demostrada capacidad de la metodología para facilitar la articulación de actores. Sin embargo, por lo observado y por las informaciones recogidas, es posible hacer matizaciones al respecto, ya que esa mejora en la interlocución se ha producido específicamente entre los niveles de Gobierno central, y no así con otros actores como los socios ejecutores ecuatorianos, los GAD, la Cancillería, la SENPLADES o actores de la cooperación descentralizada española y de la sociedad civil. El nivel de diálogo se percibe por muchos de estos actores como excesivamente bilateral y limitado en sus resultados en cuanto a la calidad y capacidad para incluirlos. El grado de apropiación del acuerdo por actores distintos a la SETECI y la OTC es limitado.

Es importante destacar que los socios entienden de forma diferente el principio de apropiación. España lo entiende como abierto a todos los actores, mientras que Ecuador lo ciñe a las administraciones públicas, por la necesidad de que exista siempre un actor público que garantice la sostenibilidad y la coordinación de las iniciativas. Esto puede haber estado condicionando los diferentes niveles de apropiación de los otros actores, y condicionó decisiones tomadas respecto al alcance y estructura del acuerdo como documento estratégico. Un ejemplo de esto es que formalmente se excluye de la matriz de resultados de desarrollo la mención explícita a proyectos que no sean de ejecución bilateral.

En el proceso de definición del MAP se estableció el compromiso de alinear la Cooperación Española hacia los resultados priorizados por el socio, usar sus sistemas y normativas nacionales y sustituir las unidades de ejecución conjunta por la ejecución directa, para el manejo de programas y proyectos de inversión pública, de acuerdo con las funciones y competencias de cada actor. Se acordó el seguimiento de un procedimiento específico, el "Anexo 3", que se puede considerar un instrumento para la gestión y la mejora de la confianza. Por lo que respecta al principio de alineamiento,

10 El Equipo País estaba conformado por personas de AECID de Sede y DGPOLDE

**Tabla n° 6: Análisis de alineamiento al MAP, según seguimiento PACI**

|                                     | 2011   | 2012   |
|-------------------------------------|--------|--------|
| <b>General Cooperación Española</b> |        |        |
| Priorizados                         | 35,24% | 38,11% |
| No Priorizados                      | 24,70% | 34,13% |
| Sin asignación a sector             | 40,06% | 27,76% |

FUENTE: Elaborado por Sustentia Innovación Social, con datos del Informe de Seguimiento PACI 2011-2012

existe un nivel de alineamiento teórico elevado, que se comprueba en las decisiones y compromisos adoptados.

Como resultado del análisis estadístico de los datos del Informe de Seguimiento PACI, se observa que en 2012 un 38,11% del volumen de inversión de la Cooperación Española está alineado a los sectores priorizados en el MAP. Sin embargo es relevante en este caso la debilidad de los datos, ya que un 27,76% de los proyectos de los que se informa no están asignados a ningún sector del III Plan Director de la Cooperación Española.

Para complementar este análisis se utilizaron fuentes documentales facilitadas por la OTC<sup>11</sup> de los proyectos financiados por la AECID en el país. En este análisis documental los resultados muestran un nivel de alineación muy significativo, ya que el 93% de los proyectos están alineados.

**Tabla n° 7: Análisis de alineamiento al MAP Ecuador-España, según base de datos muestra de proyectos (sólo proyectos financiados por AECID)**

| Alineación a objetivos PNBV priorizados en MAP | N° proyectos | %     |
|--|--------------|-------|
| <b>Sí</b> alineados a objetivos PNBV del MAP   | 56           | 93,3% |
| <b>No</b> alineados a objetivos PNBV del MAP   | 4            | 6,7%  |

FUENTE: Elaborada por Sustentia Innovación Social, a partir de la Base de Datos Muestra de Proyectos, generada con bases de datos facilitadas por OTC AECID Ecuador.

No se puede hablar de este mismo nivel de alineamiento en el caso del resto de financiadores de la Cooperación Española. Para el análisis de otros actores, se realizaron entrevistas y análisis estadísticos<sup>12-13</sup>, y se completó con hallazgos de los estudios de caso. Por la información recogida y analizada de ONGD, empresas, programas como Microcréditos o Canje de Deuda, Ministerios, etc., se ha podido comprobar que existe mayoritariamente un reconocimiento teórico del valor del instrumento como base para el alineamiento, la coordinación, la complementariedad y la mejora de la eficacia. Sin embargo el MAP Ecuador-España no es el referente estratégico ni el condicionante principal para orientar sus estrategias de cooperación sobre la base del MAP. Se mantienen compromisos preferentes e intereses propios de alineación con otras prioridades, como las de la sociedad civil y faltan instrumentos operativos para la coordinación efectiva que favorezca el alineamiento.

11 "Base de Datos Muestra de Proyectos", ver Anexos. Los análisis que se realizan a partir de la base de datos generada por Sustentia Innovación Social "Base de Datos Muestra de Proyectos" tienen un carácter ilustrativo. La muestra utilizada es muy reducida, y no se puede considerar representativa de la CE (no incluye proyectos de actores de CE como la Cooperación Descentralizada, las Universidades, empresas, etc.), ni ha sido seleccionada con criterios estadísticos. La muestra seleccionada proviene de las distintas fuentes de información y bases de datos facilitadas por la OTC AECID en Ecuador para la realización de la evaluación. Esto no significa que los proyectos incluidos en este archivo sean todos los gestionados durante el MAP Ecuador-España 2013, sino que son los identificados mediante el uso de las bases de datos incluidas en los archivos "EjecPptaria\_31Mar2014\_InformeECU\_DCALC (1).xlsx", "Cartera de Intervenciones MAP EcEs 2011\_2013.xlsx", así como en la carpeta "CARTERA DE INTERVENCIONES 2011-2013", y de los que además se dispone de alguna información útil para realizar los análisis. En todos los análisis realizados, se toman en cuenta sólo los proyectos y subvenciones cuya fecha concesión o de fin entra en el período evaluado (2011-2013).

12 Se realizó un análisis estadístico de los datos del Informe de Seguimiento PACI, considerando exclusivamente la inversión de las CCAA. En este caso se observa que la debilidad de la información de la fuente es todavía mayor, ya que en 2011, no hay información sobre sector en un 93,36% de los proyectos. Si bien esta cifra desciende hasta un 59,80% en 2012, los datos continúan siendo muy incompletos. Con la información disponible, se obtiene que el 18,82% de los proyectos están asignados a sectores priorizados. Este porcentaje, si bien no es concluyente, por la debilidad de la base de datos, sí demuestra que el nivel de alineación de la Cooperación Descentralizada Española es mucho menor que de los financiadores de la Administración General del Estado, y en especial de AECID.

13 Base General ESPAÑA 2014, SETECI, 17 de marzo de 2014. Cabe destacar que SETECI ha informado de que la base de datos de referencia no es completa. No incluye información sobre todos los proyectos que la CE está ejecutando en Ecuador. También se quiere hacer notar que durante el proceso de análisis realizado se han evidenciado diferencias entre las bases de datos facilitadas por SETECI y la OTC de AECID en Ecuador, respecto a la alineación de los proyectos a distintos Objetivos del PNBV. Este análisis se realizó a modo ilustrativo, y las conclusiones no pueden considerarse de aplicación a toda la CE Descentralizada.

Un caso significativo en cuanto a los distintos niveles de alineamiento del conjunto de la Cooperación Española al MAP es el del Programa de Microcréditos de AECID. Los criterios de selección de instituciones financieras, de operaciones y de requisitos contractuales de los préstamos realizados no están relacionados ni responden a las prioridades del MAP Ecuador-España. Por otra parte, en su seguimiento y evaluación no existe una lógica de contribución a desarrollo con la que se pueda medir la contribución del programa a la consecución de resultados del MAP.

El 100% de los proyectos de ejecución bilateral aplican los procedimientos establecidos en el “Anexo 3” del MAP. Se cumple por tanto el compromiso de uso de sistemas y normativas nacionales del socio y la sustitución de las unidades de ejecución conjunta por la ejecución directa. Aunque todo ello es coherente con los compromisos de alineamiento, y pertinente para impulsar el liderazgo, la apropiación, el fortalecimiento de las capacidades del socio ejecutor, todo ello está afectando a la eficacia. Se han producido retrasos importantes en la ejecución de proyectos bilaterales y se ha podido observar su relación con causas derivadas del uso de sistemas y normas nacionales y con la ejecución directa. Cabe destacar que la SETECI y la SENPLADES están al corriente de estas dificultades, y que las instituciones están trabajando en posibles soluciones que neutralicen este factor de retraso. Por otra parte, la rotación de funcionarios también tiene un efecto atenuante sobre el resultado que cabría esperar del uso de unidades de ejecución directa, en términos de generación de capacidades, eficacia, eficiencia y apropiación.

Se identifica por tanto una relación compleja entre los principios de apropiación y alineamiento a sistemas y normas nacionales, eficacia, eficiencia y sostenibilidad en el caso de la implementación del MAP Ecuador-España.

Durante el 2012, se trabajó para definir una priorización geográfica y concentrar los esfuerzos de la Cooperación Española en un número limitado de territorios, siguiendo las recomendaciones de las revisiones entre pares del CAD a España<sup>14</sup>. Sin embargo, se decidió no incluir el resultado del ejercicio

en el MAP, no revisándose el mismo. No obstante esta priorización geográfica si fue tomada en cuenta como criterio en las convocatorias posteriores para ONGD de la AECID, pese a la disconformidad de las ONGD.

En el plano sectorial, el ejercicio de análisis, su resultado y las decisiones estratégicas que se adoptaron respecto a concentración estuvieron condicionados tanto por el análisis de ventaja comparativa que se hizo, como por la necesidad de contestar a los diversos intereses de los actores involucrados. Tanto desde el punto de vista metodológico como por lo hecho en la práctica, el análisis sobre el que se basó la decisión de concentración toma en cuenta la ventaja comparativa de la Cooperación Española en base a su histórico en terreno.

En el caso del MAP Ecuador-España, el análisis no se hizo sobre información completa de las capacidades y experiencia de todos los actores en terreno, y metodológicamente la herramienta no tiene en cuenta a otros actores y otras experiencias que forman parte de las capacidades conjuntas aplicables de la Cooperación Española. En consecuencia, el resultado es muy limitado y no responde a la realidad completa de la Cooperación Española. El ejercicio realizado en el MAP Ecuador-España puede interpretarse como de ordenación de sectores y programas en los que la Cooperación Española había estado trabajando tradicionalmente en el país, más que un ejercicio real de concentración sectorial. Nuevamente hay que destacar el relevante papel que juega la coordinación entre sede y terreno, no solo en el nivel de administración central española, sino de todos los actores.

En el periodo anterior al MAP existían unas prioridades sectoriales y geográficas que estaban definidas en el DEP Ecuador 2005-2008<sup>15</sup>. Así, se partía de tres sectores y diez provincias donde se buscaba que los actores de la Cooperación Española se concentraran. Del análisis del Informe de Seguimiento PACI 2010 se puede observar, en base a la AOD desembolsada, que tres de los sectores con mayor peso en ese momento serían después priorizados en el MAP.

14 Análisis de pares CAD a España 2007 y 2011.

15 El DEP Ecuador 2005-2008 estableció prioridades sectoriales y geográficas. Sectoriales (i) gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional, (ii) cobertura de las necesidades sociales básicas y (iii) promoción del tejido económico y empresarial. Geográficas: Provincias de Manabí, Chimborazo, Cañar, Azuay y Loja, Sucumbíos y Orellana, Galápagos, y actuaciones específicas en Pichincha y Guayas.

**Tabla nº 8: Principales sectores de inversión de la Cooperación Española en 2010**

|   | 2010   | % Sector de AOD desembolsada CE | Priorizado MAP |
|---|--|---------------------------------|----------------|
| 1 | Servicios sociales básicos: Agua y saneamiento | 29%                             | X              |
| 2 | Gobernabilidad democrática                     | 25%                             | X              |
| 3 | Desarrollo rural y lucha contra el hambre      | 18%                             |                |
| 4 | Servicios sociales básicos: Educación          | 17%                             | X              |

FUENTE: Elaborado por Sustentia Innovación Social, con datos del Informe de Seguimiento PACI 2011-2012.

Del análisis de los datos disponibles en este periodo sobre AOD Bruta destinada a los 5 sectores priorizados por el MAP se observa una tendencia incremental en la inversión a los sectores priorizados, que pasa del 35% en 2011 al 39% en 2012, pero en ningún caso se ha alcanzado el objetivo del 70%. Una vez más se destaca la limitación de los datos facilitados por la fuente, y que pueden ocultar resultados de concentración más positivos. En cualquier caso, cabe señalar que no se puede considerar concentración la priorización de 5 sectores, más otros complementarios, tal y como ocurrió en el MAP Ecuador-España.

Se han identificado buenas prácticas de coordinación entre actores de Cooperación Española en Ecuador, tanto en iniciativas de participación desde la OTC y entre actores de la Cooperación Española, como por ejemplo la Coordinadora Española de ONGD en Ecuador o la mesa de coordinación sectorial de género de la OTC de la AECID, como en las intervenciones del MAP. Sin embargo, los me-

canismos de coordinación más formales establecidos en torno al MAP, como por ejemplo el GEC o el Equipo País, no están siendo eficaces. Las causas pueden estar relacionadas con la falta de implementación sistemática y eficaz de medidas e incentivos definidos en la metodología del MAP de 2010 para la coordinación entre actores de la Cooperación Española: asegurar un vínculo estrecho entre sede y el GEC en terreno en el proceso del MAP; la realización de un acompañamiento directo desde sede al proceso MAP en terreno; un mayor impulso político en sede para reforzar la coordinación entre actores en España, en especial los de la cooperación descentralizada y ministerios; y un trabajo estrecho entre los actores de la Cooperación Española sobre coherencia de políticas. Respecto a esto último, es necesario destacar que ni en el diseño, ni durante la implementación del MAP, la Cooperación Española incorporó al acuerdo ningún documento en relación a la coherencia de políticas. Cabe señalar también que en el contexto actual de reducción de la inversión de la

**Tabla nº 9: Principales sectores de inversión de la AOD bruta de Cooperación Española en 2011**

|   | 2011                                      | % Sector de AOD bruta CE | Priorizado MAP |
|---|---|--------------------------|----------------|
| 1 | Gobernabilidad democrática                | 14%                      | X              |
| 2 | Desarrollo rural y lucha contra el hambre | 12%                      |                |
| 3 | Crecimiento económico                     | 10%                      | X              |
| 4 | Servicios sociales básicos: Educación     | 7%                       | X              |

FUENTE: Elaborado por Sustentia Innovación Social, con datos del Informe de Seguimiento PACI 2011-2012.

**Tabla nº 10: Principales sectores de inversión de la AOD bruta de Cooperación Española en 2012**

|   | 2012   | % Sector de AOD bruta CE | Priorizado MAP |
|---|--|--------------------------|----------------|
| 1 | Desarrollo rural y lucha contra el hambre      | 18%                      | X              |
| 2 | Gobernabilidad democrática                     | 13%                      |                |
| 3 | Servicios sociales básicos: Agua y saneamiento | 9%                       | X              |
| 4 | Crecimiento económico                          | 9%                       | X              |

FUENTE: Elaborado por Sustentia Innovación Social, con datos del Informe de Seguimiento PACI 2011-2012.



Cooperación Española en AOD, y específicamente a Ecuador, muchos de los actores se están retirando del país y cada vez es menor el número de actores a coordinar. En este sentido, será probablemente necesario identificar nuevos tipos de iniciativas que respondan a esta nueva realidad.

Las condiciones del análisis de ventaja comparativa y el Mapa de Asociación realizado en la fase de diseño del MAP no hacen posible entender cuál fue la estrategia de armonización con otros donantes y actores de la cooperación internacional definida para toda la vigencia del MAP. En realidad, los análisis y decisiones tomadas al respecto no permiten identificar y hacer seguimiento de con qué actores, tanto de la cooperación internacional como de la Cooperación Española, se planificó implementar esta estrategia de intervención del acuerdo, bajo los principios de coordinación y armonización.

Pese a esta limitación estructural del MAP evaluado, se ha podido contrastar que sí han existido actividades e iniciativas de **armonización** de actores en terreno lideradas por el Gobierno de Ecuador, así como por otros actores de la Cooperación Internacional durante el MAP. Sin embargo, existe la percepción generalizada entre los actores de que no se están consiguiendo resultados eficaces en la armonización real de los actores en Ecuador, y de que los procedimientos y herramientas utilizadas, necesitan ser repensadas y mejoradas. Lo mismo ocurre con iniciativas aisladas identificadas que los actores internacionales ponen en práctica por iniciativa propia, y donde por diversos motivos, no existe una hoja de ruta, ni un plan de armonización que dirija los esfuerzos de los actores en terreno. En el caso de los proyectos, las iniciativas son aisladas y no pueden llegar a considerarse armonización.

Sólo se puede hablar de **gestión para resultados de desarrollo** a nivel de proyectos, pero no bajo el paraguas del MAP. De forma genérica, se puede decir que el nivel de uso de matrices y herramientas de gestión para resultados de desarrollo (planificación, gestión, seguimiento y evaluación) por los distintos actores de los proyectos es medio. Se identifican carencias en el nivel más estratégico del acuerdo, es decir, el propio MAP y su diseño como herramienta de planificación.

En este nivel estratégico, el elemento fundamental es la matriz de resultados de desarrollo, que sólo incluye proyectos de ejecución bilateral y multilateral, y no especifica resultados intermedios de la Cooperación Española respecto a los objetivos de desarro-

llo priorizados. No se estableció ningún sistema de seguimiento global del acuerdo que incluyese a toda la Cooperación Española, y no se fueron incorporando a esta matriz nuevos proyectos abiertos a lo largo del MAP. Todo esto impide, por una parte, que se puedan medir contribuciones a los objetivos de desarrollo priorizados. Por otra parte, el hecho de que la matriz de resultados de desarrollo no incorpore a todos los actores de Cooperación Española y sus intervenciones, dificulta poder realizar un seguimiento global del acuerdo, tanto de la matriz como de los procedimientos acordados entre los socios, algo que no se hizo en ningún momento. Con el fin de hacer de esta matriz un instrumento eficaz de gestión para resultados de desarrollo, sería conveniente establecer mecanismos de revisión que superen la lógica de revisión por proyectos que se realiza ahora en el marco de la Comisión Paritaria. Esta separación afecta también a la apropiación, ya que dificulta que todos los actores asuman el acuerdo como vinculante, y contribuye a que se vea como un acuerdo bilateral, entre la SETECI y la OTC, lo que afecta a la coordinación de actores y a su alineación con el acuerdo.

Todo ello permite afirmar que el MAP Ecuador-España, y específicamente su matriz de resultados de desarrollo, no tiene características completas de instrumento de gestión eficaz para resultados de desarrollo y planificación estratégica, y que no fue utilizado como tal.

Todos los proyectos analizados son gestionados con este tipo de herramientas. Sin embargo, los equipos de ejecución de proyectos entrevistados han manifestado falta de capacidades y necesidad de apoyo en el uso de las mismas, especialmente por lo que respecta a indicadores y a herramientas para la incorporación eficaz de los enfoques transversales. También se han manifestado necesidades específicas para la mejora de la gestión de proyectos y a la coordinación a través de las programaciones operativas que pudieran realizar los actores. Cabe destacar que el MAP Ecuador-España no señala la obligatoriedad de realizarla. Por otra parte, cada tipo de proyecto de los que se ha podido analizar información (esto es, una representación de bilaterales, ONGD, multilaterales y CAP de empresa, Programa Microfinanzas y Canje de Deuda) sigue sus propias lógicas e instrumentos de formulación, planificación, gestión y seguimiento. Anteriormente en este resumen se señaló que un buen ejemplo de ello es el Programa de Microfinanzas de la AECID, cuya lógica de decisión y gestión está desvinculada del MAP. Se ha identificado un problema de visión y coordinación



entre AECID sede y AECID terreno (OTC) respecto a las funciones de los distintos equipos en relación a los convenios y proyectos concedidos a ONGD, lo cual afecta a la gestión por resultados del desarrollo. Por otra parte, es necesario destacar que se identifican importantes carencias en los sistemas de información y gestión que afectan al desempeño del MAP Ecuador-España y a la posibilidad de poner en práctica herramientas de gestión para resultados de desarrollo.

Por lo que respecta a la **rendición de cuentas**, el MAP Ecuador-España define la Comisión Paritaria como el principal mecanismo de rendición de cuentas entre los socios y tres niveles de rendición de cuentas: global y estratégico, sectorial y específico. A este respecto aunque se han desarrollado los sistemas en los tres niveles, en el nivel estratégico sólo se revisan los proyectos bilaterales, el trabajo en el nivel sectorial en mesas ha sido limitado a efectos de rendición de cuentas, y en el específico de proyectos, cada actor tiene su propia lógica. Los tres niveles no se coordinan, por lo que no hay una rendición de cuentas global sobre el acuerdo. No existe un mecanismo que sirva como rendición de cuentas sobre el conjunto de la contribución a resultados de desarrollo de la Cooperación Española. Por otra parte, a efectos del seguimiento de proyectos, el contenido de la información que se maneja en los distintos niveles puede estar afectando a la toma de decisiones eficaz. Así, por ejemplo, se ha podido identificar que en algunos casos los informes que se comparten son una enumeración de hechos ocurridos, pero sin profundizar en causas y consecuencias que puedan ser útiles para mejorar la gestión y la eficacia de los proyectos.

En este sentido, entre las propias instituciones del MAP Ecuador-España se ha identificado la conve-

nencia de definir otras estrategias y mecanismos que permitan completar a la Comisión Paritaria como mecanismo de rendición de cuentas, que incluya a otros actores y formatos que al mismo tiempo generen conocimiento: catálogos de buenas prácticas, talleres, publicaciones, etc. En este sentido, en los estudios de caso se ha podido comprobar que no hay una línea común a todos, y que la puesta en práctica de mecanismos de rendición de cuentas a actores que no pertenecen a la gestión varía de proyecto en proyecto. Sin embargo, sí se ha podido comprobar la influencia positiva de una rendición de cuentas completa a las partes interesadas en la eficacia de los proyectos.

#### 5.4. Sobre la contribución a resultados de desarrollo

Existen dos factores que impiden medir la contribución por parte de la Cooperación Española a resultados de desarrollo priorizados en el MAP. Por una parte está el nivel de ejecución de los proyectos en el momento de la evaluación; por otra, aspectos técnicos estructurales del acuerdo y de los proyectos.

En el caso de los proyectos de ejecución bilateral, se han identificado retrasos importantes. Por lo que respecta a los proyectos de ONGD y multilaterales, y bajo el contexto de información limitada disponible para la evaluación, en general no se producen los mismos niveles de demora, si bien también existen. Dado que esos bajos niveles de ejecución son relevantes a efectos de eficacia y eficiencia, se realizó un análisis específico de este tipo de proyectos tomando como base la información de gestión que maneja la administración de la OTC sobre los proyectos de

Tabla nº 11: Grado de ejecución del total subvencionado, según el año de subvención

| Años de subvención | Suma de IMPORTE CON INTERESES (€) | Suma de IMPORTE EJECUTADO (€) |              | Suma de SALDO no ejecutado, incluye proyectos en ejecución finalizados y justificados (€) |              | Saldos no ejecutados correspondientes a proyectos todavía en ejecución (€) |              |
|--------------------|-----------------------------------|-------------------------------|--------------|---|--------------|--|--------------|
| 2009               | 17.731.370,89                     | 4.330.038,62                  | 24,4%        | 13.401.332,27   | 75,6%        | 12.307.546,47  | 69,4%        |
| 2010               | 17.952.851,88                     | 3.188.156,55                  | 17,8%        | 14.764.695,33   | 82,2%        | 13.772.688,10  | 76,7%        |
| 2011               | 3.692.788,91                      | 1.601.502,34                  | 43,4%        | 2.091.286,57  | 56,6%        | 2.076.550,50   | 56,2%        |
| 2012               | 1.415.000,00                      | 55.286,04                     | 3,9%         | 1.359.713,96  | 96,1%        | 1.355.158,70   | 95,8%        |
| 2013               | 276.862,00                        | 141.037,21                    | 50,9%        | 135.824,79  | 49,1%        | 76.301,00  | 27,6%        |
| <b>Total</b>       | <b>41.068.873,68</b>              | <b>9.316.020,76</b>           | <b>22,7%</b> | <b>31.752.852,92</b>  | <b>77,3%</b> | <b>29.588.244,77</b>   | <b>72,0%</b> |

FUENTE: Elaborado por Sustentia Innovación Social, con datos de OTC AECID Ecuador, Base de Datos de Ejecución Presupuestaria, en fecha 31 de marzo de 2014.

**Tabla n° 12: Grado de ejecución del total subvencionado, según el año de subvención (sin grandes subvenciones)<sup>16</sup>**

| Años de subvención | Suma de IMPORTE CON INTERESES (€) | Suma de IMPORTE EJECUTADO (€) |               | Suma de SALDO no ejecutado, incluye proyectos en ejecución finalizados y justificados (€) |              | Saldos no ejecutados correspondientes a proyectos todavía en ejecución (€) |              |
|--------------------|-----------------------------------|-------------------------------|---------------|---|--------------|--|--------------|
| 2009               | 4.047.736,52                      | 2.953.950,72                  | 72,98%        | 1.093.785,80  | 27,0%        | 0,00   | 0,0%         |
| 2010               | 4.944.721,80                      | 3.188.156,55                  | 64,48%        | 1.756.565,25  | 35,5%        | 764.558,02   | 15,5%        |
| 2011               | 2.172.788,91                      | 1.427.448,33                  | 65,70%        | 745.340,58  | 34,3%        | 730.604,51   | 33,6%        |
| 2012               | 1.415.000,00                      | 55.286,04                     | 3,91%         | 1.359.713,96  | 96,1%        | 1.355.158,70   | 95,8%        |
| 2013               | 276.862,00                        | 141.037,21                    | 50,94%        | 135.824,79  | 49,1%        | 76.301,00  | 27,6%        |
| <b>Total</b>       | <b>12.857.109,23</b>              | <b>7.765.878,85</b>           | <b>60,40%</b> | <b>5.091.230,38</b>   | <b>39,6%</b> | <b>2.926.622,23</b>  | <b>22,8%</b> |

FUENTE: Elaborado por Sustentia Innovación Social, con datos de OTC AECID Ecuador, Base de Datos de Ejecución Presupuestaria, en fecha 31 de marzo de 2014.

ejecución bilateral. De este análisis se puede concluir que el volumen de presupuesto no ejecutado es muy elevado en la muestra de proyectos tomada.

A este respecto, hay que destacar que gran parte de las subvenciones no ejecutadas se concentran en 4 proyectos. Si estos se eliminan del análisis, el volumen de subvenciones no ejecutadas cae del 77,3% al 39,6%.

Las causas generales de los retrasos se apuntaban anteriormente en este informe al hablar de aspectos relacionados con el alineamiento a normas y sistemas nacionales y la apropiación de los proyectos por parte de los actores. En lo que está específicamente relacionado con los niveles de ejecución de los proyectos, el procedimiento de aprobación, aceptación y desembolso de subvenciones elaborado en seguimiento de la normativa y sistemas nacionales es demasiado complejo, y requiere hasta 20 actividades, que dependen de 5 instituciones. Por otra parte, los propios equipos priorizan la ejecución de fondos fiscales, en detrimento de fondos de cooperación. También los cambios en la institucionalidad política y los equipos están afectando a esta situación, al igual que la necesidad de fortalecimiento técnico de los equipos.

Por lo que respecta a los aspectos técnicos del acuerdo, se apuntaban previamente dos limitaciones estructurales para la medición de la contribución real a resultados, además de la ausencia de información

completa sobre todas las intervenciones de la Cooperación Española:

- La falta de resultados de desarrollo parciales de la Cooperación Española en la matriz 3.1., con metas alineadas a las establecidas por el socio.
- El hecho de que la matriz 3.1. no incluya todos los proyectos ejecutados por la Cooperación Española en Ecuador durante el período de vigencia del MAP, así como que estos no estén preparados para medir contribución a metas y resultados, con indicadores adecuados.

Pese a que no se puede realizar una medición de la contribución a resultados de desarrollo de la Cooperación Española, de la revisión de la documentación de los proyectos seleccionados para los estudios de caso y los distintos análisis que se han realizado, sí se han podido identificar resultados esperados que, en la medida en que se alcancen o se han alcanzado, aportan contribuciones al RD del PNBV al que cada uno de ellos está alineado, y en esta medida a los resultados del MAP.

En cuanto a la sostenibilidad de los resultados que se consiguen, se han identificado riesgos relacionados con los niveles de apropiación, la incorporación efectiva y real de los resultados a las políticas e instituciones públicas y la capacidad existente (o generada) en los socios de responsabilizarse del mantenimiento y escalado de los resultados. En

<sup>16</sup> Del año 2009, se ha excluido el proyecto Programa de Infraestructura Rural de Saneamiento y Agua (PIRSA): 13.683.634,37 EUR; del año 2010, se ha excluido el proyecto Agua y Saneamiento en Comunidades Rurales y Pequeños Municipios -PAS EE: 13.008.130,08 EUR; del año 2011, se han excluido los proyectos Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador: 870.000 EUR; y Apoyo al Emprendimiento - EMPRENDECUADOR: 650.000 EUR

este sentido, hay dudas generales sobre que esté garantizada su consolidación y transferencia y se puede hablar de una necesidad general de sistematización de medidas en los proyectos dirigidas, a garantizar la transferencia y salida de sectores y proyectos. Esto ocurre en relación a todos los actores que son receptores de resultados y actores de sostenibilidad, tanto de administración pública, como de instituciones y organizaciones de la sociedad civil.

## 5.5. Sobre la incorporación de enfoques transversales

El MAP incluye un compromiso técnico de desarrollo de herramientas que facilitasen a los actores de ejecución de proyectos de la Cooperación Española la incorporación eficaz de los enfoques transversales priorizados<sup>17</sup>. Sin embargo, este desarrollo técnico no se ha producido y sólo se llegó a ejecutar en el caso del enfoque de género. En este último caso, el desarrollo técnico de la transversalización se estructuró a través de las acciones contempladas en el Plan de Acción de Género en Desarrollo de la Cooperación Española en Ecuador 2011-2014<sup>18</sup>. Se incluyó además una especificación en el Anexo 3 del MAP. Para el resto de enfoques, no se realizaron actividades posteriores de elaboración de herramientas.

En otro plano, los distintos procedimientos y los formatos de gestión de las intervenciones requieren de la incorporación efectiva de los enfoques transversales en los proyectos. No obstante, esta obligatoriedad no significa que lo hagan de manera adecuada ni que esto se traslade en una incorporación eficaz en los proyectos.

Así, por lo que respecta a los procedimientos de formulación, planificación y gestión, se ha podido comprobar mediante la revisión documental que, por ejemplo, el formato de formulación de la SENPLADES utilizado en los proyectos de ejecución bilateral por las instituciones públicas ecuatorianas, incluye un apartado de impacto ambiental y otro de sostenibilidad social, que solicita información sobre equidad, género y participación ciudadana. Por otra parte, los

informes de seguimiento de los proyectos bilaterales tienen establecido un apartado de análisis de la perspectiva de género, no así del resto de los enfoques. Sin embargo, en la revisión de un número reducido de informes de seguimiento, no se ha encontrado registro de procesos sistemáticos de revisión y seguimiento de la incorporación de estos enfoques o de su tratamiento durante las reuniones en las que los análisis y conclusiones quedasen registrados en estos documentos. Cabe indicar que en el caso de los proyectos ejecutados por ONGD y otros actores financiados por convocatorias de la AECID, la incorporación de los enfoques transversales tanto en la formulación, gestión y evaluación, es un requisito para la concesión. En los proyectos gestionados por organismos multilaterales también se ha podido evidenciar que los procedimientos de gestión requieren la condición de que estos enfoques transversales estén incorporados en todo el ciclo de la intervención.

Por otra parte, y también por lo que afecta a la incorporación eficaz de los enfoques en los proyectos, también en los niveles estratégicos y de gestión del MAP, el reglamento de la Comisión Paritaria recoge entre sus funciones la de supervisar la aplicación, cumplimiento y ejecución de los lineamientos establecidos en el MAP en su conjunto, así como de las distintas intervenciones, y recomendar la adopción de medidas con ese fin. Sin embargo, por la información consultada durante el proceso de evaluación se ha visto que la Comisión Paritaria no ha realizado dicha labor en relación a los enfoques transversales, excepto en el caso de género. Tampoco el GEC ha ejercido esta función. La falta de directrices sobre la incorporación de los enfoques transversales en la implementación del MAP, excepto en el caso del enfoque de género, repercute en la baja incorporación de los mismos en las intervenciones, especialmente en las bilaterales.

## 6. Conclusiones de evaluación

Las conclusiones de evaluación se presentan siguiendo los apartados de análisis abordados a lo largo del proceso de evaluación:

17 Enfoque de género, interculturalidad, participación, derechos humanos (DDHH) y sostenibilidad ambiental.

18 El Plan de Acción de Género de la Cooperación Española 2011-2014 tiene un alcance amplio, que busca cubrir todo tipo de intervenciones de la CE. Fue elaborado por la Mesa de Género de la CE en Ecuador, ONG Españolas, además de la cooperación descentralizada (Xunta de Galicia, Generalitat Valenciana y Generalitat de Catalunya) y las responsables sectoriales de los proyectos bilaterales de la AECID (AXXI Galápagos, Fortalecimiento de la Gestión Integral de la cuenca Catamayo-Chira, Cañar Murcia, FORMIA, RETEC y Desarrollo Provincial de Manabí).

## 6.1. Proceso y resultado del diseño del MAP Ecuador – España

*Faltó experiencia en la puesta en práctica de la metodología MAP y sobró urgencia política. Si bien ambas cosas complicaron el proceso, este resultó positivo para afianzar la relación entre los socios con el objetivo de alcanzar un acuerdo que funcionó como marco de referencia, y al que llegaron bajo el contexto y el compromiso de la implementación de los Principios de Eficacia y Calidad.*

**i)** El proceso se valora positivamente por SETECI y la OTC. Dio a las dos instituciones la oportunidad de reflexionar en conjunto y definir un marco global de acuerdo, incorporando los Principios de Eficacia y Calidad y de establecer una relación más horizontal y de confianza entre ambos. **ii)** El proceso fue complejo y condicionó el resultado. Estuvo marcado por la falta de experiencia en aplicación de una metodología nueva y densa, falta de referencias y apoyos para aplicarla, en un contexto de urgencia política española y de cambios políticos e institucionales en ambas partes, etc. **iii)** Pese a que fue participativo, el acuerdo se construyó sin la figura del GEC, que es el principal órgano coordinador de los actores de Cooperación Española en terreno. Esto ha tenido consecuencias tanto sobre los análisis realizados como sobre las decisiones estratégicas tomadas y los resultados que han dado. Algunos procesos afectados son la definición de las capacidades y experiencia de la Cooperación Española en Ecuador y el análisis y definición de la coherencia de las políticas que aunque no son de cooperación al desarrollo influyen en la estrategia que se define. **iv)** La calidad global de la participación de los actores consultados no fue en todos los casos la pertinente para un ejercicio como el diseño de un MAP en tiempo, contenido, procedimientos ni resultado. **v)** Como producto de este proceso y para guiar el acuerdo de cara a la obtención de resultados de desarrollo, los socios alcanzaron compromisos en relación a los Principios de Eficacia y Calidad. Los análisis realizados, los compromisos alcanzados al respecto y las herramientas diseñadas, o bien la ausencia de estas, han condicionado los resultados obtenidos al final del MAP, tanto en lo que afecta a la contribución a resultados de desarrollo como a la aplicación de los Principios.

## 6.2. Resultados y avances de la aplicación de la agenda de eficacia y calidad de la ayuda

*El grado de avance respecto a la aplicación de los Principios de Eficacia y Calidad es desigual. Concentración, coordinación y rendición de cuentas, presentan las carencias más importantes. Si bien el apoyo de los socios a este contexto de Principios resulta positivo como compromiso institucional por alcanzar los fines que cada uno de ellos persigue de forma aislada, su aplicación práctica conjunta puso de manifiesto que se producen tensiones entre ellos, especialmente en el caso del alineamiento. Estas tensiones afectan a la eficacia y en este sentido, a la contribución a resultados de desarrollo.*

**i)** El MAP Ecuador-España ha conseguido avances desiguales en la aplicación de los Principios de Eficacia y Calidad, y existen áreas que necesitan ser mejoradas en los siguientes ciclos. **ii)** La SETECI y la SENPLADES están empoderadas en sus funciones y sobre las políticas públicas que les son de referencia. La apropiación respecto al MAP es alta por parte de la SETECI y la OTC, pero no por parte de otros actores ecuatorianos y españoles (GAD, Cooperación Descentralizada española, ONGD, empresas, etc.), que de forma general perciben que se trata de un acuerdo bilateral, y que aunque participan en los procesos de diálogo y consulta, no influyen suficientemente en el resultado final del acuerdo. Los encargados de ejecutar las intervenciones, instituciones de ejecución bilateral<sup>19</sup> ONGD y OMUDES, tienen un nivel de apropiación alto y ejercen como líderes. Sin embargo, este empoderamiento y liderazgo no siempre se corresponde con la priorización real a la ejecución de los proyectos. **iii)** Se han conseguido avances positivos en la aplicación del principio de alineamiento, respecto al apoyo de las estrategias de desarrollo, instituciones y procedimientos nacionales de Ecuador. Los compromisos se cumplen para los proyectos de ejecución bilateral financiados por AECID, pero no ocurre con otros financiadores y ejecutores. A su vez, se identifica una relación entre el uso de sistemas nacionales y unidades de ejecución directa y los bajos niveles de ejecución de proyectos. **iv)** El elevado número de sectores incluidos en el MAP Ecuador - España, 5 prioritarios y 4 complementarios, supone un avance

<sup>19</sup> En el contexto del MAP Ecuador - España se usa el término "ejecución bilateral" para aquellas intervenciones que son financiadas por la Cooperación Española y ejecutadas directamente por instituciones públicas ecuatorianas.



menor en el principio de concentración. Tampoco se ha producido concentración geográfica de las intervenciones. **v)** No ha habido avances en el principio de coordinación de la Cooperación Española, factor que es la base de muchos de los supuestos del acuerdo alcanzado entre los socios. Ninguno de los tres instrumentos diseñados, el GEC, el Equipo País y las Mesas Sectoriales, han resultado eficaces en la coordinación de actores en sede, en terreno y entre sede y terreno que se necesita. Tampoco se han dado estrategias de coordinación en las intervenciones analizadas. **vi)** Hay una relación entre el menor nivel de avance conseguido en cuanto a apropiación, alineamiento, coordinación y concentración en los actores y financiadores de Cooperación Española que no son la AECID. Todo ello está relacionado principalmente con la percepción de los actores de que el acuerdo que pretende integrar las miradas de todos los actores es en realidad un acuerdo entre los Gobiernos de España y Ecuador, y con el hecho de que el supuesto general de que todos actúan de forma coordinada no está funcionando. Los distintos actores funcionan con intereses y lógicas diferentes y legítimas, y no se están aplicando incentivos de coordinación adecuados. **vii)** Las iniciativas puestas en marcha por SETECI no han conseguido una armonización real de los actores en Ecuador. Sin embargo, la Cooperación Española sí busca espacios para que esta se pueda producir, especialmente con otros países miembros de la UE. **viii)** Tanto el acuerdo en sí mismo como sus herramientas de gestión, ni tienen características propias de un instrumento estratégico de planificación orientado a la gestión para resultados de desarrollo, ni están siendo utilizados como tal. En su definición y ejecución, se basa en una lógica de proyectos, lo que no facilita la articulación de los actores de la Cooperación Española a los objetivos del MAP. **ix)** Se ha producido un nivel de avance desigual respecto a la rendición de cuentas; alto entre la SETECI y la OTC y sin avance en cuanto a la articulación de instrumentos, actores y financiadores que den una imagen conjunta de la contribución de la Cooperación Española al desarrollo en Ecuador. No se han producido avances en la rendición de cuentas externa.

### **6.3. Contribución de la Cooperación Española a resultados de desarrollo**

*No existen herramientas que hagan técnicamente posible la medición de la contribución de la Cooperación Española a los resultados de desarrollo acordados con el socio. Sin embargo, se puede*

*afirmar que la Cooperación Española sí está produciendo contribuciones. La falta de definición de resultados intermedios, indicadores diseñados para medir contribución y de información sistemática que alimente el sistema de indicadores, no permite realizar tal medición. Lo mismo ocurre con las intervenciones. En términos de herramientas de GPRD y medición de contribución, otro factor relevante es la falta de conexión de las intervenciones con el MAP y de las intervenciones entre sí.*

**i)** En cuanto a los resultados de desarrollo priorizados, se puede concluir que la Cooperación Española está produciendo contribuciones, pero por los motivos expuestos en el párrafo anterior, no es posible establecer en qué medida. Esta dificultad para medir contribución a resultados está relacionada principalmente con la falta de características del MAP Ecuador-España como instrumento de planificación y gestión que abarque a toda la Cooperación Española y sus intervenciones. También con carencias semejantes en las intervenciones. **ii)** Aunque de forma genérica estas tienen sus objetivos alineados a las prioridades definidas en el acuerdo, el nivel de calidad de los indicadores para medir la contribución a resultados es bajo. También hay oportunidad de mejora en la capacitación de los actores para el desarrollo y uso de instrumentos de gestión para resultados. **iii)** Las intervenciones presentan niveles de ejecución diferentes, dependiendo del tipo de actores que las ejecutan. Si bien los retrasos afectan a todos los ejecutores, son especialmente relevantes en el caso de la ejecución bilateral. Retrasos y devoluciones de subvenciones están influyendo en los niveles de contribución alcanzados. Se ha podido identificar que esto tiene alguna relación con factores derivados del uso de sistemas y normativa ecuatoriana, como parte del compromiso de alineación.

### **6.4. Capacidades y estructura para la implementación del MAP**

*Se identifican carencias técnicas en todos los actores (ecuatorianos y españoles) en los distintos niveles de ejecución y seguimiento, tanto del MAP como de las intervenciones, respecto a GPRD. En especial en lo que afecta al diseño de programaciones operativas, indicadores sectoriales e implementación de enfoques transversales. Por lo que respecta a la AECID y la SGCID también existe un recorrido para la mejora de la relación y el ejercicio de funciones entre sede y terreno, de forma que se garantice la eficacia y la coordinación de los actores.*

**i)** Existe un buen nivel de coordinación y diálogo entre los equipos de la SETECI y la OTC. Los niveles de apropiación y valoración del acuerdo por ambas partes favorecen un desarrollo eficaz. En general la Cooperación Española, en su diversidad de actores y sectores de intervención y gracias al histórico acumulado en Ecuador, tiene grandes capacidades y conocimiento del país. **ii)** Las capacidades generadas en los socios, según lo comprometido en el acuerdo, se ven afectadas por la alta rotación de los equipos. **iii)** Hay falta de capacidades en los actores ejecutores, incluyendo la OTC, para el desarrollo y uso de herramientas de GPRD y para la transversalización de los enfoques priorizados (detección de necesidades, incorporación a proyecto y desarrollo de instrumentos para la implementación). **iv)** Los sistemas de información y gestión son muy débiles y no favorecen una adecuada gestión del conocimiento y la toma de decisiones. **v)** Los instrumentos de coordinación de actores de la Cooperación Española presentan un importante recorrido de mejora, tanto para la coordinación en sede (Equipo País), como para la coordinación en terreno (GEC y Mesas Sectoriales), como la vinculación entre sede y terreno. No han conseguido ser eficaces en el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades.

### 6.5. El MAP como estrategia compartida de asociación

*El MAP Ecuador-España ha conseguido mejoras en la relación entre las instituciones de Cooperación de los dos socios principales, si bien no es un instrumento de referencia para el resto de actores de cooperación, pues el acuerdo es visto como bilateral entre Gobiernos. La estructura adoptada ha dificultado también el funcionamiento del instrumento como un impulsor flexible de cambios e innovaciones.*

**i)** Si bien el instrumento ha mejorado la relación entre los dos socios principales, la SETECI y la OTC, el MAP Ecuador-España no es un instrumento de referencia para el resto de actores de la Cooperación Española. **ii)** Los actores tienen y mantienen lógicas, estrategias e incentivos propios y legítimos que hacen que los fines últimos no tengan por qué coincidir necesariamente con lo definido en el acuerdo y no llegan a configurar visiones y estrategias compartidas de desarrollo. Se produce una contradicción entre la naturaleza bilateral del instrumento estratégico y su objetivo multilateral y de actuación como paraguas de la Cooperación Española. **iii)** Es un supuesto del MAP que un mayor alineamiento

con los procedimientos nacionales del socio conduce necesariamente a una mayor eficacia. En el caso del MAP Ecuador-España, se puede asegurar que no se ha producido esta relación directa, y en el contexto hay múltiples factores que lo condicionan y que no son controlables. **iv)** El acuerdo no ha funcionado como estrategia orientadora de cambios y transformaciones y tampoco ha favorecido la innovación ni la adaptación a contextos cambiantes.

## 7. Lecciones aprendidas

Se enumeran a continuación algunas de las lecciones aprendidas de la evaluación:

**i.** Para adaptar la Metodología MAP y que su aplicación sea eficaz y eficiente, se deben analizar previamente factores como el contexto del país, las capacidades, y el volumen previsto de ayuda para el período.

**ii.** La calidad y el contenido de los análisis que se realizan en la primera etapa de la metodología, condicionan la calidad de las decisiones estratégicas y del acuerdo.

**iii.** Si los actores de Cooperación Española no se coordinan en España, no se podrá alcanzar un buen nivel de coordinación en terreno.

**iv.** Se debe asumir que los actores de cooperación al desarrollo tienen lógicas diversas y legítimas. Sobre esta base es fundamental trabajar de manera estratégica y sistemática la generación de incentivos para la coordinación y el alineamiento.

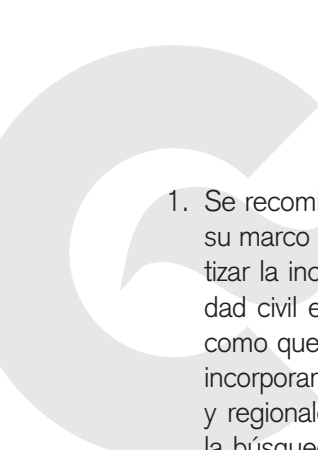
**v.** Para la construcción de visiones compartidas de desarrollo entre los socios es necesario que el instrumento tenga la capacidad de adaptarse y responder a cambios y nuevos retos.

**vi.** Limitar la Cooperación Española a su histórico de cooperación en el país aporta una visión incompleta de las capacidades y ventaja comparativa global, y limita las posibilidades de innovar y generar.

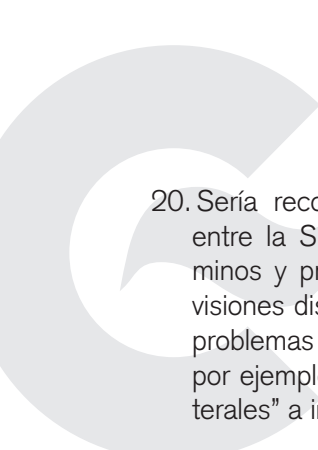
## 8. Recomendaciones

A continuación se presentan las principales recomendaciones del equipo de evaluación, establecidas como resultado de los análisis y conclusiones expuestas anteriormente.



- 
1. Se recomienda a la SETECI reforzar, conforme a su marco normativo, los mecanismos para garantizar la incorporación de las visiones de la sociedad civil en el acuerdo y sus intervenciones, así como que se analice la forma más pertinente de incorporar las visiones de las entidades locales y regionales en el proceso MAP; profundizar en la búsqueda de soluciones a los problemas asociados al uso de las normativas y procedimientos nacionales; explorar la forma de mitigar los costes de alta rotación de equipos en lo relativo a la generación e institucionalización de las capacidades y la pérdida de apropiación que afecta a la eficacia; y profundizar en las iniciativas de armonización de actores de cooperación internacional.
  2. Se sugiere a la SETECI reforzar las capacidades de las instituciones ejecutoras de los proyectos bilaterales en aspectos de GPRD, y la incorporación de enfoques transversales en los proyectos. Para ello sería conveniente la generación de instrumentos y herramientas que garanticen la generación de conocimiento y su incorporación sistemática en los proyectos.
  3. Se recomienda a la SGCID revisar la Metodología de elaboración de MAP con el objetivo de hacerla más accesible. También para que aporte una orientación más completa a la ventaja comparativa de la Cooperación Española, y a la revisión con los distintos Ministerios de las políticas y mecanismos no AOD desde sede para su incorporación en el acuerdo; se recomienda revisar el procedimiento de consulta y participación en las actividades de las distintas fases, de forma que cumplan con las características de calidad oportunas.
  4. También respecto a la metodología, se recomienda a SGCID incorporar la definición de mecanismos de rendición de cuentas con una lógica de actores más amplia, incluyendo actores internos y externos de proyectos y del MAP, y respondiendo a necesidades y expectativas.
  5. Se recomienda que desde sede (AECID y/o SGCID) se organice la sistematización de experiencia y conocimientos de todos los actores de la Cooperación Española en el país, de forma que ésta experiencia sea tenida en cuenta en todos los ejercicios de análisis de ventaja comparativa de cada MAP, y se complete con el histórico de los actores en terreno, facilitando así el alineamiento y la eficacia. A este respecto, se recomienda reforzar las capacidades de la OTC y la SETECI para la realización de ejercicios completos y eficaces de análisis de ventaja comparativa y de aplicación de esta a efectos de coordinación, armonización y elaboración de estrategias de asociación con otros actores de cooperación.
  6. Tanto para la coordinación de actores de cooperación como para el trabajo sobre coherencia de políticas no AOD y de coherencia interna del MAP Ecuador-España, sus programas e instrumentos, se recomienda establecer medidas para impulsar los procesos desde España, para que después se pueda trabajar y dar apoyo a los actores en terreno, en todas las fases y actividades del ciclo del MAP, y no solo en el momento del diseño.
  7. Se recomienda reforzar al Equipo País, al Grupo de Trabajo y las Mesas Sectoriales, y asegurar procesos, procedimientos y directrices que garanticen su eficacia y calidad; y generar e impulsar la aplicación de los incentivos adecuados para que se produzca el alineamiento y coordinación perseguidos por el MAP. Se recomienda repensar cuáles serían las iniciativas más pertinentes de coordinación de actores de la Cooperación Española, dado el contexto actual general y el de Ecuador.
  8. Se recomienda reforzar los instrumentos de coordinación de los diferentes actores de la Cooperación Española en España, de forma que se pueda generar un contexto permanentemente favorable, y no sólo en el momento del diseño del MAP. También debería buscarse en esta coordinación entre actores la armonización de las distintas programaciones operativas, con el fin de que se puedan articular al MAP, para mejorar su implementación y seguimiento.
  9. Se recomienda que desde sede (AECID y/o SGCID) se de un mayor impulso a la generación de incentivos, a través de los instrumentos que sean los propios de cada uno, para la coordinación de actores de la Cooperación Española, bajo el MAP y en las intervenciones de desarrollo. Se recomienda explorar cómo hacer eficaces los siguientes incentivos para la coordinación: asegurar un vínculo estrecho entre sede y el GEC en terreno en el proceso del MAP; la realización de un acompañamiento directo desde sede al proceso MAP en terreno; un mayor impulso político en sede para reforzar la coordinación en España entre actores, en especial descentralizada y ministerios, en torno al MAP; y un trabajo estrecho entre los actores de la Cooperación Española sobre coherencia de políticas.

10. Se recomienda que se realice una revisión de coherencia interna al Programa de Microfinanzas de la AECID para asegurar que se gestionan y se toman decisiones en base a principios de desarrollo. Se recomienda que las operaciones de dicho programa de AECID se coordine y sea coherente con las distintas intervenciones de fortalecimiento institucional de la Cooperación Española en Ecuador, con el fin de buscar sinergias. Para ello se propone que la OTC tenga un mayor papel en las operaciones del Programa Microfinanzas en el Ecuador, ya sea en la identificación de socios o en el seguimiento de las mismas.
11. Se recomienda garantizar una mayor presencia y coordinación de sede en terreno durante todo el ciclo del MAP, tanto en los niveles técnicos como políticos de la AECID y la SGCID, tanto para lo que afecta a directrices políticas como a apoyo técnico en los distintos procesos y para facilitar la coordinación con otros actores de Cooperación Española.
12. Se recomienda establecer los mecanismos para poder garantizar una presencia y participación pertinente y eficaz del GEC en todo el ciclo del MAP.
13. Se recomienda al GEC operativizar y sistematizar su actividad, estableciendo agendas y objetivos de trabajo, dirigidas a abordar cada una de las funciones que tiene asignadas en los distintos ámbitos de coordinación; establecer procedimientos que garanticen avances medibles de sus compromisos y funciones; e identificar y transmitir a la OTC las necesidades que pudiera tener de fortalecimiento de capacidades.
14. Se recomienda a los miembros del GEC sensibilizar a sus correspondientes sedes acerca del papel y la importancia de la participación en este grupo de cooperación; establecer los mecanismos de decisión y control necesarios para garantizar que los miembros del GEC cuentan con el apoyo necesario de sus sedes, y que su participación en este grupo es representativa, informada, legítima y eficaz.
15. Se recomienda a la OTC designar a un responsable con capacidad y autoridad para coordinar y hacer seguimiento del MAP facilitándole los recursos necesarios para ello; establecer los mecanismos adecuados para que el GEC pueda realizar el seguimiento del acuerdo estratégico establecido por la Metodología y para poder plantear iniciativas de mejora al respecto.
16. Se recomienda a SGCID y AECID, cada uno dentro de sus funciones y responsabilidades, reforzar los sistemas de información y de archivo existentes en la OTC para la gestión de las intervenciones y del nuevo acuerdo que se alcance en el siguiente ciclo; establecer procedimientos que favorezcan la generación de capacidades e instrumentos para la transversalización de los enfoques priorizados y aspectos de gestión para resultados de desarrollo, especialmente en todo lo que afecta a la definición de indicadores y la elaboración de programaciones operativas en los actores de Cooperación Española en Ecuador, y específicamente en la OTC. En ambos casos, se sugiere profundizar en sistemas de gestión del conocimiento, sobre la aplicación práctica en intervenciones y donde sea posible aprovechar metodologías, experiencias e instrumentos desarrollados por los actores de Cooperación Española, sede y OTC.
17. Se recomienda definir, o en su caso clarificar, el procedimiento y las responsabilidades en el seguimiento en terreno de las intervenciones de convenios y proyectos de ONGD, asegurando una supervisión y acompañamiento pertinentes; trabajar conjuntamente entre sede y OTC para articular mejor las actividades y garantizar una mayor presencia en terreno, favoreciendo la eficacia y eficiencia en la ejecución de proyectos.
18. Se recomienda a la OTC y SETECI reflexionar sobre la posible realización de un análisis en profundidad sobre cómo compatibilizar el principio de alineamiento a procedimientos nacionales, con la mejora de los niveles de ejecución de los proyectos bilaterales; se recomienda que la matriz de resultados del acuerdo entre los socios se considere y utilice como instrumento de gestión y seguimiento, útil y eficaz para la mutua rendición de cuentas.
19. Se sugiere a la SETECI profundizar en las iniciativas de armonización de actores de la cooperación internacional, así como revisar los procedimientos con el fin de orientarlos a un diálogo sobre cómo puede contribuir cada uno en la consecución de los objetivos priorizados para la consecución de compromisos y reparto de trabajo.



20. Sería recomendable profundizar en el diálogo entre la SETECI y la OTC sobre criterios, términos y principios de desarrollo para identificar visiones distintas y buscar soluciones para evitar problemas en los marcos de asociación, como por ejemplo el concepto de intervenciones “bilaterales” a incluir en el MAP.

21. Se recomienda a la OTC buscar la mejor forma de articular los diferentes mecanismos de rendición de cuentas de forma que se pueda tener una visión conjunta de todas las intervenciones que están bajo el paraguas del MAP y que alcance a todos los actores, tanto internos como externos.

22. Se recomienda aprovechar el contexto de mejora del diálogo entre la SETECI y la OTC, que ha propiciado el MAP, para seguir profundizando en los procesos de reflexión estratégica, mejora de la relación entre los socios, establecimiento de un marco común, la profundización en los Principios de Eficacia y Calidad, y por lo tanto una mejora de la asociación estratégica.

23. Se recomienda a SGCID establecer un proceso de reflexión con los actores y financiadores de la Cooperación Española sobre la pertinencia y adecuación del instrumento MAP para la mejora de la eficacia de la Cooperación Española en su contribución al desarrollo.



Informe completo y otros documentos relacionados se pueden encontrar en:

<http://www.cooperacionespañola.es/es/publicaciones>



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA  
SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



cooperación española



Secretaría Técnica de **Cooperación Internacional**