



3 Informe de Evaluación

Evaluación Conjunta del Fondo Español para la OEA (2006-2011)

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



Organización de los Estados Americanos



Edición: Julio 2013
© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2013
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

El Informe ha sido elaborado por:

RED2RED Consultores

Autoras:

Victoria Sánchez Esteban

Maria Sarabia Barquero

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: 502-13-035-2

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

Tabla de contenido

Lista de Acrónimos utilizados en el Documento	iv
RESUMEN EJECUTIVO.....	II
EXECUTIVE SUMMARY	XI
1. INTRODUCCIÓN AL FONDO ESPAÑOL PARA LA OEA Y A SU EVALUACIÓN	2
1.1. <i>Algunas consideraciones de partida</i>	2
1.1. <i>Descripción del documento</i>	3
1.2. <i>Ficha metodológica</i>	4
1.3. <i>Contexto de creación del Fondo Español para la OEA</i>	7
1.4. <i>Principales magnitudes en relación con el Fondo Español para la OEA</i>	10
2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DEL FONDO ESPAÑOL PARA LA OEA	16
2.1. <i>Dimensión: DISEÑO</i>	16
P.1. Adecuación de la concepción y el diseño del Fondo a los problemas y necesidades a los que se busca dar respuesta	16
P2. Adecuación del Fondo a los principios de la Eficacia y Calidad de la Ayuda	20
P.3. Capacidad de adaptación del Fondo a los cambios producidos en el contexto regional (cambios económicos, políticos, institucionales, etc.).....	26
P4. Grado de ajuste del Fondo a otras actuaciones	29
2.2. <i>Dimensión: ESTRUCTURA Y PROCESOS</i>	30
P5. Ajuste del Fondo y su gestión a las capacidades técnicas y financieras con las que cuentan la CE, la OEA y los beneficiarios del Fondo.....	31
P6. Adecuación de la gestión del Fondo al cumplimiento de sus fines	35
2.3. <i>Dimensión: RESULTADOS</i>	48
P.7. Eficacia general del Fondo.....	48
P8. Grado de conocimiento y valoración del Fondo.....	54
P.9. Incidencia de los cambios generados por la acción del FEPO sobre la eficacia y eficiencia de las operaciones de la organización	59
P10. Capacidad de los resultados obtenidos por las intervenciones financiadas por el Fondo de mantenerse en el tiempo	61
3. CONCLUSIONES, LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES	65
3.1. <i>Conclusiones</i>	65
3.2. <i>Lecciones aprendidas</i>	72
3.3. <i>Recomendaciones</i>	74
SECCIÓN IV. ANEXOS	
4. ANEXO 1. CARACTERIZACIÓN DEL FONDO ESPAÑA PARA LA OEA	84
4.1. <i>Los proyectos financiados por el Fondo España para la OEA</i>	84
4.1.1. <i>Ámbito geográfico de actuación</i>	84
4.1.2. <i>Duración de los proyectos financiados por el FEPO</i>	86
4.1.3. <i>Las Unidades Ejecutoras de los proyectos financiados por el FEPO</i>	87
4.1.4. <i>Sectores apoyados por el FEPO</i>	89
4.1.5. <i>Resumen de las características de los proyectos</i>	94
4.2. <i>Principales procesos implicados en la gestión del Fondo</i>	98
4.3. <i>Elementos estructurales relacionados con el FEPO y su gestión</i>	106
5. ANEXO 2. ASPECTOS METODOLÓGICOS	109
5.1.1. <i>Matriz de evaluación</i>	110

5.1.2.	Listado de fuentes consultadas	117
5.1.3.	Criterios para la sistematización de la información relativa a proyectos: reconstrucción del perfil del Fondo de España para la OEA 2006-2011	119
5.1.4.	Entrevistas celebradas.....	123
5.1.5.	Modelo de encuesta <i>online</i>	125
6.	ANEXO 3. TABLAS DE BASE PARA EL ANÁLISIS DE PROYECTOS	128
6.1.	<i>Tipos de proyectos según sus características.....</i>	<i>128</i>
6.1.1.	Según su duración y naturaleza	128
6.1.2.	Según los contenidos de su componente principal.....	131
6.2.	<i>Tablas utilizadas para la confección de los gráficos incluidos en el informe.....</i>	<i>135</i>
6.3.	<i>Tabla general.....</i>	<i>139</i>
7.	ANEXO 4. ELEMENTOS DE GESTIÓN PRESENTES EN DOCUMENTOS DE GESTIÓN DEL FEPO Y DE LA SG/OEA.....	140
8.	ANEXO 5. FICHAS CONFECCIONADAS	144
8.1.	<i>Tabla de logros o resultados a los que el FEPO ha contribuido o ha favorecido.....</i>	<i>144</i>
8.2.	<i>Fichas elaboradas a partir de las evaluaciones</i>	<i>147</i>
8.2.1.	Fichas identificativas.....	148
8.2.2.	Elementos relacionados con el diseño y la gestión basada en resultados	151
8.2.3.	Elementos relacionados con los resultados de las líneas de proyectos	157
9.	ANEXO 6. MARCO DE REFERENCIA	164
10.	ANEXO 7. FICHA-RESUMEN DE EVALUACIÓN PARA INVENTARIO DE EVALUACIONES DEL CAD/OCDE.....	167
11.	ANEXO 8. PRESENTACIÓN EN <i>POWER POINT</i>	169
12.	ANEXO 9. LISTADO DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	182

Índice de Tablas y Gráficos

Tabla 1.	Cronología de la creación e hitos de evolución del FEPO.....	8
Tabla 2.	Síntesis de las principales características del FEPO, según el análisis de los documentos de formulación de los proyectos.....	14
Tabla 3.	Presencia de los ámbitos temáticos financiados por el FEPO en los Planes Directores de la Cooperación Española	18
Tabla 4.	Objetivos de la Estrategia Multilateral de la Cooperación Española.....	19
Tabla 5.	Financiación por proyectos de los Programas Temáticos del FEPO.....	22
Tabla 6.	Principales hitos en el sistema de seguimiento del FEPO.....	25
Tabla 7.	Evaluaciones llevadas a cabo en el ámbito del FEPO (2010-2012).....	25
Tabla 8.	Elementos clave de las líneas de cooperación de otros donantes de la OEA.....	30
Tabla 9.	Algunos proyectos que recibieron financiación de diferentes vías	36
Tabla 10.	Principales características de los Fondos de la Cooperación Española en América Latina.....	47
Tabla 11.	Proceso anual de gestión del Fondo Español para la OEA	100
Tabla 12.	Contribuciones anuales de España a la OEA según las fuentes.....	120
Tabla 13.	Correspondencia entre las clasificaciones sectoriales del FEPO y las del análisis.....	122
Gráfico 1.	Relevancia presupuestaria del FEPO en el periodo 2006-2011	10
Gráfico 2.	Proporción del peso del FEPO en relación con el de las aportaciones voluntarias de los dos primeros donantes a fondos específicos en el mismo periodo (2006-2011). Datos en porcentajes	11
Gráfico 3.	Peso del FEPO en relación con la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española en el mismo periodo en Latinoamérica y con sus aportaciones a Organismos Internacionales. Datos en porcentajes	12
Gráfico 4.	Contribuciones anuales de España a la OEA en el periodo 2006-2009. Datos en millones de USD	13
Gráfico 5.	Distribución de la aportación del FEPO, según el origen de los Fondos. Cantidades en millones de USD	13

Gráfico 6. Evolución de la proporción anual de la cofinanciación prevista por la SG/OEA a los proyectos del FEPO (%).....	35
Gráfico 7. Nivel de ejecución presupuestaria por año	43
Gráfico 8. Distribución por ámbito territorial de los proyectos desarrollados y media de financiación por tipo de proyecto (USD). 2006-2011.....	84
Gráfico 9. Países con un mayor número de intervenciones planificadas por el FEPO.....	85
Gráfico 10. Distribución de los proyectos aprobados en el FEPO, según su duración planificada	86
Gráfico 11. Distribución de los fondos aportados por el FEPO, según Unidad Ejecutora (%).....	87
Gráfico 12. Distribución de las aportaciones del FEPO 2006-2011 por sectores de actuación.....	89
Gráfico 13. Aportaciones a los sectores con menor presupuesto del FEPO, en millones de USD	94
Ilustración 1. Distribución de los fondos aportados por el FEPO, según Unidad Ejecutora y posición en el organigrama (%).....	88
Ilustración 2. Proceso anual de gestión del Fondo Español para la OEA. De las prioridades anuales al Documento de Proyecto	103
Ilustración 3. Proceso anual de gestión del Fondo Español para la OEA. Del Documento de Proyecto al cierre de las intervenciones.....	105
Ilustración 4. Estructura del trabajo desarrollado para la evaluación del FEPO	109
Ilustración 5. De instrumento financiero a instrumento de cooperación. Situación actual del Fondo Español para la OEA.....	165
Ilustración 6. De instrumento financiero a instrumento de cooperación. Propuesta de actuación para reforzar el proceso.....	166

Lista de Acrónimos utilizados en el Documento

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AICMA	Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonal
CE	Cooperación Española
CEP	Comisión de Evaluación de Proyectos
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CICTE	Comité Interamericano contra el terrorismo
CIDH	Comisión Interamericana de los Derechos Humanos
CIFTA	Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico ilícito de Armas
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DAI	Departamento de Asuntos Internacionales
DCJ	Departamento de Cooperación Jurídica
DCALC	Dirección de Cooperación para América Latina y Caribe
DDHEC	Departamento de Desarrollo Humano, Educación y Cultura
DDI	Departamento de Derecho Internacional
DDSE	Departamento de Desarrollo Social y Empleo
DECO	Departamento para la Cooperación y Observación Electoral
DGPE	Departamento para la Gestión Pública Efectiva

DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
DICE	Departamento de Imagen y Comunicación Estratégica
DOITS	Departamento de Servicios de Información y Tecnología
DPE	Departamento de Planificación y Evaluación
DSDME	Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales
DSGFA	Departamento de Servicios de Gestión Financiera y Administración
DSP	Departamento de Seguridad Pública
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura
FEPO	Fondo de España para la OEA
ICR	Recuperación de costes indirectos (ICR, por sus siglas en inglés)
IINN	Instituto Interamericano del Niño, la Niña y la Adolescencia
IPEP	Informe de Progreso en la Ejecución del Proyecto
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MAPP	Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento para la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
MIB	Misión de Buenos Oficios en Ecuador y Colombia
MoU	Memorándum de Entendimiento (<i>Memorandum of Understanding</i>)
OEA	Organización de los Estados Americanos
OHMA	Oficina de Acción Humanitaria contra las Minas
OMD	Organismos Multilaterales de Desarrollo
OOAA	Organismos Autónomos o Descentralizados
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OTC	Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID
PIFJ	Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales
POA	Plan Operativo Anual
PUICA	Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas
SAF	Secretaría de Administración y Finanzas
SAGP	Sección de Apoyo a la Gestión de Proyectos
SAJ	Secretaría de Asuntos Jurídicos
SAP	Secretaría de Asuntos Políticos
SAPEM	Sistema de Análisis Político y Escenarios Múltiples
SAVIA	Programa " Salud y Vida en las Américas "
SEAEX	Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SEDI	Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral
SEI	Secretaría de Estado para Iberoamérica
SG/OEA	Secretaria General de la Organización de Estados Americanos
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SICREMI	Sistema continuo de reportes de migración internacional de las Américas



SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
SRE	Secretaría de Relaciones Externas
SSM	Secretaría de Seguridad Multidimensional
UNDP	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas



El Fondo Español para la OEA (FEPO) es creado en junio de 2006 mediante la firma de un Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España (MAEC) y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (SG/OEA). Este fondo específico se dirige a la financiación de proyectos y actividades de la OEA, que se encuentren vinculados a las áreas de sostenimiento de la democracia, desarrollo integral y refuerzo de capacidades de recursos humanos e institucionales.

En 2013, la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, a través de su Departamento de Planificación y Evaluación, ha comisionado a la empresa Red2Red Consultores para llevar a cabo la evaluación del citado Fondo, con el fin de:

- ▣ Identificar los principales resultados a los que ha contribuido el Fondo Español para la OEA.
- ▣ Analizar críticamente el funcionamiento del Fondo.
- ▣ Valorar globalmente el propio Fondo como instrumento de cooperación entre España y la OEA, atendiendo a su diseño, a los recursos empleados, a su gestión, a los resultados conseguidos, a las lecciones aprendidas y a su contribución a la implementación de la agenda internacional de eficacia y calidad de la ayuda

Metodología

La evaluación fue orientada por una matriz de evaluación que fue aprobada en la primera fase de los trabajos. La recopilación y el análisis de la información tuvieron lugar entre febrero y mayo de 2013 e incluyó la recogida presencial de información tanto en Washington DC, sede de la OEA; como en Madrid, sede de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y en otros lugares mediante comunicaciones telefónicas o por medios electrónicos.

La evaluación se basó en un análisis documental muy amplio, procedente tanto de la OEA y la Cooperación española como de otras fuentes; en la consulta a un total de 57 informantes, tanto en entrevistas individuales como grupales, la mayoría de ellas presenciales; y en un proceso de encuesta a los representantes de la SG/OEA en los países miembros y a las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID. Además, se procedió a sistematizar y a analizar el total de los 100 proyectos financiados en el ámbito del FEPO, con el fin de extraer sus principales pautas de comportamiento.

Para el análisis de la información se utilizó análisis descriptivo y de contenido, análisis estadístico-descriptivo y triangulación de los datos procedentes de las diferentes fuentes, con el fin de fortalecer la credibilidad de los resultados de la evaluación.

Limitaciones y decisiones metodológicas de superación

Fue necesario enfrentarse a un objeto de evaluación –el FEPO– cuya delimitación requirió de un tiempo que no se había previsto, al menos con la extensión que realmente alcanzó, lo que desplazó en el tiempo otras actividades, especialmente algunas de las relativas al análisis de la información.

Algo similar ocurrió a la hora de tratar de definir la lógica de la intervención, ya que no existía una base clara sobre la que poder construirla (el Fondo no contaba con objetivos finalistas, ni se definían resultados a los que se desease contribuir, por ejemplo). Finalmente se optó por realizar un ejercicio a posteriori, partiendo de los resultados de la evaluación con el objetivo de construir al menos un

marco de referencia del funcionamiento del Fondo en tanto que instrumento de cooperación que pudiera ser de utilidad para su futuro funcionamiento.

Conclusiones

1. El Fondo se crea como una estructura vacía, de límites imprecisos, que se ha ido dotando progresivamente de contenido, en línea con los mandatos de las instituciones, de manera más concentrada de lo aparente

El diseño original del Fondo se corresponde con el de un vehículo de financiación para las actuaciones de la SG/OEA en un ámbito temático muy amplio. En una especie de ‘estructura vacía’ que da cabida a una multiplicidad de intervenciones que se ajustan a los mandatos de la OEA y a los documentos estratégicos de la Cooperación Española y de las estructuras de la SG/OEA. Así, el Fondo se ha ido definiendo progresivamente a partir de las iniciativas y proyectos que financiaba. Han sido éstos los que, en realidad, han ido construyendo su realidad.

Por tanto, el FEPO no nace como instrumento de cooperación. Carece en su nacimiento –y aún hoy– de un marco estratégico general que estructure y guíe su accionar, que establezca qué resultados se quieren obtener y cuál es el modo en el que se pretende alcanzarlos.

Las cifras globales del Fondo –algo más de 50 millones de dólares y 100 proyectos– hablan de una dispersión que no se ajusta totalmente a la realidad. En términos presupuestarios, ha existido una fuerte concentración según diferentes variables y una clara priorización hacia proyectos enmarcados en cinco sectores: Prevención de crisis y Construcción de paz, Derechos Humanos, Seguridad Pública, Desarrollo Legal y Judicial y Sistemas y Procesos Electorales.

2. El FEPO ha mostrado una baja previsibilidad financiera como instrumento y en relación con las iniciativas financiadas. En este último caso, al menos, su previsibilidad hubiera podido ser mayor, lo que también hubiera mejorado la eficiencia general

La baja previsibilidad financiera se muestra en las importantes fluctuaciones anuales y en la inexistencia de un marco financiero plurianual, que han dificultado la asunción de compromisos de financiación de medio plazo con los proyectos. Ello ha coexistido con una clara continuidad de las intervenciones, con apuestas concretas en líneas temáticas plurianuales, que han agrupado la mayor parte de la financiación. Estas líneas temáticas no constituyen programas propiamente dichos, pero sí cuentan con un cierto grado de institucionalización dentro de la Organización y serían susceptibles de ser transformadas en programas.

En términos de eficiencia del Fondo, ello ha supuesto un considerable incremento de la carga de trabajo tanto para las Unidades Ejecutoras como para el departamento gestor.

3. El Fondo Español para la OEA se ha convertido en una palanca de cambio institucional hacia una mayor gestión por resultados, que es todavía incipiente y no se encuentra consolidada

Cuando nace el Fondo España, no cuenta con exigencias específica en términos de su funcionamiento y sistema de gestión. Sin embargo, se producen una serie de circunstancias que hacen que, en la práctica, se convirtiese en un factor clave para comenzar una evolución hacia la gestión por resultados en la institución. No es tanto que el Fondo fuese la causa, sino que fue un instrumento muy oportuno para empezar a trabajar en esa dirección y que sin duda ha contribuido al incipiente cambio que puede percibirse.

4. La Organización presenta importantes debilidades en términos de formulación y monitoreo de los proyectos, lo que disminuye la probabilidad de que se alcancen los resultados deseados

Los proyectos financiados por el FEPO, considerados en conjunto, muestran prácticamente todos los problemas que pueden producirse en términos de diseño y formulación. Además, la aplicación del sistema de seguimiento en el nivel de los proyectos muestra problemas conceptuales, de diseño y de aplicación. Entre los primeros, se identifica con la cumplimentación de los formatos existentes, a los que los equipos de proyectos no les ven utilidad para la gestión de las intervenciones. Entre el resto, existen importantes debilidades a la hora de formular indicadores, pero también discontinuidades en su utilización en el propio seguimiento o para reportar sobre él.

5. En la SG/OEA no existen incentivos institucionales claros que promuevan realmente un enfoque de gestión basada en resultados

Ni que favorezcan una adecuada formulación y seguimiento de los proyectos. Hay proyectos con fuertes debilidades de diseño que han sido aprobados. Hay proyectos con muy malos informes de seguimiento, o sin informes narrativos finales que vuelven a ser aprobados en sucesivas convocatorias. La evolución es positiva pero sigue presente en el discurso la naturaleza política de la Organización, como excusa, al menos en algunas ocasiones, para no seguir las reglas definidas.

6. El modelo de gestión del Fondo ha seguido dos lógicas diferentes, lo que dificultó los avances en la instalación de un enfoque de gestión basada en resultados

Estas dos lógicas se referían al modo de selección de proyectos, y tenían consecuencias en su seguimiento y rendición de cuentas. La diferencia de requisitos emitía un mensaje a la Organización que era contrario al esfuerzo de profesionalización, de racionalización y normalización de los procesos que empezaba a producirse. La disminución progresiva de la cuantía de la financiación aprobada exclusivamente con criterios políticos ha tenido como consecuencia que en el momento actual todos los proyectos han de responder a normas comunes, conocidas por todos.

7. Otras características del Fondo tampoco han contribuido a la calidad de las actuaciones y a la eficiencia del proceso: definición de prioridades anuales demasiado generales y lógica competitiva que lleva a la presentación de proyectos 'de último minuto'

Cada año, todas las unidades que han recurrido al FEPO en anualidades anteriores presentan varios perfiles desde la creencia de que ello incrementa su probabilidad de obtener la aprobación de al menos uno de ellos. Y lo hacen en un marco de prioridades tan amplio que, desde su punto de vista, todos sus proyectos son elegibles. Cuando los proyectos no son aprobados, y no lo son porque “no entraban en las prioridades de la Cooperación Española”, se genera desconcierto y confusión entre estas unidades proponentes. Por otra parte, con unas prioridades más generales, el Departamento de Planificación y Evaluación (DPE) recibe un mayor número de proyectos, lo que significa menores posibilidades de acompañamiento y mayor riesgo de que se produzca un cuello de botella.

Por otra parte, la naturaleza competitiva de la aprobación de los proyectos ha tenido algunos efectos no deseados: se hace competir a proyectos que en realidad vienen siendo financiados desde hace años y constituyen líneas estables de financiación, con financiación pre-acordada y se estimula la presentación de proyectos preparados en el último momento, con formulaciones que, en caso de aprobación, se demuestra que tienen poco que ver con la realidad.

8. Existe un potencial de mejora que se revela en que los resultados de las evaluaciones están siendo aceptados y utilizados para diferentes fines

De manera un tanto sorprendente dada la cultura institucional aún imperante, las evaluaciones han sido muy bien recibidas y se ha entendido su valor, tanto en lo que tiene que ver con algunas de las mejoras propuestas como, de manera más minoritaria, en relación con su capacidad para transmitir credibilidad a partir del propio hecho de haber sido evaluado. El esfuerzo por la realización sistemática de evaluaciones distingue al FEPO de otros Fondos, y puede considerarse un resultado muy positivo que se está extendiendo, además, a los planes de otras cooperaciones.

9. El fondo ha sido flexible y ha tenido capacidad para adaptarse a la naturaleza política de la organización y a su evolución institucional

El Fondo ha sido flexible para la naturaleza política de la Organización. Ha sido flexible y adaptativo a las debilidades internas en términos de formulación, gestión y seguimiento de los proyectos, así como a la evolución de la institución durante sus años de vigencia. Se percibe que esa flexibilidad ha ido disminuyendo a medida que el Fondo se ha ido formalizando y dotando de más normas y las ha hecho cumplir en mayor medida, lo que ha sido un proceso progresivo. En realidad, estas normas vienen siendo las mismas ya desde hace algunos años, y siguen siendo muy flexibles, pero su aplicación se va haciendo progresivamente más sistemática.

Además, el Fondo España ha financiado algunas nuevas iniciativas que no lo estaban siendo por ninguno de los donantes, bien porque se encontrase en fases muy preliminares, bien porque sus resultados no fuesen inmediatos. Una vez que esas iniciativas funcionan durante un tiempo, es más sencillo que otros donantes se unan a ellas y que finalmente se consoliden.

10. El FEPO cuenta con una complementariedad satisfactoria, pero con una nula armonización entre donantes

La complementariedad hacia dentro de la institución se garantiza por la existencia de la Comisión de Evaluación de Proyecto en la que se ven, debaten y valoran todas las iniciativas y se decide cuáles se ajustan en mayor medida a las prioridades políticas de la institución. Por otra parte, existe una baja probabilidad de solapamiento entre las intervenciones de la cooperación bilateral española y la realizada vía OEA, puesto que los proyectos que incluyen ejecución directa en los países casi siempre se enmarcan en iniciativas de ámbito supranacional en sectores tradicionalmente no cubiertos por el apoyo bilateral. Además, en el proceso de aprobación de las iniciativas la Dirección responsable del Fondo en la AECID consulta este aspecto a las direcciones sectoriales.

Sin embargo, la armonización entre donantes es inexistente. El intercambio de información que se produce entre ellos descansa meramente en la voluntad de las partes y en la existencia de unas relaciones cordiales, sin ningún grado de formalidad ni de estructura.

11. El FEPO obtiene resultados valiosos, de muy escasa sostenibilidad, que en algunos casos sería mejorable si se tuviese en cuenta desde el comienzo de las intervenciones

La baja sostenibilidad de los resultados se produce en los ámbitos técnico, económico e institucional. Algunos de estos aspectos son estructurales y de muy difícil intervención. Otros, en cambio, podrían ser mejorados si en la fase de concepción inicial y en la de formulación del proyecto se contemplase la necesidad de que los proyectos generen cambios reales, si se sistematizan las experiencias y los aprendizajes o, incluso, si se decide no comenzar una línea de actuación cuya sostenibilidad se sabe de antemano que será muy débil o inexistente.

Por otra parte, la mayor parte de los proyectos son sostenibles desde una perspectiva político-estratégica, ya que de manera casi absoluta, se encuentran alineados con las prioridades de la organización y este interés se mantiene a lo largo del tiempo.

12. El FEPO ha supuesto un incremento de la visibilidad de España en la OEA, pero la visibilidad del Fondo es muy escasa en los Estados miembros y en la Cooperación Española

El FEPO ha supuesto una mayor visibilidad para España en la SG/OEA, en tanto tercer país que aportaba un mayor volumen de financiación en valor absoluto. Esta calidad de primer donante entre los países observadores le ha otorgado una centralidad en la institución, que difícilmente hubiese logrado de otro modo. También ha supuesto una ‘mejor visibilidad’, ya que era considerado un fondo flexible, próximo y ‘bueno’, que contaba con unas exigencias destinadas a la mejora de la calidad de los proyectos que se financiaban con él, al tiempo que financiaba iniciativas no elegidas por otros, porque tiene confianza en la organización.

Donde el Fondo no cuenta con tanta visibilidad es en la sede de la Cooperación Española y en los países miembros de la OEA, tanto en lo que se refiere a las representaciones de la SG/OEA como en las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID.

Recomendaciones

Estas recomendaciones han sido formuladas en un escenario en el que la existencia del FEPO continúa de forma indefinida y en el que su volumen presupuestario recupera niveles medios. No obstante, se ha incluido una última reflexión desde un escenario distinto, de congelación de la financiación a niveles similares a los alcanzados en la anualidad de 2012.

1. Fortalecer el enfoque estratégico de la OEA al nivel de sus unidades y convertir en programas sus líneas estables de actuación

La SG/OEA intentó en el pasado definir su marco estratégico plurianual, con el fin de contar con orientaciones claras que pudieran alinear al conjunto de la organización hacia la consecución de unos mismos objetivos compartidos. Desafortunadamente, ese intento no prosperó, por lo que ha sido necesario sustituirlo por otras actuaciones que pudiesen tener un valor más o menos equivalente. En ausencia de un Plan Estratégico de la Organización, los planes de las unidades podrían utilizarse con el mismo fin, si bien su alcance es mucho más limitado y se pierde la visión integral.

Además, debería incorporarse un enfoque por programas explícito a determinadas líneas de actuación que llevan varios años de funcionamiento en la organización y que se prevé que continúen. Ello requeriría la definición de los lineamientos conceptuales de los que se parte, y sus objetivos y líneas de trabajo. A partir de esta definición, sería necesario identificar cuáles son los resultados a los que se desea contribuir, así como cuál sería el marco presupuestario necesario para lograrlo.

2. Fortalecer el enfoque estratégico del Fondo Español para la OEA, definiendo cuáles son los resultados de la Organización (o de sus unidades) a los que se quiere contribuir y estableciendo un marco financiero plurianual.

Debería definirse cuál es el o los resultados de la Organización a los que se quiere contribuir con el FEPO y, en consecuencia, construir un marco de referencia. La definición estratégica del FEPO debe contener, como mínimo, los objetivos compartidos por ambas instituciones en los que se pretende trabajar, expresados con claridad y las líneas programáticas o sectoriales prioritarias.

Estos cambios supondrían la firma de una adenda en la que quedase constancia de los elementos que suponen una novedad respecto a la anterior etapa del Fondo. Además, en ella se debería establecer que el FEPO es la única vía para vehicular las contribuciones de España a la OEA, tanto financieras como de otro tipo y debería acompañarse de un marco financiero plurianual cuya duración óptima se ha estimado en cuatro años, con el fin de mejorar la previsibilidad presupuestaria del Fondo. Finalmente, el nuevo acuerdo de cooperación debería describir las nuevas formas de cooperación, que han sido descritas en la siguiente recomendación específica.

3. Introducir nuevas formas de cooperación en el marco del FEPO

Las nuevas formas de cooperación podrían adoptarse progresivamente, a medida que se fuesen dando pasos de mejora. Se plantea conceptualizar el FEPO como un único instrumento financiero y de cooperación, como ya se ha dicho, que cuente con tres formas de financiación e intervención diferenciadas, que en orden de relevancia presupuestaria serían las siguientes:

- ▣ Apoyo a programas de la SG/OEA. En la medida que existiesen programas establecidos, cuyo contenido fuese de interés común y prioritario para ambas partes, se propone trabajar bajo un enfoque más programático, en iniciativas de ámbito interamericano que respondan a líneas de trabajo estructurales de la organización y a las que se aplicaría una auténtica gestión por resultados.

La financiación se pactaría por periodos trienales o cuatrienales, con informes de seguimiento semestrales y un informe narrativo de medio término que permita valorar la marcha de las actuaciones. El libramiento de fondos, al menos durante los primeros años, hasta que este nuevo sistema se consolidase, se realizaría con carácter anual, si bien no sería necesario competir de nuevo por las dotaciones de los años sucesivos.

En el caso de que se detectasen problemas graves de ejecución, de diseño o cualquier otro aspecto que ponga en riesgo la eficacia o eficiencia del proyecto, la financiación de las anualidades sucesivas podría suspenderse en tanto la situación no se aclarase.

Todos estos extremos serían volcados en un Documento de Proyecto (que en este caso sería un Documento de Programa), que sería sometido a la Comisión de Evaluación de Proyectos (CEP) y a la AECID para su aprobación definitiva.

Solamente a título aclaratorio, con esto no se propone alinear la financiación bajo un único programa de cooperación con la SG/OEA, ya que se considera que la organización aún no se encuentra madura para ese compromiso, en términos de capacidad institucional. De lo que se habla es de apoyar los programas que la SG/OEA decidiese promover, ninguno de los cuales existe en la actualidad, con unas condiciones de previsibilidad presupuestaria a cambio de una rendición de cuentas reforzada.

- ▣ Apoyo a proyectos de avance. Los proyectos de avance son nuevas iniciativas que permiten renovar los contenidos del Fondo, al mismo tiempo que explorar nuevos ámbitos de actuación o dar entrada a nuevas propuestas de trabajo.

Estos proyectos deberían someterse a una lógica competitiva, modulada técnicamente. Por ejemplo, los proyectos que no alcancen una puntuación mínima de admisibilidad no podrían pasar a la CEP, si bien las unidades que los proponen podrían solicitar previamente el apoyo del

DPE para el ajuste de su perfil de proyecto. La CEP, tal y como hace en la actualidad, valoraría la relevancia política de las iniciativas, pero no podría aplicarse el criterio de reparto entre unidades.

Un proyecto-tipo, tendría una duración de 24 meses (12 meses de manera excepcional) y, en caso necesario, podría ser continuado por una segunda fase de la misma duración. Esta segunda fase generaría nueva financiación, por lo que sería necesario presentar un nuevo documento de proyecto, que sólo podría aprobarse si el proyecto ha transcurrido razonablemente conforme a lo previsto. Sin embargo, la aparición de problemas no debería considerarse necesariamente como una falencia de estos proyectos, aunque sí lo sería una ejecución o rendición de cuentas descuidada, retrasos injustificados en la ejecución, problemas en el diseño que hubiesen sido evitables, etc.

En estos proyectos es especialmente importante planificar la sostenibilidad de los resultados desde el comienzo. En un periodo máximo de cuatro años –el de su máxima duración– los resultados, el nuevo dispositivo o la nueva metodología debe haber sido apropiados. Cuatro años se considera un periodo razonable para que una nueva iniciativa se desarrolle y se consolide y es por ello que este sería el periodo máximo de financiación, no prorrogable.

- ☐ Aportar otros recursos, normalmente en especie (asistencia técnica, formación, etc.), que no formarían parte del FEPO propiamente dicho, puesto que no serían financiados por él. El FEPO constituiría en este caso la puerta de entrada de estos aportes que no incrementan la financiación pero pueden agregar valor. Así se hace en otros Fondos, donde el gestor se convierte en un facilitador de este proceso y en un aval para la articulación.

De manera transversal, además, se recomienda:

- ☐ Continuar fomentando el enfoque hemisférico o multi-país, ya que es uno de los valores diferenciales de la OEA. Eso no significa que los programas y proyectos apoyados no puedan tener una plasmación en países concretos. De hecho, debería tenerla, pero aprovechando la mirada hemisférica, que permite aportar aprendizajes de otros lugares y efectos de escala que se encuentran mucho más limitados en la cooperación bilateral.
- ☐ Articular las actuaciones que se desarrollen en los países con la cooperación bilateral de la AECID y con los representantes de la SG/OEA en los Estados miembros, ya que unos y otros son quienes cuentan con información de primera mano sobre el estado de situación de las instituciones del país, sobre su agenda política, etc. y, en casos específicos, también con otros organismos en la región.
- ☐ Establecer criterios claros para la focalización de las actuaciones en países concretos.

4. Dar un nuevo paso hacia la gestión por resultados, como única vía para la obtención de financiación, con apoyo por parte de la organización, especialmente de su Secretaría General

El nuevo modelo de financiación propuesto exige que las partes den un nuevo paso hacia la gestión por resultados, con firmeza y también con los apoyos que puedan requerir. Las unidades ejecutoras deben asumir que sólo podrán contar con financiación si los diseños de proyecto que presentan son buenos y sólidos, si se comprometen a realizar un ejercicio serio de seguimiento y, en general, de rendimiento de cuentas y si aceptan tratar de entender que un buen diagnóstico del problema a abordar, una buena formulación y un adecuado seguimiento son elementos que redundan en la calidad de su trabajo y en la mejora de la eficacia y eficiencia de sus resultados.

No es realista exigir ese compromiso, si no se ofrece a cambio apoyo en forma de formación, asistencia técnica o por otras vías que les permitan realizar ese trabajo de la mejor manera posible e incorporarlo a su quehacer habitual. Esta formación debería ser promovida y fomentada por las altas instancias de la Organización, para quienes se podría diseñar una actividad formativa específica.

Y una vez alcanzado el compromiso y aceptado el apoyo, es el momento de mantener la flexibilidad, pero también de hacer valer las reglas del juego. En este sentido, algunos ejemplos de aspectos que podrían ajustarse serían los siguientes:

- Se recomienda ajustar el periodo de transformación del perfil al Documento de Proyecto a la mitad de tiempo (mes y medio en lugar de los tres meses actuales).
- Limitar el número de veces que los documentos son revisados.
- La duración de los proyectos no podrá extenderse más allá de lo establecido por la norma actual (un 50% de la duración aprobada inicialmente).
- Regularizar el periodo de presentación de los informes de seguimiento.
- Replantearse el valor diferencial de solicitar la información por rubros o conceptos de gasto, dada la carga adicional que supone y su alejamiento de la alineación con los procedimientos de la organización.

5. Realizar un nuevo esfuerzo para mejorar la armonización, al menos mediante el establecimiento de un foro de intercambio auspiciado por la SG/OEA

El objetivo de este nuevo esfuerzo consistiría en avanzar en la armonización. Para ello, podría promoverse un mecanismo de coordinación de la SG/OEA con los principales donantes a Fondos Específicos, o al menos con aquellos de ellos que puedan estar interesados. A pesar de que los intentos anteriores de mejora de la coordinación entre donantes no se han visto recompensados por el éxito, cabe la posibilidad de establecer, al menos, un foro de intercambio, donde el anfitrión fuese la SG/OEA, lo que lo dotaría de un mayor grado de formalidad del que disponen las relaciones en la actualidad.

6. Aprender de los errores y de las lecciones aprendidas: mejorar la sistematización, el aprendizaje organizacional y la gestión del conocimiento

Existe un problema de aprendizaje en el marco de la Organización, que no aprovecha las lecciones ya incorporadas en otras unidades o en otros momentos. Eso sucede a todos los niveles: en iniciativas de capacitación, en la celebración de foros, en la puesta en marcha de comunidades de prácticas, en algunas de las actuaciones que suponen una implantación en los Estados Miembros, etc.

Tampoco se han llevado a cabo sistematizaciones del propio Fondo, de sus proyectos y de sus resultados, más allá de la información económica agregada. Es recomendable que, de cara al futuro, la información se encuentre más sistematizada, lo que facilitará su comprensión y análisis.

Se recomienda hacer un esfuerzo para mejorar la gestión del conocimiento de la organización mediante la confección de repositorios, de fichas de lecciones aprendidas o de buenas y malas prácticas, etc. a las que pueda accederse desde la intranet de la organización.

Se recomienda también que se continúe con el esfuerzo emprendido por las evaluaciones, que han ido adquiriendo un enfoque cada vez más sistemático y un valor progresivamente mayor en términos de gestión del conocimiento y de rendición de cuentas.

7. Si el descenso de la financiación se consolida, no es recomendable hacer muchos cambios y es preferible centrarse en pocos proyectos que sean relevantes

En la medida en que las restricciones del presupuesto español lo permitan, se recomienda que se vuelva a aportaciones anuales similares a los valores medios del periodo. Sería deseable que esta vuelta se produjese como muy tarde en 2015, momento en el que la renovación del mandato de la Secretaría General puede arrastrar cambios incluso a este nivel. Hacerlo más tarde puede significar perder el valor diferencial que el FEPO tiene en la actualidad, con objeto de fortalecer la negociación para que se adopten los 'usos y costumbres' adaptados al nuevo modelo.

Mientras tanto, no es recomendable hacer muchos cambios, aunque sí que pueden sugerirse algunos y llamar la atención para tratar de evitar que se produzcan otros. Entre los primeros, se sugiere que dejen de apoyarse proyectos de fortalecimiento institucional en sede y evitar los proyectos que se centren fundamentalmente en la celebración de foros, elaboración de estudios, celebración de encuentros y talleres.

Aunque es una recomendación que puede hacerse extensiva a cualquiera de los escenarios, es especialmente importante en el caso de mantenimiento de la escasez presupuestaria, donde otros cambios pueden ser inviables. Por ello, durante este periodo que se entiende de transición, se considera especialmente importante centrarse en pocos proyectos que sean relevantes, más que en dispersar la financiación, con lo que se conseguirá que el valor aportado sea muy bajo.

The Spanish Fund for the Organization of American States (FEPO) was created in June 2006 with the signing of a Memorandum of Understanding between the Spanish Ministry of Foreign Affairs and Cooperation (MAEC) and the General Secretariat of the Organization of American States (GS/OAS). This particular fund was created to finance OAS projects and activities to support democracy, integral development and strengthening the human resources and institutional capacities.

In 2013, the General Secretariat of the Organization of American States, through its Department of Planning and Evaluation (DPE), commissioned the consulting firm Red2Red Consultores to evaluate FEPO in order to:

- ❑ Identify the main outcomes for OAS from the Spanish Fund's contributions.
- ❑ Critically analyze Fund operation.
- ❑ Globally evaluate the Fund itself as an instrument for cooperation between Spain and OAS, taking into account Fund design and management, resources, outcomes, lessons learned and the Fund's contribution to implementing the international agenda on aid effectiveness and quality.

Methodology

The evaluation was guided by an evaluation matrix approved in the initial phase of the work. The information was gathered and analyzed between February and March 2013 and included collection of information in person at OAS headquarters in Washington DC and at the headquarters of the Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID) in Madrid and elsewhere by telephone and electronic communications.

The evaluation is based on a very broad analysis of documentation from OAS and AECID as well as other sources; the consultation involved a total of 57 informants, in individual and group interviews, most of them in person; and a survey of GS/OAS representatives in OAS member countries and AECID Technical Offices. In addition all the 100 projects financed through FEPO were systematized and analyzed to extract the main patterns of behavior.

The information has been analyzed using descriptive and content analyses, statistical-descriptive analysis and triangulation of data from different sources, in order to strengthen credibility of the evaluation results.

Limitations and methodological decisions to overcome them

It took longer than anticipated to define the object of the evaluation, FEPO, which meant less time for other activities, and in particular some activities concerning analysis of the information.

A similar problem arose in attempting to define the intervention logic, as there was no clear basis on which to construct it (the Fund had no end objectives, nor had any desired outcomes been defined, for example). Finally, it was decided to carry out an a posteriori exercise, based on the evaluation results with the aim of building at least a reference framework for the operation of the Fund as a cooperation instrument that could be useful for its future operation.

Conclusions

1. The Fund was created as an empty structure, with vague limits. Content has been allocated gradually, in line with mandates from the institutions, in a more concentrated manner than first appears

The Fund was originally designed as a funding vehicle for GS/OAS actions in a very broad thematic area. A sort of “empty structure” with room for a wide variety of interventions which meet OAS mandates, Spanish Cooperation strategic documents and GS/OAS structures. Thus the Fund has been defined gradually, through the initiatives and projects it has financed. In fact, it is these projects and initiatives that have made it what it is.

FEPO therefore, was not created as a cooperation instrument. When it was created it lacked, and still lacks, a general strategic framework to structure and guide its actions, to establish desired outcomes and ways of achieving them.

The Fund’s global figures –just over 50 million dollars and 100 projects- speak of a dispersion that does not quite match reality. In budget terms, there has been a strong concentration in different variables clearly prioritizing projects in five sectors: Crisis prevention and Peace-building, Human Rights, Public Security, Legal and Judicial Development and Electoral Systems and Processes.

2. FEPO has shown low financial predictability as an instrument and in relation to the financed initiatives. In this latter case, predictability could have been better and would also have improved its general effectiveness.

Low financial predictability is evident from significant annual fluctuations and the non existence of a multi-year financial framework which has hindered the assumption of medium-term financing commitments with the projects. This situation has co-existed with a clear continuity in interventions, with specific commitments in multi-year thematic lines, which have grouped most of the financing. These thematic lines are not programs strictly speaking, but they do have a certain degree of institutionalization within the Organization and could be made into programs.

In terms of the Fund’s efficiency, it has considerably increased the work load for the Executive Units and the management department.

3. FEPO has become a lever for institutional change towards better results-based management, which is still in the early stages and has not yet been consolidated

When FEPO was created there were no specific demands in terms of its operation and management system. However, a series of circumstances meant that in practice it became a key factor for initiating change towards results-based management in the institution. Rather than the Fund being the cause, it proved to be a very appropriate instrument to begin working in that direction and has undoubtedly contributed to the perceptible beginnings of change.

4. The Organization has significant weaknesses in terms of formulating and monitoring projects, which reduces the likelihood of achieving the desired outcomes

FEPO-funded projects, considered as a whole, show practically all the problems that can arise in terms of design and formulation. Furthermore, there are conceptual problems of design and application with the project monitoring system. One of the problems is that monitoring is identified with completing forms that the project teams do not consider useful for managing the interventions.

Other problems include significant weaknesses in the formulation of indicators and lack of continuity in their use for monitoring or reporting.

5. GS/OAS has no clear institutional incentives to promote a results-based management approach.

Nor are there any incentives to promote appropriate formulation and monitoring of projects. Projects with strong design weaknesses have been approved. Some projects with very poor monitoring reports or no final narrative reports have been approved in successive calls for applications. Evolution is positive but the political nature of the Organization remains present in the discourse as an excuse, at least on some occasions, for not following the rules defined for the management process.

6. The Fund's management model followed two different logics, hindering progress in installing a results-based management approach

These two logics refer to the different procedures for selecting projects, with consequences for monitoring and accountability. The differing requirements sent a message to the Organization that ran counter to efforts to professionalize, rationalize and standardize the processes that were beginning to take place. The gradual reduction in the amount of financing approved exclusively under political criteria has meant that now all projects have to respond to common rules, known to everyone.

7. Other characteristics of the Fund have not contributed to quality of the actions and effectiveness of the process: annual priorities defined too generally and a competitive philosophy have led to the presentation of 'last minute' projects

Every year, all the units that have turned to FEPO in previous years present several project profiles in the belief that it will increase their likelihood of obtaining approval for at least one proposal. And FEPO has such a broad framework of priorities that the units think all their projects are eligible. When projects are not approved and some are rejected because “they do not form part of Spanish Cooperation priorities”, it generates uncertainty and confusion among the proposer units. Furthermore, with such general priorities, the DPE receives a larger number of projects, which means fewer opportunities for guidance and greater risk of bottle necks.

Furthermore, the competitive nature of project approval has had some undesired effects: projects are made to compete although they have been funded for years and constitute stable lines of funding, with pre-agreed financing and the process also encourages the presentation of projects prepared at the last minute with formulations which, if approved, turn out to have little relevance to the real situation.

8. There is potential for improvement, revealed that the evaluation results are being accepted and used for different purposes

Rather surprisingly, given the prevailing institutional culture, the evaluations have been very well received and their value understood, as regards proposed improvements and from a more minority perspective, in relation to their capacity to transmit credibility due to the very fact of having been evaluated. The effort to make systematic evaluations distinguishes FEPO from other funds and can be considered a very positive outcome that is also spreading to other cooperation organizations.

9. The Fund has been flexible and has been able to adapt to the organization's political nature and its institutional evolution

The Fund has been flexible for the Organization's political nature. It has been flexible and adaptive to internal weaknesses in terms of project formulation, management and monitoring and the institution's evolution during its lifetime. That flexibility has been perceived to decrease as the Fund has become formalized and allocated more rules and ensured compliance with them to a greater extent, in a gradual process. In fact, the rules have remained the same for several years and are still very flexible but application has gradually become more systematic.

In addition, FEPO has financed some new initiatives which were not being financed by any donors, either because they were in very preliminary stages or because their outcomes were not immediate. After such initiatives have been functioning for a while, it is easier for other donors to join in and finally they become consolidated.

10. FEPO has satisfactory complementarity, but no harmonization among donors

Inward complementarity is guaranteed by the Project Evaluation Committee (CEP) which sees, discusses and evaluates all initiatives and decides which are best suited to the institution's political priorities. Furthermore, there is little likelihood of overlap between Spanish bilateral cooperation interventions and those carried out through OAS because projects that include direct execution in the countries almost always come under supranational initiatives in sectors traditionally not covered by bilateral support. In addition, in the process of approving initiatives, the AECID department responsible for the Fund consults with the sectoral departments.

However, harmonization between donors is nonexistent. The exchange of information that takes place between donors depends merely on the willingness of the parties and the existence of cordial relations, with no degree of formality or structure.

11. FEPO obtains valuable outcomes, with little sustainability, which could be improved if it was taken into account from the start of the interventions

Low sustainability of the outcomes occurs in the technical, economic and institutional spheres. Some of these aspects are structural and intervention is very difficult. Others, in contrast, could be improved if the initial project conception and formulation stage contemplated the need for projects to generate real changes, if experiences and lessons are systematized or even, if it is decided not to start a line of action when it is known beforehand that it has very weak or nonexistent sustainability.

Most of the projects are, however, sustainable from a political and strategic perspective as they are almost always aligned with the organization's priorities and that interest continues over time.

12. FEPO has increased Spain's visibility in OAS, but the Fund has very little visibility in the member states and in Spanish Cooperation

FEPO has enhanced Spain's visibility in GS/OAS, as the third highest contributor in terms of absolute volume of financing. This capacity as leading donor among observer countries has given it a central role in the institution, which would have been difficult to achieve any other way. It has also meant "better visibility" because the Fund has been regarded as flexible, approachable and 'good' with demands intended to improve the quality of the projects it was financing, while also financing initiatives not chosen by other donors, because it trusts the organization.

The Fund does not have so much visibility at Spanish Cooperation headquarters or in OAS member states, as regards GS/OAS representations and AECID Technical Cooperation Offices.

Recommendations

These recommendations have been formulated in a scenario where FEPO continues in the future and its budget volume recovers average levels. However, a final reflection on a different scenario has been included, where financing is frozen at levels similar to those in 2012.

1. Strengthen the strategic approach of OAS at unit level and turn stable lines of action into programs

In the past GS/OAS attempted to define its multi-year strategic framework to provide clear orientations able to align the entire organization with shared objectives. Unfortunately, the attempt was unsuccessful and has had to be replaced by other actions which may have a more or less equivalent value. In the absence of a Strategic Plan for the Organization, unit plans could be used for the same purpose, although their scope is much more limited and the integral vision is lost.

Furthermore, an explicit program approach should be adopted for certain lines of action that have been operating for several years in the organization and are expected to continue. This approach would require the definition of basic conceptual guidelines, program objectives and lines of work. That definition must then be used to define desired outcomes and the budgetary framework required to achieve them.

2. Strengthen FEPO's strategic approach, defining the Organization (or unit) outcomes it wishes to contribute to and establish a multiyear financial framework

Organization outcomes which FEPO wishes to contribute to must be defined so that a reference framework can be constructed. The strategic definition of FEPO should contain, as a minimum, clearly expressed objectives for the work to be done shared by both institutions as well as key programmatic and sectoral lines.

These changes would mean signing an addendum recording the elements that are new in relation to the Fund's previous stage. The addendum should also establish that FEPO is the only vehicle for Spain's financial and any other contributions to OAS and it should be accompanied by a multiyear financial framework whose optimum duration has been estimated at four years in order to improve the Fund's budgetary predictability. Finally, the new cooperation agreement should describe the new forms of cooperation, which are described in the following specific recommendation.

3. Introduce new forms of cooperation in the FEPO framework

New forms of cooperation could be adopted gradually, as improvements are made. FEPO could be conceptualized as a single financial and cooperation instrument, as mentioned above, with three distinct forms of financing and intervention, which in order of budgetary importance would be the following:

- ▣ Support for GS/OAS programs. When there are established programs, whose content is of common, priority interest for both parties, the proposal is to work with a more program approach, on inter-American initiatives that respond to the organization's structural lines of work and to which genuine results-based management would apply.

Financing would be agreed for three or four year periods, with six-monthly monitoring reports and a mid-term narrative report so that the progress of the actions can be evaluated. Release of funds, at least in the initial years of the new system would be annual, but the projects would not have to compete again for allocations in successive years.

If serious problems of execution, design or any other aspect that might endanger project effectiveness or efficiency are detected, financing in successive years could be suspended until the situation has been remedied.

All these points would be expressed in a Document that would be submitted to the CEP and AECID for their definitive approval.

By way of clarification, the proposal here is not to align financing under a single cooperation program with GS/OAS, as the organization is not considered mature enough yet for that sort of commitment, in terms of institutional capacity. It is rather about supporting programs that GS/OAS decides to promote, none of which currently exist, with budgetary predictability in exchange for reinforced accountability.

- ☐ Support for breakthrough projects. Breakthrough projects are new initiatives that enable the renewal of Fund contents while exploring new areas of action or involving new work proposals.

These projects should submit to a competitive logic that is technically modulated. For example, projects that do not achieve a minimum admissibility score would not be able to go to CEP, although the proposing units could request support from DPE beforehand to adapt their project profile. CEP, as it currently does, would evaluate the political relevance of the initiatives but could not apply the criterion of distribution among units.

A standard project would last for 24 months (12 months exceptionally), which could be renewed for a period of similar duration, generating new financing. In this case, a new project document would have to be presented to generate new financing to the end of the first execution period, which would only be approved if the project has taken place reasonably as planned. Projects should be deemed failures, not necessarily because problems arise, but in the event of careless execution or accountability, unjustified delays in execution, avoidable problems in the design etc.

In these projects it is particularly important to plan sustainable outcomes from the start. In a maximum period of four years (the maximum duration) the outcomes, new device or new methodology must have been appropriate. Four years is considered a reasonable period to develop and consolidate a new initiative and would therefore be the non extendable maximum financing period.

- ☐ Contribute other resources, normally in kind (technical assistance, training, etc.) which would not form part of FEPO as such, as the Fund would not finance them. In this case, FEPO would be the gateway for these contributions that add value without increasing financing. Other funds operate this way, where the fund manager facilitates the process and ensures the link between the fund and the resources.

The following transversal recommendations are also suggested:

- ☐ Continue promoting the hemispheric or multi-country approach as it is one of the distinguishing values of OAS. That does not mean that the programs or projects supported cannot take place in specific countries. In fact, they should, but they should also benefit from a hemispheric perspective, that enables learning to be contributed to other places and scale effects that are otherwise much more limited in bilateral cooperation.
- ☐ Link actions in countries with AECID bilateral cooperation and GS/OAS representatives in the member states, as they all have first-hand information on the position of the country's institutions, its political agenda, etc. And, in specific cases, also with other bodies in the region.

- Establish clear criteria to focus actions in specific countries.

4. Take a new step towards results-based management as the only channel for obtaining financing, with support from the organization, especially the General Secretariat

The proposed new financing model demands that the parties take a further firm step towards results-based management with all the support they may need. Executive units should assume that they can only have financing if they present good, solid project designs, if they undertake to carry out serious monitoring and in general accountability and if they agree to try and understand that a good diagnostic of the problem, good formulation and appropriate monitoring will affect the quality of their work and improve the effectiveness and efficiency of the outcomes.

It is not realistic to demand this commitment without offering in exchange support for training, technical assistance or other ways of helping them to perform this work as well as possible and include it in their day-to-day routine. This training should be promoted and encouraged by the senior levels of the Organization, for whom a specific training activity could be designed.

And when the commitment has been achieved and support accepted, that is the moment to remain flexible, but also to enforce the rules of the game. In this regard, some examples of aspects that could be adapted include:

- The period for adapting the profile to the Project Document should be halved (one and a half months rather than the current three months).
- Limit the number of times documents are reviewed.
- Project duration may not extend beyond the period in the current rules (50% of the initially approved duration).
- Regularize the period for presenting monitoring reports.
- Reconsider whether it is worth requesting information under headings or expenditure concepts given that it represents an additional burden and is out of alignment with the organization's procedures.

5. Make new efforts to improve harmonization, at least by establishing an exchange forum hosted by GS/OAS

These new efforts are aimed at moving toward harmonization. A coordination mechanism for GS/OAS and main donors to Specific Funds, or those who are interested at least, could be promoted. Despite the lack of success with previous attempts at improving coordination between donors, an exchange forum, with GS/OAS as the host, could be established to formalize relations more than they are at present.

6. Learn from errors and lessons learned: improve systematization, organizational learning and knowledge management

There is an organizational learning issue, because GS/OAS does not benefit from lessons already included in other units or at other times. This learning issue occurs at all levels: in training initiatives, holding forums, starting up communities of practices, in some actions that involve implementation in member states, etc.

Nor has the Fund itself, its projects and outcomes been systematized beyond aggregated economic information. In the future, information should be more systematized to facilitate understanding and analysis.

Efforts should be made to improve knowledge management in the organization by producing repositories, records of lessons learned or of good and bad practices, etc. accessible through the organization's intranet.

Evaluation efforts should continue as the evaluations have been acquiring an increasingly more systematic approach and progressively greater value in terms of knowledge management and accountability.

7. If the decrease in financing becomes consolidated, it is advisable not to make many changes but to concentrate on a few relevant projects

Insofar as restrictions in the Spanish budget allow, annual contributions should return to average levels for the period. It would be desirable for this return to occur by 2015 at the latest, the time when the renewal of the General Secretariat's mandate may bring changes even at that level. Any later might mean losing the differential value that FEPO currently has and such a return would strengthen negotiations to ensure the adoption of "habits and customs" adapted to the new model.

Meanwhile, it is not advisable to make many changes, although some changes can be suggested and attempts can be made to prevent others from happening. Suggested changes include removing support for institutional strengthening at the headquarters and avoiding projects that focus mainly on holding forums, producing studies, holding meetings and workshops.

Although this recommendation can be extended to any scenario, it is particularly important in the case of continuing budgetary limitations, where other changes may not be feasible. Therefore, during this period, understood as a transition period, it is considered particularly important to concentrate on a few relevant projects rather than disperse financing, which would give very low added-value.

1. INTRODUCCIÓN AL FONDO ESPAÑOL PARA LA OEA Y A SU EVALUACIÓN

1.1. Algunas consideraciones de partida

Este es el informe que cierra el trabajo llevado a cabo por Red2Red Consultores para la Evaluación del Fondo Español para la OEA 2006-2011 (FEPO) que, según lo expresado en los Términos de Referencia tiene por **objeto**:

- ▣ Identificar y medir los resultados a los que ha contribuido el Fondo Español para la OEA.
- ▣ Analizar críticamente su funcionamiento, prestando especial atención a la formulación, diseño, implementación y gestión de las programaciones anuales.
- ▣ Valorar globalmente el Fondo como instrumento de cooperación entre España y la OEA.

Con ello se pretende realizar un ejercicio de aprendizaje institucional, así como rendir cuentas de lo sucedido y de lo obtenido durante el periodo considerado. Esta evaluación se produce en un momento de transición, en el que la dotación financiera del FEPO se encuentra en su mínimo histórico y en el que su futuro parece algo más incierto que en años pasados. Sin embargo, para realizar esta evaluación **se ha partido de la hipótesis de que el futuro del Fondo está asegurado** y de que, además, volverá a valores de financiación similares a los del pasado en un periodo razonable, tan pronto como las circunstancias lo permitan.

Las razones para tomar esta hipótesis como punto de partida son varias, y se encuentran conectadas entre sí. En primer lugar, los términos de referencia (TdR) de la evaluación no interrogan, directa o indirectamente, sobre la conveniencia o no de su continuidad, y tampoco se ha detectado ninguna otra información que contradiga su mantenimiento. En segundo lugar, una evaluación orientada a este fin hubiera contado, previsiblemente, con algunas preguntas diferentes a las incluidas en los TdR. En tercer y último lugar, el mantenimiento del Fondo con valores como los existentes en la actualidad, podría poner en duda la conveniencia de su propia existencia y, desde luego, dificultaría la introducción de algunas de las mejoras que se proponen. Por estas razones, ya desde el comienzo de los trabajos se hizo explícito por parte del equipo evaluador que éste sería el enfoque adoptado, y así fue acordado con los comanditarios de la evaluación en la Secretaría General de la OEA (SG/OEA). Este informe responde, precisamente, a este enfoque.

Por otra parte, se desea resaltar el **trabajo de adaptación metodológica y de enfoque** que ha sido necesario realizar en algunos momentos del proceso de evaluación. La primera de las adaptaciones fue la sustitución del análisis de una muestra de proyectos por la del conjunto de los proyectos aprobados, bien es cierto que con objetivos y utilidades diferentes.

El análisis planteado inicialmente perseguía conocer, especialmente, los problemas de diseño y de gestión que hubieran podido producirse en los proyectos financiados por el FEPO, puesto que se contaba con indicios de que estos problemas existían. Sin embargo, tras la revisión de la información y la celebración de las primeras entrevistas realizadas en la primera fase de los trabajos, se constató que los informes de evaluación con los que se contaba ya recogían ampliamente este aspecto.

Sin embargo, no se contaba con información sobre qué había sido y qué había pretendido el Fondo Español para la OEA durante sus años de existencia. La indefinición abarcaba tanto el planteamiento de lo que se quería conseguir como el medio para conseguirlo. Conocer esta información constituía un punto de partida imprescindible para tratar de responder, al menos parcialmente, algunas de las

preguntas de evaluación planteadas. La decisión, acordada durante el *debriefing* de la primera visita a la sede de la SG/OEA fue sustituir el análisis de los proyectos por el del comportamiento presupuestario del Fondo, de manera que, a partir de ahí, pudiera extraerse su caracterización básica.

La indefinición del FEPO que acaba de mencionarse ha sido también la causa de otras dificultades a las que ha tenido que enfrentarse esta evaluación, relativas a la **gran diferencia existente entre las demandas de la evaluación** –y, en consecuencia, también de la propuesta realizada, que daba respuesta a la demanda- **y la realidad del Fondo**. A lo largo del documento se mencionarán estas diferencias y el modo en el que el equipo evaluador ha ido dando respuesta a los problemas surgidos: imposibilidad de reconstruir la lógica de intervención, dificultades para aplicar un enfoque de gestión basada en resultados, etc.

Desde otro punto de vista, **con esta evaluación culmina una primera etapa**, puesto que durante los últimos años se han realizado evaluaciones de las principales líneas de actuación financiadas por el Fondo. Existen otros dos procesos de evaluación que también pueden incluirse en esta primera etapa. Uno de ellos se encuentra en desarrollo y el otro está pendiente de lanzamiento. Son, respectivamente, las evaluaciones de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA o MAPP-Colombia) y la del Programa “Salud y Vida en las Américas” (SAVIA).

1.1. Descripción del documento

La estructura de este documento es la siguiente:

1. Este primer capítulo introductorio, se completa con una breve síntesis metodológica y con una breve introducción al Fondo, que incluye una breve descripción de su contexto de creación y de los principales hitos que ha conocido durante su desarrollo, así como sobre su relevancia presupuestaria. Se incluye también un cuadro resumen, que sintetiza algunos de los resultados obtenidos del análisis de los proyectos (en concreto, de sus documentos de formulación), que se presentan de manera desagregada en la sección de anexos.
2. El segundo capítulo incluye los **resultados de la evaluación** y es el más extenso del documento. Siguiendo el enfoque de nuestra propuesta, ha sido estructurado según las dimensiones del instrumento y, dentro de cada una de ellas, por preguntas de evaluación.
3. El tercer capítulo es el dedicado a **conclusiones y recomendaciones**. Se puede considerar que, junto con el bloque anterior, constituye el informe de evaluación propiamente dicho.
4. La cuarta y última sección contiene todos los **anexos** que se han considerado necesarios para complementar y sustentar el informe de evaluación. De manera muy breve, se han agrupado del siguiente modo:
 - El Anexo 1 contiene los resultados del análisis de los documentos de formulación de los proyectos, así como del análisis de sus procesos y de algunos elementos estructurales. Se recomienda su lectura a las personas que no se encuentren familiarizadas con el Fondo Español para la OEA. Además del análisis, se ha confeccionado una doble categorización de los proyectos, que es utilizada en diversos lugares del Informe de Evaluación.
 - El Anexo 2 completa la información metodológica incluida en el siguiente apartado. Da cuenta, además, del alcance de la utilización de las diversas fuentes y soportes de información, y describe el proceso de reconstrucción llevado a cabo para la confección de la base de proyectos.

- ❑ El Anexo 3 incluye todas las tablas en las que se basan los gráficos incluidos en el informe. La tabla general de los proyectos, que también es mencionada allí, ha sido facilitada en formato electrónico.
- ❑ El Anexo 4 incluye una tabla en la que se han compilado todos los elementos de gestión que han afectado al FEPO desde su creación, con indicación de su sustento documental.
- ❑ El Anexo 5 incluye un conjunto de fichas resumen tanto de los resultados de las evaluaciones que se han llevado a cabo durante estos años como de diversas informaciones recogidas mediante las entrevistas realizadas.
- ❑ El Anexo 6 incluye el que se ha denominado ‘Marco de Referencia’ que sustituye al modelo teórico que se pretendía elaborar inicialmente.
- ❑ Por último, los Anexos 7 y 8 incluyen, respectivamente, la ficha-resumen para el inventario de evaluaciones del CAD/OCDE y el soporte de la presentación de la evaluación realizada en la sede de la SG/OEA.

1.2. Ficha metodológica

En este apartado se incluyen únicamente una síntesis de los principales elementos metodológicos; síntesis que permita al lector conocer el modo en el que se ha llegado a los resultados, conclusiones y recomendaciones que aquí se presentan. Esta evaluación ha resultado sencilla en cuanto a su enfoque metodológico, pero ha contado con importantes complejidades, que en parte se anticipaban, pero que han ido más allá de lo esperado. En referencia a la sencillez metodológica, las fuentes de información que se han utilizado han sido básicamente de tres tipos:

- ❑ **Información documental:** político-estratégica y programática, documentos de gestión, documentos que sustentan el proceso de gestión de los proyectos, informes de las evaluaciones desarrolladas en el marco del FEPO o en otros fondos, financiados o no por la Cooperación Española y otros documentos complementarios.
- ❑ **Entrevistas.** Se ha entrevistado a un total de 57 personas, entre la Cooperación Española y la OEA, además de algunos otros perfiles como el de los representantes de otras cooperaciones que son también donantes de la Organización. La gran mayoría de estas entrevistas han sido presenciales, celebradas en Washington DC o en Madrid. Las únicas excepciones han sido las de las personas que en la actualidad o de manera permanente se encuentran desarrollando su actividad en una ubicación distinta. En este caso se encontraban, por ejemplo, la anterior gestora del Fondo, el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y la Adolescencia (IINN) o la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Las entrevistas fueron grupales en algunos casos, bien a petición del equipo de evaluación, bien a instancias de los propios entrevistados. Entre las primeras, se enmarcan las que se realizaron a los integrantes de un mismo departamento –como en el caso del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO), por ejemplo- y entre los segundos la celebrada con el Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Seguridad Multidimensional y su equipo.



inalmente, se llevó a cabo un proceso de **encuesta telemática** a las estructuras de ambas organizaciones en el terreno. Se optó por esta vía de recogida de información porque el ámbito de la indagación era muy concreto y los destinatarios de las encuesta un colectivo muy próximo que, además, fue animado a la participación por parte de las organizaciones que comisionaban la evaluación.

En cuanto a los elementos cuya complejidad ha resultado mayor de la prevista han sido dos. De un lado, el proceso de **caracterización y establecimiento del perímetro del objeto de evaluación**: el Fondo Español para la OEA (que sustituyó al análisis de una muestra de proyectos). No resultó nada fácil porque la información resultaba fragmentada y en muchas ocasiones contradictoria. Afortunadamente el proceso de recolección de los documentos de gestión de los proyectos resultó sencillo, ya que fue el DPE y el actual gestor del FEPO quienes facilitaron la información. Sin embargo, su análisis y agregación presentaron múltiples dificultades.

A pesar de la dificultad del ejercicio y de que ha consumido muchos más recursos de los previstos -lo que se ha convertido en una dificultad para la evaluación en su conjunto- este ejercicio de sistematización se ha considerado imprescindible para la comprensión del FEPO y para poder aplicar la mirada evaluadora.

El otro elemento que ha resultado de gran complejidad ha sido el propio **análisis de la información**, ya que su volumen era enorme, en ocasiones difícilmente sistematizable y contrastar y triangular las informaciones, con el objeto de que confirmarlas, se convertía en un ejercicio realmente arduo.

El **alcance de la evaluación** comprende el análisis del Fondo España para la OEA, desde su creación en septiembre de 2006, hasta la finalización de la anualidad de 2011, que en buena medida se ha desarrollado durante 2012. Desde la confección de la propuesta se tenía claro que nuestro objeto de análisis y evaluación era el FEPO en su conjunto, en tanto que instrumento financiero de cooperación, y no las unidades que lo componían, es decir, los proyectos. De hecho, **los proyectos sólo se han tenido en cuenta en la medida que servían para analizar el instrumento**. Eso significaba dejar fuera el análisis en los países, lo que incluye también a las instituciones receptoras de los proyectos. Las razones para hacerlo así eran múltiples, pero por mencionar sólo dos de ellas:

1. Prácticamente en todos los casos en los que una institución de un Estado miembro ha recibido un apoyo directo a través de un proyecto financiado por el FEPO, se ha encontrado enmarcado en un proyecto más amplio que ha sido incluido en una de las evaluaciones que se han venido desarrollando durante los tres últimos años. En esas evaluaciones este análisis era, por definición, más profundo que el que hubiera podido hacerse simplemente mediante una entrevista telefónica con los representantes de esas instituciones. En consecuencia, la celebración de una entrevista adicional, sin más elementos de análisis, podía ofrecer una imagen distorsionada y no necesariamente coincidente con las evaluaciones realizadas, lo que podía suscitar dudas y eventuales problemas de confianza.

En este sentido es especialmente paradigmático el caso del MAPP-Colombia, por su complejidad y porque no se cuenta con un informe de evaluación, precisamente porque ésta se encuentra actualmente en proceso.

2. Estas entrevistas podían introducir elementos de distracción y eventualmente de distorsión del enfoque elegido por el equipo de evaluación, que había sido presentado y valorado por parte de la OEA.

Más que hablar de las limitaciones al alcance, que no han sido relevantes en relación con lo previsto, se desea hablar de algunas **dificultades a las que ha tenido que enfrentarse el proceso de evaluación**. Sobre la reconstrucción de la información no vamos a insistir, ya que se ha descrito en este mismo apartado. Sí se quiere mencionar de nuevo la lejanía existente entre la realidad del Fondo y dos aspectos que se incluyeron en la propuesta metodológica inicial.

1. El primer aspecto se refiere a las dificultades encontradas a la hora de reconstruir la lógica de intervención del Fondo, tal y como era solicitado en los Términos de Referencia. Para satisfacer este requisito, el equipo evaluador propuso utilizar la teoría del programa. El esfuerzo no pudo materializarse en una teoría real, puesto que ésta no existía, y ni siquiera existía realmente una lógica de intervención que pudiese reconstruirse. La solución finalmente adoptada ha pasado por la construcción a posteriori de un marco de referencia simplificado, que recoge las conclusiones y recomendaciones de esta evaluación y las reestructura tomando al FEPO como instrumento de cooperación.
2. El segundo tiene que ver con haber adoptado un enfoque de gestión basada en resultados para analizar el Fondo. En realidad, a pesar de que se han realizado esfuerzos en esta dirección, los avances conseguidos son todavía modestos, por no decir incipientes. Por ello, adoptar esta mirada suponía que el Fondo salía 'menos favorecido' de lo que debía, a juicio del equipo evaluador. En consecuencia, se ha optado por flexibilizar el enfoque, con el objetivo de tratar de ofrecer una imagen más fiel del estado de situación real del Fondo Español para la OEA.

Finalmente se quiere hacer mención de las dificultades para aplicar un **enfoque de género y derechos humanos** en la evaluación. En la fase preliminar de los trabajos, se analizó la evaluabilidad del Fondo desde este doble punto de vista, con el fin de determinar si era viable y existían posibilidades de recopilar información útil para la evaluación. Se llegó a la conclusión de que no se daban las condiciones para poder aproximarnos al Fondo incorporando estas dimensiones. Las razones para ello eran las siguientes:

1. El análisis de FEPO se realizaba a nivel de instrumento, tomando como materia prima sus pautas de financiación, pero sin descender al nivel de las intervenciones concretas y sus beneficiarios directos, que es donde se plasman estas consideraciones.
2. No se disponía de información desagregadas por sexo.
3. Los formularios de los proyectos consideraban bajo el apartado de "consideraciones especiales" la equidad de género. Sin embargo, este aspecto es obviado en un buen número de ocasiones o cumplimentado sin reflexión, y ello a pesar de la existencia de un Manual que fue elaborado específicamente con este fin en 2010. En consecuencia, estas dimensiones -igualdad de género y derechos humanos- no eran elementos explícitos del diseño del programa, estando ausente en la lógica de intervención y de la cadena de resultados.

En consecuencia, se concluyó que no era posible evaluar el Fondo incorporando estas dimensiones en el análisis. En el caso concreto de la igualdad de género, se constata que esta dimensión no ha estado presente en el proceso de planificación, implementación y seguimiento de las iniciativas, a excepción, en todo caso, del 4,4 % del presupuesto destinado a proyectos con esta temática. Por otra parte, los Derechos Humanos constituyen una parte fundamental de las operaciones de la OEA, si bien eso no significa necesariamente que todos sus proyectos incorporen esta dimensión a lo largo del ciclo completo de los proyectos.

Como se decía en el apartado anterior, en el Anexo 2 se incluye información complementaria a la expresada aquí, que matiza y complementa el enfoque metodológico adoptado.

1.3. Contexto de creación del Fondo Español para la OEA

Las relaciones entre España y la OEA se remontan a varias décadas atrás, tanto por constituir uno de los primeros observadores permanentes de la organización –desde 1972-, como por haber realizado aportaciones a las actuaciones de algunos departamentos de la organización. Sin embargo, no es hasta la década de los 2000 que las relaciones –y las aportaciones- comienzan a intensificarse de manera significativa, en un proceso que culmina con la firma en junio de 2006 de un Memorandum de Entendimiento entre España y la Organización de Estados Americanos, para el establecimiento del Fondo Español, destinado a “la financiación y ejecución de proyectos y actividades que lleve a cabo la SG/OEA en el ámbito de la Organización y en los Estados Miembros”.

Pero para llegar a esta firma, ha sido necesario que el contexto de ambas partes fuese propicio para alcanzar un acuerdo. Por la parte española, a partir de 2005 cambia la relevancia política de la Cooperación al Desarrollo y, con ella, se incrementan de manera espectacular los recursos aportados con este fin. Cambia también la prioridad otorgada a la cooperación multilateral, mediante el apoyo a organizaciones internacionales. En la SG/OEA, por su parte, está en marcha un proceso de reorganización interna de la institución que pasa, entre otros elementos, por la concentración de las vías de financiación y de toma de decisiones.

La creación de un Fondo era un recurso utilizado por otros donantes, un recurso que ofrecía algunas ventajas potenciales, como simplificar la gestión, potenciar la apropiación de las actuaciones o proporcionar un enfoque más global. Sin embargo, era un recurso en el que no existía experiencia por ninguna de las dos partes, ya que era inédito en la SG/OEA y sólo estaban comenzando las primeras experiencias en el caso español.

Esa es una de las razones mencionadas para justificar lo vago de su definición y la falta de concreción que muestra tanto en sus objetivos, como en los resultados que se desea alcanzar, así como en lo que se refiere a los temas prioritarios de intervención conjunta. Y es seguramente también una de las causas del proceso de definición progresiva que ha ido experimentado desde su creación. A continuación se incluye una cronología de los principales hitos que ha sido posible rastrear en relación con el FEPO, en la que se han incluido no sólo los relacionados con la estructura y el funcionamiento general del Fondo, sino también otros que tienen que ver con los procesos de gestión de la SG/OEA y que serán comentados en capítulos subsiguientes. De este modo, se cuenta con el mapa completo de los principales hitos de su desarrollo.

Tabla 1. Cronología de la creación e hitos de evolución del FEPO

AÑO	OEA	COOPERACIÓN ESPAÑOLA
2005	Creación del Departamento de Planificación y Evaluación (DPE), dependiente directamente de la Secretaría General, en cuyo Gabinete se integra. Se constituye la Comisión de Evaluación de Proyectos (CEP), que entra en funcionamiento a comienzos del siguiente año.	Entra en vigor el II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008), con un nuevo énfasis en lo multilateral España es país firmante de la Declaración de París
2006	Creación del FONDO ESPAÑOL DE LA OEA	
2007		Actúan tres vías de financiación: ventanilla política, ventanilla cooperación y Subvención de Estado también para cooperación
	En diciembre se aprueba el primer Programa Operativo Anual del FEPO, que incluye únicamente las intervenciones incluidas en la Ventanilla de Cooperación. Desde este momento, cada año se aprueba un POA	
2008	En febrero, el DPE publica ' <i>Guía para la Elaboración de Proyectos</i> '	
2009	El DPE empieza a formar parte de la Secretaría de Administración y Finanzas (SAF)	Se publica la Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo, con objetivos y orientaciones para trabajar con OMD. Entra en vigor el III Plan Director (2009-2012), con una sección dedicada a Cooperación Multilateral y otra a la importancia de la Gestión Por Resultados
	En diciembre se firma la primera acta de una Comisión Mixta del FEPO. Entre sus contenidos, se menciona la necesidad de seguir el modelo de Documento de Proyecto ya existente en la SG/OEA y se establecen los porcentajes de pago del presupuesto anual aprobado en cada proyecto. También se establece que el seguimiento y evaluación del Fondo se financiará con cargo a los ICR ¹ y se aprueba el lanzamiento de las dos primeras evaluaciones durante 2010, que ya cuentan con un enfoque temático.	
2010	En Enero se publica el ' <i>Instructivo para el llenado del Informe de Progreso en la Ejecución del Proyecto</i> ' (IPEP). En Diciembre, memo comunicando la política general de la AECID para la ejecución de proyectos financiados por el FEPO y ' <i>Manual para la Transversalización del Enfoque de Igualdad de Género en el Ciclo de Proyecto</i> '.	
	La Comisión Mixta 2010 constata que es la primera vez que se integran todas las contribuciones financieras de España a la SG/OEA. Las dos ventanillas existentes se consolidan en una sola: la de Cooperación. Se mantiene residualmente la subvención de estado. Se aprueba que se planifiquen y presupuesten las actividades de seguimiento y evaluación del Fondo, dedicándoles un 5% del presupuesto anual. Comienza la reducción de fondos destinados al FEPO	

¹ Recuperación de costos indirectos.

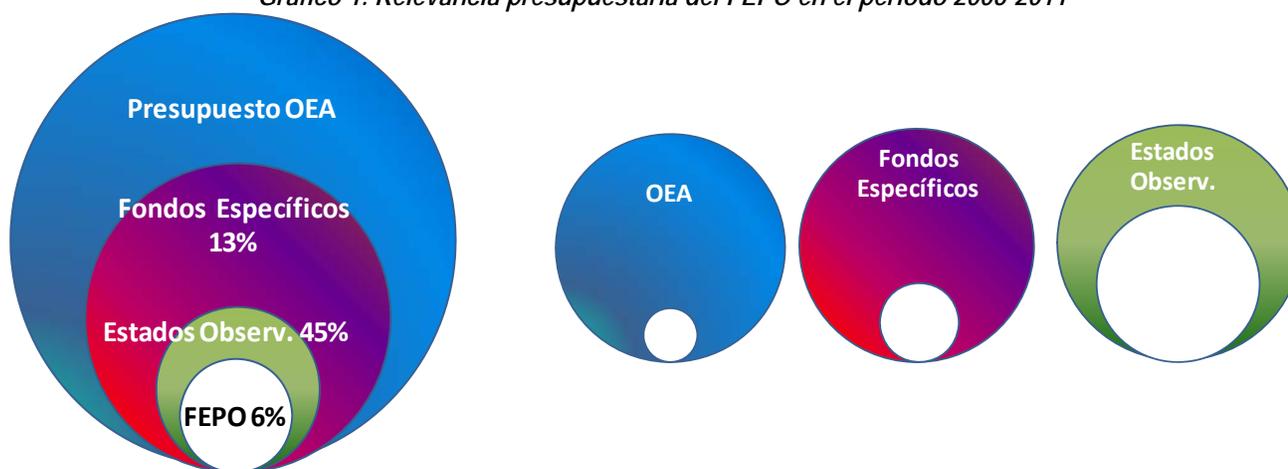
AÑO	OEA	COOPERACIÓN ESPAÑOLA
2011	<p>Como continuación de las dos evaluaciones ya realizadas, el DPE comienza un programa de evaluaciones sistemáticas de los proyectos con una visión sectorial</p> <p>En Noviembre, memo del DPE sobre seguimiento y justificación de los proyectos del FEPO.</p>	
2012	<p>La Comisión Mixta 2011 menciona por primera vez la necesidad de que el FEPO –representado por su administrador- presente a los responsables del Fondo en la AECID estados financieros anuales y un informe general del estado de ejecución de las actividades financiadas, así como un estado financiero general sobre la contribución de esa Comisión Mixta.</p> <p>Se menciona también la necesidad de presentar un informe general sobre el cumplimiento de la programación incluida en la Comisión Mixta y un informe de cada intervención.</p> <p>En Junio, el Gerente Ejecutivo del Fondo envía un memo a la Oficina del Inspector General de la OEA, con el fin de que integre las actuaciones del FEPO en su Plan de Trabajo.</p>	
2013	<p>Memo del DPE recordando de manera formalizada el formato y propósito de la elaboración de informes financieros de los proyectos financiados por el FEPO.</p>	

Fuente. Elaboración propia, a partir de los documentos de gestión del Fondo y otras fuentes documentales.

1.4. Principales magnitudes en relación con el Fondo Español para la OEA

Para la realización de esta caracterización del Fondo se han utilizado como fuente las cifras oficiales, facilitadas por los gestores y responsables del Fondo Español para la OEA o por fuentes publicadas por la Organización. Según ellas, en el periodo 2006-2011, España ha contribuido al trabajo de la Organización de Estados Americanos con una financiación global de 50.537.450 USD², según fuentes del Fondo³, lo que ha supuesto el 44,6% del total de los fondos específicos⁴ aportados por los Estados Observadores Permanentes, un 12,7% de todos los fondos específicos a los que ha tenido acceso la Organización y equivale a un 5,8% del presupuesto general de la OEA para el mismo periodo (que incluye, al menos, los fondos regulares⁵ y los fondos específicos (875,2 millones de USD⁶).

Gráfico 1. Relevancia presupuestaria del FEPO en el periodo 2006-2011



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por el Departamento de Servicios de Gestión Financiera y Administración

Un 6% del presupuesto de una organización internacional como la OEA es una proporción nada desdeñable, en términos de incremento de su capacidad de actuación en el periodo, pero la relevancia de esta cifra puede matizarse si se piensa que la aportación española era la mayor entre

² Relación de contribuciones voluntarias y subvenciones de estado canalizadas a través del Fondo Español para la OEA en el periodo 2006-2011.

³ Cuando se utiliza el Fondo como fuente, la información habrá sido facilitada por el DPE o por el Gestor del FEPO indistintamente.

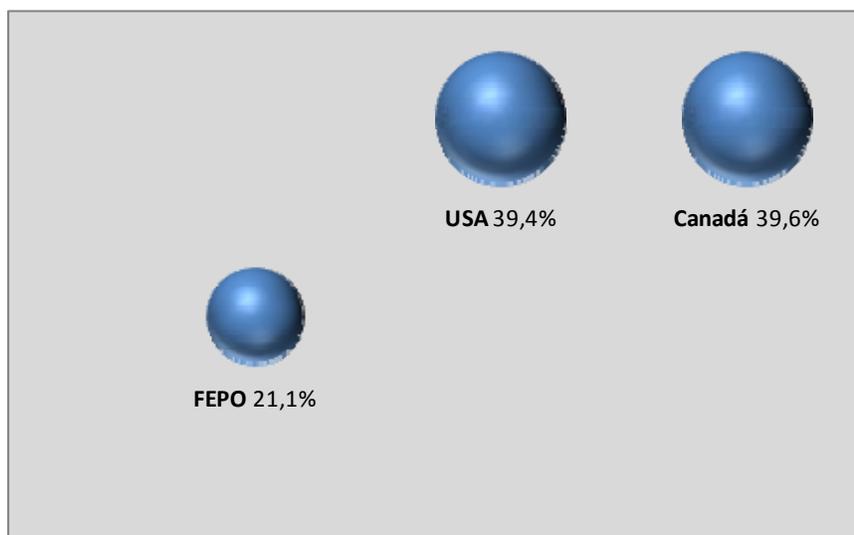
⁴ Los Fondos Específicos de la OEA "están constituidos por contribuciones especiales [...] destinadas a realizar o reforzar actividades o programas de cooperación para el desarrollo de la Secretaría General y de otros órganos y entidades de la Organización que tengan interés en la disposición de esos fondos [...]". Normas Generales para el Funcionamiento de la SG/OEA, aprobadas por la Asamblea General mediante la resolución AG/RES 123 (III-O/73) y sucesivas modificaciones.

⁵ El Fondo Regular está constituido principalmente por las cuotas recaudadas de los Estados Miembros e incluye los aportes de otros fondos por servicios de dirección técnica y apoyo administrativo prestados por la Secretaría General. [...] El destino de este Fondo es financiar los servicios regulares de la Secretaría y de apoyo general prestados por ésta; la dirección técnica y el apoyo administrativo de los programas; y programas de desarrollo integral de naturaleza multilateral [...] según se identifiquen específicamente en el programa-presupuesto aprobado. Normas Generales para el Funcionamiento de la SG/OEA, aprobadas por la Asamblea General mediante la resolución AG/RES 123 (III-O/73) y sucesivas modificaciones.

⁶ Departamento de Servicios Financieros, Secretaría de Administración y Finanzas, SG/OEA, "OAS Finances at a glance". Tomado de Memoria de Resultados Fondo Español-OEA, 2006 a 2011. Diciembre 2012.

los Estados que contaban con un estatus similar –el de Observador Permanente- y que ocupaba la tercera posición como donante individual de fondos específicos tras Canadá y Estados Unidos⁷, en comparación con cuyo volumen se muestra la aportación de España en el gráfico siguiente⁸.

Gráfico 2. Proporción del peso del FEPO en relación con el de las aportaciones voluntarias de los dos primeros donantes a fondos específicos en el mismo periodo (2006-2011). Datos en porcentajes



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por el Departamento de Servicios de Gestión Financiera y Administración.

Estos elementos han supuesto que el FEPO haya sido un fondo de gran relevancia cuantitativa interna, en tanto que aportación única que incrementaba la capacidad de actuación de la OEA. A pesar de eso, y a juzgar por la mayor parte de las declaraciones recogidas, su relevancia cualitativa, especialmente en términos de la percepción de la propia organización, ha sido aún mayor. Como afirmaba uno de los informantes:

"Cuantitativamente su peso es relativo, porque parte del presupuesto de la OEA está atado. Si sacamos la financiación atada donde la OEA solo administra [...], el monto del FEPO es grande en los fondos específicos. España fue durante muchos años el principal donante de los estados no miembro [...]. Aportaban más otros países pero eran miembros."

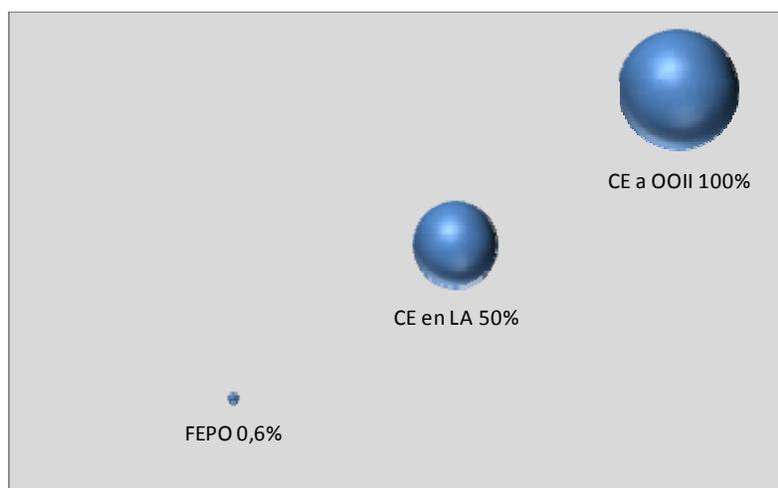
El Gráfico 3 sin embargo muestra una imagen diferente de la relevancia presupuestaria del Fondo. En él se compara su peso con el volumen financiero aportado por la Cooperación Española durante el mismo periodo, tanto a organizaciones latinoamericanas como a otros Organismos Internacionales (este último dato se ha tomado como total (100%)). Como puede verse, el 50% de las aportaciones

⁷ Las cifras de Canadá y Estados Unidos sólo se refieren a sus aportaciones voluntarias computadas en los Fondos Específicos de la OEA. No se han considerado ninguna otra contribución fuera de esta categoría (fondos regulares).

⁸ Es decir, los porcentajes se han calculado sobre el sumatorio de la aportación de los tres primeros donantes en el periodo considerado. El resto de los donantes aportan un 39,5% de financiación a los fondos específicos, pero todos ellos, globalmente considerados, suponen un peso menor a los que se incluyen como referencia. Los pesos de los principales donantes si se considerase a todos ellos en el cálculo sería de un 23,9% en el caso de Canadá y Estados Unidos y de un 12,7% en el caso de España.

españolas a Organizaciones Internacionales durante ese periodo se dirigieron a América Latina, pero sólo el 0,6% del total tuvo como destinatario el FEPO (el 1,2% si se consideran únicamente las aportaciones para la intervención en América Latina).

*Gráfico 3. Peso del FEPO en relación con la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española en el mismo periodo en Latinoamérica y con sus aportaciones a Organismos Internacionales.
Datos en porcentajes*



Fuente. "La Cooperación Española con la OEA de 2006 a 2011: balance y resultados. Folleto divulgativo del FEPO. Febrero 2013.

Hasta aquí, algunas cuestiones relacionadas con la relevancia presupuestaria del Fondo. A partir de ahora, este volumen de financiación ha sido **distribuido según algunas variables** que se han considerado especialmente relevantes.

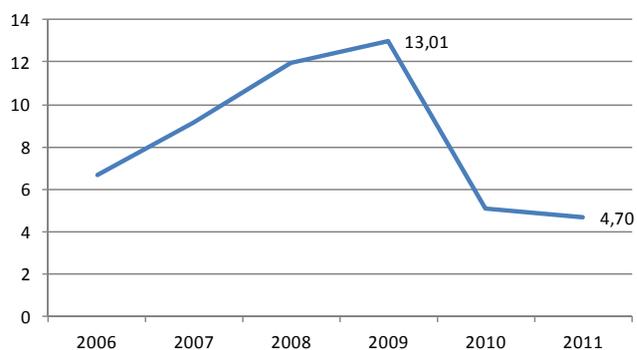
Como puede verse en el Gráfico 4, las aportaciones españolas al Fondo no dejaron de crecer desde su creación hasta el año 2009, cuando se alcanza un pico de financiación que precede a una descenso abrupto (de un 61%, según fuentes oficiales) que continúa durante los años siguientes, si bien de manera más moderada. La causa de tal descenso es, según todas las fuentes consultadas, la crisis económica y la vinculada contracción del presupuesto público español, que ha tenido un reflejo especialmente intenso en la política de cooperación al desarrollo.

Como ya se ha mencionado, el Fondo España para la OEA se ha alimentado durante una buena parte de su existencia de diferentes vías de financiación, cuyo peso y evolución anual se muestra en el Gráfico 5.

- La **ventanilla de cooperación**, vigente desde la creación del FEPO hasta la actualidad, canaliza principalmente las contribuciones voluntarias del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) con cargo al FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo) y desde 2011 del FONPRODE. Los fondos procedentes de la llamada ventanilla de cooperación son más de la mitad de los recibidos.

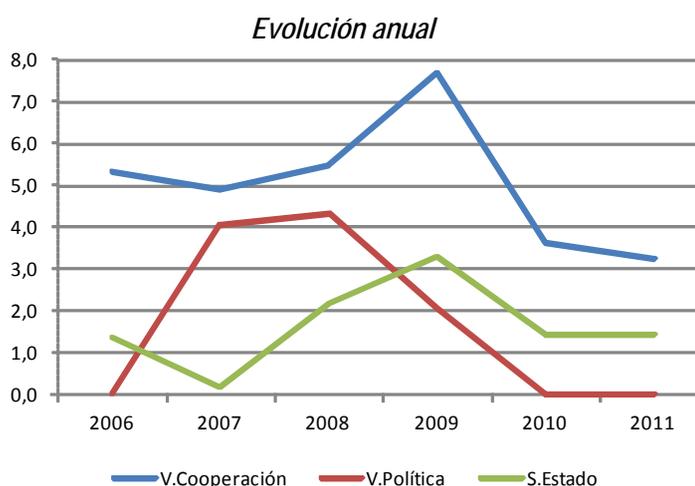
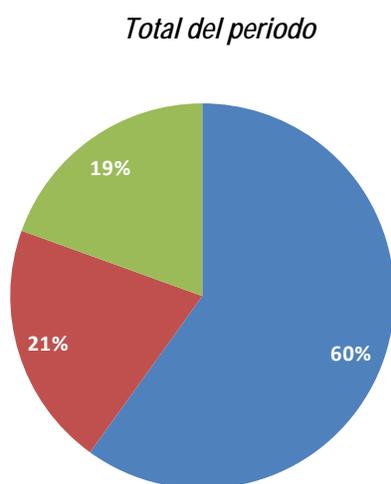
Gráfico 4. Contribuciones anuales de España a la OEA en el periodo 2006-2009. Datos en millones de USD

Año	FEPO
2006	6,69
2007	9,12
2008	11,96
2009	13,01
2010	5,06
2011	4,70
Total	50,54



Fuente. Elaboración propia a partir de la información facilitada por el Fondo.

Gráfico 5. Distribución de la aportación del FEPO, según el origen de los Fondos. Cantidades en millones de USD



Fuente. Elaboración propia. Perfil reconstruido del FEPO a partir de los datos aportado por el Fondo.

- La **ventanilla política** funcionó en el periodo 2007-2009 y canalizó la totalidad de las contribuciones realizadas por la Secretaría de Estado para Iberoamérica (SEI) y por la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores (SEAEXT). Esta 'ventanilla, actuó como un instrumento de cooperación política vinculado al apoyo de algunas de las prioridades de la política exterior española en América Latina: Misiones de Observación Electoral, Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia, Fondo de Paz Belice-Guatemala o apoyo al Comité Interamericano contra el Terrorismo, entre otros. Estas iniciativas se encuadraban en su mayoría en la Secretaría de Asuntos Políticos (47,9%) y la Secretaría de Seguridad Multidimensional (40,9%) y su peso en el conjunto del presupuesto, en solo 3 años de existencia, alcanza algo más de una quinta parte del total de las contribuciones voluntarias para todo el periodo.

- Las **Subvenciones de Estado** para la cooperación multilateral⁹ es el instrumento de la cooperación bilateral vía organismos internacionales (multi-bilateral) desarrollada desde la AECID. Su peso ha sido también de casi un quinto del presupuesto, y se destinó principalmente al apoyo del proceso de paz en Colombia y a las políticas de reducción de la demanda de drogas.

A lo largo de este informe se hará referencia a las implicaciones que tuvo en la gestión el diferente origen de los Fondos. Por otra parte, en el Anexo 1 puede encontrarse mucha más información sobre el Fondo y su distribución presupuestaria según un buen número de variables. Para la realización de este análisis se ha partido de los documentos de formulación de los proyectos. A continuación, se incluye una tabla-resumen de sus principales características.

Tabla 2. Síntesis de las principales características del FEPO, según el análisis de los documentos de formulación de los proyectos

Ámbito geográfico	Un 78,8% de la financiación y un 83% de los proyectos en iniciativas de ámbito supranacional .
Duración planificada	El 55% de los proyectos planifica una duración de entre 1 y 2 años y hay otro 38% que se planifica por un periodo mayor a los 24 meses.
Unidades Ejecutoras	Un total de 10 Secretarías u Organismos Autónomos de la SG/OEA han ejecutado al menos un proyecto del FEPO. De ellas, 4 concentran el 82% del total del FEPO y una de ellas –la Secretaría de Asuntos Políticos- casi la mitad del conjunto.
Sectores	2 sectores absorben el 43% del Fondo: Prevención de Crisis y Derechos Humanos. 3 sectores absorben el 61%: los anteriores junto con Seguridad Pública. 5 sectores agrupan el 81%: los anteriores y Desarrollo Legal y Judicial y Procesos y Sistemas Electorales. Los proyectos financiados por el FEPO se dirigen a un total de 11 sectores.
Clasificaciones de los proyectos del Fondo	Los proyectos del Fondo han sido clasificados utilizando dos criterios distintos y complementarios, con el fin de comprender en mayor medida cuál ha sido el destino de los fondos: Según su duración y su naturaleza, entendida como el tipo de intervención que se lleva a cabo y su mayor o menor estabilidad. Según el contenido del que se ha considerado su componente principal. El resultado de estas clasificaciones se presenta a continuación.
Clasificación de los proyectos, según duración y naturaleza	Programas temáticos: Intervenciones consolidadas, preexistentes al Fondo, que cuentan con cierta institucionalización. Concentran 36 proyectos y un 52% de la financiación en 8 líneas de intervención, con duraciones entre los 36 y los 60 meses. Proyectos con continuidad. Proyectos habitualmente no preexistentes al FEPO y con un menor grado de institucionalización. Concentran 23 proyectos y un 24% de la financiación en 10 líneas de intervención, con duraciones de 24 a 60 meses. Al menos una parte de ellos son susceptibles de consolidación. Proyectos plurianuales sin continuidad. Fueron aprobados una única vez con duraciones de entre los 24 y los 36 meses. Suponen casi el 15% del presupuesto con 17 proyectos. Proyectos anuales, de duración menor a los 18 meses y que han supuesto cerca del 7% del presupuesto, distribuido en 13 proyectos. Apoyos puntuales. Apoyo financiero a 8 iniciativas concretas, con sólo un 2,2% del presupuesto.

⁹ Regidas por el RD 259/98 de subvenciones en el ámbito de la cooperación internacional.

Clasificación según contenidos de su componente principal	<p>Proyectos de fortalecimiento de las capacidades de los Estados Miembros (36% del presupuesto).</p> <p>Instrumentos de cooperación política (26%), incluyendo las Misiones de Observación Electoral y las Misiones Especiales;</p> <p>Fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales de la SG/OEA (20%).</p> <p>Marcos de referencia comunes (10%).</p> <p>Dos tipos de contenidos transversales:</p> <ul style="list-style-type: none"> Construcción y fortalecimiento de capacidades humanas. Cooperación horizontal.
--	---

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DEL FONDO ESPAÑOL PARA LA OEA

Esta Sección contiene los principales resultados de la evaluación, que se ha realizado con un enfoque que ha tenido en cuenta no sólo los resultados obtenidos por el Fondo, sino también los procesos gracias a los cuáles se alcanzan, los aspectos que han configurado su diseño, los elementos estructurales de los que ha dispuesto o que han podido afectarle y, finalmente, el contexto que ha podido tener una incidencia directa o indirecta sobre el Fondo. Esa es la razón por la que este apartado se ha organizado según estas mismas dimensiones, si bien no todas ellas ocupan un capítulo independiente. Esto es lo que ocurre con los elementos estructurales, que se analizan junto a los procesos, o el contexto, cuya presencia es transversal en todo el capítulo.

En cada uno de los apartados, se menciona y diferencia también el criterio de valor que se ha tomado como referencia y las preguntas de evaluación a las que se pretende dar respuesta. Finalmente, se ha pasado revista a los indicadores más relevantes que fueron definidos en las etapas iniciales de la evaluación. Como ya se comentaba en el apartado metodológico, estos indicadores han pasado por un último proceso de depuración a la hora de redactar este informe, con el fin de evitar duplicaciones y solapamientos que hubiesen hecho su lectura más pesada y el documento más extenso.

2.1. Dimensión: DISEÑO

La dimensión del diseño del Fondo, se encuentra directamente relacionada con dos criterios clásicos de evaluación: la pertinencia y la coherencia externa.

Pertinencia

Entendida como la medida en que el FEPO es congruente con el contexto político-estratégico en el que se enmarca, y con los intereses y necesidades identificadas en las instituciones destinatarias. El análisis de pertinencia descansa sobre tres ámbitos de análisis de diferente amplitud, todos ellos relacionados con la adecuación del Fondo.

P1. Adecuación de la concepción y el diseño del Fondo a los problemas y necesidades a los que se busca dar respuesta

Es difícil comprobar este ajuste, puesto que no existe evidencia de cuáles eran los **problemas y necesidades a los que se buscaba dar respuesta** mediante la concepción y el diseño del Fondo. La formulación inicial del FEPO es muy vaga, y se encuentra más relacionada con favorecer la financiación de actividades y proyectos, algunos de los cuales ya contaban con cierta tradición en las relaciones entre las dos instituciones, que con la resolución de problemas concretos que no quedan definidos.

Es decir, el Fondo nace como un mecanismo para vehicular fondos, en un momento en el que el presupuesto destinado a política de cooperación en España crece de manera muy importante, sin que haya un crecimiento similar en las estructuras que deben ocuparse de su planificación, gestión y seguimiento. Es por ello que su creación no va acompañada de un proceso paralelo de reflexión para definir cuál es su propósito, sino que más bien se sitúa en el ámbito de los grandes temas de la organización, del mandato que está en la Carta. De manera muy sintética, la Carta de la Organización de los Estados Americanos establece como propósitos esenciales los siguientes:

- a. Afianzar la paz y la seguridad del Continente.
- b. Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención.
- c. Prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros.
- d. Organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión.
- e. Procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos.
- f. Promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural.
- g. Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio.
- h. Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros.

Lo que es cierto es que no todos los temas incluidos en la Carta son considerados por el FEPO. El Fondo financia intervenciones en el ámbito de la gobernabilidad democrática en sentido amplio, en la promoción y defensa de los derechos humanos y en el apoyo a procesos electorales, fundamentalmente mediante Misiones de Observación Electoral. Desde el principio se comienza también a trabajar los temas de identidad y registro, construcción de la paz y acceso a la justicia.

Sin embargo, también desde el principio hay temas que se decide excluir. Estos temas son todos aquellos que tienen que ver directamente con, por ejemplo, los sectores sociales básicos como la agricultura o el agua y con todos aquellos que se estaban trabajando con otras instituciones internacionales. Como resumía una de las personas entrevistadas:

“El Fondo se desarrolló por defecto: pues cosas que solamente o especialmente hace la OEA y no puedes hacer con otras organizaciones y que son las que le dan sentido a esta organización. Es lo que se fue haciendo sin formularlo explícitamente.”

Sin embargo, las prioridades temáticas se han ido perfilando progresivamente de manera algo más precisa; se fueron, al menos hasta cierto punto, focalizando en cinco líneas estratégicas que quedan plasmadas en las actas de las Comisiones Mixtas anuales y que son prácticamente coincidentes con los cinco sectores que absorben el mayor volumen de financiación (ver Tabla 2 en el capítulo anterior)¹⁰.

Los **ámbitos temáticos** y sectores en los que interviene el FEPO son, con carácter general, aquellos en los que la OEA puede ofrecer una ventaja comparativa respecto de otras instituciones, fundamentalmente porque son aquellos en los que cuenta con una mayor legitimidad por ser la única institución multilateral del hemisferio que trabaja con esa perspectiva o por contar con una larga tradición y reconocimiento en ese ámbito. En este sentido, se puede mencionar con toda claridad el

¹⁰ El ejercicio 2012 ha roto, al menos hasta cierto punto, esta evolución, ya que la única referencia sectorial ofrecida han sido las prioridades incluidas en el nuevo Plan Director de la Cooperación Española. La anualidad 2012, sin embargo, puede considerarse un ejercicio atípico, puesto que tiene características únicas (descenso presupuestario muy marcado, inclusión en una única Comisión Mixta de los proyectos correspondientes a 2013 y 2014). En cualquier caso, no se encuentra incluida en el ámbito de esta evaluación.

ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, los relacionados con temática electoral¹¹, los relativos a la construcción de paz y la resolución de conflictos o todos aquellos referidos, en general, al sostenimiento de la democracia.

Otros temas apoyados decididamente por el FEPO han contado con la ventaja de su mirada hemisférica, que tiene el potencial de aportar un valor del que pueden no disponer las organizaciones regionales, de más reciente creación. Entre estos temas pueden mencionarse los análisis de escenarios políticos y la temática en torno a los derechos humanos.

Una definición tan amplia de los ámbitos temáticos financiados por el Fondo también incrementa la posibilidad de alineación con los documentos estratégicos y programáticos de la Cooperación Española. La Tabla 3 sintetiza los principales contenidos temáticos de esta política, tal y como se refleja en los Planes Directores vigentes durante el periodo analizado.

Tabla 3. Presencia de los ámbitos temáticos financiados por el FEPO en los Planes Directores de la Cooperación Española

PDCE 2005-2008	PDCE 2009-2012	FEPO
Gobernanza democrática, Participación ciudadana y desarrollo Institucional (<i>Líneas estratégicas a, c y d</i>)	Gobernabilidad democrática (<i>Objetivos Específicos 1, 2 y 3</i>)	Sistemas y Procesos Electorales Derechos Humanos Seguridad Pública Desarrollo Legal y Judicial Lucha contra la corrupción de las instituciones
Prevención de los conflictos y construcción de la paz (<i>Líneas estratégicas a y b</i>)	Construcción de la Paz (<i>Objetivo Específico 3</i>)	Prevención de crisis-Construcción de Paz
Género y desarrollo (<i>Línea estratégica a</i>)	Género en Desarrollo (<i>Objetivos Específicos 1 y 2, Línea estratégica 1 y 2</i>)	Género
	Migración y Desarrollo (<i>Objetivo Específico 1, Línea estratégica 1</i>)	Migraciones

Fuente. Elaboración propia con datos de los Planes Directores de la Cooperación Española.

Otro análisis posible consiste en comparar el FEPO, **en tanto que instrumento de cooperación**, con el propósito y modo de actuación de la Cooperación Española en el ámbito multilateral, tal y como quedan establecidos en las prioridades de su Estrategia Multilateral, vigente desde 2009, que se muestran en la Tabla 4. La Estrategia Multilateral es posterior al nacimiento del FEPO –y del de otros Fondos de la Cooperación Española que son creados en fechas muy próximas- y parece plasmar de manera formalizada lo que, *de facto*, ya se encontraba plenamente establecido en el año 2009, al menos en el caso del Fondo Español para la OEA. Esta Estrategia da por bueno el incremento del apoyo económico a los OMD -de hecho, 2009 es el año en el que la financiación al FEPO alcanza su máximo- y establece entre sus líneas prioritarias contribuir a la especialización de estas entidades, así como mejorar su eficacia y eficiencia operativa.

¹¹ De manera tradicional Misiones de Observación Electoral y más recientemente, también asistencia técnica electoral.

Tabla 4. Objetivos de la Estrategia Multilateral de la Cooperación Española

Objetivo General	Objetivos Específicos	Líneas Estratégicas ¹²
Fortalecer las capacidades del sistema multilateral para contar con un multilateralismo, más incluyente, eficaz y democrático	1. Fortalecer el sistema multilateral para convertirlo en un mecanismo más democrático, equitativo y eficaz de generación y distribución de oportunidades de desarrollo	1.1. Mejorar el contenido de desarrollo de las políticas y servicios promovidos por los Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMD).
		1.2. Contribuir a la más adecuada especialización de los OMD y a potenciar la coordinación entre ellos y con el resto de los actores internacionales, en particular la UE.
		1.3. Mejorar la eficacia y eficiencia operativa de los OMD
	2. Incrementar el compromiso internacional de España a través de una implicación más activa y eficaz en el sistema multilateral y un mayor y más equilibrado respaldo a sus organismos	2.1. Aumentar la participación española en los OMD, incrementando tanto el apoyo económico como su actividad en materia de análisis y propuesta de políticas.
		2.2. Mejorar la complementariedad y las sinergias entre la cooperación bilateral y multilateral española.
		2.3. Mejorar los niveles de coordinación y coherencia entre departamentos de la Administración General del Estado y con el resto de los actores españoles en su representación multilateral.
	3. Potenciar los instrumentos de gobernabilidad democrática a escala global	3.1. Propiciar respuestas globales, basadas en la colaboración y el consenso.
		3.2. Mejorar la transparencia y la capacidad de rendición de cuentas de la acción multilateral española.
		3.3. Mejorar los niveles de representatividad, transparencia y rendición de cuentas de los OMD.

Fuente. Estrategia multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo. 2009

En esta misma línea, el Plan Director 2009-2012 establece entre las prioridades de la actividad multilateral la necesidad de reforzar la eficacia de los OMD, mediante **una ayuda más estratégica, menos marcada y más previsible**, a cambio de una mayor rendición de cuentas. El funcionamiento de los Fondos va precisamente en esta dirección, si bien en el caso del FEPO no todos ellos han estado presentes de manera satisfactoria.

Otra posibilidad para analizar si el Fondo responde a las necesidades existentes es conocer su grado de **alineación con las prioridades de sus “beneficiarios”**. Desde este punto de vista, entendemos que los beneficiarios del Fondo son aquellas Secretarías o unidades de la SG/OEA que resultan adjudicatarias de una parte de la financiación del FEPO. Son las Unidades Ejecutoras, en la terminología de la propia SG/OEA.

Las prioridades de estas unidades se encuentran establecidas con diferente grado de formalización y accesibilidad, con dos extremos que van desde Organismos y Secretarías que cuentan con planes estratégicos completos y accesibles desde la página web, hasta aquéllos cuyas prioridades no se encuentran plasmadas en ningún documento o que sí disponen de una orientación estratégica formalizada, pero que tiene un carácter interno y, por lo tanto, no se encuentra disponible¹³. Por otra

¹² Se ha difuminado el texto correspondiente a Líneas Estratégicas que se dirigen, más bien, al funcionamiento interno de la Cooperación Española.

¹³ En el caso de los Departamentos en los que se estructuran las Secretarías, la formulación estratégica suele adoptar la forma de planes operativos que pueden ser anuales o de mayor amplitud.

parte, éste es el panorama en los primeros meses de 2013, momento en el que se desarrolla esta evaluación, si bien la existencia de estos documentos estratégicos es relativamente reciente.

Como resumen, puede afirmarse que el FEPO ha estado alineado con las necesidades de los beneficiarios (Unidades Ejecutoras), tal y como se plasman en sus prioridades estratégicas y que esta alineación se ha ido ajustando progresivamente a medida que unos y otros iban perfilando con mayor precisión cuáles eran sus prioridades, que es un proceso que se ha producido de manera simultánea tanto en el FEPO como en las unidades y Secretarías de la SG/OEA.

P2. Adecuación del Fondo a los principios de la Eficacia y Calidad de la Ayuda.

A la hora de hacer el diseño metodológico de esta evaluación se decidió que, para este caso, los principios de la eficacia y calidad de la ayuda se referirían fundamentalmente a la gestión orientada a resultados. En consecuencia, los indicadores relativos a este aspecto fueron definidos precisamente con esta orientación.

Por otra parte, con el fin de que los resultados puedan ser entendidos cabalmente, es preciso establecer cuál era la cultura de la Organización de Estados Americanos en el momento de creación del Fondo España, que no mostraba un interés real en fomentar la gestión basada en resultados. Tal y como manifestaban dos de las personas entrevistadas.

[La gestión basada en resultados] “[...] la organización no ha sido signataria de ninguno de estos acuerdos... A nivel institucional se habla, pero no hay un esfuerzo en este sentido. Aunque sí en pensar en resultados.”

“No hay estímulos institucionales serios para abrazar la gestión por resultados.”

La carencia de estos estímulos institucionales tiene que ver, entre otros elementos, con una tradición en la que los procesos no estaban documentados y en la que la cultura de rendición de cuentas no existía. La rendición de cuentas tampoco era exigida por parte de los donantes, quienes habitualmente aportaban sus contribuciones contra la mera entrega de una declaración de intenciones o de una carta de solicitud.

Esta era la cultura en 2006. Desde entonces, la organización ha evolucionado mucho y, en consecuencia, también su modo de funcionamiento. Sin embargo, el camino que aún queda por recorrer para llegar a una auténtica gestión por resultados es seguramente más largo que el recorrido, a pesar de que éste ha sido bastante extenso. A continuación se ofrece información relativa a los indicadores que fueron definidos, con el fin de conocer con un mayor grado de detalle el modo en el que se han plasmado los avances en términos de la instalación de la gestión por resultados¹⁴.

Como ya se ha mencionado, el Fondo nace como una vía estable para vehicular financiación procedente de la Cooperación Española hacia algunas de las actuaciones desarrolladas por la Secretaría General de la OEA. A día de hoy, **el Fondo sigue sin contar con una definición clara de sus objetivos ni de los resultados que pretende obtener**. Y es necesario acudir a las prioridades temáticas y a los sectores realmente sustentados para poder contar con una idea clara de la dirección en la que han ido los fondos durante estos años.

¹⁴ Con el fin de proporcionar a la información una mayor unidad de discurso el orden en el que se expone la información sobre los indicadores incluidos en la matriz de evaluación se ha alterado en algunos casos.

Los mismos argumentos utilizados a la hora de hablar de las prioridades sectoriales del Fondo (legitimidad, experiencia específica –y a veces en solitario- sobre la temática de intervención) pueden utilizarse a la hora de afirmar que, en general, **los beneficiarios de las intervenciones** del Fondo **eran los más idóneos para alcanzar los objetivos propuestos**. Es necesario volver a aclarar que el término ‘beneficiario’ puede ser engañoso en el marco de esta evaluación. En muchas ocasiones los beneficiarios de las intervenciones son, en realidad, sus Unidades Ejecutoras que son, a su vez, las propias unidades de la SG/OEA. Eso es lo que ocurre, por ejemplo, en todas las intervenciones de fortalecimiento institucional, habitualmente dirigidas hacia dentro de la organización.

En otros casos, sin embargo, existen ‘beneficiarios reales’. Ello sucede en todos los proyectos cuyo documento de proyecto define un ámbito geográfico que se materializa en países concretos y que suponen en su conjunto en torno al 60% del volumen de la financiación aprobada. Cuando esto ocurre, los beneficiarios seleccionados han sido frecuentemente las instituciones que contaban con las competencias para desarrollar la acción y han sido, desde ese punto de vista, la elección más obvia, pero también la más adecuada. Entre los ejemplos que pueden mencionarse en este enfoque se encuentran, por ejemplo, las instituciones electorales a las que se apoyó en su proceso de certificación de la calidad, los registros con los que se ha trabajado en el programa PUICA o las instancias correspondientes del poder judicial en el caso de los facilitadores.

Durante estos años, sin embargo, se han producido también algunos casos en los que no se ha trabajado con las instituciones más adecuadas. Con carácter general, habría que decir que cuando esto ha ocurrido el problema ha sido más bien, que alguna de las instituciones que hubieran sido clave para el desarrollo del proyecto ha estado ausente. Sin embargo, el número de casos en los que ocurrió algo similar ha sido limitado.

La **previsibilidad de la financiación** puede ser analizada desde un doble punto de vista. La previsibilidad de la financiación del **Fondo en su conjunto** debe ser calificada como baja, con saltos financieros muy importantes de año a año (ver Gráfico 4, en el capítulo anterior), esta baja previsibilidad se encuentra directamente relacionada con la ausencia de objetivos y de un marco de resultados plurianual.

Si el análisis de la previsibilidad **se aplica a las intervenciones**, de nuevo ha de ser calificada como baja. La dinámica de un proyecto-tipo en el marco del FEPO, ha sido la presentación y aprobación de proyectos de 24 meses, que ‘daban derecho’ a la percepción de la primera de las anualidades presupuestarias. Esta percepción se ha producido de manera conocida, predecible, y puede considerarse que también oportuna. La segunda anualidad, por su parte, solía aprobarse sin dificultad, salvo que se hubiese constatado la existencia de problemas en el proyecto. En realidad, todos los Programas Operativos Anuales (POA) que se han aprobado en el marco del FEPO han distinguido explícitamente los proyectos nuevos de los que eran continuación de proyectos aprobados con anterioridad por un periodo superior a un año.

Por otra parte, un 52% del Fondo se ha destinado a financiar lo que se han denominado ‘programas temáticos’ de la agenda de la SG/OEA (ver Tabla 2). Los ‘programas temáticos’ constituyen líneas de acción estructurales de la organización, a las que era necesario dar forma de proyectos individualizados, porque ése era el sistema de financiación que se había negociado que adoptase el FEPO. En estos casos, aunque el ámbito territorial variase de un año a otro, aunque las actividades no fuesen exactamente las mismas o, incluso, aunque cambiase la denominación de la actividad, en realidad se estaban financiando líneas programáticas estables.

En estos casos, la percepción de las Unidades Ejecutoras ha sido de inexistencia de previsibilidad puesto que, una vez finalizadas las anualidades que habían sido aprobadas (mayoritariamente dos), era necesario volver a empezar: presentar un nuevo perfil de proyecto y, si éste tenía éxito, un Documento de Proyecto. El resultado es que todos ellos fueron consiguiendo continuidad en la financiación, pero lo hicieron en un marco de no previsibilidad.

A título de ejemplo, en la Tabla que se ha incluido a continuación se muestran los proyectos que han sido considerados ‘programas temáticos’, su duración en el ámbito del FEPO y el número de proyectos que ha sido necesario elaborar y presentar para cada uno de ellos.

Tabla 5. Financiación por proyectos de los Programas Temáticos del FEPO¹⁵

Apoyo a Áreas Programáticas	Año de la contribución	Duración (meses)	Nº de Proyectos
MAPP-OEA: Misión de apoyo al proceso de paz en Colombia	2006-2011	60	6
AICMA: Programa de acción integral contra las minas anti-personas en Colombia, Ecuador, Nicaragua y Perú	2006-2010	53	5
Misiones de Observación Electoral	2006-2011	60	6
PUICA: Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas	2006-2009 2011	60	5
PIFJ: Establecimiento y Expansión del programa interamericano de facilitadores judiciales	2008 2009 2011	60	4
SAVIA-DROGAS. Fortalecimiento de la prevención, la mitigación, el tratamiento y la integración social en materia de drogas en el ámbito local	2006-2009	60	3
Apoyo a los programas del CICTE (2007-2009)	2007-2009	36	3
OEA-ZA: Fomento de la confianza en la zona de adyacencia entre Belice y Guatemala	2007 2008 2010 2011	48	5

Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto remitidos por el DPE.

Desde el momento del nacimiento del FEPO existe una voluntad de **alineación** de este instrumento **con los sistemas de gestión** previamente existentes en la Organización. Así, ya en el MoU se afirma lo siguiente:

III.1.[...] El Fondo será administrado por la SG/OEA de conformidad con las normas, regulaciones y procedimientos de la SG/OEA. [...]. (MoU. III. III. Obligaciones de la SG/OEA)

Sin embargo, en ese momento en realidad no existía prácticamente ningún proceso ni procedimiento establecido en la SG/OEA, en lo que se refiere al ámbito de la formulación y gestión de proyectos. De hecho, la existencia del FEPO ha constituido una palanca que permitió a la organización comenzar a ordenar la gestión y a impulsar los primeros pasos hacia una gestión por resultados.

¹⁵ La inclusión de cada uno de ellos responde a razones particulares. Por ejemplo, en el caso de AICMA se desestimó la oportunidad de presentar proyectos de mayor duración por la complejidad de vincularlo a sus planes anuales de desminado. Otro caso son las Misiones de Observación Electoral que no se manejaron con lógica de proyecto, pero cuya financiación estaba sujeta a una aprobación anual de un monto también variable año a año.

"Y nos ha ayudado muchísimo el que España estuviera de acuerdo en que trabajáramos un poco orientados hacia la sistematización, tener documentos de proyecto, indicadores, documentos de seguimiento, un presupuesto muy detallado..."

[El FEPO] "nos permitió reorganizar toda la lógica de administración de proyectos y del manejo de los fondos específicos".

Según los informantes de esta evaluación, la Cooperación Española no 'exigió' cambios en los procesos y procedimientos de la SG/OEA, pero sí acompañó y apoyó de manera decidida un proceso que estaba poniéndose en marcha muy tímidamente por parte de la organización, entre otras razones porque contaba con una frontal oposición interna derivada de una cultura ajena a la rendición de cuentas. De este modo, el Fondo España contribuyó a legitimar las decisiones de cambio de la institución que, de otro modo, hubiesen sido mucho más costosas.

A ello no fue ajena la figura del Gestor, quien según todos los informantes jugó un papel muy relevante a la hora de apoyar este proceso de formalización del modo de operar de la SG/OEA en esta materia¹⁶.

En línea con lo ya mencionado anteriormente, en el periodo evaluado **el Fondo no ha contado con un marco de resultados convenido por ambas partes**. Sin embargo, durante los años de existencia del Fondo se han producido importantes avances en lo relativo a sistema de seguimiento. La Siguiendo con la perspectiva evolutiva y de procesos, es en el acta de la Comisión Mixta de 2009 cuando se muestra el primer elemento de institucionalización de la evaluación, ya que se afirma que las actividades de evaluación se financiarán con la recuperación de costes indirectos. Y es en el POA correspondiente a la misma anualidad en el que se afirma que:

"Conforme a las directrices del IIIPD de la CE, las actividades de seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados por el Fondo se planificarán y presupuestarán dedicando un 5% del montante del Fondo [...]. El DPE de la SG/OEA continuará su trabajo de institucionalización de las políticas y procedimientos de la OEA para la evaluación resultados, incluyendo la perspectiva de género."

Recuérdese que 2009 es el primer año de vigencia del III Plan Director de la Cooperación española, en el que se aplicaba un decidido impulso a la gestión por resultados y, en concreto, a la estabilización y mejora de los sistemas de seguimiento y evaluación. En la actualidad, la institución se encuentra en proceso de terminar de institucionalizar la evaluación, lo que se prevé que culmine con la elaboración de unos lineamientos que establezca las bases de las evaluaciones que se pongan en marcha en el futuro, más allá del propio FEPO.

Con todo, aún más relevante que la extensión alcanzada por la evaluación es la legitimidad que sus informes han ido adquiriendo con el tiempo, así como la visibilidad que se ha dado a sus resultados.

¹⁶ Como veremos en apartados posteriores, el Fondo ha sido gestionado en este periodo por dos personas diferentes, que han convivido con momentos muy diferentes del FEPO. En este caso, nos referimos a la primera Gestora, cuyo papel estuvo más relacionado con conciliar intereses y aclarar dudas mutuas.

Tabla 6 en la página siguiente muestra alguno de sus principales hitos.

Siguiendo con la perspectiva evolutiva y de procesos, es en el acta de la Comisión Mixta de 2009 cuando se muestra el primer elemento de institucionalización de la evaluación, ya que se afirma que las actividades de evaluación se financiarán con la recuperación de costes indirectos. Y es en el POA correspondiente a la misma anualidad en el que se afirma que:

“Conforme a las directrices del III PD de la CE, las actividades de seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados por el Fondo se planificarán y presupuestarán dedicando un 5% del montante del Fondo [...]. El DPE de la SG/OEA continuará su trabajo de institucionalización de las políticas y procedimientos de la OEA para la evaluación resultados, incluyendo la perspectiva de género.”

Recuérdese que 2009 es el primer año de vigencia del III Plan Director de la Cooperación española, en el que se aplicaba un decidido impulso a la gestión por resultados y, en concreto, a la estabilización y mejora de los sistemas de seguimiento y evaluación. En la actualidad, la institución se encuentra en proceso de terminar de institucionalizar la evaluación, lo que se prevé que culmine con la elaboración de unos lineamientos que establezca las bases de las evaluaciones que se pongan en marcha en el futuro, más allá del propio FEPO.

Con todo, aún más relevante que la extensión alcanzada por la evaluación es la legitimidad que sus informes han ido adquiriendo con el tiempo, así como la visibilidad que se ha dado a sus resultados.

Tabla 6. Principales hitos en el sistema de seguimiento del FEPO

Documento / Fecha	Texto
MoU. III. III. Obligac. de la SG/OEA	III.3. Se realizarán reuniones de seguimiento/evaluación conjuntas entre el Gobierno de España y la SG/OEA [...].
POA 2007. (Dic'07) Pytos. plurianuales]	No se menciona formalmente el seguimiento, pero se afirma que la aprobación de la segunda anualidad tendrá en cuenta "los resultados preliminares de los proyectos, según la información contenida en el informe de seguimiento del primer semestre".
Instructivo para el llenado del Informe de Progreso en la Ejecución del Proyecto (IPEP)	Este documento no es exclusivo del FEPO, si bien en aquel momento era el único donante que requería de información de seguimiento sistemática y periódica, soportada en este formato ¹⁷ .
POA 2009 (Feb'10)	Por primera vez aparece una cláusula relacionada con el seguimiento: SEGUNDA. Mecanismos de seguimiento y evaluación del FEPO. Conforme a las directrices del IIIPD de la CE, las actividades de seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados por el Fondo se planificarán y presupuestarán dedicando un 5% del montante del Fondo [...].
Acta Comisión Mixta de 2010 (Ene'11)	Es la primera vez que se integran en el Fondo todas las contribuciones financieras de España a la SG/OEA, lo que permite hacer un seguimiento conjunto de su ejecución.
Memo de Jefe del DPE a los Dtoes. sobre seguim. y justif. de pytos del FEPO (Nov'11)	Informa sobre los plazos de presentación de cada uno de los tipos de informe de seguimiento y cierre de proyectos. Aclara también el modo de justificar las contribuciones anuales del FEPO a la AECID.

Fuente. Síntesis propia a partir de los documentos citados.

Tabla 7. Evaluaciones llevadas a cabo en el ámbito del FEPO (2010-2012)

Fecha del Informe	Título
Junio, 2010	Informe de evaluación intermedia de proyectos de fortalecimiento de los sistemas de Registro Civil.
Septiembre, 2010	Evaluación de una muestra de proyectos del Sector Derechos Humanos
Octubre, 2011	Evaluación del proyecto Promoción de la Participación y de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de las Américas
Diciembre, 2011	Informe final de evaluación de los efectos directos del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales
Marzo, 2012	Evaluación de la eficacia de los proyectos dirigidos al fortalecimiento de los Sistemas Electorales de los estados miembros
Septiembre, 2012	Evaluación de la eficacia de una muestra de proyectos de la Comisión Interamericana de Mujeres
Diciembre, 2012	Evaluación de la eficacia de un grupo de proyectos en apoyo al Sistema de Análisis Político y Escenarios Múltiples (SAPEM)

Fuente. Elaboración propia a partir de la información facilitada por el DPE.

¹⁷ En la actualidad, el programa financiado por la Agencia Canadiense de Cooperación (CIDA) también utiliza un formato muy similar, que es una adaptación del propio IPEP.

Para finalizar este apartado, cabe preguntarse qué resultados se obtendrían si el análisis de la adecuación del Fondo a los **principios de la gestión por resultados se aplicase a nivel micro**, es decir a los proyectos financiados por el FEPO y no tanto al Fondo en tanto que instrumento de cooperación. El FEPO suministra la financiación a través de un único instrumento, el proyecto, un instrumento tradicional de cooperación que, en este caso, puede ser considerado la unidad mínima de intervención estructurada.

La revisión de la documentación sobre proyectos proporcionados por el DPE, muestra esfuerzos en términos de la aplicación de este principio, que se refleja fundamentalmente en los soportes que sustentan su gestión, tanto en la fase de formulación como en la de seguimiento. Pero al mismo tiempo, se constata que la gestión por resultados no ha sido implementada sistemáticamente, ni tampoco en todos los proyectos. Algunas de las deficiencias más frecuentes son las siguientes:

- **En el diseño lógico de las formulaciones de los proyectos** se presentan insuficiencias de diferente tipo:
 - Metodológicas, especialmente relacionadas con el manejo de indicadores, línea de base y obtención de resultados.
 - Manejo del enfoque y la herramienta del Marco Lógico, debilidad que se refleja claramente en la falta de lógica causal en la cadena de resultados.
 - Debilidades en la validez y pertinencia de indicadores para establecer un seguimiento adecuado a nivel de resultados.
- Los problemas que se mencionaban sobre el sistema de seguimiento son también de aplicación al **seguimiento de los proyectos**, que sigue entendiéndose por quienes los gestionan como un ejercicio fundamentalmente orientado a la comprobación de la ejecución de actividades y como un registro de su desempeño financiero, más que como una herramienta de gestión que permite monitorizar el grado de cumplimiento de los indicadores recogidos en la formulación de los proyectos.

Y eso a pesar de que el IPEP adoptó una nueva versión, precisamente para alejarse de la información sobre actividades. Otros problemas que se encuentran en el seguimiento de los proyectos son la inexistencia de indicadores bien especificados a los que poder dar seguimiento y, cuando existen indicadores que sí han sido adecuadamente definidos para el monitoreo del avance general de las iniciativas, la falta de información suficiente o ajustada a ellos.

En resumen, la totalidad de los documentos de proyecto analizados han utilizado el enfoque de marco lógico en su formulación y recogen de modo desigual especificaciones sobre el seguimiento y la evaluación de las intervenciones. Desde una mirada más cualitativa, aún queda mucho espacio para la mejora para que pueda considerarse que los proyectos financiados por el FEPO presentan, con carácter general, una gestión basada en resultados.

P3. Capacidad de adaptación del Fondo a los cambios producidos en el contexto regional (cambios económicos, políticos, institucionales, etc.).

La mayor parte del análisis que se ha realizado en el transcurso de esta evaluación ha tenido que adoptar, necesariamente, una perspectiva dinámica. La razón es que el Fondo Español para la OEA no

ha dejado de evolucionar desde su creación hasta finales de 2012, intervalo que abarca el ámbito temporal de esta evaluación.

En realidad, en el momento de su creación el Fondo no existía como entidad única, sino que se trataba, más bien, de un conglomerado de actuaciones, agentes y vías de financiación. Conglomerado que ni siquiera contaba con unas reglas comunes de gestión, ni de planificación o de seguimiento.

Casi se puede afirmar que el FEPO, conceptualizado del modo en el que se ha hecho en este documento, nace por la voluntad de las personas que participan directamente en su gestión¹⁸ quienes, en el ámbito de sus competencias, deciden darle un tratamiento homogéneo a todas las contribuciones que el Estado español dirigía a la SG/OEA, independientemente de su origen. Nos referimos a la existencia de las dos ‘ventanillas’, como dieron en llamarse, con enfoques y funcionamientos diferenciados, que en realidad no terminan de fusionarse completamente hasta que la disminución del volumen de las contribuciones consigue, de facto su integración¹⁹.

Esta evolución permanente del FEPO ha estado muy relacionada con su **voluntad de adaptación a los cambios que se iban produciendo tanto a nivel político y económico como, sobre todo, institucional**. Entre los dos primeros grupos puede citarse, por ejemplo, el tratamiento dado a las Misiones de Observación Electoral que, a diferencia de lo que ocurre en el caso de otros donantes, adjudicaba un montante con este objetivo, si bien su concreción en términos, por ejemplo, de los procesos electorales que serían observados se iba decidiendo posteriormente, en función de las necesidades descubiertas por el proceso político. Otro ejemplo mencionado por las personas entrevistadas es

“[...] Es un tipo de proyecto que otros donantes no financian, porque [...] quieren ver cosas en el campo o más específicas, y esto era un fortalecimiento de la OEA y ha sido vital; ha sido esencial para intervenciones en crisis, para enmendarlas, para prevenir, ha sido vital el fondo español y la forma en que uno se podía manejar dentro del FEPO [...], siempre se ha podido tener cierta flexibilidad, porque nunca se sabía dónde iba a ser la crisis, y el FEPO ha sido muy importante para darnos esa flexibilidad.”

De hecho, **la flexibilidad es una de las características del Fondo** que habitualmente es destacada por las Unidades Ejecutoras y responsables de los proyectos. Esta flexibilidad es entendida como una característica clave para conseguir la adaptación a sus necesidades y requerimientos. Se cuenta con múltiples citas que apuntalan esta idea, aquí sólo se incluyen dos:

“Yo creo que el FEPO nos da aún más que la ayuda de otros países, nos da más flexibilidad, si algo no funciona, podemos adaptarlo. Y muchos problemas [...] es que el financiamiento viene de una ventanilla muy específica, muy direccional y dirigida. [...] y si en el curso de esta actividad nos damos cuenta de que no es la orientación, es complicado cambiar a un camino más correcto.”

“[...] dos de los proyectos no se habían armado muy bien, pero el FEPO nos permitió la reformulación, el ajuste de las actividades a la realidad y demandas, nos permitió un cierto nivel de flexibilidad en las actividades. Surgieron demandas de los socios y no tuvimos que decir no.”

Desde un punto de vista de **adaptación a los cambios institucionales**, en realidad no es tanto que el Fondo Español se haya ido adaptando a la evolución de la SG/OEA en tanto que institución sino que,

¹⁸ Entendiendo incluidos en este grupo tanto a las dos personas que actuaron como Gestoras del fondo como a los y las integrantes del Departamento de Planificación y Evaluación, en el que el Fondo se inserta.

¹⁹ Aunque hay quien afirma que, en realidad, lo que se produce es la desaparición de los fondos encuadrados en la ventanilla política.

en realidad, ha constituido uno de los instrumentos que ha permitido esa evolución. Al menos, eso es lo que afirman quienes han estado directamente implicados y han sido artífices –o cómplices- de esa evolución.

“En términos de calidad hay mucho que hacer aún. Es una cuestión de cultura que se ha ido mejorando. Y en ese sentido tener el Fondo España en el DPE es lo mejor que nos ha podido pasar, porque España siempre estuvo de acuerdo en que nos metiéramos en gestión por resultados, que trabajáramos con instrumentos un poco más duros...”

“[...] utilizaron inteligentemente a uno de los donantes más fuertes de la OEA para apalancar estos cambios. Era una estrategia muy buena porque al donante le van a gustar estos cambios y ya no me van a reclamar a mí... van a ser requisitos del donante, España. En ese sentido el FEPO ha sido clave e instrumental en generar cambios y lograr lo que se ha logrado. Si no hubiera estado la disposición de España en este proceso, yo no veo como hubiéramos exigido todo lo que hemos exigido y conseguido en estos años.”

Precisamente el hecho de que la gestión del Fondo se haya ido sistematizando progresivamente es percibido por parte de alguna de las Unidades Ejecutoras como una disminución de la flexibilidad, ya que empieza a haber unos límites más claros que no deben traspasarse. El hecho de que esta ‘formalización’ se haya consolidado en los últimos años, precisamente cuando el volumen de la financiación ha disminuido, contribuye a esta **percepción de menor flexibilidad**.

El cambio, sin embargo, no es tal. Es cierto que el Fondo se ha ido formalizando progresivamente, pero también lo es que aún mantiene importantes niveles de flexibilidad a la hora de adaptar aspectos no esenciales de los proyectos: prácticamente cualquiera de sus elementos, salvo el propósito y, obviamente, la aportación del FEPO. Como muestra, se enumeran a continuación algunos de los principios del funcionamiento del Fondo, según quedan establecidos en documentos que orientan su gestión:

- ❑ Los Planes Operativos Anuales (a partir de 2008) dejan abierta la posibilidad de realizar otras actuaciones en el mismo periodo de vigencia, actuaciones que han de ser acordadas por las partes de común acuerdo²⁰.
- ❑ La duración prevista de los proyectos puede ampliarse hasta un 50% de su duración programada, siempre que se justifique adecuadamente al donante.
- ❑ A pesar de que los informes de seguimiento han de presentarse cada 6 meses, esta regla se flexibiliza con el fin de que el siguiente pago se ajuste a las necesidades reales del proyecto y de la unidad ejecutora.

Todo ello configura un Fondo que cuenta con unas características que realmente favorecen en gran medida su adecuación a las características de la organización en la que se enmarca.

Coherencia Externa

En esta evaluación se ha entendido la coherencia externa como el grado en que las intervenciones financiadas y el Fondo en su conjunto son complementarias y se refuerzan mutuamente con las desarrolladas por otras instituciones.

²⁰ Obviamente, en la práctica existen limitaciones presupuestarias, de manera que la ampliación de actuaciones sólo podría realizarse partiendo de los fondos que hayan quedado sin programar.

P4. Grado de ajuste del Fondo a otras actuaciones

El primer elemento que se ha analizado en relación con este aspecto es la existencia —o no— de algún **mecanismo que trate de favorecer la complementariedad y la articulación** del Fondo con otras actuaciones con las que coexiste en la OEA. En realidad, existe un mecanismo que puede actuar en este aspecto, si bien no es su único objetivo, y seguramente ni siquiera es percibido como el más importante. Nos referimos a la Comisión de Evaluación de Proyectos (CEP).

"[...] La CEP es que es una instancia en donde se reúnen todos los secretarios ejecutivos y por lo menos se enteran de lo que están haciendo los otros. Y pueden colaborar o se dan cuenta de que están trabajando en lo mismo."

Es decir, la CEP es el lugar donde existe información sobre todas las actividades que lleva a cabo la SG/OEA con utilización de fondos específicos y, como tal, es quien está en mejor posición para garantizar la complementariedad entre las actuaciones.

Desde otro punto de vista, una vez que los perfiles de proyectos que han sido seleccionados por la CEP llegan a la Cooperación Española, ésta lleva a cabo diversas consultas con otros agentes. Uno de los objetivos de esta consulta, precisamente, es tratar de minimizar la probabilidad de solapamientos. Entre los agentes consultados se encuentran las áreas que gestionan las actuaciones en América Latina en el MAEC, así como las Direcciones sectoriales de la AECID. Por el momento, la consulta no se ha extendido a las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC): las Oficinas de AECID en el terreno²¹.

No se han encontrado evidencias de que esta consulta se realizase de manera sistemática en los años anteriores de vigencia del Fondo, donde llama la atención la rotación experimentada por estos mismos responsables en la AECID, que ha dificultado la continuidad en la gestión. En el periodo evaluado, la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe, donde se han concentrado la mayor parte de los interlocutores del FEPO, se han sucedido cuatro directores, cuatro coordinadores de la Unidad de Apoyo y tres consejeras técnicas. Por su parte, en el MAEC han sido cuatro las personas que han estado vinculadas a los temas de la OEA en el periodo de referencia.

No obstante, el esquema que se acaba de describir es el que se tiene intención de aplicar por parte del actual responsable de la gestión operativa del Fondo en AECID. A continuación se incluyen algunos comentarios recogidos en relación con las consecuencias de esta rotación.

"Existe todo en la informalidad [...]. Falta consolidar procedimientos, estructura, sistemas. Hace que todo dependa mucho de las personas que estén y ocupen el puesto. Cuando éstas cambian, se llevan consigo el conocimiento."

"Existe una débil memoria institucional debido a la alta movilidad en las instituciones de la cooperación española, el cuerpo diplomático, la dependencia de asistencias técnicas exteriores, la movilidad de los funcionarios... Además de faltar sistematización en los protocolos para la clasificación y gestión de la información pese a los actores que estén."

En lo que se refiere a la **coordinación entre los diferentes donantes**, no existe ningún mecanismo destinado a facilitar el trabajo conjunto a ninguno de los niveles (estratégico, operativo, de rendición de cuentas), aunque sí existen relaciones informales que permiten el intercambio de información. Sin

²¹ A pesar de que este ejercicio se llevó a la práctica en una ocasión, no fue consolidado dentro del proceso general de gestión.

embargo, dada su naturaleza, estas relaciones dependen de la voluntad de las partes y de las personas que en cada momento desempeñan los diferentes roles.

Tabla 8. Elementos clave de las líneas de cooperación de otros donantes de la OEA

	CIDA (Canadá)	EE.UU	U.E.
Temáticas	Cinco áreas de programación, que no siguen totalmente las áreas en las que se estructura la SG/OEA. Los temas más importantes son fortalecimiento económico, crecimiento democrático y derechos humanos	Además de la cuota, cuentan con el Fondo Democracia, que incluye los temas de DDHH y el Fondo de Desarrollo (Red de Protección Social, Partenariado para la Energía y el Clima y apoyo al desarrollo de las PYME). Otros temas reciben apoyos específicos a través del Departamento de Estado (terrorismos, lucha contra drogas, etc.).	No hay un marco formal de colaboración ni fondos fijos. Entre sus temas de interés se encuentran áreas muy "neutrales"; temas de interés internacional.
Arreglos financieros	El Programa CIDA II abarca 3 años y 19,12 millones de USD. Además existen otras aportaciones no incluidas en el ámbito de CIDA.	Varias vías de financiación, cada una de ellas con requisitos diferenciados. La Misión controla sólo los de desarrollo	No hay un convenio, las regulaciones financieras son tan estrictas que es mejor buscar <i>ad hoc</i> los fondos que tener un marco fijo.
Gestión basada en resultados y Planificación	CIDA II adopta una lógica de gestión basada en resultados: modelo lógico y matriz de desempeño, seguimiento a los resultados y no a las actividades, etc.	Piden un Perfil de Proyecto que haya sido aprobado previamente por la CEP, que incorpore todas las recomendaciones. En algunos casos, también solicitan Documento de Proyecto. Informes de seguimiento cada 3 meses.	Las contribuciones tienen que tener "formato de proyecto". El procedimiento depende del instrumento europeo que se utilice
Alineación con la SG/OEA	Trabajan con sus procedimientos de gestión, pero la OEA está desarrollando herramientas propias para atender a sus requerimientos (como el sistema de semáforos).	"No podemos tener un solo acuerdo porque el origen de los fondos da una manera distinta de trabajar. Por eso para nosotros es difícil tener un solo acuerdo y manejar todo del mismo modo".	"El procedimiento está alineado con las necesidades de la OEA porque es <i>ad hoc</i> , caso a caso. Aunque luego la gestión de los proyectos depende del instrumento de financiación elegido".
Unidades de coordinación	DPE y Secretaría de Relaciones Externas	Secretarías y Unidades relacionadas con el tema de que se trate	Secretaría de Relaciones Externas

Fuente. Elaboración propia a partir de las entrevistas a representantes de estas cooperaciones.

En el transcurso de esta evaluación se han mantenido entrevistas con los dos primeros donantes de fondos específicos (USA y Canadá), así como con una representante de la Unión Europea. Las citas que aparecen a continuación muestran cuál es el estado de la cuestión y el sentir de estos agentes en el momento actual:

"Pero incluso con España, con quien la comunicación es muy fluida, nos comunicamos cuando se nos ocurre a una de las dos partes, pero es un tema informal. El reto sería hacerlo de una manera estructurada."

“En el área de desarrollo [...] se propuso una nueva manera de programar para dar cabida en una reunión programática a posibles donantes [...], no para que pusieran plata, sino que podría haber otro tipo de cooperación (becas, procesos...) [...]. Yo no sé qué pasó, pero el grado de burocratización para realizar la reunión fue tal, que tuvimos que tirarla.”

“No hay armonización. Las políticas hacia América Latina se armonizan en parte en Bruselas, en un grupo de trabajo, pero luego cada país tiene su cooperación.”

Esta falta de coordinación tampoco debería ser tan sorprendente, si pensamos que los modelos en los que se sustenta cada una de ellos son muy diferentes. La Tabla 8 muestra un breve resumen que incluye las principales características de estos donantes en su relación con la SG/OEA.

Finalmente, a excepción del MAPP-Colombia, no hay referencia al establecimiento de mecanismos explícitos de coordinación con otros donantes que contribuyan a la complementariedad y coordinación entre las acciones impulsadas dentro de un mismo proyecto o programa. Por ejemplo, existe financiación conjunta de otras iniciativas de largo alcance e importante volumen presupuestario, tales como el programa de Facilitadores Judiciales o el trabajo en la zona Belice-Guatemala, pero no existe armonización entre los donantes ni a la hora de facilitar el acceso a la información, ni en la rendición de cuentas. También se han producido algunos comentarios a este respecto:

“Ellos [...] agarran el mismo proyecto y nos lo piden a los tres. [...] Nos piden el dinero para un proyecto y cuando tenemos la autorización nos dice que Canadá ya se lo dio. Quizás deberíamos sentarnos más entre los tres.”

“En los informes para otros donantes sobre el mismo programa al que todos contribuimos es una incógnita. [...] En un programa que estamos todos pagando (donantes) no sabemos cuáles son los resultados que le dan al otro.”

De nuevo, existen comunicaciones entre los donantes, pero éstas se mueven exclusivamente en el nivel de las relaciones personales de sus responsables.

2.2. Dimensión: ESTRUCTURA Y PROCESOS

El análisis de estas dos dimensiones se encuentra relacionado con el criterio de eficiencia, entendida como la relación entre los resultados y productos obtenidos y los recursos de todo tipo empleados para conseguirlos. En este caso, se han entendido los recursos en un sentido muy amplio, con el fin de garantizar que ningún elemento relevante se situaba fuera del perímetro del análisis.

P5. Ajuste del Fondo y su gestión a las capacidades técnicas y financieras con las que cuentan la CE, la OEA y los beneficiarios del Fondo.

Se han analizado las capacidades técnicas de los agentes tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa. Desde el primer punto de vista, la estructura clave es la del propio Departamento de Planificación y Evaluación y, más en concreto, la Sección de Apoyo a la Gestión de Proyectos (SAGP), que es donde descansa la mayor parte de la gestión del Fondo Español para la OEA. Es también en el DPE donde se ha ubicado tradicionalmente la figura del gestor del FEPO.

La **Sección de Apoyo a la Gestión de Proyectos** cuenta con un total de 5 personas equivalentes²², incluida su responsable. La permanencia del equipo actual es, según su responsable, de en torno a los 5 ó 6 años, lo que significa que puede considerarse un equipo consolidado. Como su propio nombre indica, su responsabilidad es apoyar las actividades relacionadas con todo el ciclo del proyecto, desde su formulación y seguimiento hasta su cierre. Ello supone que también existen responsabilidades a la hora de diseñar e impartir talleres en esta materia.

Según las personas entrevistadas, esta dimensión, que puede considerarse limitada, es suficiente para lo que han venido siendo sus competencias, tomadas éstas de manera general. Sin embargo, en la medida en que se va extendiendo por la Organización una gestión más formalizada de proyectos, esta suficiencia se ve amenazada en algunos momentos. Ello empieza a ocurrir, por ejemplo, en el proceso de revisión de los perfiles de proyecto, antes de que sean sometidos a la consideración de la CEP, y ocurre también en otros momentos, como en el acompañamiento al proceso de seguimiento o durante las evaluaciones. En este último caso, de hecho, sólo una de las personas del equipo -que trabaja a tiempo parcial en la Organización- participa en las evaluaciones, además de la responsable de la Sección.

Si, como se decía, la formalización de la gestión de proyectos empieza a extenderse, la SAGP puede convertirse en un cuello de botella. Lo que constituye una cierta paradoja, ya que ha sido el DPE quien ha estado promoviendo de manera decidida esta formalización y la adopción de una gestión por resultados, con una oposición más o menos explícita por parte de la organización, que se encontraba instalada en una cultura muy alejada de la gestión de proyectos de desarrollo.

En el DPE –Departamento en el que se enmarca la Sección citada- reside también la figura del responsable de la gestión del Fondo Español, que ha sido considerada clave por todos los agentes con los que se abordó este tema, tanto por parte de la SG/OEA como por parte de la Cooperación Española. Los **gestores de los fondos** son una figura que actúa “como bisagra” entre las partes y que mantiene también el diálogo abierto durante todo el proceso. Ello dota al mecanismo de una mayor agilidad, y facilita la comunicación. Como afirmaba uno de los informantes:

“[El gestor tiene un papel de intermediario], de explicarnos las razones profundas de determinadas posiciones, de explicarles a ellos nuestras razones.”

Este papel hace más improbable el surgimiento de malos entendidos entre las partes y suaviza el proceso, lo que no es nada despreciable si se entiende que, al fin y al cabo, en un modelo como el del FEPO, se está colocando dentro de la organización a una persona que es ajena a ella.

Y ello ha sido posible, además, porque, también según todos los informantes, las personas que han ocupado esta posición durante la existencia del FEPO contaban con un perfil especialmente adecuado para el rol que debían desempeñar. No sólo eso, sino que estas dos personas, con perfiles claramente diferenciados, han ocupado esta posición precisamente en el periodo donde su perfil podía aportar mayor valor al Fondo.

“Ella venía de un área técnica, y eso fue excelente, porque teníamos la misma manera de pensar y los mismos intereses [...]. Eso permitió una gran complicidad. Y luego viene [el gestor] con otro perfil, que llega en un momento diferente. Él está centrado en actividades (difusión, información hacia España...) que al principio no eran posibles.”

²² Cuatro personas a tiempo completo y dos a tiempo parcial.

El gestor permite mantener un seguimiento mucho más próximo, lo que en una etapa de alta rotación por parte de la Cooperación Española ha adquirido una importancia especial, como ya se mencionaba anteriormente.

No obstante, por muy adecuado que fuese el perfil de los gestores en este periodo, su tarea se hubiese visto muy dificultada si su **ubicación institucional** no hubiese sido adecuada o si sus relaciones institucionales no hubiesen sido buenas. En este caso, sin embargo, la ubicación institucional ha sido considerada óptima tanto por parte de los propios gestores como por las personas del DPE:

“Dentro del encaje en la OEA, lo mejor de todo fue caer dentro del DPE [...]. Creo que eso fue utilísimo, y [una] diferencia de otros fondos, como el de OPS, que está en Relaciones Externas. También una gran diferencia con el PNUD, [...] la pusieron en finanzas, de autorización de cuentas, no de resultados. En ese sentido, yo tenía una situación muy buena.”

Y esa ventaja diferencial se incrementaba, además, por depender directamente del Director del Gabinete del Secretario General en el momento de su creación –quien ha seguido actuando como ‘administrador político’ del Fondo, si bien desde otra posición-, con quien siempre se mantuvo, también una buena relación en términos de acceso y facilidad de trato.

Quizá, si hubiese que encontrar un elemento que podría mejorarse, sería una **mayor ‘fortaleza política’ por parte del DPE**. Esto se refiere a que, en el ámbito de la gestión de los proyectos, su rol ha sido tradicionalmente más consultivo que ejecutivo, y eso se ha traducido en una cierta deslegitimación de sus posiciones en alguna ocasión.

“El que el proyecto sea desastroso no quería decir que fuese rechazado, lo que también minaba nuestra legitimidad.”

“Pero creo que era más una cuestión de dar el poder al DPE, porque era el Departamento odiado, porque era la primera vez que se les pedía que tenían que presentar los proyectos de una manera y con una lógica de proyecto.”

El DPE ha tenido que mantener un pulso institucional interno con el objetivo de que los proyectos comenzasen a gestionarse de manera más acorde a los estándares internacionales. Este cambio no se veía facilitado por la cultura organizacional que, en tanto que organización política, estaba acostumbrada a una búsqueda de financiación externa menos sistemática y a una prácticamente nula rendición de cuentas. Para completar la imagen, es necesario reiterar que los donantes tampoco exigían esta rendición de cuentas o una formulación cuidadosa a la hora de financiar una iniciativa o actividad.

Sin embargo, la disminución progresiva de recursos en la SG/OEA, junto con otros factores, favoreció un progresivo incremento de su orientación hacia actividades de desarrollo, que cuentan con otras reglas del juego. Eso significa que, cuando el FEPO se instala en la organización, las **unidades finalistas**, que son quienes formulan los proyectos y los presentan para su consideración ante los donantes, **no cuentan con las competencias requeridas para la formulación y gestión de proyectos**. Y no sólo eso sino que, en su mayoría, no consideraban que la formulación y gestión de proyectos aportase nada a su trabajo, de manera que lo entendían únicamente como una carga burocrática que el DPE les imponía, como barrera de entrada para acceder a la financiación del FEPO.

Aún hoy algunos de los gestores manifiestan que tener que pasar por el procedimiento de formulación y posterior seguimiento de proyectos no hace más que poner trabas a su trabajo; o que

están dispuestos a hablar con quien sea necesario para que entiendan el valor de las actividades que llevan a cabo, pero que no comprenden por qué deben escribir un documento de proyecto.

Lamentablemente, la realidad les ha dado la razón en alguna ocasión. Por ejemplo, cuando llevan desarrollando una misma actividad –financiada– durante varios años, no es fácil explicar por qué hay que elaborar un nuevo perfil y documento de proyecto cada dos años; perfil que, además, puede no ser aprobado.

Una de las razones que lo explican es que con cierta frecuencia lo que se somete a aprobación no son proyectos reales, sino ‘fragmentos’ de la actividad habitual de la organización, ya que no se cuenta con otra fuente de recursos para poder mantener la actividad. En este caso se encontrarían también los denominados ‘programas temáticos, que a pesar de su estabilidad en el tiempo y de su cierta institucionalización no son auténticas líneas programáticas establecidas como tales.

El resultado, en una buena parte de los casos, han sido formulaciones deficientes de proyectos, lo que ha dificultado la ejecución posterior. Ésta es, seguramente, la conclusión más estable de las evaluaciones que se han llevado a cabo durante el periodo, como puede verse en el Anexo 5.

Pero el hecho de que el diseño final de los proyectos diste de ser óptimo, no significa que el DPE no le dedique tiempo de acompañamiento a cada uno de ellos. De hecho, éste es el factor que puede convertirse en un cuello de botella en próximas anualidades, si efectivamente otros donantes adoptan procedimientos similares al utilizado por el FEPO. Si la calidad de los documentos que llegan al DPE para su revisión y/o filtrado se elevase y se ajustase más a la realidad de los proyectos, el tiempo requerido para el acompañamiento de cada uno de ellos se reduciría, lo que significa que podría gestionarse un mayor número de proyectos.

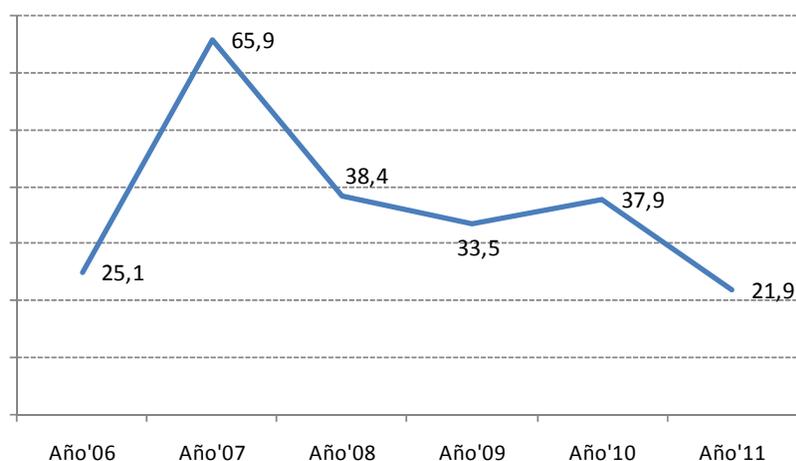
El último aspecto que se ha analizado tiene que ver con la capacidad y mayor o menor facilidad de la SG/OEA a la hora de **cofinanciar los proyectos aprobados** en el marco del FEPO. En este sentido, se cuenta con información de un 77,8% de los proyectos, que representan casi un 74% del total de la financiación del FEPO²³. Considerando esta información, el peso de la cofinanciación declarada por la SG/OEA es del 38% de lo solicitado. En el Gráfico 6 se muestra la evolución anual de la proporción de cofinanciación declarada por la SG/OEA.

Sin embargo, ésa no ha sido la cofinanciación real, ya que no toda la financiación solicitada fue aprobada (aunque sí un alto volumen, en torno al 87%). Según la información facilitada por el DPE, en la mayoría de las ocasiones esta cofinanciación no se realiza por medio de contribuciones directas al proyecto, sino en especie, mediante el cómputo monetarizado de trabajo del personal de la SG/OEA vinculado al proyecto.

Habitualmente, la justificación financiera de los proyectos sólo se realiza sobre la aportación efectiva de financiación externa, por lo que no es posible analizar en qué medida las cantidades previstas se materializaron –en el sentido de que se aportó realmente al proyecto–, al menos en una proporción similar a la aportación del FEPO.

²³ Es decir, hay 22 proyectos que no facilitan en su Documento de Proyecto información sobre la cofinanciación que pretende aportar la SG/OEA. Hemos asumido que en estos casos la financiación del Fondo España es igual al 100% del presupuesto del proyecto.

Gráfico 6. Evolución de la proporción anual de la cofinanciación prevista por la SG/OEA a los proyectos del FEPO (%)



Fuente. Documentos de Proyecto remitidos por el DPE²⁴

El hecho de que la cofinanciación sea en especie y no líquida es una práctica más o menos habitual, especialmente en lo que se refiere a la aportación de recursos humanos especializados para el desarrollo del proyecto. Sin embargo, se han encontrado algunas evidencias en el sentido de que ese ajuste no siempre se produce, utilizando la financiación externa para el mantenimiento de puestos de trabajo cuya experticia no necesariamente coincide con la requerida para el proyecto. En ese sentido van los siguientes comentarios.

"Aquí todos somos especialista de algo y cuando se acaba la plata de un proyecto, te conviertes en "especialista" para el proyecto donde sigue habiendo plata. [...] Pero es un problema institucional."

"Nos [...] estaban colocando contrataciones de personas a las que se les acababa el contrato. Ahora estamos pidiendo el CV de las personas que nos ponen como contratos en los proyectos. [De esta manera se comprueba si realmente es experto en aquello que se necesita para el proyecto]".

P6. Adecuación de la gestión del Fondo al cumplimiento de sus fines.

a) Conocimiento y claridad de las normas

El primer aspecto que se ha analizado en relación con la adecuación de la gestión del Fondo es la que tiene que ver con el grado de claridad existente –y percibida– por parte de sus ‘usuarios’, así como el grado en que consideran que se adapta a sus necesidades. La mayoría de los representantes de las unidades de la SG/OEA manifiestan que, en general, las normas de gestión están claras y son conocidas. Lo que no está claro –y en esto también existe una opinión prácticamente unánime– son

²⁴ El dato correspondiente a 2007 responde al alto peso de la cofinanciación de la SG/OEA que se declara en los proyectos denominados "Apoyo a Acciones concretas de Cooperación contra la Corrupción en el marco del MESICIC" y "Sistema de Análisis y Escenarios Múltiples" (SAPEM).

las prioridades temáticas existentes cada año. Perciben que lo que se busca es satisfacer las necesidades de España y perciben también una falta de claridad en esas prioridades. La consecuencia es, según su opinión, que terminan teniendo que preparar varios perfiles de proyecto, con el fin de incrementar la probabilidad de que les aprueben al menos uno.

“Me parece que sería útil tener una conversación con la gente del otro lado. [...] para conocer qué están buscando, cómo podemos hacer nosotros para cumplir con mayor eficacia los objetivos del fondo. Uno más o menos va tanteando, pero sería bueno tener una comunicación anual, entendemos mejor las prioridades.”

Este fenómeno se ha percibido especialmente en la última presentación de propuestas, puesto que, según los informantes, la única orientación recibida fue que las actuaciones debían ser coherentes con el reciente Plan Director de la Cooperación Española, lo que deja el campo especialmente abierto. Recuérdese que en realidad los objetivos del Fondo, tal y como se encuentran definidos, hacen referencia, más bien, a un mero vehículo de financiación de actividades y proyectos y, por tanto, no cuenta con una priorización sectorial estable, más allá de los grandes temas de la organización.

El hecho de que desde la creación del Fondo hayan convivido dos modelos de gestión y de financiación de las actividades (las llamadas ‘ventanillas’ política y de cooperación y la existencia de subvenciones de estado) tampoco contribuye a clarificar la estructura de prioridades y toma de decisiones. Especialmente en el caso de proyectos que han obtenido financiación por varias vías, como los incluidos en la Tabla 9. Ello ha generado –y sigue generando en algunos casos- un cierto desconcierto entre sus representantes, que no están acostumbrados a la lógica competitiva de la ventanilla de cooperación que es la que finalmente se ha impuesto en el Fondo.

Tabla 9. Algunos proyectos que recibieron financiación de diferentes vías

Título del Proyecto	Vías de Financiación y año
Desminado, limpieza de restos de explosivos de guerra y destrucción de armas, municiones y explosivos relacionados (AICMA)	Subvención de Estado: 2006 Ventanilla Política: 2008 y 2009 Ventanilla de Cooperación: 2010
Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP)	Subvención de Estado: 2006, 2008, 2011 Ventanilla Política: 2007 Ventanilla de Cooperación: 2006, 2010
Fortalecimiento de los Registros Civiles y Reducción del Subregistro y Difusión de Lecciones Aprendidas y del Derecho a la Identidad: El Salvador y Bolivia	Ventanilla de Cooperación 2008 Subvención de Estado: 2010
Expansión regional del programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay, Panamá y otras acciones	Ventanilla de Cooperación: 2008 Subvención de Estado: 2010
Fortalecimiento y empoderamiento de las y los afrodescendientes en las Américas	Subvención de Estado: 2010 Ventanilla de Cooperación: 2010
Desarrollo de Capacidades para el Liderazgo y la Incidencia en las Políticas Públicas para la Igualdad de Género	Ventanilla de Cooperación 2009 Subvención de Estado: 2010

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por el Departamento de Servicios de Gestión Financiera y Administración

Otra cuestión es el grado de **utilidad percibida en este sistema de gestión**, y si eso facilita el trabajo de las unidades. El funcionamiento del FEPO, así como los soportes que apoyan los procesos existentes, supusieron un cambio en el modo en que la Organización enfocaba los proyectos, ya que no estaba acostumbrada a orientarse hacia una cierta gestión por resultados.

El resultado inicial fue una fuerte resistencia e incluso la oposición frontal. Sin embargo, puesto que se presentó a los usuarios del FEPO como una exigencia de la Cooperación Española –lo que no era falso, pero tampoco completamente cierto- estos requisitos fueron siendo progresivamente aceptados, convirtiéndose en el impulso inicial de un auténtico cambio cultural en el seno de la Organización. Sin embargo, aún persisten muchas resistencias y faltas de comprensión, que conciben las normas de gestión del FEPO como trabas burocráticas que quedan fuera de lo que deberían ser sus obligaciones. Los ejemplos de este discurso siguen siendo numerosos:

“No nos ayuda a mejorar el proyecto, eso termina ralentizando, ida y vuelta varias veces, para al final el proyecto lo hacemos como creemos. Es una pérdida de tiempo. Qué nos está pidiendo el país, que es nuestro norte. La minucia de la formulación no tiene relevancia.”

“En cuanto a IPEP, es útil tomar la pausa para hacer seguimiento, de dónde arranqué y qué me falta para lograr lo que me comprometí a hacer. [...]. No esperar al informe de seguimiento para cambiar o mejorar la ejecución; normalmente el IPEP cuenta lo que pasó, no hace cambiar, pues si se tiene que resolver algo, ya se hizo.”

Sin embargo, es cierto que en muchos otros casos lo que se afirma es que las exigencias en términos de confección de un documento de proyecto, por ejemplo, les ha ayudado a mejorar su proyecto y a fortalecer su enfoque y, con ello, todo el proceso de gestión del proyecto.

La calidad de los proyectos puede ser aún sustancialmente mejorada, pero lo que no puede negarse es que el discurso sobre la importancia de una gestión reflexiva, en la que se conceptualizan inicialmente los resultados que se quieren alcanzar y donde la rendición de cuentas es un activo de la propia actividad, se encuentra ampliamente instalado en la SG/OEA, al menos entre la gran mayoría de las unidades entrevistadas. Y un cambio de discurso es, frecuentemente, el primer paso para un cambio cultural de mayor alcance.

b) Gestión técnico-estratégica del Fondo

El siguiente bloque analizado tiene que ver con los diferentes aspectos de la gestión técnico-estratégica del Fondo, con el fin de conocer su grado de alineación con el perfil de la OEA y de los ‘beneficiarios’ de las intervenciones, entendidos de nuevo como las Unidades Ejecutoras. Algunos de los aspectos propuestos ya han sido abordados anteriormente en el documento, de una manera más o menos extensa. En consecuencia, se ha optado por hacer un breve comentario sobre cada uno de ellos, antes de centrarnos en los asuntos de nueva aparición:

En relación con el **proceso de planificación general y la programación anual**, se puede afirmar que existen cuatro momentos:

1. El primero se refiere a la definición de prioridades anuales de la Cooperación Española. Como se ha visto, estas prioridades son de carácter muy general y no impiden, *a priori*, la alineación con los diferentes elementos mencionados. En alguna ocasión, esto ha convivido con la recomendación de incluir algún proyecto sobre alguna temática concreta (tema indígena, género, etc.), según los intereses de la cooperación, pero esto no ha sido la tónica general.
2. El segundo momento tiene lugar con la valoración realizada por el DPE, en tanto que Secretaría Técnica de la CEP y la persona que gerencia el Fondo. En este caso se trata de una valoración técnica, basada en un modelo ponderado muy exhaustivo, que tiene en cuenta los siguientes criterios:

- Pertinencia para la OEA y para España, desde las perspectivas normativa y programática, y teniendo en cuenta sus ventajas comparativas.
 - Dimensión operativa, concentrada en el análisis de viabilidad de las propuestas (técnica y financiera) y en su efectividad potencial²⁵.
3. El tercero tiene en cuenta el factor político, y se produce fundamentalmente en el CEP, a cargo de los Secretarios de la Organización. La resultante de la valoración conjunta, técnica y política, es la propuesta que se hace llegar a la Cooperación Española quien, a su vez, lleva a cabo su propia valoración, según criterios de alineación y complementariedad.
 4. Tras una última negociación entre las partes se llega a la firma de la Comisión Mixta, a la que se acompaña el Plan Operativo Anual que corresponda, que contiene el listado de los proyectos que serán financiados durante el ejercicio presupuestario de referencia y eventualmente algunas disposiciones que deberán ser tenidas en cuenta para la gestión del Fondo.

Sólo queda mencionar que en todo este proceso se tiene en cuenta la existencia de proyectos anteriores que cuenten con una duración que supere el ejercicio presupuestario. Habitualmente, y en el caso de que no existan problemas en su ejecución, estos proyectos serán tenidos en cuenta en primer lugar, al objeto de financiar su siguiente año de ejecución.

A priori, y más allá de la indefinición de las prioridades anuales, estos elementos favorecen una adecuada alineación con las prioridades de la institución y los beneficiarios. Sin embargo, existe una cierta tensión entre la necesidad de garantizar la financiación de las anualidades sucesivas –entre otros factores para incrementar la previsibilidad del Fondo– y la de ‘refrescar’ el contenido del Fondo, de manera que no se financien siempre los mismos proyectos.

El siguiente elemento a considerar es la existencia de una clara **concentración sectorial y geográfica**, ya mencionada en el capítulo introductorio de esta evaluación. En el Anexo 1 se ha dado cumplida cuenta del nivel de concentración del presupuesto del FEPO teniendo en cuenta estas y otras dimensiones.

Un tema diferente es si el **seguimiento de la acción permite la introducción de ajustes** en la ejecución de las intervenciones y si el sistema de seguimiento es adecuado, tanto en términos de su periodicidad como de sus soportes. De hecho, el IPEP, tal y como se lo conoce en la actualidad, es utilizado por primera vez para el Fondo Español, introduciendo una novedad en la gestión de la SG/OEA y, en la actualidad, su utilización se ha extendido a otras cooperaciones²⁶. Por otra parte, la aplicación de estas normas de seguimiento es flexible, de manera que en la práctica los IPEP únicamente se presentan cuando las unidades ejecutoras requieren de financiación adicional para proseguir con la ejecución del proyecto.

A pesar de todo ello, el seguimiento en el marco del FEPO sigue siendo percibido por las unidades ejecutoras como una carga burocrática que no aporta valor y con la que hay que cumplir, únicamente, por exigencia del DPE. La consecuencia más directa es que la calidad de los informes de seguimiento es claramente mejorable, que con cierta frecuencia se presentan incompletos y que este hecho da lugar a su devolución por parte del DPE tras su revisión, de manera que se entra en un

²⁵ Según la información recogida, en la última convocatoria –que queda fuera del ámbito temporal de esta evaluación– este método no ha sido utilizado.

²⁶ Fundamentalmente a la cooperación canadiense, que utiliza un formato muy similar.

círculo de revisiones –que a veces supone varias idas y venidas-, con la consecuencia de que el informe definitivo suele seguir mostrando deficiencias en su contenido. Este hecho confirma a la Unidad Ejecutora que efectivamente se trataba de una exigencia burocrática y produce frustración a ambas partes, que no perciben un valor claro de su trabajo.

“El seguimiento es un proceso, no es la entrega del documento. [...] Entregaban desde los departamentos cualquier cosa para que se hicieran las correcciones y así “pasar el trámite”. Había un continuo trasiego de idas y vueltas del documento.”

Otro factor que tiene incidencia sobre la falta de relevancia percibida del seguimiento es que no todos los donantes piden esa información. La consecuencia es que los Fondos que sí lo piden –España y Canadá, aunque con sistemas distintos- quedan un tanto deslegitimados. [“(…) Eso hace parecer más arbitrarios los requisitos que les pedimos porque, si fuera tan bueno, ¿por qué no se aplica a todo?]. La consecuencia, en palabras de diferentes informantes es muy clara:

“Pero la falta de seguimiento se debe a la falta de voluntad política: para el seguimiento no necesitamos más personal, sino más decisión...”

“No hay incentivos para el seguimiento.”

En cambio **las evaluaciones** han sido con carácter prácticamente general, muy bien recibidas por todas las partes. La calidad de las evaluaciones desarrolladas en este periodo es desigual, pero parece que a lo que realmente se le concede un mayor valor ha sido al proceso en sí, que ha exigido la reflexión sobre el punto en el que se encontraban las unidades y sobre su trabajo.

Este hecho cuenta con un valor especial si se tiene en cuenta que en la OEA no existía ninguna cultura de evaluación, y que la realización de evaluaciones sistemáticas de una parte muy importante del Fondo ha tenido un efecto ejemplarizante tanto hacia dentro de la organización (extensión de la evaluación a proyectos plurianuales tradicionales de la Organización), como hacia fuera, ya que ha servido como estímulo para promoverla en la financiación de otros donantes (en concreto, Canadá y Estados Unidos).

“La evaluación se ha extendido en la organización. Todo lo que es el área antiterrorismo, antidrogas... reciben mucho financiamiento de EE.UU y Canadá y sus instituciones trabajan con evaluación. Hemos logrado que ellos también les digan a los donantes que evalúen y la gente dice que entonces lo tienen que poner en el presupuesto. Y nadie les ha dicho que no. Y eso va más allá de los fondos. Ocurre también con proyectos de larga duración.”

Las declaraciones recogidas apuntan, en todo caso, a que las evaluaciones son percibidas como útiles y a que las Unidades Ejecutoras han incorporado algunas de sus recomendaciones. Además de esta forma de utilización de los resultados de las evaluaciones –hacia dentro de la Organización- se está empezando a producir una utilización hacia fuera, puesto que al menos una parte de las evaluaciones están siendo utilizadas como medida de legitimación hacia otros donantes. De este modo se muestra que la ‘inversión’ realizada cuenta con un ‘retorno’ o que, al menos, los donantes podrán conocer el retorno de su financiación.

En realidad, las evaluaciones realizadas no siempre muestran con claridad los resultados obtenidos o, incluso, muestran que los que se obtuvieron fueron débiles y poco sostenibles. En estos casos lo que se trata de ‘publicitar’ es la existencia de una determinada cultura dentro de la organización, que permite ir mejorando en el camino de la obtención de resultados.

“Yo creo que han ayudado bastante. Las evaluaciones tenían dos objetivos: mejorar el diseño y la ejecución [...] y el objetivo implícito de generar una cultura de evaluación. El balance ha sido positivo, los resultados han sido bien recibidos: tanto como el objetivo directo como el implícito se han cumplido.”

“Las evaluaciones que se realizan con los fondos de España es muy relevante. [...]. Los temas que se han evaluado son de largo alcance y así nos permite ver si vamos bien, si se obtuvieron resultados y qué elementos hay que mejorar... y nos permite ir con otros donantes para conseguir recursos.”

Existe acuerdo al señalar que el importante avance experimentado en relación con la institucionalización de la evaluación en la OEA se debe, en muy buena medida, al apoyo brindado por el FEPO y al interés que la Cooperación Española demostró en este ámbito, especialmente a través de quien fuera la primera gestora del FEPO junto con la entonces denominada DGPOLDE (actual Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo) del MAEC.

Uno de los indicadores de que el seguimiento y la evaluación han ido calando de manera importante en la institución es que, según fuentes del DPE, los talleres sobre esta temática que se organizan en la OEA suelen contar con más demandas de las que se pueden atender. Sin embargo, también se han recogido declaraciones relativas a que las personas que muestran un mayor interés son las que llevan menos tiempo en la Organización, que son quienes, en general, muestran menores resistencias.

Finalmente, la Organización ha llevado desde el principio una política de transparencia de los resultados de la evaluación, de modo que todas ellas se ven sometidas a un proceso de difusión, configurando lo que uno de los informantes denominaba como “modelo de comunicación de resultados”, compuesto por diferentes elementos que se combinan según las circunstancias, y que cuenta con los siguientes niveles, en las palabras del propio informante:

“1. Un canal jerárquico donde se comunican los resultados con quienes han sido evaluados y que luego se suman a las presentaciones posteriores. El evaluado acompañaba la evaluación ante el secretario, y estos más los secretarios al Secretario General.

2. Desde el 2012 se ha abierto una vía de presentación complementaria a las misiones de los países beneficiarios. Este proceso es de legitimación política intensa con aliados. [...]

3. A los estados observadores permanentes dándoles un toque de atención sobre el hecho de poder tener un mejor seguimiento si asumen este modo de gestión de proyectos. No de un modo individual, sino institucional.

4. Difusión interna de los resultados de las evaluaciones, [por ejemplo, el SAPEM] demostrando que es valioso y que está ‘disponible’ y listo para usarse... Mostrar a las otras áreas qué se hace.”

c) Dirección del Fondo y gestión general

Directamente relacionado con este análisis se encuentra el relativo al ajuste de los aspectos vinculados a la dirección del Fondo y a su gestión general. Se ha encontrado que los aspectos que se habían propuesto en la matriz de evaluación muestran un débil grado de formalización. Así, por ejemplo:

- ☐ La **toma de decisiones** no se encuentra formalizada, más allá de lo ya comentado y en relación, por ejemplo, con la aprobación de las intervenciones o con otros aspectos.

- En cuanto a los **mecanismos de resolución de conflictos**, tampoco se ha encontrado nada estructurado y frecuentemente las diferencias que pueden producirse se resuelven mediante negociación *ad hoc*. En el caso de este indicador se mencionaban específicamente las diferencias entre las Unidades de la OEA (solicitantes y ejecutoras de proyectos) y el dispositivo de gestión del FEPO, básicamente el DPE. Según la información recogida sobre este aspecto, en el momento actual existe una aceptación formal de los requisitos que deben cumplir los proyectos, pero esto no era así en las primeras etapas del FEPO, lo que produjo frecuentes conflictos con el DPE, al que se entendía responsable de dificultar el acceso a los Fondos.

Se han recogido declaraciones, además, de que la actuación del DPE no recibió en las primeras etapas un apoyo lo suficientemente decidido por parte de las más altas instancias de la organización, lo que hubiera facilitado el proceso. En definitiva, la cultura de la organización en ese momento no terminaba de entender la necesidad de fomentar una gestión de los proyectos más técnica y que permitiera una mayor rendición de cuentas, y aunque se toleraba, no se apoyaba de forma explícita. Con el transcurso del tiempo, los resultados han ido apuntalando la posición del DPE, que ha visto reforzada su posición y legitimidad.

"[...] Desde arriba había que haber dado mucha más fuerza al departamento y haberlo respaldado más [...]. Entonces se veía como una manera de dificultar hacer lo que ellos querían [...]."

- En lo que se refiere a los **mecanismos de articulación y coordinación**, es necesario distinguir dos niveles. La coordinación y articulación interna entre el FEPO y la propia SG/OEA es total, puesto que se encuentra integrado en su propia estructura. Todas las evidencias relativas a este aspecto apuntan a lo importante que ha sido contar con un gestor/a en el interior de la Organización, así como a que la gestora primero y el gestor después constituyeron un auténtico equipo junto con el DPE, lo que permitió avanzar más rápido en la introducción y consolidación del accionar del Fondo.

No ocurre lo mismo en el caso de la articulación entre la SG/OEA y la Cooperación Española. Aunque la sintonía 'política' ha podido ser alta en todo momento, sí se manifiesta una cierta 'ausencia' de las instituciones de la Cooperación en algunos aspectos. Ya se han comentado los problemas de rotación del personal de la Cooperación, pero a eso habría que añadirle la falta de claridad en la división de competencias entre las distintas unidades dentro de la propia AECID y entre la AECID y el MAEC. Finalmente, existe una alta dosis de informalidad en los procesos de traspaso en los cargos, sin que exista un tiempo mínimo de convivencia en el puesto de quien se marcha y quien llega para compartir la cartera de trabajo que se hereda. Ello ha supuesto algunos 'saltos' y cambios de criterio, que eran percibidos por la contraparte.

- Según la información recogida, de manera tradicional no han existido **mecanismos de promoción y difusión** del Fondo. Y, de hecho, se han recogido diversos testimonios en el sentido de que España no ha 'rentabilizado' todo lo que podría la experiencia del FEPO en términos de visibilidad, por ejemplo. Sin embargo, es cierto que en la última etapa del Fondo, coincidiendo con la entrada del segundo gestor, su orientación ha ido más dirigida hacia la promoción y difusión.

En realidad, se ha producido un modelo muy eficiente en este sentido, aunque no haya sido planificado de este modo. Ambos gestores han centrado su labor en dos ámbitos, mientras desempeñaban esta responsabilidad:

- Durante el primer periodo, con un Fondo recién creado, era necesaria una labor de comunicación —y casi podríamos decir de 'pedagogía'— entre las partes, de manera que la

comprensión mutua fuese mayor, y pudiesen disminuirse las posibles desconfianzas existentes. Además, era el momento de definir los procesos, los formatos y de concebir, poco a poco, el Fondo como un instrumento de cooperación, en una organización que no tenía tradición de trabajar en este ámbito.

- En el segundo periodo, que comienza en 2011, este trabajo ya se encuentra consolidado en buena medida, y es el momento de comenzar otras actividades. Las dos áreas en las que ha trabajado fundamentalmente el gestor de la segunda etapa han sido, de un lado, el cierre documentado y siguiendo el proceso establecido, de las contribuciones de los primeros años, y la difusión del instrumento. Así lo expresa el propio gestor:

"[...] Había que dar un mensaje coherente y conjunto de todo lo que había hecho España en esos 5 años y esa es una de las partes más importantes a las que me he dedicado. La otra parte, [...] la labor más importante ya se había hecho. En esa etapa no se podían dedicar a eso y tampoco era el momento. El momento es ahora."

Esta tarea de difusión está adquiriendo, por el momento, dos formas distintas: de un lado, la producción de diversos materiales de difusión (un folleto que da cuenta de los resultados y logros obtenidos por el FEPO en este periodo, un vídeo con un contenido similar²⁷, lanzamiento de una página web con contenido interactivo y con enlaces a los informes de evaluación, etc.). Y, de otro, el apoyo a la difusión de los informes de evaluación, aspecto éste que ya ha sido mencionado.

Ambos gestores, eso sí, han trabajado de manera compartida con el DPE, en cuya estructura se integran.

- ▣ El último aspecto en relación con este tema se refiere a la existencia de **mecanismos de coordinación y comunicación con las estructuras de terreno**. Según la información recopilada, éste es un ámbito al que, hasta el momento, no se le ha prestado una atención específica, aunque existen algunos indicios de que algo pueda estar cambiando. Pero, por el momento, la consecuencia es que éste es un fondo relativamente desconocido para, por ejemplo, la Cooperación Española, no sólo en el terreno, sino también en la propia AECID. De hecho, hay quien vincula ambos elementos:

"Si nuestra importancia política en la OEA hubiera sido más conocida en Madrid, nos hubiera permitido que en el terreno hubieran estado más enterados."

En el próximo capítulo se proporciona información sobre el nivel de conocimiento actual del FEPO en el terreno, así como sobre su valoración.

d) Aspectos presupuestario-financieros

Hay que empezar recordando que el Fondo de España para la OEA es un instrumento de cooperación que ha movilizad recursos de diferentes fuentes de financiación procedentes de la Cooperación Española; fuentes que han respondido a lógicas de funcionamiento también distintas. El acceso a la financiación de la ventanilla de cooperación ha respondido tradicionalmente a una lógica competitiva entre propuestas donde, una vez cumplen con los criterios mínimos de calidad técnica, se valora su

²⁷ Actualmente se puede acceder a ambos a través de la página web de la SG/OEA. <http://www.oas.org/es/default.asp>

relevancia política para los mandatos de la OEA y los objetivos político-estratégicos de la Cooperación Española. La lógica de la ventanilla de cooperación es la que ha terminado por imponerse en el FEPO, de modo que los procesos descritos en este informe responden a ella, salvo que se indique otra cosa.

La lógica competitiva de acceso a la financiación no se aplicaba a los proyectos que eran financiados a través de la ventanilla política y de las subvenciones de Estado, que eran negociadas de manera bilateral y ajena a los procesos de gestión establecidos en el FEPO.

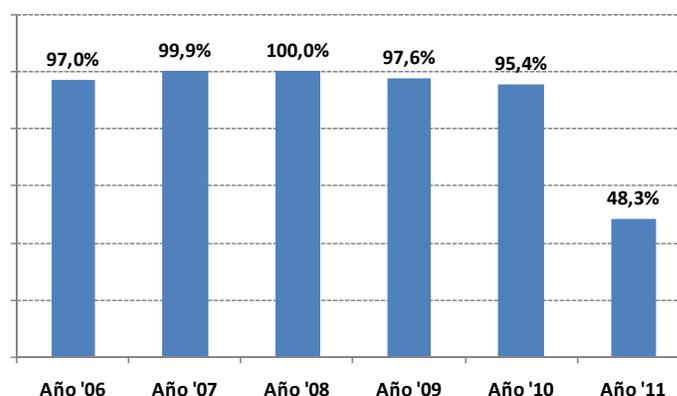
La procedencia de la financiación tenía incidencia en el circuito de gestión completo y especialmente en la rendición de cuentas, tanto en lo que se refiere al propio proceso de justificación financiera, como al proceso de seguimiento técnico, ajeno a la intervención del DPE, especialmente en el caso de la ventanilla política (en palabras de uno de los informantes: *“Eso no ha dejado rastro”*).

Desde la Administración del Fondo se insistió durante este periodo en la necesidad de unificar el proceso de gestión, independientemente del origen de los fondos, pero los esfuerzos resultaron baldíos hasta la extinción de la ventanilla política en 2011, momento en el que el DPE integra la gestión del FEPO bajo su coordinación. Sin embargo, las evidencias recogidas no son claras en el sentido de si la concentración entre ventanillas responde a una voluntad de integrar la gestión o si tiene que ver, más bien, con la desaparición de una de las fuentes de financiación.

Aún persiste la duda de qué ocurriría, en términos de gestión y rendición de cuentas, si esta fuente se reactivase en un próximo futuro. (*“La ventanilla política, bueno, yo creo que está entornada no que no exista más. En cualquier momento puede volver a aparecer, porque ahora es natural que no exista.”*). La diferencia fundamental es que, en el momento actual, el paso de los perfiles de proyecto por la CEP ya se ha establecido como un requisito general, para todas las iniciativas y todos los donantes, lo que significa que ya no cabe la aportación de financiación por negociación directa.

Considerado de manera general, el Fondo ha alcanzado un alto grado de **eficacia financiera**, puesto que, según los datos aportado por el Departamento de Finanzas, a 30 septiembre de 2012 el Fondo había ejecutado casi un 91% del total de los recursos programados, lo que puede considerarse un alto porcentaje, especialmente si se tiene en cuenta que actualmente continúan en ejecución 23 proyectos cuyas contribuciones corresponden a los años 2009, 2010 y, especialmente, 2011. En el Error! Not a valid bookmark self-reference. se muestra el nivel de ejecución financiera por anualidad, que aún puede crecer en las anualidades más recientes (de 2009 en adelante).

Gráfico 7. Nivel de ejecución presupuestaria por año



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por el Departamento de Servicios de Gestión Financiera y Administración.

Sin embargo, a nivel de proyecto, sí se han detectado algunas variaciones significativas entre lo programado y lo finalmente ejecutado. Los casos más significativos se dan con las misiones de observación electoral en las que, por su propia naturaleza, se producen variaciones en los montos finalmente asignados. Sin embargo, no es la norma general, ya que los déficits de financiación de la Organización hacen que la financiación se termine ejecutando en su totalidad en la mayoría de los casos.

Como consecuencia lógica, la gestión del FEPO no genera grandes remanentes. Sin embargo, sí se cuenta con un mecanismo específico que permite reutilizar los fondos que no se utilicen en el ciclo presupuestario²⁸. Lo describía con claridad uno de los informantes de esta evaluación.

"El fondo se crea en 2006, en el 2010, los intereses que generaban las contribuciones estaban ahí [...]. Luego había remanentes de proyectos, que se habían ejecutado y que estaban ahí. Se vio la necesidad de crear una metodología para controlar esos fondos y ver cuál iba a ser su destino. En el año 2010 [...] creación de ese fondo de contingencia. Se le dota con una cantidad de casi 300.000 Euros y a eso se le añaden los intereses y los remanentes (tanto de la ejecución como de la no asignación). Se van añadiendo anualmente."

De hecho, la existencia de ese fondo de contingencia ha permitido que la asignación de la anualidad 2012, que ha disminuido de manera radical respecto de años anteriores, se haya podido ver parcialmente incrementada.

La **gestión financiera del FEPO** se sustenta en un sistema informático integrado que reporta de la ejecución conforme a las transacciones que cada una de las áreas encargadas de proyectos van ingresando en él. En el sistema aparecen todas las 'compras' (de productos o servicios) de los cuales el Departamento de Finanzas deberá realizar el pago. El estado financiero reportado periódicamente junto a los IPEP y el estado financiero final recogen las transacciones que han sido ingresadas directamente en el sistema y lo hace a nivel de proyecto.

El registro de gastos a un nivel menor al de los proyectos –es decir, a nivel de productos o de actividades- está a cargo de cada una de las Unidades Ejecutoras de los proyectos y habitualmente se realiza en documentos Excel que no se incorporan al Sistema. La consecuencia es que, cuando se solicita al Departamento de Finanzas que proporcione información a este nivel –a nivel de actividades, o de rubros de gasto-, aquél debe realizar el trabajo artesanalmente en coordinación con los ejecutores de los proyectos.

Por otra parte, en el acta de la Comisión Mixta del Fondo en el año 2011 aparece como un requisito formalizado, que el detalle del gasto reportado en los informes financieros de los proyectos sea a nivel de rubros por actividad, un nivel que no es registrado por los mecanismos formalizados que el propio organismo asume para su gestión. En concreto, se solicita que los informes financieros finales de cada proyecto se ajusten a su presupuesto original, especificando los conceptos de gasto por cada producto y actividad²⁹.

²⁸ En realidad, se trata de dos Fondos, uno para la Subvenciones de Estado y otro para el resto, debido a que sus mecanismos de gestión son también distintos.

²⁹ Así queda recogido en un memorándum de junio de 2012 del gestor del Fondo a la Oficina del Inspector general.

Estos Estados Financieros "específicos", según los denomina el Departamento de Finanzas, suponen una notable sobrecarga de tiempo y de recursos y presentan algunos inconvenientes adicionales: son poco fiables y rigurosos porque se elaboran manualmente y, en consecuencia, no permiten una agregación por rubro que sea totalmente consistente.

"Podemos enviar lo gastado frente a lo programado a nivel de proyecto [...], pero lo que hay dentro de cada actividad (producto), como tiene su propio presupuesto, hay que hacerlo a mano y hacerlo de manera muy coordinada con el ejecutor, porque nosotros no tenemos manera de identificar lo que va en cada actividad".

Este requisito es un elemento que disminuye el alineamiento del FEPO con el sistema financiero de rendición de cuentas de la OEA e incrementa la carga de trabajo, especialmente del Departamento de Finanzas. En consecuencia, es necesario reflexionar sobre su valor añadido real y sobre los objetivos que se persiguen con el seguimiento de la ejecución financiera de los proyectos, en comparación con los perseguidos por el control/fiscalización del gasto.

La unidad mínima de seguimiento para el Fondo Español para la OEA es el proyecto, de ahí que su interés se centre en las actividades que se van desarrollando y, especialmente, en los productos que se van alcanzando, así como en el detalle del gasto asociado para verificar que el proyecto da cumplimiento a lo acordado en su documento de formulación. Sin embargo, el detalle del gasto a nivel de rubro por actividad no forma parte de una lógica de cadena causal para el cumplimiento de objetivos.

"Una de las cosas que dicen es que te puedes haber gastado todo el dinero, y yo te puedo presentar un estado financiero con todos los rubros que tú quieras. Pero a la hora de la hora no llegaste a hacer esto. O puedes haber gastado nada y haber terminado todos los resultados. ¿Qué tanto valor agregado tiene que yo te presente todo un acordeón? Y comparar eso con la carga que eso le está dando a la organización."

e) Pautas de funcionamiento de los Fondos de la Cooperación Española

El último bloque de este apartado corresponde con el **análisis comparado del Fondo Español para la OEA y otros Fondos de la Cooperación Española** con un ámbito territorial y temporal -y en algunos casos también temático- similar, con el fin de extraer pautas comunes de funcionamiento que se consideren adecuadas.

Con el incremento de la AOD multilateral, en 2006 comienzan a aparecer Fondos de Cooperación Españoles en América Latina. Los Fondos específicos (también denominados *ad hoc*) con organismos multilaterales son instrumentos eminentemente financieros, que cuentan con estructuras de planificación y gestión relativamente ligeras, puesto que actúan desde dentro de los organismos socios y se apoyan en ellos. Este hecho, junto con el énfasis en la alineación con las políticas y procedimientos de los organismos, hace que su gestión sea muy "dependiente" de la calidad de los sistemas de planificación, gestión, seguimiento y evaluación que estas entidades hayan establecido. La firma de un Acuerdo Marco de Cooperación o Memorándum de Entendimiento (MoU, en sus siglas en inglés) es lo que marca el inicio de una cooperación más institucionalizada y programada con el organismo.

Para la elaboración de este apartado se han revisado las evaluaciones disponibles y se han celebrado entrevistas con dos de los gestores de los siguientes Fondos:

- Fondo España-SICA (2006).

- Fondo Fiduciario -FAO América Latina y El Caribe (2006).
- Fondo Fiduciario España-PNUD "Hacia un desarrollo integrado e inclusivo en América Latina y el Caribe" (2006).
- Fondo España-OPS para la financiación de proyectos y actividades (2007).
- Fondo de Cooperación UNFPA-AECID para América Latina y el Caribe (2008).

El primero de ellos fue suscrito con otro organismo multilateral regional, mientras que el resto se ubican en el seno de organismos del Sistema de Naciones Unidas.

Todos los fondos que fueron negociados con las agencias del Sistema de Naciones Unidas en América Latina y el Caribe se encuentran alineados con los Planes Estratégicos de los organismos correspondientes y, con ello, también con sus políticas y procedimientos para el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de las actuaciones. Sin embargo, en su funcionamiento concreto se presentan algunas diferencias:

- ☐ **Los Fondos de España con la FAO y con UNFPA** han contado con un Programa de Cooperación específico vinculado a los Programas Regionales de sus organismos que, a su vez, son coincidentes con las prioridades establecidas por los Planes Directores de la Cooperación Española. Los Programas de Cooperación cuentan con marcos plurianuales de financiación que dotan de previsibilidad presupuestaria al instrumento, lo que permite una mayor visión estratégica de sus actuaciones.

El seguimiento de las actuaciones se realiza en estos casos tomando como referencia indicadores específicos del Programa de Cooperación, que habrán de estar alineados con los de los Programa Regionales y alimentarse por su sistema de seguimiento.

- ☐ Los Fondos España-PNUD y el Fondo OPS han funcionado sin un Programa de Cooperación específico:

- El **Fondo Fiduciario España-PNUD** "Hacia un desarrollo integrado e inclusivo en América Latina y el Caribe" (2006) se gestionó a través de un sistema de ventanillas temáticas por las cuales se accedía a la financiación bajo una lógica de competencia entre las propuestas. Las propuestas debían estar articuladas, complementar y/o reforzar el Programa Regional del PNUD. Un 60% se dedicó a proyectos nacionales y el 40% a proyectos regionales.
- El **Fondo de España-OPS** (FEO) se creó con el objetivo de *"articular mecanismos y procedimientos para la financiación de proyectos y actividades de la OPS en respuesta a las prioridades de la OPS y de la Cooperación Española"*. No contaba con Programa ni con un marco presupuestario anual (el destino de las contribuciones se acordaba por las partes mediante POA), pero sí con un Plan Estratégico con el que podían alinearse los proyectos financiados.

En 2013 el FEO ha optado por un Programa Plurianual realizado de manera conjunta con la SGCID, la AECID, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y el Instituto de Salud Carlos III, basado en las prioridades de los sistemas de salud latinoamericanos que quedaron reflejadas en el 'Informe La Salud de las Américas', 2012.

La Cooperación Española también ha negociado Fondos con organismos regionales, como la OEA, que no son entidades de cooperación al desarrollo en sentido estricto pero que poseen un importante papel en la conformación de políticas comunes y en la coordinación y armonización de políticas y normas nacionales en diversos ámbitos.

Tabla 10. Principales características de los Fondos de la Cooperación Española en América Latina

Características	Fondos ad hoc de España con Organismos Multilaterales					
	OEA	SICA	FAO	UNDP	OPS	UNFPA
Financiación > 50 millones USD	✓	✓*	✓	✓	✓	
Plan Estratégico del Organismo			✓	✓	✓	✓
Programa de Cooperación		✓	✓			✓
Marco Presupuestario Plurianual		✓	✓	✓	✓**	✓
Planes Operativos Anuales (POA)	✓	✓	✓		✓	✓
Presencia de un Gestor/a	✓	✓	✓	✓	✓	
Sistema de seguimiento ad hoc del Programa de Cooperación		✓	✓		✓**	✓

(*) Desde 2003 (**) Desde 2013

Fuente. Elaboración propia a partir de las evaluaciones de los Fondos y de las entrevistas a sus gestores.

Junto con el FEPO, el fondo más relevante dentro de los organismos regionales en este periodo ha sido el Fondo España-SICA (FES), que fue precedido por un Programa de Cooperación dirigido a la canalización de la AOD española a los países de Centroamérica, con el objetivo de mejorar el diseño y ejecución de las políticas públicas de la Región. Este Fondo ha contado con marcos presupuestarios plurianuales, ya desde el momento de su creación, además de con objetivos de carácter político y sectorial; la compleja articulación entre éstos ha constituido uno de los mayores retos de su estrategia.

Como puede verse, las diferencias entre ellos son notables. Sin embargo, para los objetivos de esta evaluación, se desean destacar los siguientes elementos:

- Los Fondos de la Cooperación Española han procurado fortalecer su definición estratégica bien mediante el acuerdo de un Programa de Cooperación, bien mediante la alineación con el Plan Estratégico de la organización huésped. En el momento actual, el FEPO es el único de ellos que no cuenta con este marco estratégico de referencia.

Los Fondos que funcionan sin un programa de cooperación-guía o un marco de actuación explicitado suelen presentar dificultades para contar con una perspectiva integral. La dispersión de la ayuda, si bien puede servir otros propósitos, dificulta, en principio, mayores niveles de eficacia y calidad a la hora de alcanzar resultados más globales.

- Casi todos los Fondos han contado, desde el comienzo con un marco presupuestario plurianual, que les dota de previsibilidad financiera y les posibilita ser más estratégicos en su actuación y en la gestión de los recursos y, con ello, también más eficaces y ofrecer una cooperación de mayor calidad. A partir de este año 2013, el FEPO es el único de los Fondos que no cuenta con este marco de previsibilidad financiera.

Estos dos elementos marcan diferencias notables entre el Fondo Español para la OEA y el resto de los Fondos. No obstante, conviene analizar si estos elementos podrían aplicarse al FEPO mejorando su funcionamiento y resultados potenciales o si, por el contrario, existen elementos que sería necesario garantizar antes de adoptar un funcionamiento como el descrito.

2.3. Dimensión: RESULTADOS

El capítulo relativo a los resultados del Fondo se articula en torno a dos criterios de evaluación: la eficacia y la sostenibilidad. Junto a las entrevistas, que ha sido una de las principales fuentes de información de esta evaluación, en este capítulo cobra una especial importancia la información procedente de los Informes de Evaluación de los que dispone el Fondo y que se refieren a una muestra de proyectos que puede considerarse representativa del conjunto.

EFICACIA

Se ha entendido la eficacia como la medida en que se lograron los propósitos previstos: el Fondo ha generado los cambios o mejoras esperadas en las instituciones beneficiarias directas y en los servicios que prestan.

P7. Eficacia general del Fondo

Tal y como se encuentra definido en el MoU de creación, **el FEPO ha cumplido ampliamente los objetivos que pretendía, tanto en lo que se refiere a convertirse en un vehículo para la financiación de proyectos y actividades de la OEA, como en lo relativo a los ámbitos sectoriales de atención.** Sin embargo, esta afirmación aporta poco valor en términos de conocer mejor cuál ha sido el desempeño del Fondo, por lo que es preferible reformularla en términos de desvelar los logros alcanzados, de manera directa o indirecta (es decir, según la terminología utilizada en la SG/OEA, en relación con su nivel de cumplimiento del propósito de sus proyectos y/o de su contribución para alcanzar las finalidades definidas).

Para tratar de sintetizar el cúmulo de información obtenida en cada una de las fuentes, ha sido necesario elaborar fichas que contienen los principales hallazgos y/o conclusiones de las evaluaciones realizadas, que constituyen, junto con las entrevistas celebradas, la principal fuente de información para dar respuesta a esta pregunta. Las fichas, incluidas en el Anexo 5, recogen de manera separada el análisis de los aspectos relativos al ciclo de gestión de los proyectos y los resultados obtenidos por las evaluaciones. Se recomienda al lector su consulta, ya que completan y sustentan la información proporcionada en este apartado. Esa misma estructura es la que se incluye aquí para mostrar los resultados.

a.1) Elementos comunes relacionados con el ciclo de gestión de los proyectos

Todas las evaluaciones de proyectos promovidas en el marco del FEPO abordan cuestiones relativas al ajuste de las intervenciones en los diferentes momentos del ciclo de gestión. Sus conclusiones a este respecto son muy coincidentes, por lo que su análisis conjunto permite obtener una visión global sobre los retos a los que deberá hacer frente el FEPO para aplicar sistemáticamente la gestión basada en resultados en su actual y futura cartera de proyectos.

Los resultados han sido clasificados usando cinco elementos diferentes, conscientes de que en la práctica son aspectos con muchas intersecciones y en algunos casos de gran dependencia mutua.

- ☐ Un débil o inadecuado **diagnóstico o análisis de situación** es recogido en algunas de las evaluaciones para explicar falencias en el diseño de los proyectos y para revelar cómo esas falencias se convierten en problemas para su ejecución y para un adecuado seguimiento:

“Los marcos lógicos de los proyectos no responden a las situaciones específicas de las localidades en que se viene interviniendo y a las características de las instituciones y organizaciones involucradas en la ejecución del proyecto. Se presentaban deficiencias en la identificación y clarificación de la problemática a atender. Se presentaban imprecisiones, confusiones y lineamientos para el desarrollo de las actividades, que no guardaban relación lógica con el propósito y con la delimitación del ámbito del proyecto. Esas imprecisiones contribuyeron a que diferentes actores involucrados asumieran propósitos disímiles, y en algunos casos, confusos”. (Evaluación de la eficacia de una muestra de proyectos de la CIM financiados por el FEPO).

Las limitaciones de los diagnósticos que sustentan las intervenciones son también causas explicativas de la debilidad de la coherencia interna de los proyectos y su posterior falta de eficacia. Es necesario constatar que, salvo que alguna de las Unidades pueda realizar un diagnóstico basándose en su experiencia anterior en la materia, no existe una vía clara para financiar un adecuado diagnóstico previo a la formulación del proyecto, al menos en el marco de su presupuesto.

- La principal debilidad detectada por las evaluaciones en el recorrido desde el diagnóstico a la **formulación de resultados** radica en la dificultad de expresar el cambio al que se quiere apuntar con el proyecto; dificultad que suele solventarse bien con la expresión de lo que hay que hacer o de los productos que hay que obtener o perdiéndose en una formulación abstracta y ambiciosa que no logra expresar la transformación buscada. Es decir, los proyectos muestran menor dificultad a la hora de formular resultados a nivel de actividad o producto y mayor a nivel del propósito o fin de los proyectos. También se ha detectado cierta confusión en la conceptualización de los resultados en el nivel adecuado.

“Debilidades e inconsistencias metodológicas en el diseño de la propuesta: a) enunciado de propósito ambicioso, que no logra expresarse como transformación buscada, a partir de los indicadores establecidos; b) enunciado de productos corresponde a actividades; c) enunciados de metas a la altura de producto que son una redeclaración de los productos. Desde una perspectiva metodológica, se requiere redefinir el propósito, el fin y los indicadores básicos del proyecto.” (Evaluación de una muestra de proyectos del Sector de Derechos Humanos).

- Según las evaluaciones, los proyectos suelen adolecer de debilidades en la consistencia de la **cadena de resultados**; en la relación lógica entre los resultados esperados en los distintos niveles programáticos, especialmente en el salto de nivel de producto a propósito y de éste al fin. Se recoge que incluso cuando existe una adecuada identificación de los problemas clave, la cadena de resultados explicitada por los proyectos no logra reflejar la lógica causal.

Atendiendo a las evaluaciones, las imprecisiones y deficiencias del diseño de los proyectos en este aspecto se explican por un déficit de competencia en el enfoque y la aplicación de las herramientas de Marco Lógico y de Gestión por Resultados por parte de las personas que se encuentra a cargo del diseño de los proyectos.

En la misma línea, los proyectos suelen mostrar debilidades o ausencia de una clara lógica de intervención diseñada y explicitada para el logro de resultados, lo que tiene un reflejo directo en la propia ejecución.

“La ausencia de una lógica de intervención clara influye en que no se desarrollen criterios específicos para decidir dónde ejecutar los proyectos, en qué tipos de fortalecimiento de capacidades enfocarse, o cuáles beneficiarios escoger”. (Evaluación de la eficacia de los proyectos dirigidos al fortalecimiento de los sistemas electorales).

- ☐ Por otro lado, la debilidad en la **formulación de indicadores** es un tema recurrente en las conclusiones de las evaluaciones al hablar del diseño de los proyectos. Estas debilidades están referidas a su falta de especificidad, confusión en el nivel al que deben responder y dificultades en su verificación. De nuevo, estas debilidades se acentúan a medida que se sube de nivel, más frecuente en los indicadores de propósito y fin.

“La mayoría de los proyectos no cuenta con indicadores bien especificados y esenciales para establecer un sistema de monitoreo y evaluación apropiado. Se detecta debilidad en la formulación de indicadores a todos los niveles: a nivel de productos y actividades, a nivel de efectos directos y a nivel de impacto/fin. En general no cumplen con los criterios cantidad, calidad y tiempo y existe confusión en su formulación y en el nivel al que deben corresponder.” (Evaluación de una muestra de proyectos del Sector de Derechos Humanos).

“Se observaron deficiencias considerables en la formulación de los indicadores asociados a la finalidad y el propósito. Estos se limitan a la medición de productos, y no expresan las situaciones o cambios a generar que permitan elevar el acceso a la justicia en el mediano y largo plazo.” (Evaluación proyectos de Fortalecimiento de los Sistemas de Registro Civil).

- ☐ El **seguimiento y la presentación de informes** son dos temáticas presentes igualmente en las conclusiones de las evaluaciones. Quizás el distanciamiento entre el seguimiento y el proceso de gestión señalado en algunas evaluaciones pasa por las “herencias” que tienen las debilidades en el diseño de los proyectos para su posterior ejecución: en la medida que el proceso de diseño previo es visto como una tarea administrativa necesaria para acceder a la financiación, difícilmente el seguimiento se desvinculará de esta carga.

“La utilidad de los mecanismos estandarizados de seguimiento se debilita cuando no llegan a aplicarse en los momentos previstos, ni con la debida diligencia, o no cumplen cabalmente con su función de alertar sobre los problemas de ejecución que pudiesen estar produciéndose, ofreciendo una valoración del progreso en la ejecución y unas perspectivas de logro no siempre realistas, ni todo lo precisas que sería deseable”. (Evaluación de una muestra de proyectos de la CIM).

“Otro punto notable es la necesidad de mejorar la calidad de la rendición de cuentas interna y externa.[...] La mayoría de los documentos entregados al equipo de evaluación estaban incompletos y no proporcionaban la información necesaria para tener una rendición de cuentas en buen estado. Aunque la información proporcionada en estos documentos sobre las actividades y los productos es en general de buena calidad, no da cuenta sobre los resultados más allá de los productos. Así, las herramientas no se utilizan como herramientas de gestión, de seguimiento y de evaluación.” (Evaluación de los proyectos dirigidos al fortalecimiento de los sistemas electorales).

a.2) Elementos comunes relacionados con los resultados de las líneas de proyectos

Las debilidades en el diseño de los proyectos habitualmente tienen consecuencias sobre su eficacia, entendida como el grado de consecución de sus objetivos. Sin embargo, la mayor parte de las evaluaciones –por no decir todas- acaban concluyendo que la eficacia de los proyectos es, como mínimo, moderada, puesto que habitualmente se producen resultados ‘no esperados’ que se

consideran valiosos. Esto llega al punto de que dos de las evaluaciones se preguntan **cómo es posible que un mal diseño de las intervenciones conduzca, sin embargo, a buenos resultados.**

En uno de los casos –la evaluación del Programa de Facilitadores Judiciales- la explicación reside en que se reconstruyó el programa antes de su evaluación, con el fin de tratar de reflejar cómo había funcionado realmente. En el caso de la evaluación de una muestra de proyectos de la CIM, se concluía que lo que había tenido buenos resultados era una de las actividades del proyecto y no éste como un todo³⁰.

[...] No se puede afirmar que el proyecto [...] no haya obtenido algunos resultados positivos. Si es así, cabe preguntarse cuál es la importancia relativa de un buen diseño y de una buena gestión de proyecto sí, en definitiva, pueden obtenerse esos resultados. La respuesta es que no deben confundirse los resultados positivos de una actividad [...] con los del proyecto en su conjunto. Son estos los que no es posible alcanzar en el caso de que no se haya llevado a cabo un cuidadoso diseño. Cabría preguntarse entonces qué resultados se hubieran podido conseguir en el caso de que se hubiese realizado un mejor diseño y gestión del proyecto. Posiblemente, se hubiera conseguido, como mínimo, un mayor nivel de ejecución presupuestaria y, con ella, un mayor alcance. (Evaluación de una muestra de proyectos de la CIM).

Estas son las dos evaluaciones que se interrogan específicamente sobre esta aparente incongruencia pero todas, de un modo u otro, las muestran. Este hecho, unido a las debilidades en el diseño de los proyectos muestran que las carencias no se encuentran, en realidad, en las competencias y la acción de las personas que participan en los proyectos, sino en quienes los diseñan, que no saben o no realizan el esfuerzo de plasmar el modo de actuación real de los proyectos en buenos documentos. De nuevo, esta idea remite a la concepción de los diseños de proyectos como algo burocrático que no añade valor a lo que ya se venía haciendo.

“La tendencia de todo el mundo es: lo que yo hago es importantísimo y yo sé que es muy importante y le puedo decir al otro que es muy importante. Pero de ahí a plasmarlo en un documento que tenga sentido, que lo explique bien, son horas de horas.”

“¿Qué es lo que quieren hacer? ¿Y por qué, cuál es el problema? La mayoría de la gente tiene más experiencia pero sigue habiendo como resistencia la necesidad de tener buenos mecanismos de formulación, monitoreo, evaluación... Se percibe como una carga burocrática, que no añade nada. Yo ya sé lo que tengo que hacer, por qué me están pidiendo más.”

Otro de los elementos relacionados con este aspecto tiene que ver con que lo que se somete a la aprobación de la CEP no son, en una buena parte de los casos, proyectos reales sino, **“fragmentos” de la actividad habitual de las Secretarías y Departamentos**, fragmentos que, en el mejor de los casos, responden a una línea consolidada de actuación, como ocurre, por ejemplo en el PUICA o en el Programa de Facilitadores Judiciales, por hablar de intervenciones con cuya evaluación se cuenta.

“Lo que termina pasando [...] es que se financia lo que no se puede financiar por el fondo regular, que cada vez es más pequeño. Se financia mucho el personal, la gente que puede hacer el trabajo, es que no la hay. Los fondos específicos mantienen por lo menos una tercera parte de la organización. Tanto el mantenimiento de las contrataciones, como para que se vaya capacitando en esa área, como gente que ya sabe y que es la que tiene que hacer el trabajo.”

³⁰ Con la particularidad de que esta actividad no había sido prevista en el diseño inicial del proyecto.

“La OEA tiene un déficit claro en cómo planifica los proyectos, porque no se están financiando proyectos con objetivos, sino que se está financiando un trabajo regular, por escasez de fondos.”

Cuando es posible diferenciar, al menos hasta cierto punto, las actividades del proyecto del accionar habitual de la Unidad Ejecutora, es más probable que los resultados sean más identificables y que se muestre una mayor eficacia, al menos aparente. Pero hay que tener en cuenta que las Unidades Ejecutoras cuentan con un mandato específico que tiene como consecuencia que el ajuste a una lógica de proyectos sea más o menos sencillo. Por ejemplo, la actividad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la del Departamento de Observación Electoral, cuentan con mayores dificultades, ya de partida, para organizar proyectos específicos.

Los proyectos basados únicamente en la celebración de reuniones y en los gastos de viaje asociados, por ejemplo, ha ido desapareciendo de entre los financiados por el FEPO, aunque no del todo. Se han mantenido, especialmente en algunos sectores de actividad, los que financian únicamente recursos humanos de la organización, dedicados a realizar su actividad habitual.

“Yo digo que nos dedicamos mucho a la logística (encuentros, talleres...). En los documentos proyectos puedes ver que el objetivo es “el fortalecimiento institucional” y que para hacerlo van a hacer X reuniones. Pero no explican cómo de la reunión se pasa al fortalecimiento. Tú tienes que asumir que el fulano lo entendió, que va a querer hacer, que lo va hacer bien, que le van a dejar hacerlo, y que va a obtener el resultado. Debes asumir el milagro. [...] Lo peor es que hacías un documento y también era fortalecimiento porque “das conocimiento”.

Esta cita remite a otro aspecto que se repite en varias de las evaluaciones. El problema no es tanto el contenido del proyecto, teniendo en cuenta, además, que la celebración de encuentros o de capacitaciones de determinados perfiles es perfectamente legítimo en una organización de las características de la OEA, siempre que se cuente con un propósito claro y con un marco de resultados ajustado. El problema es más bien que los proyectos tienen **tendencia mostrar las mismas debilidades en determinadas actividades**, independientemente de cuál sea la Unidad Ejecutora. Un ejemplo claro es el de los encuentros y talleres antes mencionados. A continuación se incluyen algunas de las debilidades que se han adaptado de la Evaluación de Proyectos Electorales y que son también recogidas en otros informes:

- ❑ No se mantiene contacto regular con los participantes posteriormente a los eventos, lo que dificulta determinar la medida en que tanto los individuos como sus organizaciones se beneficiaron como resultado de su participación.
- ❑ Comunidades de Prácticas o Redes que nunca entran en funcionamiento, o que quedan congeladas poco después de su lanzamiento. Y cuya existencia, además, es poco conocida incluso entre los participantes en las actividades de los proyectos.
- ❑ (Algunos) Participantes en capacitaciones que no recuerdan las materias tratadas. Poco éxito en los efectos sobre el aprendizaje, puesto que no se encuentran evidencias de transformación a nivel del desempeño en el marco laboral ni al nivel de la organización.
- ❑ Procesos de capacitación dirigidos a empleados de alto nivel de las instituciones, pero que se acaban celebrando con funcionarios intermedios, de permanencia incierta en las instituciones, por lo que no suelen estar en posición para iniciar un cambio organizacional (resultado de la capacitación) que los ejecutivos de las mismas organizaciones podrían liderar.

- Talleres de validación de materiales producidos durante los proyectos, en los que los participantes (expertos o beneficiarios del proyecto) indican no haber tenido oportunidad de ver los manuales terminados.

Con esto no quiere decirse que las evaluaciones no encuentren resultados concretos que puedan resaltarse y que puedan atribuirse a los proyectos, pero ni ocurre en todos los casos ni son siempre de la misma magnitud. En lo que existe bastante acuerdo es en que **los proyectos suelen ser exitosos hasta el nivel de los productos**, que es el nivel más tangible y más próximo a la pura actividad, pero las dificultades a la hora de encontrar evidencias sobre el nivel de logro del propósito se multiplican considerablemente.

En el Anexo 5 se ha incluido también una tabla resumen que muestra los logros de las principales actuaciones desarrolladas en el marco del FEPO, según las declaraciones de los y las responsables de los proyectos. Estos informantes tienen un claro interés en ofrecer una imagen positiva de los proyectos, pero al mismo tiempo proporcionan elementos que facilitan entender en mayor medida el valor de los resultados alcanzados, lo que permite complementar el sentido de las evaluaciones que se han analizado.

Otra cuestión que parece deducirse con claridad de las evaluaciones es que la SG/OEA presenta un importante **déficit en términos de gestión del conocimiento**. Se producen declaraciones en este sentido relativas a la organización en su conjunto.

"No hay un recipiente para proyectos, tampoco de lecciones aprendidas, donde una pueda consultar. [...] Y generalmente [...] es un apartado ignorado [en el IPEP]. ¿Por qué? Porque estás presionado por la ejecución del proyecto, mucho trabajo... pero también porque no hay un recipiente donde volcar esos aprendizajes."

"Ahora, si yo quiero saber cuántos proyectos se han hecho en X áreas, no tengo ningún lugar en la intranet para ver." [...] No existe ningún mecanismo para consultar sobre proyectos."

Este aspecto también es recogido en algunas evaluaciones, en relación con la falta de sistematización de los conocimientos de intervenciones específicas, lo que muestra consecuencias directas en términos de sus sostenibilidad. El ejemplo incluido se refiere a la evaluación de Facilitadores Judiciales, pero puede ser aplicable a otras líneas de actuación.

"La memoria de las estrategias y de las metodologías aplicadas en las experiencias depende de la permanencia de los equipos de gerentes y promotores, la cual se trasmite de manera informal en el entrenamiento del trabajo de campo a las personas que se incorporan al servicio [...]."

"Esta tendencia, ha dificultado la sistematización y validación de las metodologías aplicadas, y en consecuencia, no se cuenta con la capacidad para comunicar las experiencias y presentar los reportes de la ejecución con la debida claridad y precisión de la información."

A la hora de hablar de los **resultados no esperados a nivel de los proyectos**, se menciona con cierta frecuencia el posicionamiento estratégico de la OEA en determinados ámbitos o temáticas. Este posicionamiento estratégico es, en ocasiones, hacia dentro de la organización –como ocurre con la temática de género, como resultado indirecto de los proyectos de la CIM- o hacia fuera, tal y como se menciona, por ejemplo, en la Evaluación de Proyectos Electorales:

"A nivel de efectos directos, este proyecto alcanzó un resultado que no había sido planificado: el posicionamiento estratégico de la OEA en cuanto al uso de la tecnología en el área electoral."

Este puede considerarse un resultado importante, en la medida que facilita el impulso de nuevas actuaciones.

Finalmente, **contemplado el Fondo de manera global**, una declaración que se encuentra bastante extendida es que el FEPO ha sido una pieza clave a la hora de financiar y consolidar algunas de las líneas estables de la organización. El apoyo a estas líneas ha sido circunstancial en ocasiones, pero en otras los informantes declaran que España mostraba un mayor nivel de confianza en las posibilidades de la Organización, lo que le llevaba a financiar actuaciones de difícil “venta” a otras instituciones. Algunos de los testimonios recogidos se muestran a continuación.

“España ha sido uno de los donantes más importantes en el tema Belice-Guatemala, [...] nos ayudó mucho para conseguir otros donantes. Por ejemplo, se presentó la situación de la misión de paz en la Unión Europea gracias a España.”

“La confianza que mostró el FEPO en el trabajo que realizamos es fundamental. Tenemos que ir a buscar dinero de los donantes [...]. Es más fácil conseguir fondos de otros donantes cuando ya cuentas con los recursos. En ello el FEPO ha sido importante.”

“España fue el primer donante que tuvimos así a largo plazo y luego se fueron sumando Dinamarca, Noruega... Estas cooperaciones al ver que España era un aliado estable de la Corte se pudieron sumar [...]. Nos ha servido mucho.”

“No solo contribución de orden financiero, sino política, y eso es vital. Se manda mensaje de apoyo [...]. Ayudó a entrar con temas difíciles [...]. España está abierta a mirar posibilidades siempre que estén en su plan director. Temas que nunca se habían logrado llevar fuera, como mujeres o emigrantes.”

Los resultados pueden haber sido desiguales, y además en ocasiones las líneas de intervención se han consolidado hasta tal punto que pueden haber dificultado la renovación de las actividades, pero parece claro que **la Cooperación Española ha facilitado la exploración de nuevos caminos, que se han convertido en una línea consolidada de la actuación de la OEA**. Desde otro punto de vista, también se han recogido declaraciones en el sentido de que el FEPO ha contribuido a financiar las ‘intervenciones más estratégicas’ de la Organización. En este caso, sin embargo, se considera que eso ha podido ser un mero efecto del importante volumen relativo que ha supuesto entre los Fondos Específicos durante el periodo considerado.

P8. Grado de conocimiento y valoración del Fondo

En este apartado nos centraremos en el conocimiento y valoración del Fondo Español para la OEA por parte de los actores que constituyen el puente entre la estructura central y los países: es decir, los representantes de la OEA y las personas que coordinan las OTC de la AECID.

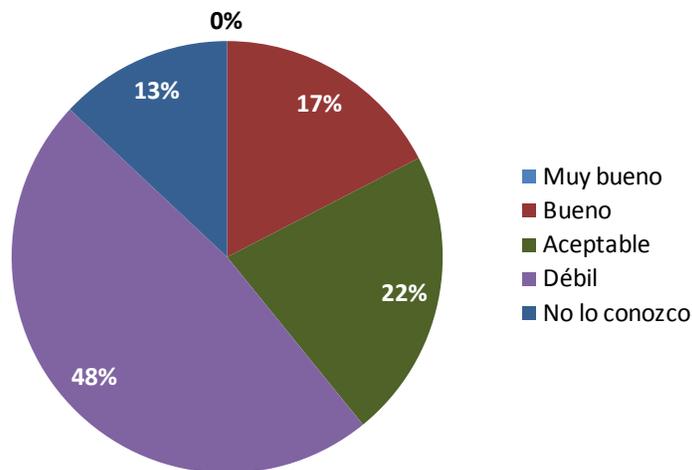
Para ello se lanzó un proceso de encuesta centrado en este aspecto. Los resultados obtenidos se muestran a continuación pero, antes de proseguir es necesario mencionar que la tasa de respuesta obtenida al cuestionario fue del 63%, que puede considerarse satisfactoria para este tipo de indagación, si bien se produjeron diferencias entre la tasa de respuesta de los representantes de la OEA (un 56%) y de la AECID (el 70%). Se ha obtenido respuesta, además, de un 91% de los países y la antigüedad de las personas en sus posiciones superaba en todos los casos el umbral de un año, que era el mínimo que se había considerado³¹. Por todo ello, y por la concentración de las respuestas

³¹ De hecho, alguna persona contaba con una permanencia menor en esa posición, pero anteriormente habían ocupado otras posiciones en la misma organización.

obtenidas, se considera que la base de información es suficiente para responder a esta pregunta de evaluación, especialmente teniendo en cuenta que las respuestas se han analizado de manera agregada.

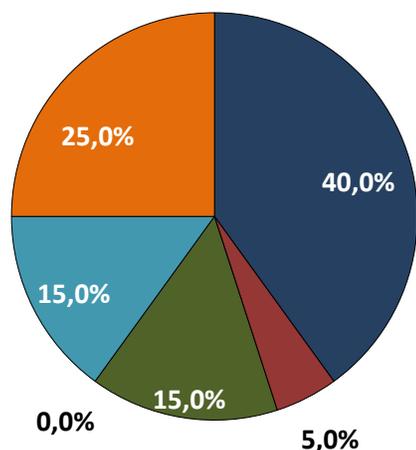
El **conocimiento del FEPO** se encuentra poco extendido, puesto que las personas que consideran que lo conocen bien o que su conocimiento es, al menos, aceptable, no llegan ni siquiera a la mitad de las que respondieron (un 39%). Entre los comentarios en relación con este tema, se recoge uno en el que se achaca a la delegación de la OEA en el país el bajo conocimiento existente, entendemos que en la OTC del mismo país. Sin embargo, el conocimiento del FEPO tampoco se encuentra muy extendido entre las representaciones de la OEA, lo que significa que, salvo excepciones, difícilmente pueden informar sobre un tema que tampoco conocen con detalle. Ello parece situar realmente la responsabilidad en las sedes principales de ambas instituciones.

¿Cómo valora su grado de conocimiento del Fondo Español para la OEA?



El **origen del conocimiento** del FEPO es, en la mayor parte de los casos, la participación en alguno de los proyectos desarrollados, o en alguna de las actividades de esos proyectos (de manera agregada suponen un 55% de los casos). Por su parte, entre las causas mencionadas por quienes marcaron la opción de 'otros', la más extendida es la que se refiere a las comunicaciones informales de diferente origen.

¿En qué se basa ese grado de conocimiento?



- Vinculación—directa o indirecta- con implement. de algún pyto.
- Vinculación al seguimiento de sus intervenciones a nivel país
- Participación en eventos en el marco de los proyectos
- Participación en la evaluación de alguno de sus proyectos
- Información recibida de forma periódica desde el Fondo
- Otro

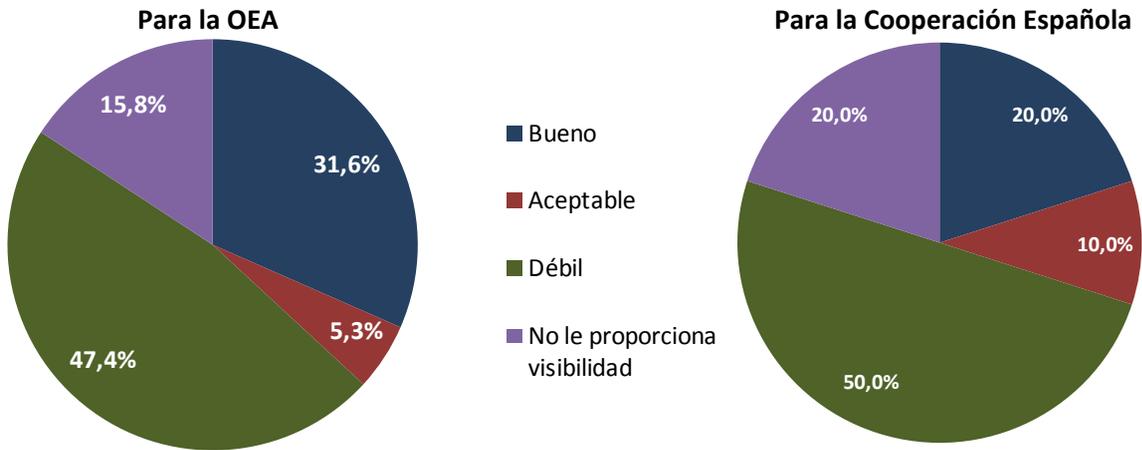
Finalmente hay un 15% que afirman recibir información periódica sobre el Fondo o sobre su seguimiento. En el primero de los casos, algunos se refieren, en concreto, a las actas de las Comisiones Mixtas y los POA, y en todos los casos se corresponden con representantes de AECID.

El siguiente bloque de preguntas se refería al **grado de visibilidad que obtienen las instituciones participantes –OEA y AECID- en los Estados Miembro de la OEA**. Los resultados se muestran en el gráfico combinado de la página siguiente. Si se agregan los datos de quienes consideran que la visibilidad obtenida es buena o aceptable, los resultados son un poco mejores para la OEA, casi un 37% frente al 30% de la Cooperación Española, pero en ninguno de los dos casos el FEPO parece haber sido un instrumento de gran valor para la visibilidad.

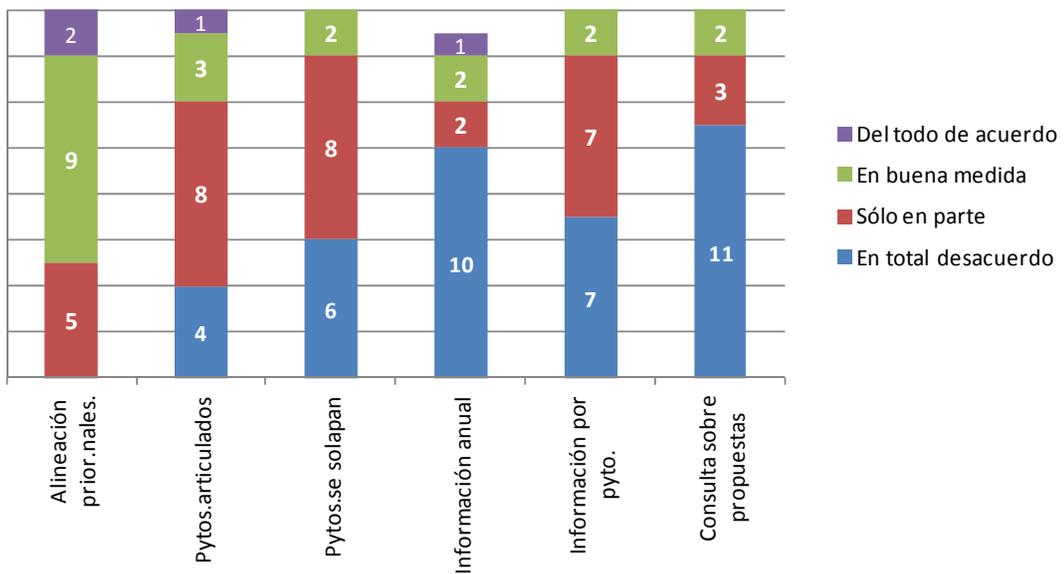
El resto de las preguntas del cuestionario se referían a la **valoración de los encuestados sobre aspectos concretos del Fondo** o sobre éste en su conjunto. Como puede verse en el gráfico siguiente, la consideración mayoritaria del Fondo entre los encuestados mantiene que:

- ☐ La alineación de los proyectos financiados por el FEPO puede considerarse buena en un 66% de los casos, mientras que el tercio restante considera que sólo en parte.
- ☐ Algo peor resulta la articulación de los proyectos con otras intervenciones que se desarrollan en el país, ya se encuentren financiadas por los mismos agentes o por otros diferentes. El peso de las personas que consideran que la articulación es satisfactoria es el mismo que el de las que creen que no lo es, mientras que la mitad restante piensa que la articulación es sólo parcial. La siguiente respuesta matiza la anterior, ya que nadie considera que exista un solapamiento claro entre las intervenciones financiadas por el FEPO y otras intervenciones; pero también la confirma porque, de nuevo, la proporción de personas que considera que se produce un solapamiento parcial es de la mitad de los encuestados.

¿Cómo valora el grado de visibilidad obtenido a través del FEPO en el país donde se desarrollan sus funciones?



Según el conocimiento que tiene del FEPO, valore su grado de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones:

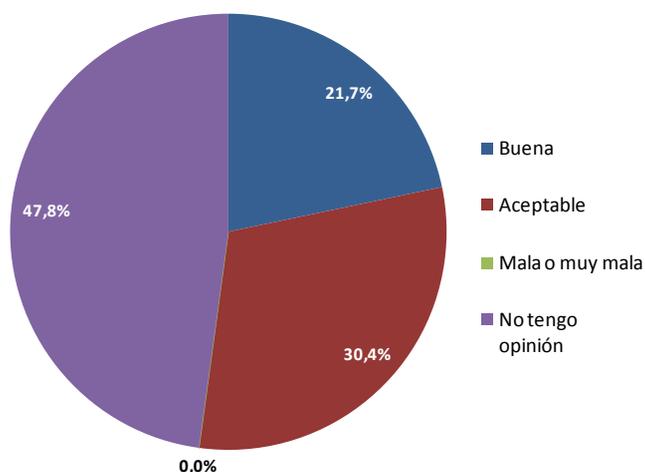


Las tres siguientes opciones de respuesta muestran una gradación en relación con el nivel informativo del que se dispone.

- Sólo un 20% afirma recibir información con carácter anual sobre las intervenciones aprobadas, independientemente de su alcance geográfico. Esta cifra se eleva hasta un tercio si se incluye también a quien afirma recibir información anual, pero sólo parcial.
- Un 57% considera que recibe algún tipo de información cuando el proyecto se desarrolla en el país en el que se encuentran sus actividades, pero un 44% opina que es sólo parcial, lo que deja a aquellos que afirman contar con información suficiente en sólo un 13%.
- Y también un 13% afirma que su oficina es consultada sobre las propuestas de proyectos que se prevé que se desarrollen en el país³². Si se añaden quienes considera que se les informa parcialmente, el grupo se eleva casi hasta un tercio del total, pero eso deja aún dos tercios de personas que cumplimentaron el cuestionario y que opinan que no se les consulta en absoluto.

Estas opiniones se concentran finalmente en la última de las preguntas del cuestionario, sobre la **valoración general sobre el Fondo** y en la que, de manera coherente con el resto de respuestas, el resultado mayoritario es que no se cuenta con una opinión determinada, dado el desconocimiento existente sobre este instrumento.

¿Cuál es su valoración global del FEPO?



En los comentarios que se incluyeron en esta última pregunta vuelve a constatarse un deseo de contar con más información, tanto por parte de los representantes de la OEA en los Estados miembro, como de las OTC de la AECID, que resaltan la importancia de coordinar la cooperación

³² Una de las personas que respondieron al cuestionario afirma que durante los años 2008 y 2009 la sede de AECID remitió las propuestas de proyectos a las OTC, pero que el ejercicio no se ha repetido desde entonces.

multilateral y la bilateral, con el fin de incrementar las probabilidades de obtener sinergias de la acción.

A pesar de los resultados obtenidos en la encuesta, uno de los resultados que se menciona siempre al hablar del Fondo es la visibilidad obtenida por España, a través de la Cooperación Española, actuando en su representación. Es necesario matizar este mensaje, ya que se comprueba que la visibilidad no ha tenido un gran reflejo en las estructuras territoriales de la SG/OEA. Tampoco el FEPO cuenta con una gran visibilidad en la sede central de la Cooperación Española. De hecho, se considera que incrementar la visibilidad de esta última tendría como consecuencia previsible una mayor visibilidad también en terreno.

Donde realmente se ha producido un importante incremento de la visibilidad vinculado al FEPO ha sido en la propia SG/OEA. Sobre este aspecto, se han recogido múltiples declaraciones:

“Entonces para España desde una perspectiva totalmente política, de visibilidad, es un resultado interesante. Que utilicen como ejemplo, dicen, de manera legítima, yo he hecho esto con el apoyo de los españoles y con la forma de trabajo que tenemos con España. Y para la visibilidad e influencia de España en la organización, es un buen resultado.”

“El FEPO nos da mucha visibilidad. Es un fondo de cooperación, pero también es un fondo político que escenifica nuestro compromiso con la región.”

Queda pendiente, por tanto, hacer visibles los aportes del FEPO y de sus intervenciones ante aquellas instancias que aún no lo conocen, o que cuentan con una visión muy desdibujada de él.

P9. Incidencia de los cambios generados por la acción del FEPO sobre la eficacia y eficiencia de las operaciones de la organización.

Este aspecto se ha abordado desde diferentes puntos de vista a lo largo de este documento, por lo que la información que se presenta se centra, sobre todo, en los aspectos más globales.

Existe un acuerdo unánime sobre la incidencia que ha tenido el FEPO sobre el modo de actuar de la Organización, que inicia una cierta ‘gestión institucional’ en base a sus prioridades y que la coloca en un camino de mejora de su eficacia y su eficiencia en el que, sin duda se han producido algunos avances, pero por el que es necesario transitar todavía un largo trecho.

“El fondo marca un cambio brutal en el modo de gestionar y manejar los fondos específicos de la OEA. El modelo de gestión de fondos específicos previo se consideraba muy laxo: una entrada de dinero por parte de los donantes y departamentos que la ejecutaban, sin requisitos técnico ni políticos prácticamente de ningún tipo.”

Al tiempo, sin embargo, se reconoce que ese impacto no fue tan intencionado por la Cooperación Española, aunque sí se le reconoce crédito por acompañar, reforzar y sustentar totalmente un proceso que, sin embargo, no se incluía entre las exigencias de gestión del Fondo.

“Poner unas medias semillas de cambio institucional, y no porque fuera una intención del Fondo, sino porque vimos en el momento donde estábamos cómo podíamos usarlo: no fue mérito de España pero la oportunidad la dio España y ahora esos cambios están institucionalizados.”

El FEPO, entonces, proporciona una oportunidad para que la OEA, que se encontraba en un momento de transición hacia una mayor institucionalización, comience a introducir algunas de las lógicas de desarrollo, ámbito en el que apenas se había desenvuelto en el pasado, pero al que se veía irremediabilmente abocada por las limitaciones de la financiación de los Estados Miembros.

"Creo que el aporte mayor del FEPO fue la posibilidad de haber empezado a entender el manejo de fondos para cooperación dentro de marcos estratégicos de la organización y con instrumentos de financiación únicos y estándares. Esta lógica nos ayudo a cambiar la lógica de la organización."

"Ayudó mucho a que se entendiera que la OEA tiene que rendir cuentas a sus financiadores externos sobre sus resultados. La organización no estaba nada acostumbrada, porque no es una organización de desarrollo. Es una organización política, pero que trabaja temas de desarrollo [...].Entonces fue un ejercicio muy bueno, pero muy innovador para la cultura OEA, que tenía muchas resistencias. Pero el ejercicio fue muy bueno [...]."

Ciñéndose a un mayor nivel de detalle, el FEPO contribuyó a introducir elementos básicos en el diseño y gestión de proyectos como la formulación en documentos de proyecto o el seguimiento. Es cierto que en ambos terrenos aún es posible encontrar importantes debilidades, pero también lo es que los cambios institucionales y de cultura organizacional son frecuentemente muy lentos y, desde este punto de vista, el periodo transcurrido -6 años- puede considerarse un medio plazo. Otro de los ámbitos en los que el aporte del FEPO ha sido clave, ha sido la evaluación de sus intervenciones. En palabras de la responsable de la Sección de Apoyo a la Gestión de Proyectos.

"[...] En eso también hemos aprovechado que se comenzara con los Fondos de España para que se vaya viendo la idea de institucionalizar la evaluación. Sin eso hubiera sido imposible que yo plantee una política de evaluación. Ahora hasta están internalizando y empiezan a poner lo del monitoreo y la evaluación."

Y es que otro de los resultados claros del FEPO ha sido el fortalecimiento del Departamento de Planificación y Evaluación, en el que se inserta la sección citada. El DPE contaba con el mandato de comenzar con la introducción de la Gestión por Resultados en la cultura de la Organización o, al menos, con producir una formalización, documentación e institucionalización de la gestión de proyectos, como primer paso hacia una gestión por resultados. El FEPO se convirtió en una herramienta clave para la introducción y consolidación de esta cultura, que en el momento actual es reconocida por toda la organización, aunque su instalación cuente aún con algunos déficits.

"Sin duda el FEPO ayudó a legitimar el DEP. El Fondo fue un instrumento para legitimar las gestiones y funciones del DEP. Hoy no hay punto de retorno, pero hasta el 2009-2010, [si nos] íbamos [nosotros] esto moría. Aun con fondo de España."

Indudablemente el Fondo no fue el único motor de cambio ya que, como se decía, en su creación no incluía condiciones de funcionamiento³³. Pero también es cierto que el DPE, sin el apoyo del FEPO -un elemento externo, y vinculado a financiación- hubiese tenido aún más difícil la introducción de estos nuevos modos de actuación.

Lamentablemente, la reducción presupuestaria se ha producido en un momento en el que empezaba a producirse una mayor aceptación, todavía tímida y poco consistente, de la gestión por resultados. Al menos, como ya se ha comentado en otros lugares de este informe, ha calado en el discurso de la Organización, lo que con frecuencia constituye un primer paso hacia el cambio.

En el momento actual, con menos financiación global y proyectos de menor volumen, mantener las exigencias metodológicas y de enfoque en el mismo nivel de demanda se empieza a considerar como un esfuerzo desproporcionado.

³³ Aunque sí se fue dotando de algunas de ellas por la vía de las Comisiones Mixtas.

"[Proyecto pequeños con mucha burocracia]. Con proyectos de 150.000 euros entras en un escenario complicado para introducir este enfoque."

"Hubo una transformación y un cambio de proyecto hacia programas. Pero cómo tener un enfoque de programa cuando no hay plata, eso es saltar en el aire; ahora volvemos a la lógica de proyecto. [...] Ahora [...] seguimos trabajando, pero tenemos que frenar nuestros objetivos de instalar grandes metodologías."

Un comentario como el primero de los incluidos aquí muestra de nuevo la concepción de las exigencias de una gestión por resultados como una carga burocrática. Pero lo que es cierto es que la disminución de la financiación de manera estable, o incluso su eventual desaparición puede hacer perder el camino recorrido.

"Actualmente, siendo tan poca plata no se justifica un Fondo, incluso por el lado español. Sin embargo, su desaparición tendría un costo muy alto para el branding "Fondo de España". Si lo ponemos en el congelador, la marca solo resistirá un poco."

Para terminar, y en relación con la extensión de estos efectos a otros donantes de la SG/OEA, ya se ha comentado que elementos que comenzaron su andadura en relación con el Fondo España han sido adoptados en ámbitos más amplios. Como principal ejemplo, la Cooperación Canadiense ha adoptado –y adaptado- el modelo de IPEP para el seguimiento de su Fondo CIDA II y otras cooperaciones –y otros ámbitos de la Organización- se están planteando la realización de evaluaciones (el Fondo de Desarrollo de la Cooperación estadounidense, de nuevo la CIDA o algunos proyectos de larga duración).

A cambio, el Fondo España también ha aprendido de otras cooperaciones –y, el ejemplo, de nuevo, es la cooperación canadiense- especialmente en relación con la gestión para resultados de desarrollo (definición de un auténtico marco de resultados, por ejemplo).

SOSTENIBILIDAD

El último de los criterios que se ha tenido en cuenta en esta evaluación, es el de sostenibilidad, entendida como la probabilidad de que los resultados alcanzados se consoliden y perduren en el tiempo.

P10. Capacidad de los resultados obtenidos por las intervenciones financiadas por el Fondo de mantenerse en el tiempo

En relación con este criterio se definían cuatro diferentes vertientes de la sostenibilidad, que se van a ir repasando a continuación. La primera de ellas se refiere a la **sostenibilidad técnica**, entendida como la "capacidad de los beneficiarios de mantener los productos por sí mismos, especialmente cuando las intervenciones se dirigen a la puesta en marcha de estructuras o productos materiales". La respuesta ha de ser que, según este criterio, la sostenibilidad sólo puede considerarse limitada.

Nos referimos en este caso a una definición más canónica del término 'beneficiario', asociado a entidades e instituciones de los Estados Miembros donde se desarrollan las actuaciones. En este ámbito, uno de los problemas recurrentes se refiere a las debilidades de todo tipo que muestran estas instituciones. Por supuesto, están las debilidades financieras, pero también existen otras que se extienden desde la inexistencia de un marco jurídico que respalde la acción que se pretende (como sucede en el PUICA en El Salvador, por ejemplo), hasta la renovación de las estructuras que han de

sostener los productos o servicios (como ocurre con las municipalidades, de nuevo en PUICA o con los órganos del poder judicial en el caso del Programa de Facilitadores Judiciales).

Hay otro grupo de proyectos que, una vez que alcancen sus resultados, perderán su razón de ser como tales, aunque a partir de ese momento se generen nuevas necesidades. Son proyectos dirigidos habitualmente a la solución de problemas complejos, aunque de diferente grado. Así, por ejemplo, los proyectos de desminado pudieron llegar a declarar Centroamérica ‘zona libre de minas’, la MAPP-Colombia³⁴ existe desde 2004, y aunque se han producido importantes avances, aún se prevé que se mantenga durante algunos años o, finalmente, los proyectos relacionados con el diferendo Belice-Guatemala, que trabajan en una problemática que procede de hace más de 100 años. La sostenibilidad técnica en este aspecto se convierte en un concepto un tanto esquivo.

Finalmente, hay otro grupo de proyectos en los que la sostenibilidad técnica se solapa con una parte de la sostenibilidad financiera y también con la **sostenibilidad institucional**, entendida como la permanencia de los aprendizajes en la organización. Son los proyectos de fortalecimiento institucional de las unidades de la OEA que, en más ocasiones de las que sería deseable, son desarrollados por personas financiadas por fondos específicos. En principio, este hecho supone una menor sostenibilidad potencial, especialmente si estas personas son contratadas solamente para un proyecto. Su salida, tras la finalización del proyecto, supone un vaciado de experiencia y conocimiento que disminuyen las posibilidades de la organización de mantener los productos y servicios desarrollados. Los comentarios siguientes proceden de la evaluación del Proyecto Indígena, pero serían aplicables a muchos otros, especialmente el primero de ellos.

“Los miembros del equipo [...], ambos consultores del proyecto, temen que a menos que sus contratos sean renovados, puede no existir ninguna continuidad en la memoria institucional de proyectos futuros relacionados.”

“El 35% de los fondos destinados a financiar el abogado especialista en derechos humanos venían del proyecto [...]. El Relator teme que sin un apoyo permanente, su capacidad para el seguimiento de los casos, que de por sí constituye una debilidad de la institución, se vea disminuida.”

Estos problemas suceden tanto en los casos en los que los proyectos se desarrollan en la sede de la OEA, como cuando toda o parte de su actividad tiene lugar en el terreno. Los problemas de aprendizaje organizacional existentes en la OEA, así como una muy limitada gestión del conocimiento tiene como consecuencia que, en ocasiones, hay proyectos que apenas dejan huella que pueda ser aprovechable posteriormente por otras unidades o por otras personas en esa misma unidad.

Esta situación no es mejorada por las salidas de personal que han tenido lugar en la organización en los últimos tiempos, pero tampoco es éste el único elemento que debilita la sostenibilidad institucional. Este comentario precedente, de nuevo, del Proyecto de Facilitadores Judiciales, muestra otras de las debilidades existentes.

“Esas formas o modos de producir los efectos identificados no han sido debidamente registrados, validados y sistematizados a la luz de una teoría consistente. Al contrario, los coordinadores de la experiencia asumen que para comprender la intervención es preciso realizar pasantías o visitas de observación de campo. Esa tendencia conduce a limitaciones.”

³⁴ En realidad la MAPP-OEA no es un proyecto como tal, sino un complejo conglomerado de proyectos, con características claramente diferenciadas de otros. Sin embargo, desde el punto de vista del FEPO, cuenta con la categoría de proyecto, aunque su volumen presupuestario indique también algo diferente.

Otro elemento relacionado con la sostenibilidad institucional que es mencionado en algunas de las evaluaciones, es la dificultad de la OEA para establecer alianzas con otros agentes que actúan en la misma área temática, elemento que suele facilitar la sostenibilidad posterior de los productos y de los resultados en general. Se incluyen a continuación un par de referencias en este sentido.

“Con pocas excepciones, no hay evidencia de coordinación, concertación ni cooperación con otros actores internacionales, ni con partes interesadas a nivel nacional, ni al momento del diseño ni durante la ejecución de los proyectos.” (Evaluación de Sistemas Electorales)

“[...] Los proyectos no tienen contrapartes que se hayan apropiado de los procesos y que puedan dar continuidad a lo iniciado y no concluido, y tampoco contemplan una participación activa de la sociedad civil que potencie su rol demandante para que los procesos iniciados continúen y lo hagan encaminados hacia los efectos esperados.” (Evaluación Proyectos de la CIM)

Con todo, quizá uno de los principales problemas en este ámbito es que en realidad la sostenibilidad no es uno de los aspectos que se tiene realmente en cuenta por parte de las Unidades Ejecutoras que presentan los perfiles de proyectos. De ese modo, muchos de los proyectos no cuentan con un planteamiento concreto de cómo los productos y los resultados podrán ser sostenibles a la finalización del proyecto. Y otros se limitan a hacer declaraciones de sostenibilidad que finalmente se demuestra que no se sustentaban en hechos ni en negociaciones reales. Esto ocurre cuando la sostenibilidad del servicio se apoya en un incremento de los presupuestos regulares para financiar la actividad o en la integración de otros productos y servicios en el marco de la Organización.

Sin embargo, es cierto que difícilmente se pueden formular planes realistas de sostenibilidad en algunos proyectos cuya propia naturaleza hace que no lo sean. Entre los ejemplos que pueden citarse se encuentran, por ejemplo, la Corte Itinerante de Derechos Humanos o el desarrollo y mantenimiento del SAPEM –por utilizar su denominación más clásica-, que no podrán ser sostenibles a menos que la Organización decida que es un instrumento necesario y, en consecuencia, que está dispuesta a financiarlo con fondos propios. Una vez financiado su desarrollo y consolidación, la presencia de fondos específicos en un servicio interno como éste está, en realidad, sustituyendo una obligación de la propia OEA.

Y con esto se llega a la **sostenibilidad financiera** de los resultados obtenidos por el Fondo que es, quizá, la más fácilmente perceptible. La SG/OEA no cuenta con recursos financieros suficientes para desarrollar todas las líneas de acción que desea llevar a cabo. Ese problema, que según la información recogida es de carácter estructural, se ha agravado aún más durante los últimos años. Además, algunas de las líneas van requiriendo un volumen de recursos progresivamente mayor, en la medida en que son programas en el terreno que van extendiéndose a espacios más y más amplios, sin terminar de ser financieramente independientes en los anteriores (el caso del Programa de Facilitadores Judiciales es, de nuevo, quizá el más característico).

Esta altísima dependencia de recursos externos dificulta no sólo la sostenibilidad de los resultados desde este punto de vista, sino que está también en la base (aunque no constituya un factor único) de las debilidades encontradas en términos de sostenibilidad institucional. Y se encuentra también relacionada con la **sostenibilidad político-estratégica** de las intervenciones. La necesidad de obtener recursos externos puede tener como consecuencia que se presenta una candidatura de un proyecto que se piensa que puede tener más probabilidad de éxito, en detrimento de otro que puede contar

con un grado de prioridad más alto.³⁵ Con todo, ésta es la sostenibilidad que se encuentra en el FEPO de manera más clara y extendida, puesto que de manera muy mayoritaria el objeto de las intervenciones financiadas sigue considerándose relevante y, en general, la mayoría se encuentra en línea con las prioridades de las Unidades Ejecutoras, como ya se ha mencionado en apartados anteriores.

Hay algunos elementos que favorecen la sostenibilidad, como por ejemplo la existencia de programas más o menos formalizados y estructurados que enmarcan las intervenciones específicas. Quizá los dos casos que pueden identificarse con más claridad son los relativos a los proyectos de identidad civil (PUICA) y los de Facilitadores Judiciales, si bien cuentan con otros elementos que les debilitan, como ha podido entenderse a lo largo de este apartado.

Como último comentario, los problemas de sostenibilidad aquí mencionados, trascienden el Fondo Español y son problemas de la OEA en su conjunto. De manera que, al menos en la coyuntura actual, 'este es un dato del problema', que habrá que minimizar en la medida de lo posible desde un punto de vista técnico, pero que, al menos por el momento, seguirá presente en futuras intervenciones.

³⁵ La dispersión y multiplicidad de mandatos tampoco ayuda en este sentido, ya que prácticamente cualquier intervención se encuentra comprendida en alguno de los mandatos.

3. CONCLUSIONES, LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

3.1. Conclusiones

1. *El Fondo se crea como una estructura vacía, de límites imprecisos, que se ha ido dotando progresivamente de contenido, en línea con los mandatos de las instituciones, de manera más concentrada de lo aparente*

Esto es así porque **el diseño original del Fondo se corresponde con el de un vehículo de financiación** para las actuaciones de la SG/OEA en un ámbito temático muy amplio. En una especie de ‘estructura vacía’ que da cabida a una multiplicidad de intervenciones diferentes que se ajustan a los mandatos de la OEA y a los documentos estratégicos de la Cooperación Española y de las Secretarías y Organismos Autónomos que componen su Secretaría General.

Así, el Fondo se ha ido definiendo progresivamente a partir de las iniciativas y proyectos que financiaba. Han sido éstos los que, en realidad, han ido construyendo la realidad del FEPO, tal y como ha quedado reflejada a lo largo de este informe.

Para valorar este hecho, hay que tener en cuenta que en el momento de nacimiento del Fondo las dos partes implicadas se encontraban inmersas en **procesos de cambio institucional**:

- ❑ La Cooperación Española asumía un incremento presupuestario difícilmente manejable desde el ámbito bilateral, lo que tuvo como consecuencia un crecimiento inédito en los recursos dedicados a la cooperación multilateral, ámbito en el que su experiencia era mucho menor.
- ❑ La SG/OEA buscaba reforzar su unidad de acción, mediante la centralización en la toma de decisiones, en la búsqueda de donantes y en la definición de sus funciones. Al mismo tiempo, se favorecía un mayor impulso hacia actividades de cooperación, dada la falta de recursos disponibles.

Por tanto, el FEPO **no nace como instrumento de cooperación. Carece** en su nacimiento –y aún hoy- **de un marco estratégico general** que estructure y guíe su accionar, que establezca qué resultados se quieren obtener y cuál es el modo en el que se pretende alcanzarlos.

Las cifras globales del Fondo –algo más de 50 millones de dólares y 100 proyectos- hablan de una dispersión que no se ajusta totalmente a la realidad. En términos presupuestarios, ha existido una **fuerte concentración** según diferentes variables y una clara priorización hacia proyectos enmarcados en cinco sectores: Prevención de crisis, Derechos Humanos, Seguridad Pública, Desarrollo Legal y Judicial y Sistemas y Procesos Electorales.

Todos ellos son áreas propias de la OEA, en las que ofrece **experticia y ventajas comparativa para trabajar en la región**, especialmente **cuando su ámbito de actuación es hemisférico o multipaís**, que son aquéllos en los que concentra su acción. En algunos de estos ámbitos la OEA es considerada la institución más legitimada de las existentes por la comunidad de donantes.

Estas cualidades hacen de la OEA un **socio estratégico** con unas capacidades instaladas netamente superiores a las existentes en la Cooperación Española **para trabajar estas temáticas en la región**. Sin embargo, será necesario introducir ajustes en el instrumento, con el fin de que favorezca en mayor medida la eficacia y eficiencia de sus resultados.

2. El FEPO ha mostrado una baja previsibilidad financiera como instrumento y en relación con las iniciativas financiadas. En este último caso, al menos, su previsibilidad hubiera podido ser mayor, lo que también hubiera mejorado la eficiencia general

El Fondo de España para la OEA ha contado con una baja previsibilidad presupuestaria, con importantes fluctuaciones anuales que han dificultado la asunción de compromisos de financiación de medio plazo con los proyectos. Ello **ha coexistido con una clara continuidad** de las intervenciones, con apuestas concretas en **líneas temáticas plurianuales**, que han agrupado la mayor parte de la financiación. Estas líneas temáticas no constituyen programas propiamente dichos, pero sí cuentan con un cierto grado de institucionalización dentro de la Organización y serían susceptibles de ser transformadas en programas.

La estabilidad en la financiación de estas líneas temática muestra que **realmente se encontraban entre las prioridades del FEPO**, aunque esta prioridad no fuese siempre explícita. Sin embargo carecían de una previsibilidad que les hubiese permitido hacer planificaciones al menos de medio plazo, derivada de la necesidad de aprobación anual de su financiación.

Visto con perspectiva, la limitación que el Fondo establecía en la duración de los proyectos y en la necesidad de financiación anual se justificaba por la **inexistencia de una cultura de rendición de cuentas** en la organización. Era conocido que, una vez aprobada la financiación, iba a ser difícil hacer el seguimiento de su utilización, los productos obtenidos y, sobre todo, de los resultados alcanzados.

En términos de eficiencia del Fondo, este dato indica un desequilibrio entre la gestión de 36 proyectos, por ejemplo, frente a lo que hubiera sido gestionar 8 programas, con el consiguiente **incremento de la carga de trabajo** tanto para las Unidades Ejecutoras como para el departamento gestor.

Por tanto, **se optó por la eficacia por encima de la eficiencia**. Contar con el ‘mando de la financiación’ tenía como consecuencia que quienes presentaban las propuestas de proyecto explicasen qué pretendían obtener. Y, posteriormente, les exigía que diesen cuenta de sus resultados. En una organización como la que en aquel momento era la OEA parece una decisión adecuada, a pesar de la pérdida de eficiencia.

3. El Fondo Español para la OEA se ha convertido en una palanca de cambio institucional hacia una mayor gestión por resultados, que es todavía incipiente y no se encuentra consolidada

Cuando nace el Fondo España, no cuenta con ninguna exigencia específica en términos de su funcionamiento y sistema de gestión. Sin embargo, se producen una serie de circunstancias que hacen que, en la práctica, se convirtiese en un factor clave para comenzar una evolución hacia la gestión por resultados en la institución.

El Fondo España es el primero en ser gestionado, sólo parcialmente durante los primeros años, de esta forma más profesionalizada. Además, supone una dotación financiera muy importante, que impone unas nuevas reglas que deben ser aceptadas y aplicadas por las unidades de la OEA que deseen obtener financiación. A pesar de que las resistencias fueron notables, las nuevas condiciones se terminaron aceptando y, aunque con un acierto muy desigual, se fueron incorporando poco a poco a los proyectos.

Al final, hablar del Fondo España en la OEA, es hablar de una diferente manera de gestionar, es hablar de pensar en resultados, de hacer seguimiento y de evaluar lo que se consiguió. En realidad, **no es**

tanto que el Fondo fuese la causa, sino que fue el instrumento; un instrumento muy oportuno para empezar a trabajar en esa dirección y que sin duda ha contribuido al incipiente cambio que puede percibirse.

Y esto tampoco significa que la gestión basada en resultados se encuentre instalada, o que ya no existan problemas con el seguimiento o la rendición de cuentas. **La organización aún muestra importantes debilidades.** Sin embargo, **la semilla del cambio institucional está instalada,** paso que es frecuentemente el más costoso. Eso sí, seguramente será necesario que este esfuerzo -que trasciende, con mucho, al FEPO- se mantenga si se desea que los cambios se consoliden, porque la reversión es aún muy posible

4. La Organización presenta importantes debilidades en términos de formulación y monitoreo de los proyectos, lo que disminuye la probabilidad de que se alcancen los resultados deseados

Durante estos años **las personas que formulan los proyectos no cuentan con unas competencias adecuadas** para hacerlo. En consecuencia, los proyectos financiados por el del FEPO, considerados en conjunto, muestran prácticamente todos los problemas que pueden producirse en términos de diseño y formulación.

Sin embargo, **los resultados de su ejecución suelen ser mejores de lo que sería de esperar,** a partir de las deficiencias de diseño encontradas. Hay varias razones que pueden explicar este hecho:

- ❑ **El contenido** que se presenta en los documentos de formulación **no se corresponde exactamente con los proyectos que se ponen en marcha.** No es que se pretenda transmitir una realidad distorsionada, sino que los documentos se complimentan según lo que se entiende que es el gusto del Fondo y no siempre reflejan la realidad de la actuación.
- ❑ **El contenido** de los proyectos **es relevante** y las actividades que se desarrollan generan frecuentemente los productos previstos.

La **aplicación del sistema de seguimiento en el nivel de los proyectos muestra problemas conceptuales, de diseño y de aplicación.** Entre los primeros, se identifica con la cumplimentación de los formatos existentes, a los que no se les ve utilidad para la gestión de las intervenciones. Entre el resto, existen importantes debilidades a la hora de formular indicadores, pero también discontinuidades en su utilización en el propio seguimiento o para reportar sobre él.

5. En la SG/OEA no existen incentivos institucionales claros que promuevan realmente un enfoque de gestión basada en resultados

No existen incentivos institucionales **que favorezcan una adecuada formulación y seguimiento** de los proyectos. Hay proyectos con fuertes debilidades de diseño que han sido aprobados. Hay proyectos con muy malos informes de seguimiento, o sin informes narrativos finales que vuelven a ser aprobados en sucesivas convocatorias. Eso significa que los requisitos que el FEPO imponía para acceder a su financiación eran, en la práctica, casi el único estímulo para presentar esos documentos. Y eran un estímulo para cumplir esos requisitos, pero no garantizaban la calidad de los proyectos.

Es cierto que **la evolución es positiva,** y que se va consiguiendo que cada vez más proyectos muestren una formulación sólida y que, al menos, presenten los informes de seguimiento cuando deben hacerlo. Pero también lo es que sigue presente en el discurso la **naturaleza política de la Organización, como excusa,** al menos en algunas ocasiones, **para no seguir las reglas definidas.** Pero

cuando se lleva al ámbito de los proyectos, su relevancia política no tiene por qué estar reñida con su calidad en términos de gestión.

6. El modelo de gestión del Fondo ha seguido dos lógicas diferentes, lo que dificultó los avances en la instalación de un enfoque de gestión basada en resultados

Estas dos lógicas se referían al modo de selección de proyectos, y tenían consecuencias en su seguimiento y rendición de cuentas:

- ▣ Una de ellas seguía una **lógica de negociación *ad hoc***, punto a punto, más similar a lo que ocurría en la Organización en etapas anteriores. En muchos de estos casos no existía una formulación de proyecto y tampoco rendición de cuentas formalizada.
- ▣ La otra era una **lógica competitiva**, para la selección de los proyectos y establecía reglas más exigentes en términos de la formulación, el seguimiento y la rendición de cuentas.

Este hecho ha tenido una gran importancia en la configuración del FEPO y en el mantenimiento de algunas pautas de actuación. Una de las razones es que **la diferencia de requisitos emitía un mensaje a la Organización que era contrario al esfuerzo de profesionalización, de racionalización y normalización de los procesos** que empezaba a producirse. Además, la coexistencia de estas diferentes formas de funcionamiento ha supuesto una cierta tensión entre dos modos de concebir y gestionar las iniciativas.

La disminución progresiva de la cuantía de la financiación aprobada exclusivamente con criterios políticos ha tenido como consecuencia la integración de prácticamente todos los fondos bajo un mismo esquema de funcionamiento, que es coordinado desde una misma unidad de la OEA. Eso significa que en el momento actual todos los proyectos han de responder a normas comunes, conocidas por todos.

7. Otras características del Fondo tampoco han contribuido a la calidad de las actuaciones y a la eficiencia del proceso: definición de prioridades anuales demasiado generales y lógica competitiva que lleva a la presentación de proyectos 'de último minuto'

Las prioridades anuales han sido acusadas con frecuencia de ser demasiado vagas y generales. La OEA es una organización con una fuerte escasez de recursos, que ha ido agravándose en los últimos años, tanto en lo que se refiere al fondo regular como a los fondos específicos. Por otra parte, el FEPO se había convertido en una de las fuentes de financiación a las que se podía recurrir, cuyos requisitos eran conocidos y que financiaba una gran amplitud de actividades y proyectos.

Eso significa que cada año, todas las unidades que han recurrido al FEPO en anualidades anteriores presentan varios perfiles desde la creencia de que ello incrementa su probabilidad de obtener la aprobación de al menos uno de ellos. Y lo hacen en un marco de prioridades tan amplio que, desde su punto de vista, todos sus proyectos son elegibles. Cuando los proyectos no son aprobados, y no lo son porque “no entraban en las prioridades de la Cooperación Española”, se genera desconcierto y confusión entre estas unidades proponentes.

Por otra parte, con unas prioridades más generales, el DPE recibe un mayor número de proyectos, lo que significa menores posibilidades de acompañamiento y mayor riesgo de que se produzca un cuello de botella.

El otro aspecto, relacionado con el anterior, es la naturaleza competitiva de la aprobación de los proyectos que, aunque se demostró positiva al comienzo de la existencia del FEPO, puede estar causando algunos efectos no deseados. Fundamentalmente dos:

1. Se hace competir a proyectos que en realidad vienen siendo financiados desde hace años y constituyen líneas estables de financiación. Por otra parte, esta competición no es real.
2. Se estimula de algún modo la presentación de proyectos preparados en el último momento, con formulaciones que, en caso de aprobación, se demuestra que tienen poco que ver con la realidad. Estos proyectos de última hora pueden presentarse a instancias de alguna de las unidades de la OEA, pero también ha existido un pequeño número de casos en los que han sido solicitados específicamente por la Cooperación Española.

Los dos elementos mencionados actuando de manera combinada pueden tener consecuencias negativas sobre los proyectos que se presentan. Aunque es quizá más grave que, tras un diseño de esas características, los proyectos pueden acabar siendo aprobados, lo que acarrea problemas de ejecución, constatados en el 100% de los casos en los que se conoce que fueron formulados de ese modo.

8. Existe un potencial de mejora que se revela en que los resultados de las evaluaciones están siendo aceptados y utilizados para diferentes fines

En sentido positivo se puede mencionar la visibilidad y la utilidad –al menos declarada- que han tenido las evaluaciones que se han desarrollado en el seno del FEPO. La mayor parte de las evaluaciones revelan los problemas de diseño y ejecución, los resultados, no siempre coincidentes con lo previsto y su frecuentemente baja sostenibilidad. Al mismo tiempo, la mayor parte de ellas rescatan el valor de algunos de los productos desarrollados –incluso de algunas de las actividades- y ofrecen recomendaciones para la mejora.

De manera un tanto sorprendente dada la cultura institucional imperante, las evaluaciones han sido muy bien recibidas y se ha entendido su valor, tanto en lo que tiene que ver con algunas de las mejoras propuestas como, de manera más minoritaria, en relación con su capacidad para transmitir credibilidad a partir del propio hecho de haber sido evaluado. **El esfuerzo por la realización sistemática de evaluaciones distingue al FEPO de otros Fondos**, y puede considerarse un resultado muy positivo que se está extendiendo, además, a los planes de otras cooperaciones.

9. El fondo ha sido flexible y ha tenido capacidad para adaptarse a la naturaleza política de la organización y a su evolución institucional

Una de las primeras palabras con las que la mayoría de los informantes calificaban el Fondo era la de ‘flexibilidad’. El Fondo ha sido flexible para la naturaleza política de la Organización, que tenía como consecuencia, en ocasiones, el surgimiento de necesidades sobrevenidas que podían ser atendidas; ha sido flexible y adaptativo a las debilidades internas en términos de formulación, gestión y seguimiento de los proyectos, así como a la evolución de la institución durante sus años de vigencia.

Sin embargo **se percibe que esa flexibilidad**, que ha sido indudablemente positiva, **ha ido disminuyendo** a medida que el Fondo se ha ido formalizando, dotando de más normas y las ha hecho cumplir en mayor medida, lo que ha sido un proceso progresivo. En realidad, estas normas vienen

siendo las mismas ya desde hace algunos años, y siguen siendo muy flexibles, pero es cierto que su aplicación se va haciendo progresivamente más sistemática y rigurosa.

Otro de los elementos que pueden asociarse a la flexibilidad del Fondo España es que **ha apostado financieramente por algunas nuevas iniciativas que no estaban siendo financiadas por ninguno de los donantes**, bien porque se encontrase en fases muy preliminares, bien porque sus resultados no eran inmediatos. Una vez que esas iniciativas funcionan durante un tiempo, es más sencillo que otros donantes se unan a ellas y que finalmente se consoliden. Pero entre las Secretarías o los Departamentos que las promovían ha quedado la idea de “*eso no lo hubiéramos hecho sin el apoyo de España*”.

10. El FEPO cuenta con una complementariedad satisfactoria, pero con una nula armonización entre donantes

La complementariedad hacia dentro de la institución se garantiza, o al menos tiene el potencial de hacerlo, por la existencia de una instancia –la Comisión de Evaluación de Proyectos– en la que se ven, debaten y valoran todas las iniciativas y se decide cuáles se ajustan en mayor medida a las prioridades políticas de la institución.

La armonización entre donantes, sin embargo, **es inexistente**. El intercambio de información que se produce entre ellos descansa meramente en la voluntad de las partes y en la existencia de unas relaciones cordiales, sin ningún grado de formalidad ni de estructura. Los donantes saben que frecuentemente se encuentran financiando las mismas intervenciones, ya que algunas de las líneas de acción de la OEA requieren de importantes aportes que no pueden ser cubiertos por uno solo de ellos. Sin embargo, no está completamente claro quién financia qué y qué resultados se obtienen como consecuencia de ello. Lamentablemente, **los esfuerzos realizados para incrementar su armonización han sido abandonados ante las dificultades encontradas en el proceso**.

Finalmente la complementariedad con otras actuaciones de la Cooperación Española en la región se define, más bien, en sentido contrario: **existe una baja probabilidad de solapamiento entre las intervenciones de la cooperación bilateral española y la realizada vía OEA**. Esta afirmación se sustenta en que los proyectos de la OEA que incluyen ejecución directa en los países casi siempre se enmarcan en iniciativas de ámbito supranacional en sectores tradicionalmente no cubiertos por el apoyo bilateral.

Además, en el proceso actual de aprobación de las iniciativas se consulta desde la Dirección de Cooperación para América Latina y Caribe de la AECID –responsable del Fondo en la institución– a las direcciones sectoriales, con el fin de conocer, precisamente, sobre la complementariedad de las intervenciones con otras que pueden estar desarrollándose. Queda pendiente la consulta a las estructuras territoriales de la Cooperación Española que, no obstante, afirman, desde un reconocido grado de desconocimiento del FEPO, que los solapamientos temáticos, en caso de existir, serían únicamente parciales.

11. El FEPO obtiene resultados valiosos, de muy escasa sostenibilidad, algunos de los cuales serían mejorables si ésta se tuviese en cuenta desde el comienzo de las intervenciones

Como ya se mencionaba, las evaluaciones encuentran dificultades a la hora de constatar que se han alcanzado los resultados pretendidos por los proyectos, lo que no significa que no se hayan obtenido resultados notables, que son difícilmente sistematizables.

Sin embargo, si hay algo en lo que **todas las evaluaciones coinciden es en la escasa sostenibilidad de los resultados de los proyectos**, que es un mal endémico de la organización. Son poco sostenibles los resultados obtenidos en países cuya debilidad institucional dificulta que las estructuras, con las que se ha trabajado y que han sido fortalecidas, permanezcan en el tiempo. Son poco sostenibles los resultados que están tan sujetos al caso concreto del aquí y el ahora que no pueden ser transmitidos a terceros salvo mediante la experiencia directa, lo que los hace muy vulnerables ante los cambios de las personas. Son poco sostenibles los proyectos que son desarrollados por personas financiadas por recursos específicos que ven su permanencia en la organización ‘atada’ a la aprobación de un nuevo proyecto. Finalmente, y aunque hay más ejemplos, son poco sostenibles los sistemas de análisis, de observación, de estudio, dirigidos a fortalecer a la propia OEA, si ésta no está dispuesta a apropiarse de ellos y empezar a financiarlos con fondos propios.

Algunos de estos aspectos son estructurales y de muy difícil intervención. Otros, en cambio, podrían ser mejorados si en la fase de concepción inicial y en la de formulación del proyecto se contemplase la necesidad de que los proyectos generen cambios reales, si se sistematizan las experiencias y los aprendizajes o, incluso, si se decide no comenzar una línea de actuación cuya sostenibilidad se sabe de antemano que será muy débil o inexistente.

Se revela, por otra parte, que **la mayor parte de los proyectos son sostenibles desde una perspectiva político-estratégica**, ya que de manera casi absoluta, se encuentran alineados con las prioridades de la organización y este interés se mantiene a lo largo del tiempo. Lamentablemente, la debilidad de recursos económicos de la organización tiene como consecuencia que, a menos que un financiador externo mantenga también su interés por financiar alguna de estas líneas, pueden discontinuarse iniciativas y proyectos, a pesar de su relevancia político-estratégica. **Ello dota de una importante debilidad a los resultados de la organización.**

12. El FEPO ha supuesto un incremento de la visibilidad de España en la OEA, pero la visibilidad del Fondo es muy escasa en los Estados miembros y en la Cooperación Española

La relación entre España y la OEA ya era intensa desde el momento de su incorporación como país observador permanente, pero la existencia del FEPO ha supuesto un importante cambio en su visibilidad, no sólo en términos cuantitativos, sino también cualitativos.

- ☐ En términos cuantitativos, ha tenido **más visibilidad**, en tanto **país que aportaba un mayor volumen de financiación a la OEA de entre todos los observadores permanentes y el tercero en valor absoluto**. Esta calidad de primer donante le ha otorgado a España una centralidad en la institución, que difícilmente hubiese logrado de otro modo.
- ☐ Desde un punto de vista cualitativo, ha tenido **‘mejor visibilidad’**, puesto que el FEPO era considerado un **fondo flexible, próximo y ‘bueno’** en el sentido de que contaba con unas exigencias destinadas a la mejora de la calidad de los proyectos que se financiaban con él (y esto a pesar de que al mismo tiempo se protestase por esas mismas exigencias). Al tiempo, España, a través del Fondo, era caracterizado como ese **donante que financia iniciativas que otros no eligen, y que lo hace porque tiene confianza en la organización.**

Además, España tiene una extensa presencia en la OEA, y la tiene a dos niveles: en el ámbito de la propia gestión del Fondo, a partir de su gestor, y en un ámbito más político, gracias a la existencia de una representación diplomática permanente que es, además, según las declaraciones recogidas, muy activa en cuanto a su presencia en las reuniones y foros que tienen lugar allí.

Todo ello ha configurado una cierta ‘mística’ del Fondo España que lo diferencia de otros instrumentos y vías de financiación y de otros donantes. Sin embargo, esta mística desaparecerá rápidamente si se consolida la actual disminución de la financiación.

Donde **el Fondo no cuenta con tanta visibilidad es en la sede de la Cooperación Española y en el terreno**, tanto en lo que se refiere a las representaciones de la SG/OEA en los Estados miembros como en las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID. Precisamente éste es uno de los objetivos principales en los que está trabajando en el momento actual el gestor del Fondo: fomentar la difusión de la existencia del FEPO, de sus características y de los principales logros obtenidos.

3.2. Lecciones aprendidas

Si entendemos como ‘lecciones aprendidas’ aquellos aprendizajes obtenidos a partir de una determinada experiencia y que pueden ser generalizables a otras situaciones, la mayor parte de las conclusiones de esta evaluación pueden ser consideradas como tales. Sin embargo, algunas de ellas cuentan con un mayor potencial como lecciones aprendidas. Van a ser mencionadas muy sintéticamente a continuación.

1. La estrategia es fijar lo estratégico

Si un Fondo se genera, se gestiona y actúa sin un marco orientador previamente consensuado y definido, sin delimitar y consensuar sus objetivos estratégicos, es, casi por definición, ya deficiente a la hora de mostrar su compromiso con la obtención de resultados (¿qué resultados?) y con la aplicación de un enfoque de gestión orientada a ellos.

Sin delimitar los objetivos estratégicos, aun un fondo que tuviera como única pretensión ordenar sus contribuciones a una organización de desarrollo, debe asumir que ya a priori cuenta con un importante déficit de cara a su eficacia y eficiencia; de cara a la contribución a los resultados, finalidad última cualquiera sea la naturaleza del instrumento de cooperación al desarrollo.

2. Para programar es necesario haber planificado antes: se debe desincentivar la programación sin planificación

Todo proceso de gestión precisa inicialmente de una adecuada planificación estratégica, en la que se definan los fines y propósitos que orientarán las decisiones y la distribución de los recursos disponibles para su consecución. Una vez que se cuenta con ella, los ejercicios de programación anuales deben quedar condicionados por la planificación, asumiendo los compromisos estratégicos ya marcados y buscando la mejor manera de implementarlo en el contexto.

Sin definir una planificación estratégica previa, un instrumento de cooperación difícilmente puede establecer el vínculo entre la planificación y la acción más concreta que queda recogida en las programaciones o planes operativos anuales. Así, la mirada necesariamente se sitúa en el corto plazo, lo que resta potencial de eficacia y eficiencia a las intervenciones.

3. Los resultados de los proyectos no están garantizados, pero sí debería estarlo el proceso que conduciría a ellos

El enfoque de la gestión basada por resultados se está instalando en el discurso de la SG-OEA como un requisito necesario para el acceso a los recursos. Esta aproximación desde el enfoque y el modelo de gestión es muy apropiada para una organización eminentemente política, donde en no pocas

ocasiones los resultados no pueden medirse por los mismos parámetros que una intervención de desarrollo, ya que son intangibles o requieren tiempos más largos para materializarse. Pero lo que sí está en la mano de la organización es la aplicación sistemática y rigurosa de un enfoque y modelo de gestión que garantice que se han dado los pasos adecuados para incrementar la probabilidad de que se logren los resultados esperados y que garantice el mejor uso de las estrategias, personas, recursos, procesos y medidas para optimizar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas.

Esta aproximación también presenta el desafío de convertir conceptos y elementos políticos en proyectos con una implementación práctica que también debe hablar el lenguaje de la gestión de ciclo de programas/proyectos y en la que se aplique un enfoque de trabajo orientado hacia el logro de resultados.

4. Para que se extienda la realización de un seguimiento sistemático, es clave que sea sencillo y que se sienta su utilidad

Para las organizaciones que se aproximan a una gestión basada en resultados y cuyas competencias técnicas se encuentran aún en construcción, es preferible promover marcos de seguimiento sencillos y fáciles de usar, que permitan su aplicación sistemática y que faciliten su vínculo con la gestión de las intervenciones. El objetivo es que, transcurrido cierto tiempo, se pueda avanzar hacia un mayor grado de institucionalización de las prácticas de seguimiento.

Un elemento igualmente importante es el apoyo explícito y decidido por parte de los niveles altos de la organización, así como la complicidad de los propios donantes. El objetivo es mandar un mensaje coherente sobre la importancia y el requisito imprescindible de cumplir cabalmente y con rigurosidad la función de seguimiento. Bajo este propósito, el establecimiento de consecuencias o “desincentivos” que sean conocidos por las unidades ejecutoras y responsables de los proyectos reforzaría igualmente su aplicación cuidadosa.

5. La relevancia del gestor está muy relacionada con el ajuste de su perfil al contexto y con el apoyo que recibe

Para que la relevancia del gestor se maximice, se deben tener en cuenta algunos factores:

- ☐ **Su perfil ha de ser adecuado a su cometido y al momento de desarrollo en el que se encuentra el Fondo.** Este elemento funcionó muy bien en el FEPO, ya que las dos personas que ocuparon esta posición contaban con experiencia anterior, muy en línea con los requerimientos del Fondo en cada momento. El aporte de ambos, considerados conjuntamente, completa un ciclo de gestión del Fondo, que puede considerarse que culmina con la presente evaluación.
- ☐ **Su ubicación institucional debe ser acorde con su misión.** En el caso del FEPO su ubicación fue un acierto puesto que el DPE era, seguramente, el lugar óptimo desde el que empezar a trabajar. El hecho de que en el momento de constitución del Fondo éste departamento se encontrara en el Gabinete del Secretario General facilitaba también el establecimiento de relaciones en el más alto nivel. Una vez que el DPE se integra en la Secretaría de Asuntos Financieros, las relaciones ya se encuentran consolidadas.

Estos elementos contribuyen a la relevancia de los gestores y a fortalecer su capacidad de actuación. Dada la importancia de esta figura, parece recomendable que la posición del gestor, su estatus y ubicación forme parte de las negociaciones que se lleven a cabo antes de la creación de nuevos fondos o en el caso de renovación de las personas que ocupan esta posición.

3.3. Recomendaciones

A la hora de escribir estas recomendaciones es especialmente importante el escenario que se elija para situarlas. Tras reflexionar sobre ello en diferentes momentos de esta evaluación, este equipo evaluador, tras su contraste con la organización comanditaria, ha decidido situarse en un escenario en que la existencia del FEPO continúa de forma indefinida y en que, además, su volumen presupuestario recupera niveles medios para el periodo. Si este no fuese el escenario que realmente se produjese, algunas de las recomendaciones que aquí se incluyen podrían no tener mucho sentido. No obstante, se ha incluido una última reflexión desde un escenario distinto, de congelación de la financiación a niveles similares a los alcanzados en la anualidad de 2012.

1. Fortalecer el enfoque estratégico de la OEA a nivel de sus unidades y convertir en programas sus líneas estables de actuación

La SG/OEA intentó en el pasado definir su marco estratégico plurianual, con el fin de contar con orientaciones claras que pudieran alinear al conjunto de la organización hacia la consecución de unos mismos objetivos compartidos. Desafortunadamente, ese intento no prosperó, por lo que ha sido necesario sustituirlo por otras actuaciones que pudiesen tener un valor más o menos equivalente. Así, la Organización se encuentra trabajando para la racionalización de sus mandatos y prioridades, se han publicado planes estratégicos parciales para líneas de actuación concretas y, lo que es quizá más importante, se han realizado planificaciones estratégicas para los órganos autónomos y descentralizados y para al menos una parte de las Secretarías de la Organización.

En ausencia de un Plan Estratégico de la Organización, los planes de las unidades podrían utilizarse con el mismo fin, si bien su alcance, como es obvio, es mucho más limitado y, sobre todo, se pierde la visión integral que aportaría un plan para el conjunto de la OEA.

Además de lo anterior, existe **una línea más que podría ser reforzada en y desde la OEA**, y que podría mejorar la acción no sólo del FEPO sino también la de otros donantes que están aportando fondos a líneas de actuación similares. Nos referimos a la **incorporación de un enfoque por programas explícito a determinadas líneas de acción** que llevan varios años de funcionamiento en la organización y que se prevé que continúen en la misma línea. Ello requeriría la definición de los lineamientos conceptuales de los que se parte, y sus objetivos y líneas de actuación. A partir de esta definición, sería necesario identificar cuáles son los resultados a los que se desea contribuir, así como cuál sería el marco presupuestario necesario para lograrlo.

El **ámbito natural de estos programas** serán las **líneas estables de actuación** ya existentes en la Organización y que ya cuentan con un cierto grado de institucionalización. De este modo, se reforzaría su orientación a los resultados y podría tener otras ventajas. Otro ámbito posible de actuación podría ser todo o una parte de un Plan Estratégico ya existente en algunas de las unidades, siempre que se le dotase de una forma programática real.

2. Fortalecer el enfoque estratégico del Fondo Español para la OEA, definiendo cuáles son los resultados de la Organización (o de sus unidades) a los que se quiere contribuir y estableciendo un marco financiero plurianual

Pero la OEA no debería ser la única que debería fortalecer su marco y enfoque estratégico, sino que el propio Fondo también debería hacerlo. Para ello es necesario definir cuál es el o los resultados de la

Organización a los que se quiere contribuir con el FEPO y, en consecuencia, **construir un marco de referencia**, para lo que se podría partir del elaborado para esta evaluación.

En cualquier caso, la definición estratégica del FEPO en tanto que ‘instrumento financiero intencional’ debe contener, como mínimo, los objetivos compartidos por ambas instituciones en los que se pretende trabajar, expresados con claridad, así como, en caso de existir, las líneas programáticas o sectoriales que se consideren prioritarias.

Estos cambios supondrían la firma de una adenda en la que quedase constancia de los elementos que suponen una novedad con respecto a la anterior etapa del Fondo. La adenda debería establecer igualmente que el FEPO es la única vía para vehicular las contribuciones de España a la OEA, tanto financieras como de otro tipo. De manera que en el caso de que la ventanilla política volviera a abrirse, sus aportes deberían realizarse a este ‘fondo común virtual’, para ser gestionados a partir de ahí, con las mismas reglas que la financiación proveniente de los fondos de cooperación. Además, debería acompañarse de un marco financiero plurianual cuya duración óptima se ha estimado en cuatro años, con el fin de mejorar las posibilidades de previsibilidad presupuestaria del Fondo.

De igual modo que no es posible ser eficaz sin saber hacia qué resultados se busca contribuir, la falta de certeza sobre los recursos de los que se podrá disponer para avanzar hacia los resultados buscados también la dificulta mucho. La evolución en la previsibilidad presupuestaria que han tenido los Fondos *ad hoc* de España con organismos multilaterales en América Latina, confirman una postura de la Cooperación Española que debería extenderse también al FEPO.

Esta decisión estaría igualmente justificada por la actual Estrategia de Cooperación Multilateral, que señala como actuación prioritaria que el apoyo español se desarrolle dentro de marcos de planificación y financiación plurianual de carácter estratégico.

Finalmente, el nuevo acuerdo de cooperación debería describir las nuevas formas de cooperación, que han sido descritas en la siguiente recomendación específica.

3. Introducir nuevas formas de cooperación en el marco del FEPO

Para la definición de estas formas de cooperación –nuevas o no- se ha partido del supuesto de que las recomendaciones anteriores son aceptadas o, al menos, de que se aceptan como escenario de evolución y mejora. En este último caso, las nuevas formas de cooperación podrían adoptarse a medida que se fuesen dado pasos en ese escenario de mejora.

Lo que se plantea es conceptualizar el FEPO como un único instrumento financiero y de cooperación, como ya se ha dicho, que cuente con **tres formas de financiación e intervención diferenciadas**, que en orden de relevancia presupuestaria serían las siguientes:

Apoyo a programas de la SG/OEA

En la medida que existiesen programas establecidos, cuyo contenido fuese de interés común y prioritario tanto para la OEA como para la Cooperación española, se propone trabajar bajo un enfoque más programático, en iniciativas de ámbito interamericano que respondan a líneas de trabajo estructurales de la organización.

Las líneas susceptibles de ser apoyadas bajo este enfoque se adaptarían con dificultad a una lógica competitiva de selección de corte anual. Por tanto, se propone dar un paso más a partir del modelo

de gestión que se encuentra en funcionamiento en el FEPO y adoptar en estos casos una auténtica gestión por resultados.

La financiación se pactaría por periodos trienales o cuatrienales, con informes de seguimiento semestrales y un informe narrativo de medio término que permita valorar la marcha de las actuaciones. El libramiento de fondos, al menos durante los años de implantación de estas nuevas formas de cooperación, se realizaría con carácter anual, si bien no sería necesario competir de nuevo por las dotaciones de los años sucesivos.

En el caso de que se detectasen problemas graves de ejecución, de diseño o cualquier otro aspecto que ponga en riesgo la eficacia o eficiencia del proyecto, la financiación de las anualidades sucesivas podría suspenderse en tanto la situación no se aclarase.

Todos estos extremos serían volcados en un documento, que sería sometido a la CEP y a la AECID para su aprobación definitiva.

Este esquema no propone alinear la financiación bajo un único programa de cooperación con la SG/OEA, ya que se considera que la organización aún no se encuentra madura para ese compromiso, en términos de capacidad institucional. De lo que se habla es de apoyar los programas que la SG/OEA decidiese promover, ninguno de los cuales existe en la actualidad, con unas condiciones de previsibilidad presupuestaria a cambio de una rendición de cuentas reforzada.

Apoyo a proyectos de avance

Durante estos años de existencia del FEPO, el apoyo continuado a determinadas líneas estables ha ido en detrimento de la apertura de nuevas líneas de actuación, que renovasen los contenidos del Fondo y que, al mismo tiempo, permitan a la OEA explorar nuevos ámbitos o dar entrada a nuevas propuestas de trabajo.

Fortalecer el apoyo programático intensifica aún más esa tendencia, y parece recomendable compensarlo con el mantenimiento de una línea de apoyo a proyectos, que funcione con un planteamiento similar al de ahora y que se dedique precisamente a eso, a financiar proyectos de avance para la organización. ¿Qué se podría considerar un proyecto de avance? Pues el piloto inicial de una intervención que, si se demuestra exitosa, pueda dar lugar a un programa; el diseño e instalación de herramientas políticas y/o metodológicas que la organización pueda requerir para mejorar su funcionamiento (en su día, el SAPEM podría haber sido un buen ejemplo de esto); el diseño, desarrollo y puesta en marcha de un observatorio de alguna temática de especial relevancia para la organización y, en casos excepcionales, la realización de un estudio que se considere clave para la región en relación con las líneas contempladas en la nueva agenda.

Estos proyectos deberían someterse a la lógica competitiva, pero deberían establecerse reglas específicas para tratar de evitar los efectos perversos de este funcionamiento. Entre los ejemplos que pueden citarse se encuentran los siguientes:

- ❑ Los proyectos que no alcancen una puntuación mínima de admisibilidad no podrían pasar a la CEP, si bien las unidades que los proponen podrían solicitar el apoyo del DPE para el ajuste de su perfil de proyecto.
- ❑ La CEP, tal y como hace en la actualidad, valoraría la relevancia política de las iniciativas. Sin embargo, no podría aplicarse el criterio de reparto entre unidades, puesto que habitualmente lleva asociada una disminución de las aportaciones a cada proyecto individual. En estos

proyectos se busca un avance real y en consecuencia los proyectos que se aprueben deben situarse en el tramo más alto en términos de su calidad.

En otras palabras, los criterios de selección de las propuestas para proyectos de avance serían su ajuste al marco de referencia que haya sido acordado, su mérito técnico y la disponibilidad de recursos.

Un proyecto-tipo, tendría una duración de 24 meses (12 meses de manera excepcional) y, en caso necesario, podría ser continuado por una segunda fase de la misma duración. Esta segunda fase generaría nueva financiación, por lo que sería necesario presentar un nuevo documento de proyecto, que sólo podría aprobarse si el proyecto ha transcurrido razonablemente conforme a lo previsto.

Al tratarse de proyectos de avance, es más probable que aparezcan problemas durante su ejecución, por lo que es especialmente importante mantener la flexibilidad. De hecho, la aparición de problemas no se debería considerar como una falencia de los proyectos. Sin embargo, sí lo sería una ejecución o rendición de cuentas descuidada, retrasos injustificados en la ejecución, etc.

En estos proyectos es **especialmente importante planificar la sostenibilidad de los resultados desde el comienzo**. En un periodo máximo de cuatro años –el de máxima duración de los proyectos- los resultados, el nuevo dispositivo o la nueva metodología deben haber sido apropiados. Ello significa que podrá dar lugar a un nuevo programa, que pase a engrosar los programas de la organización, pudiendo ser financiado con fondos regulares o que podrá ser asumido por las instituciones de los países donde se plasme, en el caso de las experiencias piloto. A la luz del análisis realizado, un máximo de cuatro años se considera un periodo razonable para que una nueva iniciativa se desarrolle y se consolide y es por ello que este sería el periodo máximo de financiación, no prorrogable.

Aportar otros recursos

Si bien no formarían parte del FEPO propiamente dicho, en el sentido de que no serían financiados por él, se considera posible que el **aporte de recursos por parte de España y sus instituciones** pueda realizarse en especie, en forma de asistencia técnica, formación –por ejemplo, haciendo un enlace con el Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE)- o por otros medios. En este caso, puede ser difícil cuantificar el valor de lo aportado, y tampoco se pretende. Pero el FEPO puede constituir la puerta de entrada de estos aportes que, sin resultarle gravosos, pueden agregar valor. Así se hace en otros Fondos, donde **el gestor se convierte en un facilitador de este proceso y en un aval para la articulación**.



Hasta aquí esta breve descripción de estas formas de intervención. Para terminar, dos matizaciones. La primera tiene que ver con la **relevancia presupuestaria** de cada una de ellas. Como se decía, su importancia es decreciente. Los porcentajes que se asignen a cada uno de los bloques podrán ser variables y no conviene concretarlos en esta evaluación. Sin embargo, simplemente a título orientativo –y reiterando que la aportación de otros recursos no debería suponer un coste para el FEPO-, su peso podría ser de un 60, 35 y 5% respectivamente.

La segunda tiene que ver con el **ámbito territorial de las intervenciones y con su plasmación en países concretos**. Uno de los valores diferenciales de la OEA es su posibilidad de trabajar desde una lógica hemisférica o multi-país. Los proyectos que se centran únicamente en un país pueden ser abordados desde la cooperación bilateral seguramente en mejores condiciones prácticamente en todos los casos, mientras que en el caso de los regionales, hay otras instituciones que pueden contar

con un mayor valor. Sin embargo, eso no significa que los programas y proyectos apoyados no puedan tener una plasmación en países concretos; de hecho, debería tenerla, pero aprovechando la mirada hemisférica, que permite aportar aprendizajes de otros lugares y efectos de escala que se encuentran mucho más limitados en la cooperación bilateral.

En estos casos se hace **especialmente importante articular las actuaciones que se desarrollen en los países con la cooperación bilateral** de la AECID, **con los representantes de la SG/OEA** en los Estados miembros, ya que unos y otros son quienes cuentan con información de primera mano sobre el estado de situación de las instituciones del país, sobre su agenda política, etc. Y, en casos específicos, también con otros organismos en la región. Este extremo debería encontrarse explicitado y formalizado en el funcionamiento del FEPO.

En esta misma línea, se recomienda **establecer criterios claros para la focalización de las actuaciones en países concretos**, ya que aunque no se ha hecho un análisis específico de esta cuestión, sí se han encontrado casos en los que resultaba un tanto sorprendente la materialización de actuaciones en algunos países.

4. Dar un nuevo paso hacia la gestión por resultados, como única vía para la obtención de financiación, con apoyo por parte de la organización, especialmente de su Secretaría General

El nuevo modelo de financiación propuesto exige que las partes den un nuevo paso hacia la gestión por resultados, con firmeza y también con los apoyos que puedan requerir. Las unidades ejecutoras deben asumir que sólo podrán contar con financiación si los diseños de proyecto que presentan son buenos y sólidos, si se comprometen a realizar un ejercicio serio de seguimiento y, en general, de rendimiento de cuentas y si aceptan tratar de entender que un buen diagnóstico del problema a abordar, una buena formulación y un adecuado seguimiento son elementos que redundan en la calidad de su trabajo y en la mejora de la eficacia y eficiencia de sus resultados.

No es realista exigir ese compromiso, si no se ofrece a cambio **apoyo en forma de formación**, asistencia técnica o por otras vías que les permitan realizar ese trabajo de la mejor manera posible e incorporarlo a su quehacer habitual. Esta formación, por cierto, debería ser **promovida y fomentada por las altas instancias de la Organización**, para quienes se podría diseñar una **actividad formativa específica**.

Y una vez alcanzado el compromiso y aceptado el apoyo, es el momento de **mantener la flexibilidad, pero también de hacer valer las reglas del juego**, de manera que la organización entienda que no es aceptable que casi todo valga. En este sentido, algunos ejemplos de aspectos que podrían ajustarse serían los siguientes:

- ▣ Se recomienda **ajustar el periodo de transformación del perfil al Documento de Proyecto**. La presentación de un perfil de proyecto debería significar que la idea se encuentra madura y que el tema se ha trabajado seriamente. Si eso es realmente así, debería ser posible hacer la transformación en la mitad de tiempo (mes y medio en lugar de los tres meses actuales).
- ▣ **Limitar el número de veces que los documentos son revisados**. De nuevo, la primera opción es prestar apoyo pero también exigir seriedad en el trabajo y calidad en los documentos que se presentan. En realidad, el único cambio que se propone es que si la tercera versión del documento de que se trate no es aceptable –o la segunda, según los casos–, se tomen las medidas oportunas, que serán diferentes en cada caso: descartar el perfil de proyecto, no librar el siguiente pago, etc.

- **La duración de los proyectos no podrá extenderse más allá de lo establecido** por la norma actual (un 50% de la duración aprobada inicialmente). En este caso no se trata de introducir ningún cambio, sino sólo de hacer valer la norma ya existente, de manera que todos los proyectos que superen esa extensión se finalicen de oficio.
- **Regularizar el periodo de presentación de los informes de seguimiento.** En caso de que sea necesario, podría presentarse con anticipación, pero nunca con un retraso superior a un mes. Si la unidad ejecutora no requiere de un nuevo libramiento de fondos, debería comunicar y justificar las razones por las que esto es así.

Finalmente, en lo que se refiere a la información financiera requerida por el sistema de seguimiento, sería necesario **replantearse el valor diferencial de solicitar la información por rubros, dada la carga adicional que eso supone** para la unidad ejecutora y, sobre todo, para el Departamento Financiero. En este sentido, y si su objetivo está más vinculado al control, pueden tomarse prestados algunos usos de la auditoría y, por ejemplo, revisar únicamente una muestra de los gastos a nivel de rubros, seleccionada según unos criterios que maximicen la probabilidad de obtener una imagen del estado de situación general.

5. Realizar un nuevo esfuerzo para mejorar la armonización, al menos mediante el establecimiento de un foro de intercambio auspiciado por la SG/OEA

Un enfoque por programas como el descrito en la primera de las recomendaciones posee otras ventajas, como la de ofrecer *“un único proceso formalizado para la coordinación y armonización de los procedimientos de los donantes para la presentación de informes [...]”* (CAD-OCDE). Obviamente, en el caso de que todos los donantes que participen en su financiación acepten los procesos compartidos de toma de decisiones y rendición de cuentas.

De todos modos, se considera que merece la pena realizar un nuevo esfuerzo con el objetivo de avanzar en la armonización y de promover un mecanismo de coordinación de la SG/OEA con los principales donantes a Fondos Específicos, o al menos con aquellos de ellos que puedan estar interesados. A pesar de que los intentos anteriores no se han visto recompensados por el éxito, cabe la posibilidad de establecer, al menos, **un foro de intercambio, donde el anfitrión fuese la SG/OEA, lo que lo dotaría de un mayor grado de formalidad** del que disponen las relaciones en la actualidad.

Esto además sería coherente con los lineamientos del nuevo Plan Estratégico de captación de donantes recientemente publicado. Y presenta otras ventajas, como permitir establecer relaciones con los donantes con otras reglas del juego que sean más sencillas y ventajosas para ambas partes.

6. Aprender de los errores y de las lecciones aprendidas: mejorar la sistematización, el aprendizaje organizacional y la gestión del conocimiento

La lectura y análisis de los resultados de las evaluaciones pone de manifiesto, entre otras muchas cosas, que **existe un problema de aprendizaje en el marco de la Organización**, que no aprende de sus errores y que no aprovecha las lecciones que pueden haber sido incorporadas ya en otras unidades o en otros momentos. Eso sucede en las iniciativas de capacitación, que repiten los mismos problemas de un proyecto a otro; en los procesos de validación de materiales o metodologías; en la celebración de foros; en la puesta en marcha de comunidades de prácticas... Eso mismo ocurre en algunas de las actuaciones que suponen una implantación en los Estados Miembros: ya se ha citado los deficientes diagnósticos de situación, pero también la aplicación de un modelo de un país a otro

sin plantearse su adaptación según sus características, o la falta de sistematización de las actividades desarrolladas y de los resultados obtenidos.

Por otra parte, tampoco se han llevado a cabo **sistematizaciones del propio Fondo, de sus proyectos y de sus resultados**; un ejercicio similar al realizado por el equipo evaluador, que ha resultado muy costoso porque se ha aplicado a la totalidad de los proyectos del periodo y porque se ha hecho sin permanecer en la OEA, lo que hubiera permitido resolver algunos problemas conforme se iban planteando. Es cierto que las principales variables, fundamentalmente las variables económicas globales, estaban más o menos claras, pero a partir de ahí era difícil trabajar con una información que no estaba completa –faltaban Documentos de Proyecto, informes de seguimiento e informes finales³⁶– y que no siempre era totalmente comprensible. Es recomendable que, de cara al futuro, la información se encuentre más sistematizada y, en consecuencia, será también más fácil de entender.

En cualquier caso, es recomendable hacer un esfuerzo con el fin de **mejorar la gestión del conocimiento de la organización** mediante la confección de repositorios, de fichas de lecciones aprendidas o de buenas y malas prácticas, etc. a las que pueda accederse desde la intranet de la organización.

En este sentido, se recomienda que **se continúe con el esfuerzo emprendido por las evaluaciones**, que han ido adquiriendo un enfoque cada vez más sistemático y un valor progresivamente mayor en términos de gestión del conocimiento y de rendición de cuentas.

7. Si el descenso de la financiación se consolida, no es recomendable hacer muchos cambios y es preferible centrarse en pocos proyectos que sean relevantes

En la medida en que las restricciones del presupuesto español lo permitan, se recomienda que se vuelva a aportaciones anuales similares a los valores medios del periodo (en torno a los 6-8 millones de USD por año). De hecho, sería deseable que esta vuelta se produjese como muy tarde en 2015, momento en el que la renovación del mandato de la Secretaría General puede arrastrar cambios incluso a este nivel.

Por otra parte, la recencia del valor diferencial del FEPO no se extenderá mucho más y sería de lamentar que no se pudiese aprovechar el impulso que supondría una vuelta a valores financieros más habituales para negociar con los diferentes niveles de la organización la adopción de ‘usos y costumbres’ adaptados al nuevo modelo.

Mientras tanto, mientras se llega a una situación de mayor disponibilidad presupuestaria, no es recomendable hacer muchos cambios, aunque sí que pueden sugerirse algunos y llamar la atención para tratar de evitar que se produzcan otros. Entre los primeros, se sugiere que dejen de apoyarse proyectos de fortalecimiento institucional en sede, a menos que sea posible definir resultados concretos que se pretende obtener y que esos resultados sean creíbles y se sustenten en un adecuado diseño de proyectos.

En esta misma línea se sugiere evitar los proyectos que se centren fundamentalmente en la celebración de foros, elaboración de estudios, celebración de encuentros y talleres, salvo que sean

³⁶ Es cierto que esta información tampoco estaba disponible en el propio DPE, puesto que en muchas ocasiones habían sido gestionadas a través de la ventanilla política y en consecuencia no pasaban por el mismo circuito de gestión.

complementarios en el marco de un proyecto más amplio y pueda argumentarse con toda claridad el valor que aportan al proyecto en su conjunto.

Aunque estas recomendaciones pueden hacerse extensiva a cualquiera de los escenarios, es especialmente importante en el caso de mantenimiento de la escasez presupuestaria, donde otros cambios pueden ser inviables. Por ello, durante este periodo que se entiende de transición, se considera especialmente importante centrarse en pocos proyectos que sean relevantes, más que en dispersar la financiación, con lo que se conseguirá que el valor aportado sea muy bajo.

EVALUACIÓN DEL FONDO ESPAÑOL
OEA 2006-2011
(BID No. 16/12)

SG/OEA
Departamento de Planificación y Evaluación (DPE)

Anexos al Informe Final

4. ANEXO 1. CARACTERIZACIÓN DEL FONDO ESPAÑA PARA LA OEA

4.1. Los proyectos financiados por el Fondo España para la OEA

Para caracterizar el FEPO es necesario también tener en cuenta ‘el objeto financiado’, que en este caso han sido los proyectos desarrollados, tal y como fueron formulados, planificados y aprobados: es decir, tomando como referencia los documentos de proyecto. En este epígrafe aplicaremos esa mirada y analizaremos la distribución presupuestaria del Fondo según las principales variables de sus unidades de intervención –los proyectos-. La razón es que, a falta de una caracterización *ex ante*, son las pautas de financiación las que mejor pueden dar a conocer cómo ha sido y cómo se ha comportado el FEPO.

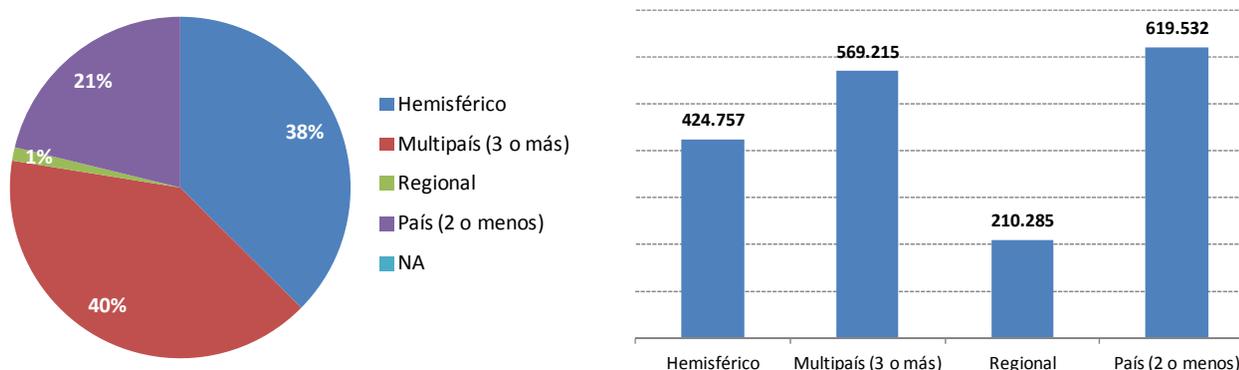
Para este análisis se ha tomado como fuente principal de información la base de datos de proyectos, que ha sido confeccionada *ad hoc* por el equipo de evaluación, a partir de los documentos de formulación de los proyectos y siguiendo las pautas que se describen pormenorizadamente en el Anexo 2.

Como punto de partida, con la financiación o cofinanciación del Fondo España se han financiado un total de 100 proyectos en el periodo 2006-2011.

4.1.1. Ámbito geográfico de actuación.

Más de tres cuartas partes (78,8%) de toda la financiación aportada por el Fondo y casi un 83% de todos los proyectos han sido iniciativas de ámbito supranacional, ya sean de carácter hemisférico, multi-país o regional. El 21% restante se dirigió a proyectos nacionales o binacionales –un total de 17-, donde el 77,4% de este monto se ha concentrado en un solo proyecto: el proyecto ‘Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia’ (MAPP-Colombia). Este hecho es el que explica, al menos en parte, que la media de financiación por proyecto sea mayor, precisamente, en los proyectos de ámbito geográfico menor.

Gráfico 8. Distribución por ámbito territorial de los proyectos desarrollados y media de financiación por tipo de proyecto (USD). 2006-2011



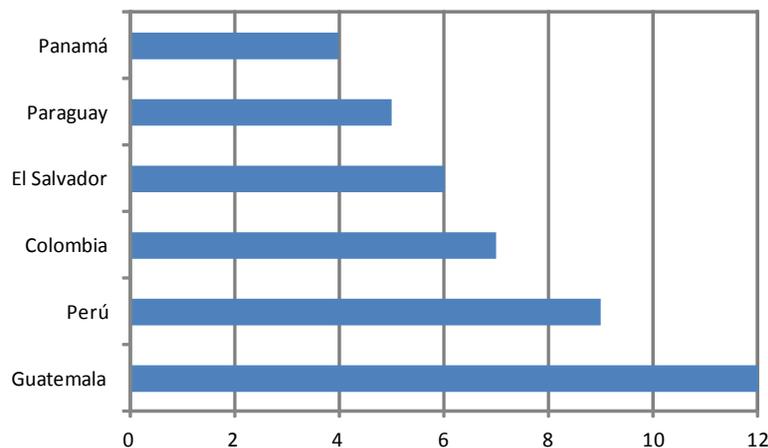
Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto facilitados por el DPE.

La clasificación utilizada para la distribución de los proyectos por ámbito geográfico ha sido la siguiente:

- Se ha entendido que un proyecto es **hemisférico** cuando el documento de formulación de proyecto identifica como beneficiarios a todos los Estados Miembros de la OEA. Aplicando este criterio, también se han entendido como tales los que persiguen el fortalecimiento institucional de alguno de los órganos y/o secretarías de la OEA, en la medida en que sus efectos pueden alcanzar, al menos de manera potencial, a todos los estados miembros.
- Son **proyectos multi-país** aquéllos en cuyo diseño se contemplan actuaciones en 3 o más países que no se encuentran en una misma región. En numerosas ocasiones, este carácter multi-país no es más que otra manifestación de una voluntad de intervención hemisférica. Sin embargo, en este caso los proyectos suelen contar con una ejecución explicitada en el territorio, lo que no suele ocurrir en el caso de los proyectos hemisféricos.
- El alcance de un **proyecto** se ha entendido **regional** cuando su documento de formulación de proyecto así lo manifiesta o cuando la totalidad de los países en los que se prevé intervenir se encuentran incluidos en una misma región.
- Finalmente, se ha considerado que el alcance de un proyecto es de **país**, cuando se interviene en uno o en dos países, esto último en el caso de los proyectos binacionales transfronterizos.

Si se tiene en cuenta todos los proyectos que enuncian en sus formulaciones la realización de intervenciones concretas en países definidos –independientemente de que se clasifiquen en una u otra categoría en cuanto a su ámbito territorial-, puede afirmarse que en torno al 63% de la financiación del Fondo ha beneficiado en mayor o menor grado a países concretos, aún cuando este beneficio obviamente será muy desigual en función del objetivo del proyecto, su presupuesto y la duración de la intervención en el territorio.

Gráfico 9. Países con un mayor número de intervenciones planificadas por el FEPO



Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto facilitados por el DPE.

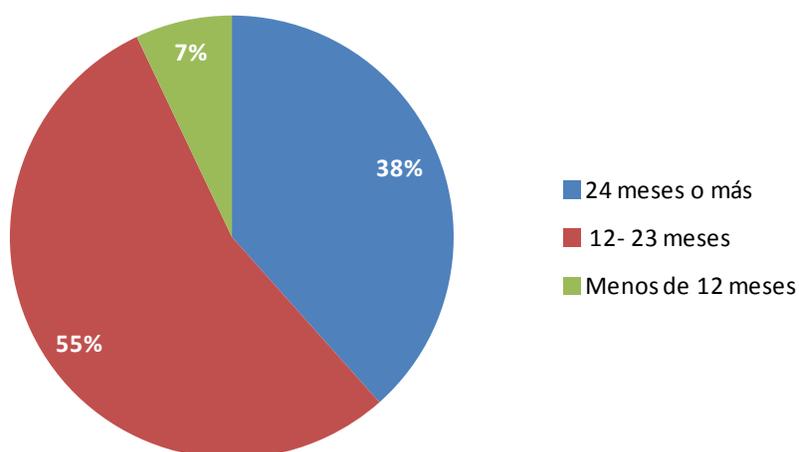
Los datos disponibles hacen muy difícil realizar un cómputo de la financiación del FEPO por país, si bien pueden identificarse los países que se han visto favorecidos por las acciones del Fondo en un mayor número de ocasiones. Ello se muestra en el Gráfico 9. A pesar de no ser el país con un mayor número de intervenciones, Colombia es sin duda el país más beneficiado por el FEPO, ya el proyecto

MAPP-Colombia concentra por sí solo el 16,4% del presupuesto total del Fondo durante todos estos años³⁷.

4.1.2. Duración de los proyectos financiados por el FEPO

A la hora de analizar las duraciones de los proyectos financiados por el FEPO ha sido necesario atender a las planificaciones originales presentes en los documentos de proyecto, ya que un análisis individualizado de la realidad de la ejecución proyecto a proyecto hubiese sido inviable. De hecho, los proyectos han mostrado una significativa tendencia a extenderse más allá de los límites previstos inicialmente. De lo que habla esta extensión de la duración es de las vicisitudes propias de la ejecución de los proyectos y no tanto de su concepción y formulación inicial, que era el aspecto cuyo análisis se ha considerado más relevante desde este punto de vista.

Gráfico 10. Distribución de los proyectos aprobados en el FEPO, según su duración planificada



Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto facilitados por el DPE.

Como puede verse la mayoría de los proyectos –un total de 54– se conciben y planifican para ser desarrollados durante un periodo de entre 1 y 2 años. La aprobación de los proyectos de más de 2 años, que también representan un porcentaje relevante, se concentró sobre todo en 2008 y 2009, momento en el que la financiación anual del Fondo alcanzó su máximo. Desde entonces, el número de proyectos con este horizonte de ejecución ha ido descendiendo progresivamente hasta ser casi anecdótico a partir del 2010³⁸. Finalmente, hay una presencia de algo menos del 7% de proyectos que se planifican para un periodo menor a un año y que desaparecieron a partir de 2010.

La concentración de proyectos entre 1 y 2 años de duración, sin embargo, no ha sido casual, ya que, con carácter general era la duración orientativa que se comunicaba a los solicitantes de financiación

³⁷ Se ha incluido una ficha de este proyecto en el Anexo 15.1.

³⁸ Manteniéndose únicamente el proyecto MAPP-Colombia financiado a través de una Subvención de Estado en el 2011

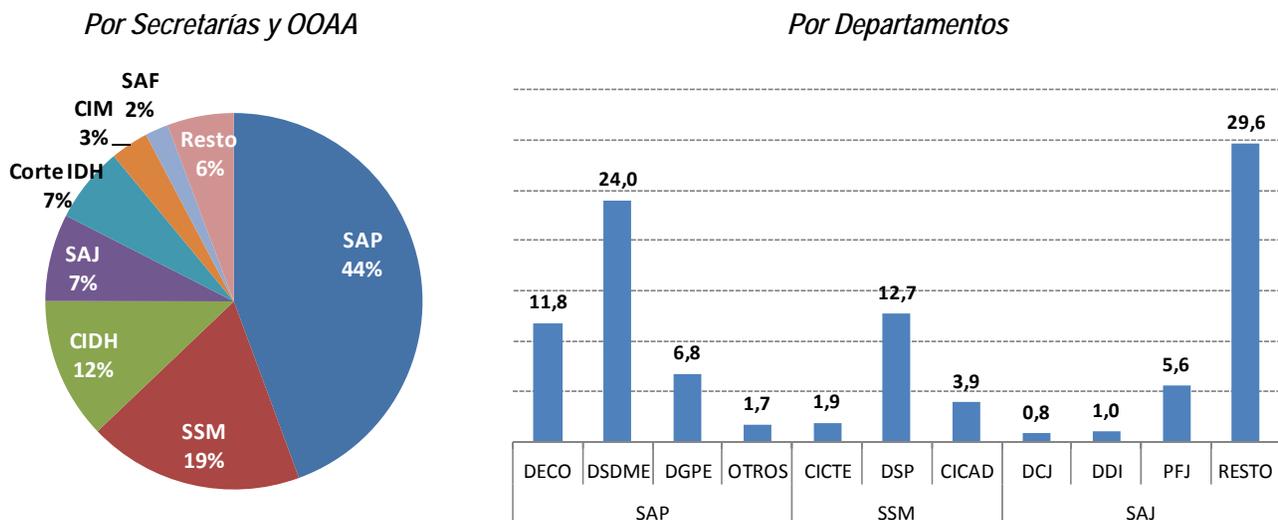
procedente del FEPO. Esta recomendación de carácter general es diferente durante el año 2011, cuando se hace una recomendación explícita de reducir la duración de las intervenciones a un año, ya que se preveía cambiar algunos de los planteamientos del Fondo. Finalmente, los proyectos de más de 2 años han sido minoritarios en el caso de la ventanilla de cooperación (solamente se han aprobado 3 proyectos que previesen esa duración inicial), concentrándose la gran mayoría de ellos en la ventanilla política, muchas de cuyas intervenciones existían antes incluso que el propio FEPO.

4.1.3. Las Unidades Ejecutoras de los proyectos financiados por el FEPO³⁹

Las Unidades Ejecutoras de los proyectos financiados por el FEPO son aquellas que consiguen que alguna de las propuestas de proyecto que presentan a consideración sea aprobada. Es decir, que resultan adjudicatarias de financiación y que son responsables de materializar la intervención mediante sus propios recursos o allegando aquellos que resulten necesarios. Las Unidades Ejecutoras son parte del organigrama de la OEA, ya sea porque se encuadran en alguno de los Departamentos en los que se estructuran las Secretarías, ya porque se correspondan con uno de los Organismos Autónomos o Descentralizados.

Un total de 10 Unidades de la SG/OEA, entre Secretarías y Organismos Autónomos, han recibido fondos del FEPO, si bien existen algunos polos importantes de concentración, como podemos ver en el gráfico siguiente:

Gráfico 11. Distribución de los fondos aportados por el FEPO, según Unidad Ejecutora (%)



Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto facilitados por el DPE.

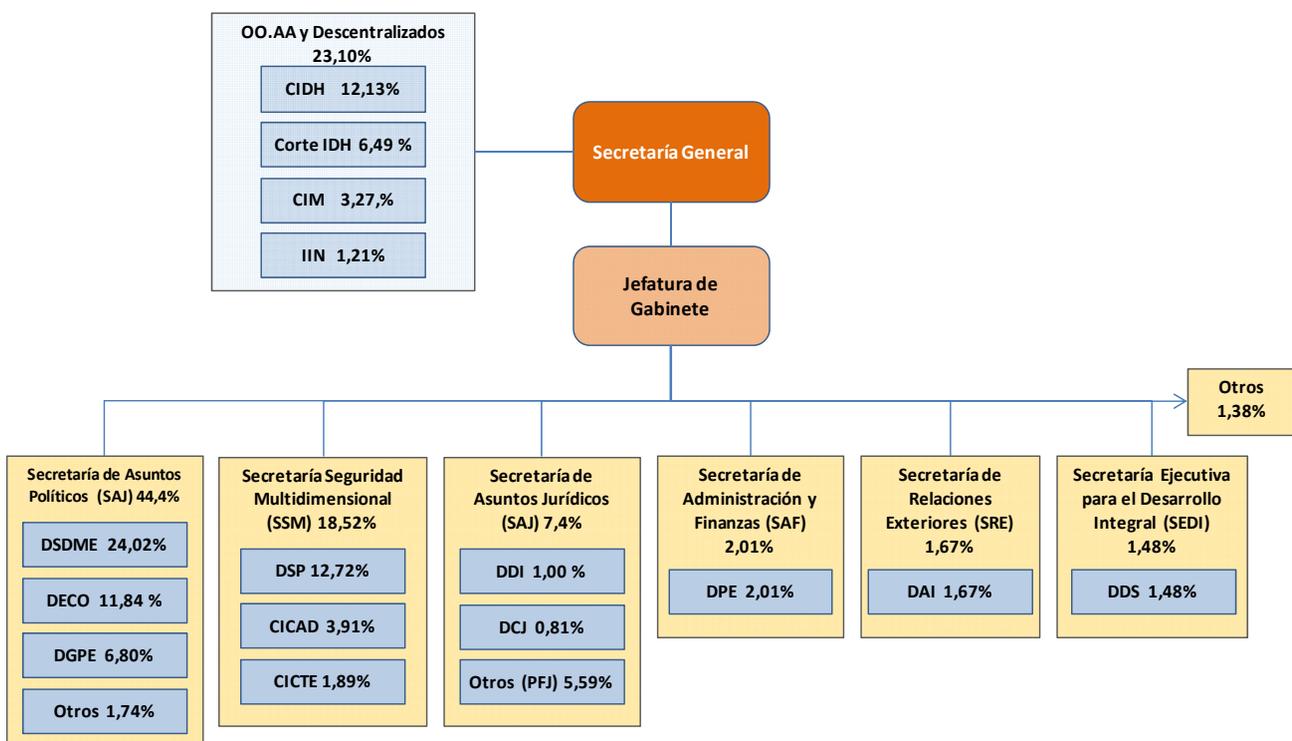
Cuatro de las Secretarías u Organismos Autónomos de la SG/OEA concentran aproximadamente el 82% del total del FEPO en el periodo 2006-2011 y una de ellas –la Secretaría de Asuntos Políticos (SAP)- concentra casi la mitad del conjunto. Ello se debe a que esta Secretaría ha sido responsable de

³⁹ Cuando se haga referencia a las Unidades Ejecutoras o, en general, a las unidades de la OEA se estará haciendo referencia a los diferentes niveles organizativos de manera conjunta, ya sean Secretarías o Departamentos u Órganos Autónomos o Descentralizados.

un total de 43 proyectos, entre ellos las Misiones de Paz y las Misiones electorales de la OEA. Le siguen a bastante distancia la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Secretaría de Asuntos Jurídicos (SAJ).

En tres de estos cuatro casos, la información se ha desagregado por Departamentos, con el fin de poder valorar la mayor o menor concentración de la financiación. Desde este punto de vista, el Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales se destaca con claridad, lo que no resulta sorprendente ya que es precisamente en este Departamento donde se enmarcan las actividades relacionadas con el sector de Prevención de Crisis-Construcción de Paz, en el que, a su vez, se incluye el MAPP-Colombia, cuya magnitud ya ha sido mencionada previamente.

Ilustración 1. Distribución de los fondos aportados por el FEPO, según Unidad Ejecutora y posición en el organigrama (%)



Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto facilitados por el DPE.

Otros altos niveles de concentración permiten rastrear los proyectos que han contado con una mayor relevancia en términos de volumen en el marco del FEPO, entre los que se puede destacar:

- ❑ El Departamento de Seguridad Pública, donde se encuadran todas las actuaciones relativas al desmilitarizado –Programa AICMA–, que han supuesto algo más de un 10% del total del Fondo.
- ❑ El ‘Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas’ (PUICA) que da cuenta en buena medida del 6,8% del Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE).
- ❑ El Programa de Facilitadores Judiciales, que es responsable del 5,6% del presupuesto y que se encuadra en la Secretaría de Asuntos Jurídicos.

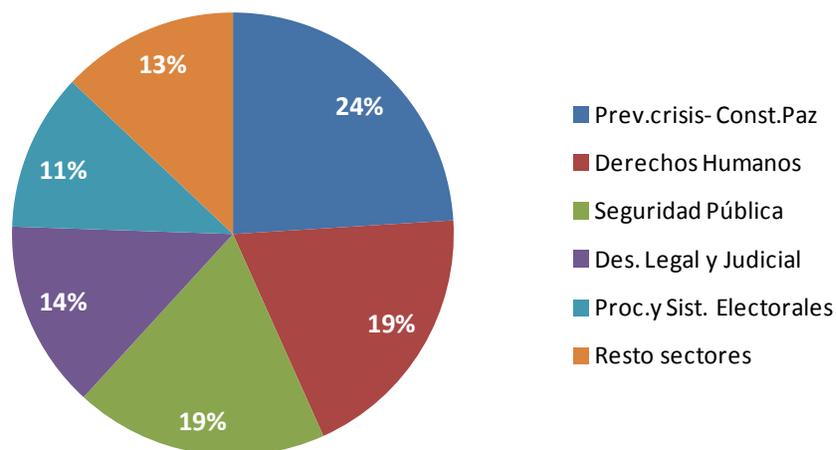
Además de las Misiones Electorales, ya mencionadas, que incrementan la cifra asignada al Departamento para la Cooperación y Observación Electoral.

El resto de la financiación ha sido distribuida de manera mucho más dispersa. Volviendo al Gráfico 11, casi el 12% de los fondos han ido a parar a otras 3 Unidades Ejecutoras y aún hay casi un 6% con un aún mayor grado de dispersión. En el organigrama simplificado de la OEA que se ha incluido más arriba puede observarse la proporción de la financiación del FEPO que ha ido a parar a cada una de las Secretarías y Organismos Autónomos y Descentralizados de la institución.

4.1.4. Sectores apoyados por el FEPO

No puede finalizarse la descripción del FEPO según las variables principales sin dedicarle cierto tiempo a los sectores que han concentrado un mayor apoyo por parte del Fondo. Hay que empezar diciendo que el análisis por sectores es bastante similar al realizado por Unidades Ejecutoras, ya que no en vano los Departamentos y especialmente las Secretarías de la OEA se encuentran especializadas en ámbitos sectoriales específicos. Sin embargo, también se encuentran algunas diferencias.

Gráfico 12. Distribución de las aportaciones del FEPO 2006-2011 por sectores de actuación



Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto facilitados por el DPE.

En relación con las similitudes, existe una fuerte concentración en un corto número de sectores y una moderada dispersión en relación con el resto. En este caso, los primeros 5 sectores dan cuenta de algo más del 87% de la financiación, pero con sólo 3 se supera el 61% (Prevención de crisis, Derechos Humanos y Seguridad Pública) y los dos primeros ya absorben el 43% del Fondo. A continuación se van a incluir algunos comentarios de los sectores más relevantes.

a) Prevención de crisis y Construcción de Paz

Con un total de 18 proyectos, este sector representa el 24% del total de la financiación del FEPO, constituyéndose así en el principal sector de atención. El apoyo al trabajo de la OEA dentro de este sector ha estado dirigido hacia tres ámbitos:

- **Misiones Especiales**, para brindar asesoramiento y apoyo técnico a las Misiones establecidas por el Consejo Permanente y/o por el Secretario General por medio de los mecanismos del Sistema Interamericano. Bajo esta área de actuación se han apoyado las misiones de la OEA en Colombia y la de Colombia-Ecuador. Señalar aquí de nuevo el peso de la primera de ellas (*Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA en Colombia*) que el Fondo ha apoyado ininterrumpidamente desde el año 2006 y que ha supuesto un 68,2% del total del sector y el 16,4% del total del Fondo (el total de apoyo a Misiones sólo supone el 17,7% del total).
- Apoyo al **Fondo de Paz** (1,5% de los fondos del FEPO) en sus dos áreas más representativas:
 - Atención de casos de disputas territoriales, en la que el FEPO ha brindado su apoyo desde 2007 al proceso de negociación y la resolución pacífica del diferendo territorial entre Belice y Guatemala.
 - Fortalecimiento de la capacidad institucional de los estados para la solución pacífica de controversias internacionales llevado a cabo por el *Foro Interamericano de Paz*.
- El **Análisis Político y Prospectivo** ha sido apoyado por el FEPO en el periodo 2006-2011 con 4 proyectos con duraciones de entre los 9 a los 24 meses. Se puede destacar el proyecto sobre el Sistema de Análisis Político y Escenarios Múltiples (SAPEM), que a través de sus sucesivas encarnaciones ha contado con un apoyo algo superior a los 2,2 millones de dólares.

En este sector la financiación se concentra mayoritariamente en países específicos (un 80,5%), por razones obvias. Sin embargo, también se encuentran actuaciones cuyo alcance puede considerarse hemisférico, vinculadas al fortalecimiento de las capacidades internas de la SG/OEA. Por último, señalar que este sector ha recibido la mayor parte de sus contribuciones a través de Subvenciones de Estado (un 46,3%) y de la llamada ventanilla política (casi un 28,6%).

b) Derechos Humanos

El apoyo a la promoción del ejercicio de los derechos, así como su efectiva protección en la región ha absorbido algo más del 19% de los recursos del Fondo y se ha distribuido en 17 proyectos generales. Desde el punto de vista de contenidos concretos, se puede mencionar:

- El **fortalecimiento de la capacidad institucional del Sistema Interamericano de Derechos Humanos** al que ha destinado algo más de un 12% de todos los fondos y el 64,3% del presupuesto de este sector. Este componente se ha canalizado a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Otra gran área de interés ha sido la **promoción de la participación y los derechos humanos en colectivos vulnerables**, mayormente a través de la generación de estándares. A este fin se ha dedicado el 6,8% del presupuesto y el 35,6% del Sector. En este caso las unidades ejecutoras fueron el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, con un presupuesto más modesto, la Secretaria de Asuntos Jurídicos.

Es notoria la vocación hemisférica de este sector, ya que los proyectos de esta naturaleza concentran el 98% del total del presupuesto. De hecho, en este caso, incluso los proyectos que hemos llamado multi-país incluyen más de 10 países.

c) Seguridad Pública

El Sector de la Seguridad Pública absorbe más de un quinto de la financiación global del Fondo (en concreto, un 18,5%), que ha sido destinada a uno de los cuatro siguientes ámbitos de actuación.

- ❑ El Departamento de Seguridad Pública de la Secretaría de Seguridad Multidimensional desarrolla el '**Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonas**' en Colombia, Ecuador, Nicaragua y Perú (AICMA). El apoyo español a este programa puede rastrearse al menos hasta 1999, donde ya se encuentra alguna referencia a contribuciones españolas en este ámbito⁴⁰. Su peso presupuestario en el sector de la Seguridad es de casi un 56% que, desde 2006, se ha distribuido en seis proyectos y posee también un peso significativo en el conjunto del Fondo (en torno al 10%).
- ❑ Por sus claras implicaciones sobre la seguridad –y porque es la Secretaría en la que se enmarca-, se ha incluido aquí también el apoyo prestado por el Fondo al trabajo que desarrolla la OEA en el ámbito anti-drogas, que prolonga el que ya se venía prestando al menos desde 1999. Durante el periodo de vigencia del Fondo, sin embargo, el apoyo se ha materializado en torno a las **políticas públicas de reducción de la demanda de drogas**. Para ello, la Organización cuenta con el programa de fortalecimiento institucional 'Salud y Vida en las Américas' (SAVIA), en el marco de la Comisión Interamericana para el control de Drogas (CICAD). Este programa ha concatenado dos proyectos plurianuales desde 2006, con un presupuesto que supone el 21,1% del área de seguridad pública y casi el 4% de la financiación global del Fondo.
- ❑ Los proyectos relacionados con la **seguridad ciudadana** cuentan con un peso dentro del sector de casi el 13%, lo que les sitúa en tercer lugar en cuanto a su volumen presupuestario. Todos los proyectos que se han desarrollado en este aspecto de la seguridad son de ámbito hemisférico y su duración, a excepción del proyecto del 'Observatorio de violencia y criminalidad', es anual.
- ❑ Finalmente, a través del apoyo a los programas de la Secretaría del CICTE⁴¹ (Comité Interamericano contra el Terrorismo), España ha contribuido a la **lucha contra el terrorismo** en el periodo 2007-2009 con tres proyectos de duración anual, que fueron canalizados a través de la ventanilla política. Su peso en el conjunto ha supuesto el 1,9% del Fondo y algo más del 10% en el total del sector.

d) Desarrollo Legal y Judicial

El siguiente sector considerado según su volumen presupuestario global es el denominado Desarrollo Legal y Judicial, que asciende a casi el 14% de la financiación y que incluye el apoyo de dos grandes temáticas de trabajo en la OEA:

⁴⁰ "España. Observador permanente". Departamento de Asuntos Internacionales. Secretaría de Relaciones Externas. En la página web de la SG/OEA. Documento actualizado a 15 de diciembre de 2012.

⁴¹ Entre otros programas, se encuentran el Programa de Seguridad Cibernética, Programa de la Seguridad de la Aviación o el Programa de Asistencia Legislativa y Lucha contra la Financiación del Terrorismo.

- El **derecho a la identidad** ha movilizado casi la mitad del presupuesto destinado al sector (algo más del 49,5%) y casi un 7% de la totalidad del Fondo. Las actuaciones aquí incluidas persiguen posibilitar la efectividad de estos derechos, mediante el fortalecimiento de las instituciones que se ocupan del registro civil en los países donde se implementan. Todas ellas han estado enmarcadas en el PUICA, que ha contado con financiación del Fondo desde su inicio, si bien esta financiación se ha fragmentado en 5 proyectos a lo largo del periodo evaluado.
- El otro gran ámbito de actuación –con un 41,2% del sector- es el relativo al **acceso a la justicia de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad** fundamentalmente, aunque no en exclusiva, a través del ‘Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales’ (PIFJ). Las actuaciones apoyadas por el FEPO en este Programa se han centrado en Paraguay y en Panamá, si bien el ámbito de actuación abarca también otros países, donde se desarrolla con financiación de otros donantes. La financiación del FEPO al PIFJ se ha organizado en 4 proyectos que se han ido concatenando desde 2008.
- Si consideramos también los proyectos vinculado al acceso a la justicia⁴², su peso sobre el total del Fondo sería de un 8,2% (recuérdese que el Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales vehiculiza por sí solo casi un 5,6% del presupuesto (Error! Reference source not found.)). El 9,3% restante estuvo destinado a la cooperación judicial a través de la creación de redes de cooperación jurídica (derecho de familia y niñez y fortalecimiento de acceso y mejora de la efectividad de la justicia).

e) **Sistemas y Procesos Electorales**

El siguiente bloque es el relativo al apoyo a los Sistemas y Procesos Electorales, que ha supuesto más del 11,5% del total del Fondo, todo ello canalizado a través de Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Secretaría de Asuntos Políticos. Este Departamento ha sido responsable de la gestión de 15 proyectos en dos diferentes ámbitos:

- La **observación de procesos electorales** ha concentrado más de la mitad de los fondos dedicados a este sector (casi el 55%) y algo más del 6% del presupuesto del FEPO. El promedio de financiación anual de la observación electoral, una de las actividades clásicas de la OEA, ha sido de algo más de medio millón de dólares. Por otra parte, según los datos proporcionados por el Fondo, de las 51 Misiones de Observación Electoral que la OEA ha desarrollado en el periodo 2006-2011, 20 han contado con apoyo español –obviamente, junto a otros financiadores- lo que supone que el Fondo ha tenido presencia en un 39% de ellas.
- El otro gran bloque de actividad, que va adquiriendo una progresiva relevancia, es el de la **mejora de los procesos electorales y asistencia técnica a los países para este fin**, con el otro 45% del presupuesto del sector. Dentro de este ámbito, se desarrollan proyectos de diferentes calado y tipología entre los que, por su envergadura y características específicas, destaca el dedicado al fortalecimiento de los procesos electorales a través de la implantación de sistemas de calidad y certificación de los órganos electorales bajo la norma ISO 9001 y la elaboración de la Norma ISO electoral (ISO 17582). Los 5 proyectos que se enmarcan en este bloque entre 2007 y

⁴² Aquí nos referimos al proyecto "Corte Itinerante" que hemos incluido en el sector de Derechos Humanos y al proyecto "Creación de centros de mediación social" desarrollados dentro del PIFJ en Ecuador.

2011 absorben casi un 33% del presupuesto y cuentan con componentes de alcance hemisférico, junto con otros con programaciones en Panamá y Perú.

Junto a este bloque, de especial relevancia, se incluyen otros proyectos de ámbito supranacional y duración anual, destinados a la mejora de diferentes aspectos de los procesos electorales.

f) Otros sectores

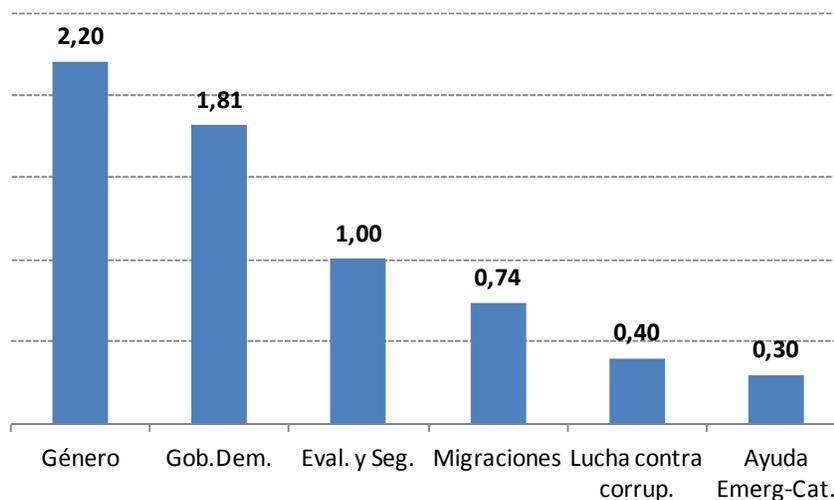
El resto de los sectores considerados suponen, de modo agregado, algo menos del 13% del presupuesto total del FEPO y cada uno de ellos, individualmente, menos del 5%. En consecuencia, estos sectores han sido agrupados bajo el epígrafe de 'Resto' en el Gráfico 12. A continuación, se ha incluido un gráfico que muestra la financiación asignada a cada uno de estos sectores, en millones de USD.

- ☐ Durante el período 2007-2009 se aprobaron 5 proyectos dirigidos al sector **género**, a mejorar la igualdad entre hombres y mujeres, en sentido amplio. Su volumen global sobre el conjunto ha sido del 4,4%⁴³. La mayor parte de los proyectos fueron responsabilidad de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), quienes gestionaron casi las tres cuartas partes del presupuesto del sector, y han participado también con sendas actuaciones tanto la CIDH, como el DECO, con una iniciativa de transversalización del enfoque de género en los proyectos de observación electoral.
- ☐ Otro de los sectores a mencionar es el de fomento de valores que promueven la **governabilidad democrática**, que ha contado con 10 proyectos, en su mayoría destinados a la promoción y difusión de los valores y principios democráticos de la OEA, con montos discretos y, dados sus contenidos, casi siempre de alcance hemisférico. En términos presupuestarios, estos 10 proyectos han absorbido un 3,6% del total del Fondo.
- ☐ El último de los sectores que se va a mencionar es el que ha incluido proyectos dirigidos al fortalecimiento de las prácticas de **seguimiento y evaluación** en el marco del Departamento de Planificación y Evaluación, encuadrado en la Secretaría de Administración y Finanzas y responsable de la gestión del Fondo. Los 4 proyectos aquí incluidos han supuesto un 2% del total del presupuesto del Fondo Español.

El resto de los sectores apoyados por el Fondo lo han sido de manera puntual, de manera que su grado de consolidación es muy bajo. De todos modos, y dado lo exhaustivo del análisis desarrollado, puede afirmarse que en este grupo solo podrían encuadrarse los otros tres sectores que figuran en el gráfico anterior: migraciones, lucha contra la corrupción en las instituciones y ayuda de emergencia-catástrofes, que se refiere a un apoyo puntual tras el terremoto de Haití.

⁴³ Algo menos en realidad, ya que uno de sus proyectos que se planificó para ser desarrollado durante tres años, vio rechazada la financiación del tercer año. Se ha incluido el total, sin embargo, puesto que para este análisis se han tomado los datos contenidos en los Documentos de Proyecto.

Gráfico 13. Aportaciones a los sectores con menor presupuesto del FEPO, en millones de USD



Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto facilitados por el DPE.

4.1.5. Resumen de las características de los proyectos

Una vez revisadas las principales variables que permiten caracterizar y clasificar las intervenciones que han sido financiadas y cofinanciadas por el Fondo, se ha realizado una clasificación de las intervenciones del FEPO según dos criterios.

a) Tipos de proyectos, según su duración y naturaleza

Cinco son los tipos definidos según este criterio, que ha tomado su duración como punto de partida para, a partir de ahí, tener en cuenta otras variables. Los tres primeros grupos de proyectos cuentan con una duración plurianual, pero se diferencian en alguno de sus aspectos. La duración de los dos últimos grupos es anual o menor.

- Los **programas temáticos** agrupan 8 líneas de intervención y un total de 36 proyectos que suponen algo más del 52% de la financiación. Se corresponden con intervenciones consolidadas en la Organización, que existían antes de la creación del Fondo y que han tenido en éste un apoyo importante para su crecimiento y/o su consolidación, aunque de relevancia variable, según el caso. A pesar del volumen del apoyo recibido y de que éste se ha producido a lo largo de todo el periodo evaluado (sus duraciones han oscilado entre los 60 y los 36 meses), no han contado con una adecuada previsibilidad, ya que debían “renovar el apoyo” anual o bienalmente.

Más de la mitad de estos proyectos recibieron fondos procedentes de la ventanilla política o de subvención de estado, lo que les ha dejado fuera de la lógica competitiva del fondo y, con ello, de la revisión de su calidad técnica y, en buena parte de los casos, de la información sobre el seguimiento realizado. Por ejemplo, se cuenta con IPEP o con informe final de ejecución de sólo 13 de estos proyectos. Aparentemente, la rendición de cuentas del resto se ha producido por vías paralelas a los procedimientos establecidos por la SG/OEA para esta función. Sin embargo, una buena parte de ellos han sido o están siendo evaluados, lo que de algún modo compensa esta debilidad y muestra, seguramente, una tendencia a un mayor ajuste con los procedimientos generales.

En el Anexo 3 se han incluido las tablas en las que se sustenta este análisis, pero sí se desea mencionar aquí que entre las intervenciones financiadas en este bloque se encuentra, por orden de volumen presupuestario, la MAPP-Colombia, el Programa de Acción Integral contra las minas antipersonas (AICMA), las Misiones de Observación Electoral, el PUICA, el PIFJ, el programa SAVIA drogas, el apoyo al CICTE o la misión de fomento de la confianza entre Belice y Guatemala.

- Los **proyectos con continuidad** (10 líneas de intervención que agrupan 23 proyectos y casi un 24% de la financiación) son el segundo grupo de proyectos plurianuales. Y prácticamente sólo se diferencian de los anteriores en que su grado de institucionalización es menor y que, al menos en la mayor parte de los casos, no existían como tales antes de la creación del FEPO. Así, también en este caso se han concatenado sucesivas contribuciones del Fondo, más allá de la primera financiación acordada, lo que ha supuesto duraciones similares al grupo anterior –en este caso, entre los 24 y los 60 meses-, pero han contado, en general, con una baja previsibilidad presupuestaria. También de manera similar al grupo anterior, incluso en los casos en los que el apoyo del FEPO ha sido prácticamente constante, fue necesario volver a comenzar el proceso transcurrido cierto tiempo. El caso más representativo es el del apoyo al desarrollo del Sistema de Gestión de Calidad en el ámbito electoral que, con sus programaciones locales, se ha desarrollado a lo largo de 5 años a través de 4 proyectos.

Esta baja previsibilidad es más relevante teniendo en cuenta que son proyectos con vocación hemisférica en la mayor parte de los casos. También en la mayor parte de los casos su financiación ha procedido de la ventanilla de cooperación.

Entre las líneas de intervención aquí consideradas se han incluido, además de la ya citada, el ‘Fortalecimiento de las capacidades de protección y promoción de la CIDH’ y el ‘Fortalecimiento de la acción jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; el Sistema continuo de reportes de migración América Latina y el Caribe (SICREMI), el Observatorio de violencia y criminalidad, entre otros.

- El tercer grupo de proyectos cuya duración supera el año son los que han sido denominados, precisamente, **proyectos plurianuales sin continuidad**. Su relevancia presupuestaria alcanza casi el 15% (un 14,8%) y se trata de un total de 17 proyectos que fueron aprobados por duraciones que oscilaron de los 24 a los 36 meses, si bien el peso de estos últimos es mucho menor (sólo 4 proyectos), pero que no fueron continuados con posterioridad.

Los proyectos cuya duración es menor representan un 9% del total del volumen presupuestario del FEPO y se distribuyen en dos grupos, según sean lo que se han denominado **apoyos puntuales** o **proyectos anuales**. En el primero de los casos se trata de iniciativas que pueden ser calificadas así por su excepcionalidad, su corta duración o su escasa magnitud presupuestaria (inferior a 100.000 USD) y que han apoyado necesidades coyunturales de la organización. Pueden ser clasificados en este grupo un total de 8 intervenciones, que fueron disminuyendo progresivamente hasta desaparecer en 2011. Su peso financiero en el total es de sólo un 2,2%.

Finalmente, se aprobaron un total de 13 proyectos que han sido denominados anuales, aunque en realidad en cuatro casos superaron esta duración (en ninguno de los casos por encima de los 18 meses). Estos proyectos agrupan un 6,8% del total de la financiación del FEPO, lo que no deja de ser curioso, dado que el Fondo ha funcionado con una lógica de trabajo y programación anual.

En el Anexo 3, se encuentran las tablas que muestran qué proyectos han sido clasificados en cada uno de estos bloques.

b) Tipos de proyecto, según los contenidos de su componente principal

Esta clasificación se ha planteado con el objetivo de tener una comprensión más integral del tipo de actuaciones que se han financiado por el Fondo durante estos años. Hay que advertir que su naturaleza es un tanto artificiosa, puesto que los contenidos de los proyectos frecuentemente no son de un único tipo. Eso hace que en un buen número de ocasiones no sea sencillo decidir bajo qué epígrafe clasificar cada uno de ellos. Aún así, se ha considerado que la clasificación de los contenidos de los proyectos facilita la comprensión del FEPO en su conjunto.

Siguiendo este criterio se han definido cuatro categorías de proyectos, además de dos categorías de carácter transversal. De nuevo, las tablas en las que se sustenta esta clasificación se encuentran en el Anexo 3.

- ▣ Proyectos de **Fortalecimiento de las capacidades de los Estados Miembros**, que son los más representativos del conjunto (casi un 36% del presupuesto global). Los proyectos que priorizan este componente son heterogéneos en el tipo de asistencia que brindan, pero todos ellos pueden clasificarse en una de las dos siguientes categorías:
 - Programas temáticos que desarrollan actividades en países concretos. Este es el caso del Programa AICMA en Colombia, Ecuador, Nicaragua y Perú; el PUICA en Guatemala, Panamá, Perú y El Salvador; el PIFJ en Paraguay y Panamá o SAVIA en Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú, entre otros. En esta categoría también se encuentran algunos de los que se han encuadrado en el grupo de los ‘proyectos con continuidad’, como los dirigidos a la mejora de la capacidad institucional de las autoridades electorales por medio de la elaboración e implementación de estándares de calidad.
 - Fortalecimiento de la capacidad institucional de los países miembros de la OEA para temas específicos vinculados a la agenda de la Organización. Este es el caso del Sistema continuo de reportes de migración internacional de las Américas (SICREMI) o el proyecto de Desarrollo de Capacidades para el Liderazgo y la Incidencia en las Políticas Públicas para la Igualdad de Género.

Este es el esquema que se produce en la inmensa mayoría de los casos cuando se presta una asistencia técnica específica a uno o más países miembros. Lo que significa que las asistencias técnicas no se diseñan fuera de estos marcos de alcance mayor.

- ▣ Los proyectos de apoyo de **instrumentos de cooperación política** con Estados Miembros específicos, suponen casi el 26% del presupuesto global y agrupan:
 - **Misiones de Observación Electoral** en los países de la región, sobre la base de sus legislaciones nacionales y los estándares internacionales, que han contado con un apoyo continuo desde 2006⁴⁴.
 - Apoyo a los mecanismos que establece el Sistema Interamericano para la prevención, manejo y resolución de conflictos en la región –**Misiones Especiales**– que han constituido una prioridad muy significativa para el Fondo en su apoyo a la OEA, lo que se refleja en el

⁴⁴ La Incorporación de la perspectiva de género en las Misiones De Observación Electoral de la OEA que se implementó en Perú, sería una excepción a lo descrito en este apartado (el monitoreo de unas elecciones con la metodología creada).

importantísimo volumen presupuestario alcanzado (tomadas en su conjunto, por encima del 19% del total de los fondos del FEPO para todo el periodo considerado⁴⁵).

- ▣ Proyectos de **Fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales de la OEA**, que parten del principio de que, fortaleciendo la organización, se fortalecen las de los estados miembros, lo que se muestra a la hora de identificar los países beneficiarios en los documentos de proyecto que se clasifican en esta categoría. Son proyectos con ámbito de actuación hemisférica, de duración plurianual y que se desarrollan principalmente en la sede de la SG/OEA. Su peso en el presupuesto del Fondo se sitúa en algo más del 20%.

Los principales ejemplos de estos proyectos son los dirigidos al fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para reforzar su estructura interna y fortalecer sus capacidades tecnológicas y organizativas. Les sigue en volumen el apoyo al Sistema de Análisis Político y Prospectiva y los proyectos vinculados a la mejora de la gestión, el seguimiento y la rendición de cuentas de la cartera de proyectos.

- ▣ **Marcos de referencia comunes** para los Estados Miembros de la OEA, que representan algo menos del 10% del total del Fondo. Aún cuando estos marcos son de diferente naturaleza y alcance existen elementos que permiten cierto grado de agregación. Para empezar, suelen funcionar como un conjunto articulado de conocimientos que permite, bajo un sustento técnico o una fundamentación común para la Región, elaborar propuestas de análisis y actuación y realizar aportaciones al diseño e implementación de políticas públicas o al desarrollo de modelos de regulación. Es común encontrarlos acompañados por un reportorio metodológico e instrumental adaptado al desarrollo del tema a nivel de la región y con un componente vinculado a la difusión o formación sobre la temática o los instrumentos desarrollados.

El ejemplo paradigmático se encuentra en la promoción de estándares de derechos humanos o la elaboración de informes regionales con recomendaciones específicas para todos los Estados Miembros de la OEA, con miras a orientar las políticas públicas para fomentar la efectiva protección de las personas en situación de mayor vulnerabilidad. Bajo esta categoría se han incluido también los diagnósticos e informes de políticas cuyo propósito es establecer una línea de base a nivel hemisférico, como elemento de fundamentación para acciones comunes.

El resto de los proyectos financiados por el FEPO se distribuye en categorías poco significativas desde una mirada presupuestaria. Entre ellas pueden mencionarse acciones de **promoción y difusión** (un 3,7% del presupuesto) o la **promoción de la cooperación** entre los Estados Miembros (2.1%).

Finalmente, se han definido otros dos tipos de contenidos de proyectos que frecuentemente atraviesan todos o la mayoría de los que ya se han mencionado:

- ▣ **Construcción y fortalecimiento de capacidades humanas** es un componente transversal en la mayoría de los proyectos financiados, vinculada a la importancia de dejar instaladas capacidades, sobre todo en el ámbito de la administración pública. Las iniciativas en relación con las capacidades humanas son variadas -capacitaciones estructuradas, seminarios, talleres, etc.- pero se encuentran presentes en la práctica totalidad de los proyectos vinculados al fortalecimiento de las capacidades de los estados miembros y al desarrollo de marcos referenciales comunes.

⁴⁵ Además de las dos Misiones Especiales en Colombia, se incluye aquí el trabajo de la OEA en la zona de adyacencia entre Belice y Guatemala.

- Con diferente grado de sofisticación y alcance, se identifican mecanismos que buscan promover la **cooperación horizontal** entre los estados miembros, basada en el intercambio de información y experiencias, la identificación y transferencia de las mejores prácticas y, sobre todo, en la capacidad de desarrollar experiencias inspiradas en las lecciones aprendidas en otros contextos.

Es necesario insistir, como se hizo en un inicio, en la división hasta cierto punto artificiosa de los proyectos bajo estas categorías, porque es frecuente encontrarlas combinadas. Esto es particularmente evidente en la presencia de marcos de referencia comunes en los componentes de fortalecimiento institucional y capacidades internas de los estados que involucra el desarrollo de metodologías.

4.2. Principales procesos implicados en la gestión del Fondo.

Otro aspecto de importancia clave para caracterizar con precisión el Fondo España para la OEA es la descripción de los principales procesos que se desarrollan durante su gestión, así como los procedimientos definidos para su materialización. Tras la revisión documental y el análisis de las entrevistas desarrolladas, puede afirmarse que unos y otros se han ido construyendo a lo largo de la vida del Fondo⁴⁶, cuya gestión comenzó de manera muy poco formalizada en 2006, con la aprobación del MoU y de las primeras actuaciones, pero que progresivamente se ha ido dotando de herramientas y procedimientos que hacen la gestión más clara, conocida y podemos decir que también más previsible.

En este proceso, en ocasiones el Fondo ha permitido la ‘construcción de piezas’ que posteriormente se han podido aprovechar en otros ámbitos de la gestión de la OEA y, en otras, ha tomado y utilizado piezas que la OEA –y, en particular, el órgano desde donde se establecen los procedimientos de gestión: esto es, el DPE- ha desarrollado en relación con otros ámbitos o donantes, y los ha adaptado a sus características específicas cuando ello ha sido necesario.

Con el fin de mantener la extensión de este epígrafe en el mínimo imprescindible, sin restar información a su contenido, se ha optado por construir un proceso ideal, pero realista, que incluye todos los elementos existentes en una anualidad. Este proceso ideal se ha representado de dos maneras diferentes: de un lado, se presenta de manera descriptiva, incluyendo **sus principales elementos**⁴⁷ **de manera muy sintética**; de otro, se ha diagramado el proceso, con el fin de hacer más rápida su comprensión. La representación gráfica divide el proceso de gestión de una anualidad del Fondo español en dos boques: el primero de ellos se extiende desde las primeras negociaciones celebradas entre la SG/OEA y la AECID para definir las prioridades anuales hasta el Documento de Proyecto. La segunda comienza en este punto y continúa hasta el cierre final de la anualidad (desde el punto de vista de los proyectos).

Las fuentes utilizadas para reconstruir estos procesos han sido las entrevistas a representantes de todas las entidades presentes en el proceso de formulación y gestión anual, así como el análisis de la documentación procedimental existente en la SG/OEA.

⁴⁶ Tal y como se mostraba en la Tabla 1. Cronología de la creación e hitos de evolución del FEPO, en el cuerpo principal del informe.

⁴⁷ En esta revisión no se han incluido todos los elementos habituales –tales como los plazos máximos de duración, por ejemplo-, ya que no siempre se encuentran definidos.

Las valoraciones correspondientes a los principales procesos y procedimientos utilizados en el FEPO se encuentran en la Sección II del cuerpo principal del informe, en la que se incluyen los resultados de la evaluación propiamente dichos, limitando el objetivo de éste a la mera descripción.

Tabla 11. Proceso anual de gestión del Fondo Español para la OEA

Qué	Quién	Descripción	Producto/s
Proceso de negociación previo, no formalizado	AECID-SG/OEA		Prioridades conjuntas basadas en el Plan Director de la CE y las necesidades de la OEA.
Remisión de prioridades	AECID		
Comunicación de prioridades a los Directores de Departamento	SG/OEA / Responsable del FEPO en la OEA	Mediante carta y/o reunión. Se comunica el monto total de la contribución correspondiente al año, la duración máxima de las intervenciones y la fecha prevista de firma de la Comisión Mixta. Se acompaña el documento de prioridades anuales.	
Presentación de candidaturas	Secretarías interesadas	A partir de las brechas de financiación identificadas, las Secretarías / Departamentos confeccionan documentos explicativos de los resultados que se desea alcanzar con la financiación solicitada y la estrategia escogida para obtenerlos.	Perfiles de proyectos
Revisión preliminar	Secretaría Técnica de la CEP (DPE)	Se revisan los perfiles de proyectos presentados Una o más reuniones sucesivas con los responsables de los perfiles de proyectos, con el fin de comprender cabalmente el alcance de las intervenciones propuestas y para optimizar su calidad en términos de arquitectura de proyecto (cadena de resultados, fundamentalmente).	Perfiles de proyectos total o parcialmente depurados.
Cualificación de los proyectos	ST/CEP (DPE) y Gestor FEPO	Análisis y valoración de los perfiles que se llevarán a la CEP, mediante un sistema de puntaje, fundamentalmente para poder identificar los que no cumplen unos mínimos de calidad.	Identificados perfiles de proyectos que superan la 'condición de admisibilidad'.
Reunión de la CEP	Comité de Evaluación de Proyectos	Compuesto por el Responsable del FEPO en la OEA, todos los secretarios y la Secretaría Técnica (responsable del DPE y de la Sección de Apoyo a Proyectos). Presentación de los perfiles de proyecto y de las sugerencias de mejora procedentes del análisis técnico. Debate para introducir otros criterios en la selección: Relevancia y oportunidad política. Reparto entre adjudicatarios.	Seleccionados perfiles de proyecto a enviar a AECID Situaciones de los perfiles de proyectos: Perfiles preseleccionados con o sin condiciones, listos para su envío a AECID. Perfiles devueltos para su reformulación. Perfiles detenidos por falta de oportunidad o relevancia.
Análisis y preselección de proyectos	AECID	La DCLAC analiza los perfiles de proyectos preseleccionados, en relación con su complementariedad con otras actuaciones. Para ello, consultas a las unidades responsables de la materia de que se trate en el MAEC español y con las Direcciones Sectoriales de AECID.	Listado de proyectos que AECID considera que mejor se ajustan a las prioridades establecidas en el Plan Director y que son complementarias con las que ya se están desarrollando.

Qué	Quién	Descripción	Producto/s
Proceso de negociación no formalizado	AECID-SG/OEA	El objetivo es llegar al listado que más satisfaga a ambas partes, según las necesidades percibidas por cada una de ellas.	Listado de proyectos que serán aprobados en Comisión Mixta y que conformarán el contenido del Programa Operativo Anual (POA).
Celebración de la Comisión Mixta	AECID-SG/OEA	Reunión protocolaria que culmina el proceso de preparación y negociación desarrollado previamente. La firma tiene lugar en el marco de una visita de 2-3 días que se aprovecha para entrar en contacto con otras personas relacionadas con el objeto de la Comisión Mixta.	Acta de la Comisión Mixta. POA, incluyendo la lista de proyectos aprobados [los perfiles de proyecto], su duración prevista y la asignación aprobada por el FEPO.
Solicitud de libramiento del primer pago a los proyectos	DPE	La aprobación del Perfil de Proyecto pone en marcha el primer pago de los proyectos. Esta aportación inicial va dirigida a financiar el proceso de confección del Documento de Proyecto.	Transferencia del 10% del de la aportación aprobada por el FEPO a las unidades adjudicatarias.
Transformación del perfil de proyecto en documento de proyecto	Unidades Ejecutoras Adjudicatarias (UEA)	Durante 3 meses, incorporando la MML, la Matriz de Resultados, con inclusión de los indicadores de seguimiento y toda la información exigida en el modelo existente. El objetivo es fortalecer el diseño e incrementar las posibilidades de éxito de su implementación. Se deben incorporar también las recomendaciones realizadas por la CEP y/o por la AECID (no hacerlo puede constituir una razón para la interrupción del resto de la financiación).	Documentos de Proyecto
Presentación del Documento de Proyecto diseñado	UEA	Al DPE, quien analiza su coherencia interna, la calidad de sus indicadores, la correspondencia entre el presupuesto detallado y las actividades que se proponen, etc.	Decisión sobre la validez del Documento de Proyecto
Proceso de ajuste del Documento de Proyecto	UEA + DPE	En caso de que se considere que alguno de los aspectos del Documento de Proyecto dificultará el proceso de ejecución o que pondrá en riesgo alcanzar los resultados previstos, el documento se devuelve a la UEA, con el fin de que lo adapte según las recomendaciones emitidas por el DPE.	Tras el proceso de revisión (uno o varios, según el caso), Documento de Proyecto válido.
Solicitud de libramiento del segundo pago a los proyectos	DPE	Cuando el Documento de Proyecto se considera válido y, en consecuencia, se puede comenzar el proceso de implementación.	Transferencia del 60% del de la aportación aprobada por el FEPO a las unidades adjudicatarias.
Ejecución y seguimiento	UEA	Se empiezan a desarrollar las actividades previstas en la planificación del proyecto y en paralelo se desarrollan las actividades de seguimiento que hayan sido decididas.	Primeros outputs y resultados del proyecto, informados gracias a la existencia de un adecuado sistema de seguimiento.

Qué	Quién	Descripción	Producto/s
Presentación del Informe de Seguimiento (IPEP) y del Estado Financiero	UEA	Al DPE, a los 6 meses del comienzo efectivo del proyecto o en el momento en el que se requiera un nuevo libramiento de fondos. El DPE analiza el ritmo de ejecución técnica y financiera, así como su composición, el estado de los indicadores de resultados y cualquier otro aspecto que permita conocer la marcha real del proyecto y los problemas con los que eventualmente puede encontrarse. Sólo se analizan documentos completos.	Decisión sobre la validez del IPEP y del Estado Financiero, en términos de: Si es un documento válido (completo y creíble). Si el proyecto avanza conforme a lo programado o si requiere de alguna acción de apoyo o reajuste.
Proceso de ajuste del IPEP y de los Estados Financieros	UEA + DPE	Si el DPE no los considera válidos, devuelve los documentos a la UEA, incluyendo comentarios sobre los aspectos que requieren revisión. La UEA ajusta los documentos de seguimiento y remite una nueva versión para su análisis. En este proceso cuenta con el apoyo del DPE.	IPEP y Estados Financieros válidos.
Solicitud de libramiento del tercer pago a los proyectos	DPE	Una vez que los documentos son considerados válidos (tras uno o más procesos de revisión), se realiza una petición de transferencia que permita proseguir con la implementación del proyecto. Esta transferencia es la última en el caso de los proyectos anuales. Los proyectos de duración mayor deben presentar nuevos documentos de seguimiento (IPEP y Estados Financieros) cada 6 meses de ejecución.	Transferencia del 30% del de la aportación aprobada por el FEPO a las unidades adjudicatarias.
Elaboración del borrador de informe final (incluye un informe narrativo y un informe financiero)	UEA	A la finalización de las actividades de los proyectos, para dar cuenta de los resultados finales que se alcanzaron, las lecciones que se aprendieron, las dificultades a las que fue necesario hacer frente, etc.	Cierre técnico provisional del proyecto
Proceso de ajuste del Informe Final y de los Estados Financieros	DPE + UEA	El objetivo es comprobar que sus contenidos son completos y que las actividades y resultados obtenidos se corresponden con los previstos. En el caso de que no sea así, el DPE lo devuelve a la unidad ejecutora o pide las aclaraciones correspondientes.	Una vez que el documento ha sido validado, tras una o más revisiones, se produce el cierre técnico definitivo del proyecto.
Cierre contable del proyecto	Dpto. Financiero	El DPE les comunica la finalización del proyecto y su cierre técnico, es decir, la inexistencia de compromisos adicionales.	Cálculo de remanentes y reprogramación, en su caso.

Ilustración 2. Proceso anual de gestión del Fondo Español para la OEA. De las prioridades anuales al Documento de Proyecto

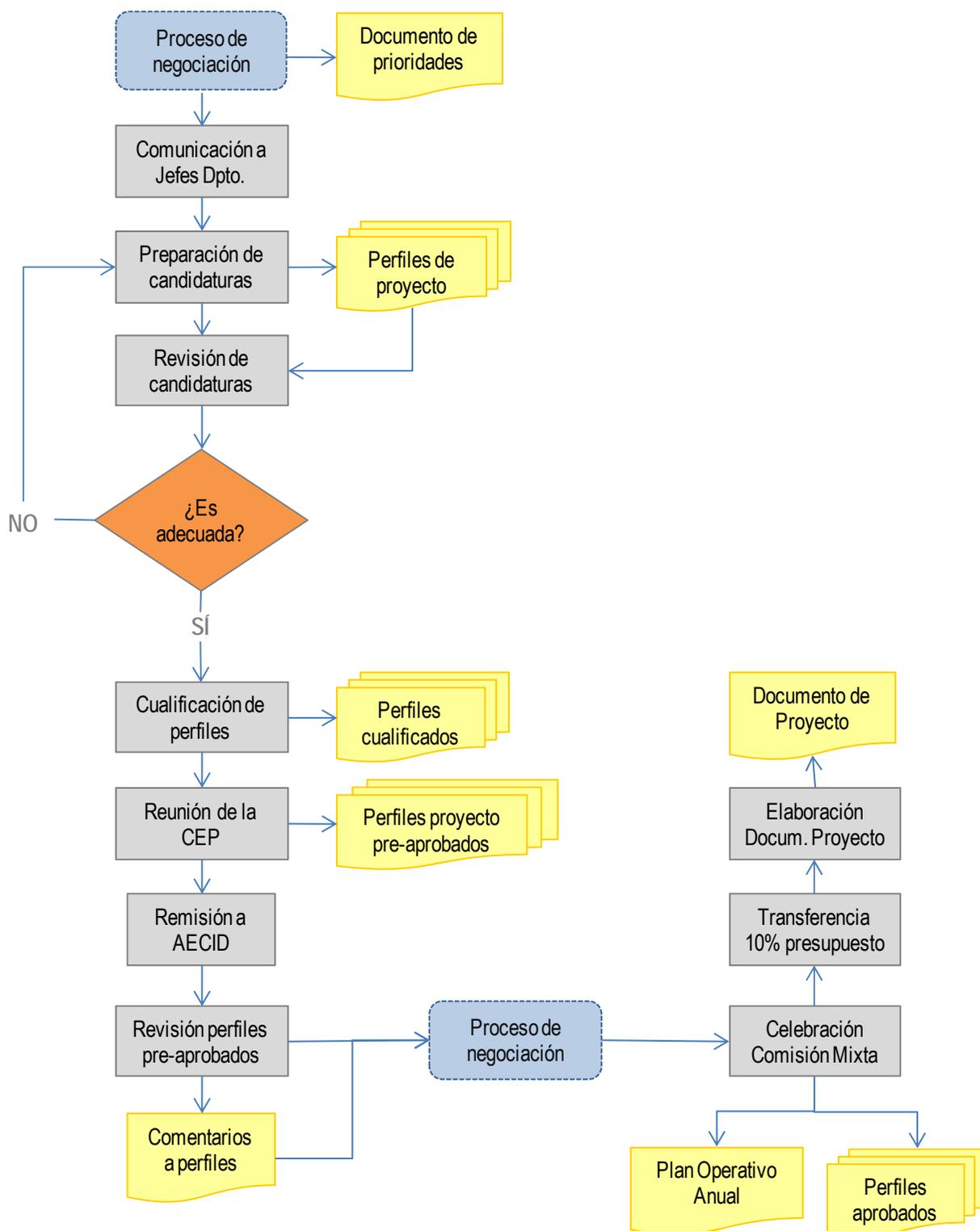
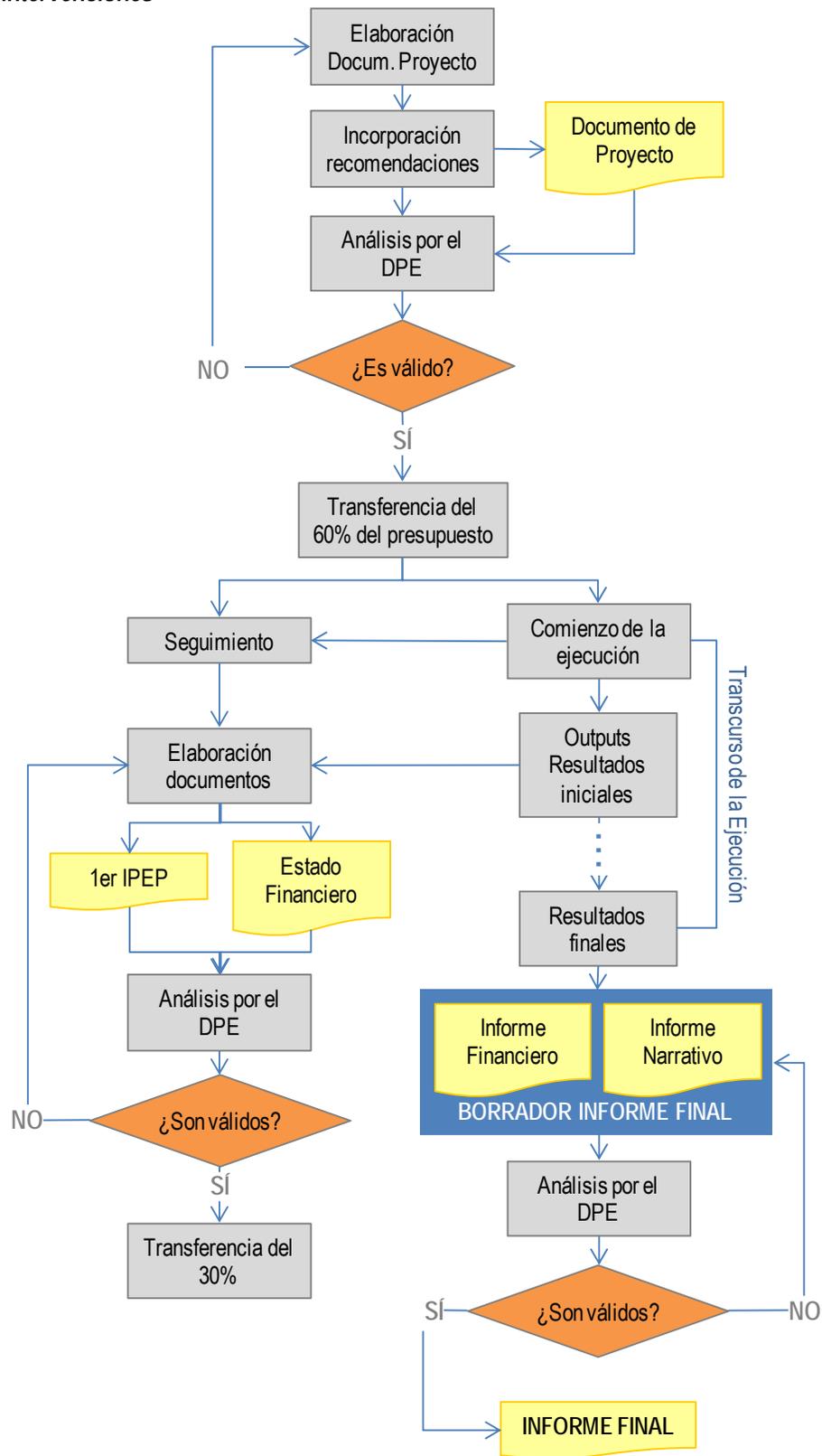




Ilustración 3. Proceso anual de gestión del Fondo Español para la OEA. Del Documento de Proyecto al cierre de las intervenciones



4.3. Elementos estructurales relacionados con el FEPO y su gestión

Para conocer el FEPO es necesario también conocer los elementos estructurales y recursos de todo tipo con los que cuenta. Algunos de ellos ya han sido revisados en apartados anteriores, tal y como el presupuesto disponible cada año o el sustento documental de los procesos y procedimientos que se siguen. Sin embargo, aún queda pendiente revisar los elementos relacionados con los recursos humanos a disposición de la gestión del programa.

La estructura principal, en términos de recursos humanos, se encuentra en la Sección de Apoyo a Proyectos, insertada en el Departamento de Planificación y Evaluación de la SG/OEA. Esta sección cuenta con un total de 5 personas equivalentes⁴⁸ –incluida su responsable– y, su competencia principal tiene que ver con la mejora de la formulación y seguimiento de los proyectos financiados con fondos específicos. Este impulso se concreta fundamentalmente en cinco momentos:

- ❑ La primera revisión de los perfiles y el impulso de su mejora, en los casos en que sea necesario. Este impulso habitualmente se refiere al contacto con los promotores de la idea de proyecto y la comunicación de las debilidades percibidas, con el fin de que puedan ser subsanadas de cara a su presentación a la CEP.
- ❑ El seguimiento y apoyo del proceso de elaboración del Documento de Proyecto. Este proceso constituye una oportunidad para la mejora de los proyectos que se desarrollarán, y cuyos perfiles habrán sido aprobados previamente. De nuevo, la forma más habitual es la revisión de los documentos presentados y las reuniones junto con los técnicos responsables de esta parte del proceso en la Secretaría / Organismo Autónomo de que se trate, con el fin de afinar los aspectos más relevantes (calidad de la cadena de resultados, indicadores, matrices de marco lógico o marco de resultados, etc.). Esta función sólo se aplica a los proyectos aprobados en el marco del FEPO, que es el único que exige la presentación de un Documento de Proyecto.
- ❑ La revisión de la documentación de seguimiento de los proyectos, que se presenta, con carácter general, cada 6 meses de ejecución del proyecto. De nuevo, si el Informe de Seguimiento (IPEP) no está completo, muestra incoherencias o la información que se proporciona no es suficiente, puede ser devuelto a la unidad remitente para su mejora. Los informes de seguimiento con este nivel de formalización solamente son utilizados en el caso del Fondo Español y del Fondo Canadiense, que será mencionado posteriormente en este documento.
- ❑ La revisión de los documentos finales (informe narrativo final y los medios de verificación aportados), así como el contraste de la información financiera.
- ❑ La gestión y supervisión de los procesos de evaluación, tanto en el marco del Fondo Español como del Canadiense⁴⁹. Esta función se circunscribe a la responsable de la sección y a uno de sus especialistas y, en el caso del FEPO, es compartida también con el Gestor del Fondo.

⁴⁸ Cuatro personas a tiempo completo y dos a tiempo parcial.

⁴⁹ Y próximamente, del resto de procesos de evaluación de proyectos que la SG/OEA lleve a cabo.

La responsable de la Sección, junto al Director del DPE ostenta la Secretaría Técnica de la Comisión de Evaluación de Proyectos (CEP), lo que significa que son quienes presentan ante el grupo la síntesis de esos proyectos, así como su precalificación, que incluye sus recomendaciones de mejora. Esta competencia, sin embargo, no abarca únicamente al FEPO, ya que en la actualidad cualquier perfil de proyecto de la SG/OEA que requiera de financiación de fondos específicos ha de ser aprobado en CEP.

A estas funciones habría que añadir las relacionadas con la petición al Departamento de Finanzas del libramiento de los pagos parciales a los proyectos, en los diferentes momentos requeridos, tal y como se ha mencionado en la tabla resumen del apartado anterior.

Finalmente, también integrado en el DPE, se encuentra la figura del Gestor del Fondo, cuya misión principal es actuar como enlace entre la SG/OEA y las diferentes instancias de la Cooperación Española que tienen un interés directo en el Fondo español. Así, junto con la responsable de la Sección de Apoyo a Proyectos realizan una valoración inicial de los perfiles de proyectos que se presentan –que es específica de los proyectos del FEPO- antes de su presentación al DPE, se encarga de la mayor parte de las comunicaciones entre las partes y es el responsable de llevar a cabo el seguimiento y cierre técnico de las contribuciones anuales, tal y como se definió en la Comisión Mixta de 2011, primera en la que formalizó dicha función⁵⁰.

Participa también en los procesos de evaluación que se llevan a cabo en el marco del FEPO tanto en la formulación de los Términos de Referencia, como en la gestión, seguimiento y validación del proceso en su conjunto.

La relevancia del cometido de esta figura ha sido abordada en otras secciones de este informe, por lo que aquí no se entra en más detalles. Sólo mencionar que es la única figura de toda la estructura cuya cometido se centra en el Fondo Español para la OEA en exclusiva.

Finalmente, es necesario hacer una mención al equipo de la AECID que se relaciona con el Fondo y que se sitúa fundamentalmente en la Dirección de CLAC. Sus funciones están relacionadas, con aspectos tales como:

- ▣ La definición de las prioridades temáticas anuales, en coherencia con los documentos programáticos de la Cooperación Española.
- ▣ La revisión de los perfiles de proyecto, para garantizar su complementariedad y la inexistencia de solapamientos con otras actuaciones que la Cooperación Española pueda estar realizando tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral o multi-bilateral.
- ▣ La revisión de la documentación de seguimiento remitida por el Gestor del FEPO.

Obviamente, existen otras responsabilidades relacionadas tanto con los aspectos de aprobación de los proyectos –todas las relacionadas con la Comisión Mixta- como con el aspecto financiero de la transferencia de fondos.

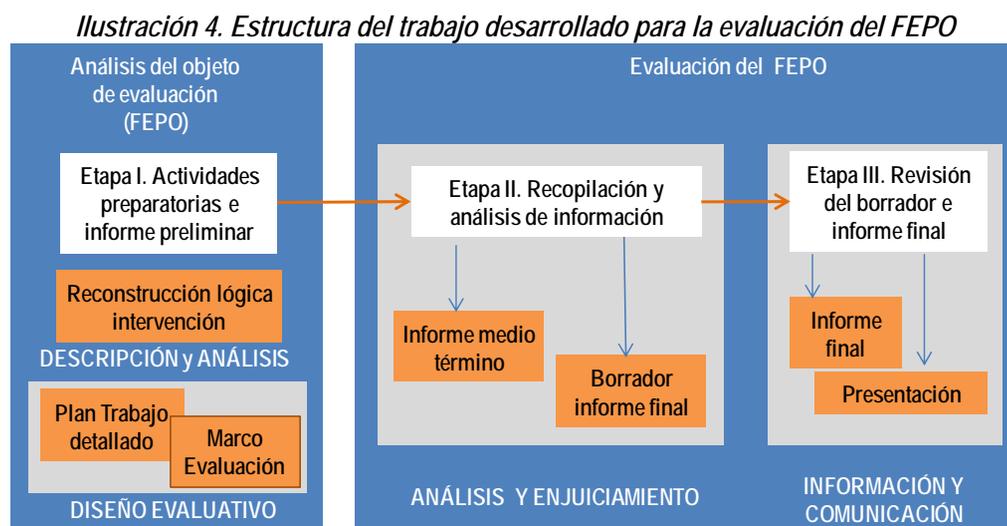
Esta es una panorámica general del tipo de funciones desarrolladas por los distintos agentes que participan en la gestión del Fondo. Con ella no se ha pretendido la exhaustividad, sino proporcionar una imagen a partir de la cual la respuesta a alguna de las preguntas de evaluación formuladas podrá ser más sencilla.

⁵⁰ Para ello, el Gestor del FEPO remite a la AECID un informe general sobre el cumplimiento de la programación y un informe de cada intervención.



5. ANEXO 2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este anexo completa la información del Capítulo 2 de este documento, en el que se describen los principales elementos relacionados con la metodología aplicada a lo largo de esta evaluación. El primer elemento remite a la propuesta aprobada, y fue también incluido en el informe preliminar. El diagrama muestra las dos etapas del trabajo realizado que, en la práctica, se han solapado en buena medida.



Fuente. Elaboración propia.

El producto de la primera etapa ha alimentado la Sección I y el Anexo 1 de este documento. También se produjeron en esta fase el Plan de Trabajo y el Marco de Evaluación, primero de los productos de la evaluación. Este último incluía la matriz de evaluación -en el siguiente apartado- que, con muy pocos cambios, ha sido utilizada para estructurar el análisis. Después de la matriz, siguen otros anexos que dan cuenta de las fuentes de información utilizadas (fuentes documentales y entrevistas). En el caso del cuestionario que sustentó la encuesta *online* se ha preferido incluir el soporte utilizado, con el fin de que el lector pueda conocer su alcance.

En este mismo anexo (sección 2.1.3), por su parte, se incluye la descripción de las decisiones metodológicas tomadas durante la confección de la base de proyectos, que sustituyó al análisis de una muestra de proyectos. Esta decisión fue tomada durante el *debriefing* correspondiente a la visita en la que se presentó el Informe preliminar, por acuerdo entre los responsables del Fondo Español para la OEA y el equipo evaluador, puesto que se consideraba que podría aportar un mayor valor a los resultados, como se entiende que realmente ha sucedido. El análisis de esta fuente de información ha sido fundamentalmente descriptivo, utilizando en algunos casos técnicas estadísticas, lo mismo que en el caso de los resultados de la encuesta telemática.

Para el resto de las fuentes sin embargo, se ha recurrido al análisis del contenido de los documentos, con el fin de extraer los mensajes y elementos principales de los discursos, ya fuesen verbales, en las entrevistas, o escritos, en la documentación analizada. Finalmente, se ha recurrido al análisis comparado entre diversas fuentes, o a la triangulación, en función de que se contase con dos o más fuentes sobre un mismo indicador o tema de análisis.

5.1.1. Matriz de evaluación

Dimensión: DISEÑO

Criterio PERTINENCIA: Medida en que el FEPO es congruente con el contexto político-estratégico en el que se enmarca, y con los intereses y necesidades identificadas en las instituciones destinatarias

ELEMENTOS DE ANÁLISIS	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACIÓN
P1. Adecuación de la concepción y el diseño del Fondo a los problemas y necesidades a los que se busca dar respuesta.	P.1.1. Los <u>objetivos</u> del Fondo se encuentran alineados con los establecidos en los documentos estratégicos de la Cooperación Española (CE), así como en los mandatos correspondientes de la OEA.	Análisis documental (Documentos marco políticos y estratégicos de la OEA y sus principales unidades, Planes Directores y Estrategias de la CE, etc.). Entrevistas a representantes de la SG/OEA (DPE, gerentes generales del Fondo, representantes de las Secretarías y de los Órganos Autónomos beneficiarios del Fondo, responsables de las políticas de la OEA, de la AECID y del MAEC, etc.).
	P.1.2. Los <u>ámbitos sectoriales</u> en los que opera el Fondo se encuentran alineados con las prioridades estratégicas de la CE y de la OEA.	
	P.1.3. Los <u>ámbitos sectoriales</u> en los que opera el Fondo se encuentran alineados con las necesidades de los <u>beneficiarios</u> (es decir, con las prioridades estratégicas de las Secretarías y Órganos Autónomos).	
P2. Adecuación del Fondo a los principios de la Eficacia y Calidad de la Ayuda.	P.2.1. Los objetivos del Fondo se encuentran definidos con claridad, facilitando su tratamiento bajo un enfoque basado en la gestión por resultados.	Análisis documental (MoU, actas Comisiones Mixtas, Programas Operativos y otra doc. sobre el Fondo). Análisis del volcado de proyectos. Entrevistas a responsables del FEPO y del DPE y de las Secretarías y de los Órganos Autónomos beneficiarios.
	P.2.2. Las prioridades y temáticas a las que se dirige el Fondo se alinean con las prioridades estratégicas de la OEA y sus Unidades (Secretarías y Órg. Autónomos), plasmadas en sus documentos marco y planificaciones operativas.	
	2.3. Los procesos y procedimientos del Fondo se alinean con aquellos ya establecidos en la OEA (planificación, gestión, seguimiento y evaluación, rendición de cuentas y auditorías) y se adaptan al ciclo anual/plurianual de planificación y gestión del Organismos	Análisis documental sobre gestión del Fondo. Entrevistas a representantes de la SAF (especialmente del DPE) y a los responsables máximos del Fondo en la OEA en el momento de su creación. Entrevistas a beneficiarios.
	P.2.4. El Fondo ha establecido un marco de resultados convenidos por ambas partes que contribuye a la mejora del desempeño, la transparencia y la rendición de cuentas del instrumento <i>P.2.4.1. Existe una estrategia y sistema de seguimiento y evaluación bajo un enfoque de aprendizaje y mejora continua.</i> <i>P.2.4.2. Hay establecidos mecanismos de rendición de cuentas mutua.</i> <i>P.2.4.3. Existe un plan sistemático de de seguimiento.</i>	Análisis documental (MoU, actas de las Comisiones Mixtas, Programas Operativos y otra documentación sobre el Fondo). Entrevistas a representantes del DPE Entrevistas a responsables de la CE Entrevistas a instituciones beneficiarias.

ELEMENTOS DE ANÁLISIS	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACIÓN
P2. Adecuación del Fondo a los principios de la Eficacia y Calidad de la Ayuda (cont.).	P.2.5. El Fondo establece compromisos financieros plurianuales, previsibles, fiables y efectúa los desembolsos de manera predecible y oportuna.	Análisis doc. (document. financiera, doc. de planificación de los proyectos). Entrev. representantes de SAF y beneficiarios.
	P.2.6. El Fondo ha contribuido al desarrollo de capacidades en las estructuras responsables de la formulación, la ejecución y el seguimiento de las intervenciones que fueron apoyadas.	Análisis del volcado de proyectos. Análisis de una muestra de proyectos. Entrevistas a representantes del DPE y de las instituciones beneficiarias.
	P.2.7. Los diferentes donantes se coordinan con el fin de facilitar el acceso a la financiación, así como para centrarse en los aspectos en los que cada uno de ellos puede aportar un mayor valor.	Entrevistas a gerentes de los Fondos y a representantes de otros donantes. Entrevistas al DPE.
	P.2.8. Los sectores escogidos son aquéllos en los que la OEA puede ofrecer una auténtica ventaja comparativa respecto de otras instituciones (por su legitimidad, por su ámbito sectorial / territorial de actuación, por otros factores) (armonización)	Análisis del volcado de proyectos. Análisis de una muestra de proyectos. Entrevistas a responsables de las políticas de la OEA, de la AECID y del MAEC).
	P.2.9. Los beneficiarios de las intervenciones del Fondo son los más idóneos para alcanzar los objetivos propuestos y ofrecen ventajas comparativas respecto a otras instituciones que comparten ámbito de intervención	Análisis del volcado de proyectos. Análisis de una muestra de proyectos. Análisis de los informes de evaluación Entrevistas a representantes del DPE y a los responsables de las Secretarías y OOAA.
	P.2.10. Existe un programa sistemático de evaluaciones conjuntas de las intervenciones financiadas. Estas evaluaciones se utilizan, además, para la mejora progresiva (participación en el proceso de evaluación, puesta en práctica de las recomendaciones, etc.).	Entrevistas a representantes del DPE, del FEPO y a las instituciones beneficiarias.
P2. Adecuación del Fondo a los principios de la Eficacia y Calidad de la Ayuda (cont.).	P.2.11. Las intervenciones financiadas por el FEPO también se ajustan a los principios de eficacia y calidad de la ayuda.	Análisis de volcado de proyectos. Análisis de una muestra de proyectos. Análisis de los informes de evaluación. Entrevistas a los beneficiarios.
P.3. Capacidad de adaptación del Fondo a los cambios producidos en el contexto regional (cambios económicos, políticos, institucionales, etc.).	P.3.1. Los responsables del Fondo en las distintas instancias y sus principales beneficiarios consideran que, en general, el Fondo es un mecanismo con capacidad de adaptación al contexto y a la naturaleza política del organismo.	Análisis documental general de la documentación del Fondo (para identificar los cambios producidos en el periodo). Entrevistas a representantes de la SG/OEA (DPE, gerentes generales del Fondo, responsables de las políticas de la OEA, de la AECID y del MAEC).
	P.3.2. Los responsables del Fondo en las distintas instancias consideran que el ajuste del Fondo al contexto político, económico e institucional en el que se desarrolla ha mejorado progresivamente desde su creación.	
	P.3.2. En particular, los responsables del fondo consideran que su adaptación a los cambios en el contexto es especialmente reseñable en algunos aspectos (objetivos, perfil de sus beneficiarios, sectores apoyados, etc.).	

Dimensión: DISEÑO

Criterio: COHERENCIA EXTERNA. Grado en que las intervenciones financiadas y el Fondo en su conjunto son complementarias y se refuerzan mutuamente con las desarrolladas por otras instituciones.

ELEMENTOS DE ANÁLISIS	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACIÓN
P4. Grado de ajuste del Fondo a otras actuaciones	P.4.1. Existen mecanismos destinados a garantizar (o al menos a maximizar la probabilidad) la complementariedad y/o la articulación del Fondo con otras actuaciones con las que coexiste en la OEA.	Análisis documental general de la documentación del Fondo. Entrevistas al DPE, a responsables del Fondo y a los responsables máximos del Fondo en la OEA en el momento de su creación.
	P.4.2. Se puede afirmar que las relaciones del Fondo con las de otras instituciones son de complementariedad, de competencia o la acción conjunta permite la obtención de sinergias. (Las instituciones consideradas serían las de la propia OEA, las de la CE y las de otros actores de la cooperación internacional para el desarrollo (y en concreto, la cooperación canadiense, estadounidense y de la UE).	Entrevistas al DEP y a representantes de otros donantes. Análisis documental.

Dimensión: PROCESOS y ESTRUCTURA

Criterio: EFICIENCIA. Relación entre los resultados y productos obtenidos y los recursos de todo tipo empleados para conseguirlos.

ELEMENTOS DE ANÁLISIS	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACIÓN
P5. Ajuste del Fondo y su gestión a las capacidades técnicas y financieras con las que cuentan la CE, la OEA y los beneficiarios del Fondo.	P.5.1. La OEA no encuentra dificultad para asignar cofinanciación a las intervenciones en los casos en los que resulta necesario. Cuando la asigna, la cofinanciación es materializada en la misma manera que las contribuciones recibidas.	Análisis volcado de proyectos. Análisis de una muestra de proyectos. Análisis de los informes de evaluación. Análisis de los informes financieros Entrevistas al SAF.
	P.5.2. Los beneficiarios de las contribuciones cuentan con capacidades técnicas suficientes para el diseño, planificación y ejecución de los proyectos. Ello se materializa al menos en la calidad de los documentos de proyecto y documentos de seguimiento presentados, en el nivel de ejecución alcanzado y su correspondencia con lo programado (presupuestaria, temporal y material).	Análisis volcado de proyectos. Análisis de una muestra de proyectos. Análisis de los informes de evaluación. Entrevistas al DPE. Entrevistas a beneficiarios.
	P.5.3. El dispositivo de planificación, programación y gestión puesto a disposición del Fondo en la OEA y en la CE es suficiente y adecuado para las necesidades existentes, tanto en lo relativo a su dimensión, como a su perfil técnico e institucional.	Entrevistas al DPE, a los gerentes generales del Fondo y a los responsables del Fondo en AECID.
P6. Adecuación de la gestión del Fondo al cumplimiento de sus fines.	P.6.1. Las normas que regulan el Fondo son claras y conocidas por los implicados/afectados y en opinión de los principales actores facilitan su gestión.	Análisis documentación general del Fondo. Entrevistas al DPE y a los beneficiarios.

ELEMENTOS DE ANÁLISIS	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACIÓN
<p>P6. Adecuación de la gestión del Fondo al cumplimiento de sus fines (cont.)</p>	<p>P.6.2. Los diferentes aspectos de la gestión técnico-estratégica del Fondo se encuentran alineados con el cumplimiento de sus fines, con el perfil de la OEA y de los beneficiarios de las intervenciones: <i>(vinculada a P.2.5).</i></p> <p><i>P.6.2.1. Se tiene en cuenta en el proceso de planificación general y en la programación anual.</i></p> <p><i>P.6.2.2. Los criterios de selección de las intervenciones priman el alineamiento estratégico con las prioridades de la institución y de los beneficiarios.</i></p> <p><i>P.6.2.3. Existe una clara concentración sectorial y geográfica, en línea con las prioridades estratégicas de la OEA y con la evolución de la situación política y/o económica.</i></p> <p><i>P.6.2.4. El seguimiento de la acción permite la introducción de ajustes en la ejecución de las intervenciones, y lo hace de manera oportuna.</i></p> <p><i>P.6.2.5. Las evaluaciones se encuentran orientadas, entre otros fines, al aprendizaje organizacional permanente.</i></p> <p><i>P.6.2.6. El control financiero de las actuaciones se encuentra dirigido a maximizar la utilización de los fondos y su eficiencia.</i></p>	<p>Análisis de la documentación general del Fondo.</p> <p>Entrevistas al SAF, a los gerentes generales del Fondo, a los responsables del Fondo en AECID y a los responsables de las instituciones beneficiarias.</p>
	<p>P.6.3. Los diferentes aspectos de la gestión administrativo-financiera no interfieren o facilitan el desenvolvimiento del fondo de manera oportuna y ajustada a las necesidades.</p> <p><i>P.6.3.1. Los mecanismos de financiación y disposición de Fondos tienen en cuenta los requerimientos del ciclo de programación y ejecución de las intervenciones</i></p> <p><i>P.6.3.2. La planificación y gestión presupuestaria favorece la ejecución de las intervenciones en un marco de previsibilidad.</i></p> <p><i>P.6.3.3. El proceso de gestión administrativa general cubre las necesidades percibidas por el equipo técnico-estratégico.</i></p> <p><i>P.6.3.4. El proceso de gestión administrativa de los proyectos se ajusta a las capacidades de los beneficiarios y a los principios generales de buena gestión.</i></p>	
	<p>P.6.4. Los aspectos vinculados a la dirección del Fondo y de su gestión general facilitan su ajuste a las necesidades de las partes:</p> <p><i>P.6.4.1. El mecanismo de toma de decisiones es conocido y aceptado; ágil y dirigido a la acción.</i></p> <p><i>P.6.4.2. Existen mecanismos de resolución de conflictos, que permite superar las dificultades que puedan producirse (fundamentalmente entre las instancias de la OEA que solicitan y ejecutan los proyectos y el dispositivo de gestión y dirección del Fondo en la OEA).</i></p> <p><i>P.6.4.3. Existen mecanismos de articulación y coordinación externa (AECID/OEA) e interna (FEPO/OEA).</i></p>	

ELEMENTOS DE ANÁLISIS	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACIÓN
P6. Adecuación de la gestión del Fondo al cumplimiento de sus fines (cont.)	<i>P.6.4.4. Existen o han existido mecanismos de promoción y difusión del Fondo dentro del marco de la propia OEA y de la CE (tanto en la sede como en terreno).</i> <i>P.6.4.5. Existen mecanismos de comunicación y coordinación con las estructuras de terreno en los lugares donde se materializan las intervenciones financiadas.</i>	Entrevistas al DPE, a los gerentes generales del Fondo y a los responsables de las instituciones beneficiarias. Cuestionario telemático
	P.6.5. Las pautas de ejecución presupuestaria muestran un adecuado nivel general de eficacia financiera, que no muestra grandes diferencias según el perfil de beneficiario, el sector de actividad u otras variables. <i>P.6.5.1. Los remanentes por inejecución no son significativos respecto del conjunto.</i> <i>P.6.5.2. Existen mecanismos de reutilización de los remanentes generados, que funcionan de manera clara y ágil.</i>	Análisis de la documentación presupuestaria y financiera. Análisis del volcado de proyectos. Entrevistas a SAF.
	P.6.6. Atención en todos los aspectos de funcionamiento del Fondo mencionados a los principios de la agenda de la Eficacia y Calidad de la Ayuda y la Gestión Basada en Resultados. <i>(Vinculada a P.2).</i>	Análisis documental y de las entrevistas a los agentes mencionados en los apartados anteriores.
	P.6.7. La gestión del Fondo sigue pautas similares a las utilizadas por otros Fondos de la CE, que se consideran adecuadas para el cumplimiento de sus fines.	Entrevistas a los responsables de los siguientes fondos: España-OPS, Agua España-BID; España-UNDP para ALyC, de la SEGIB, España/OEI, Fondo SICA. Análisis de evaluaciones a fondos multilaterales españoles: España/OPS; España/UNFPA; España/FAO; España/SICA y Fondo España/UNPD en ALyC.

Dimensión: RESULTADOS

Criterio: EFICACIA. Medida en que se lograron los propósitos previstos: el Fondo ha generado los cambios o mejoras esperadas en las instituciones beneficiarias directas y en los servicios que prestan

ELEMENTOS DE ANÁLISIS	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACIÓN
P.7. Eficacia general del Fondo	P.7.1. Grado de cumplimiento de los objetivos previstos y de los resultados esperados del Fondo, tal y como son expresados en los documentos programáticos y como son manifestados por sus principales actores y responsables.	Análisis documentos programáticos del Fondo. Entrevistas al DPE, a los gerentes generales del Fondo y a los representantes de las instituciones beneficiarias. Análisis de los informes de evaluación realizados en el marco del FEPO e informes finales de proyectos.
	P.7.2. Existencia de resultados y efectos no previstos inicialmente.	

ELEMENTOS DE ANÁLISIS	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACIÓN
P.7. Eficacia general del Fondo (cont.)	P.7.3. Eficacia del Fondo según las conclusiones generales obtenidas en las evaluaciones existentes sobre los proyectos financiados.	Análisis de los informes de evaluación realizados en el marco del FEPO e informes finales de proyectos.
P.8. Grado de conocimiento y valoración del Fondo	P.8.1. El Fondo es conocido y valorado positivamente por los beneficiarios de las intervenciones apoyadas (conocida su existencia y sus principales características).	Cuestionario telemático a los representantes de la SG/OEA y de la AECID en AL
	P.8.2. El Fondo es conocido y valorado positivamente por las estructuras de la OEA en los Estados miembros (conocida su existencia y sus principales características) y de la CE en las sedes en terreno.	
P.9. Incidencia de los cambios generados por la acción del FEPO sobre la eficacia y eficiencia de las operaciones de la organización.	P.9.1. En relación con los objetivos pretendidos.	Análisis de los informes de evaluación realizados en el marco del FEPO. Entrevistas al DPE, a los gerentes generales del Fondo y a los representantes de las instituciones beneficiarias.
	P.9.2. En relación con las capacidades institucionales de la SG/OEA.	
	P.9.3. En relación con las políticas y procesos instalados en la SG/OEA.	
	P.9.4. Extensión de los efectos a la implementación de otros fondos de cooperación de otros donantes de la SG/OEA.	Análisis de los informes de evaluación realizados en el marco del FEPO. Entrevistas al DPE, a los gerentes generales del Fondo y a los representantes de las instituciones beneficiarias. Entrevistas a otros donantes.

Dimensión: RESULTADOS

Criterio: SOSTENIBILIDAD. Probabilidad de que los resultados alcanzados se consoliden y perduren en el tiempo

ELEMENTOS DE ANÁLISIS	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACIÓN
P.10. Capacidad de los resultados obtenidos por las intervenciones financiadas por el Fondo de mantenerse en el tiempo.	P.10.1. Sostenibilidad técnica. Capacidad de los beneficiarios de mantener los productos por sí mismos, especialmente cuando las intervenciones se dirigen a la puesta en marcha de estructuras o productos materiales.	Análisis de los informes de evaluación realizados en el marco del FEPO. Análisis de una muestra de proyectos. Entrevistas al DPE y a los beneficiarios.
	P.10.2. Sostenibilidad financiera. Capacidad de los beneficiarios de seguir financiando las actuaciones una vez que la financiación externa finaliza, especialmente cuando el objeto de financiación son los costes salariales de personas que desarrollan actividades habituales de la organización.	
	P.10.3. Sostenibilidad político-estratégica. Si los objetos de las intervenciones siguen percibiéndose como relevantes por parte de los beneficiarios (y no porque hayan sido alcanzados de manera permanente).	Análisis de los informes de evaluación realizados en el marco del FEPO. Análisis de una muestra de proyectos. Entrevistas al DPE y a los beneficiarios.

ELEMENTOS DE ANÁLISIS	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACIÓN
P.10. Capacidad de los resultados obtenidos por las intervenciones financiadas por el Fondo de mantenerse en el tiempo (cont.)	P.10.4. Sostenibilidad institucional. Mantenimiento de los aprendizajes institucionales a lo largo del tiempo (mediante la permanencia de los recursos humanos que participaron en las intervenciones, por ejemplo).	
	P.10.5. Sostenibilidad institucional. Desarrollo de alianzas estratégicas que puedan contribuir a la sostenibilidad de las intervenciones y sus logros.	
	P.10.6. Existencia de mecanismos establecidos para favorecer la permanencia de los resultados en el tiempo, a nivel de la SG/OEA en su conjunto o al de alguna de las Secretarías u Organismos Autónomos (asistencias técnicas, medidas de acompañamiento, etc.).	

5.1.2. Listado de fuentes consultadas

A continuación se listan las fuentes secundarias que consultadas y analizadas para dar cumplimiento a los objetivos de la evaluación. Estas fuentes se han clasificado en tres categorías: a) documentos institucionales y político-normativos b) documentos de gestión; c) documentos de proyecto; y d) documentos adicionales.

a) Documentos institucionales y político-normativos

- DGPOLDE (2009) Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. Madrid: SECI/MAEC
- DGPOLDE (2009) Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo. Madrid: SECI/MAEC
- MAEC (2012) Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016. Madrid
- OEA (2006-2012). Planes y/o lineamientos estratégicos disponibles de las diferentes Secretarías y Organismos Autónomos de la OEA.
- OEA (2006-2012). Planes y/o lineamientos estratégicos disponibles de los distintos Departamentos de las Secretarías
- OEA (2001) Carta Democrática Interamericana.
- OEA (1948) Carta de la Organización de los Estados Americanos (y reformas posteriores).
- OEA. Otros documento político-normativos de la OEA directamente relacionados con el objeto de la evaluación
- SGPOLDE (2005). Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Madrid: SECI/MAEC

b) Documentos de gestión del Fondo

- Memorándum de Entendimiento MAEC- SG/OEA para establecer el Fondo Español para la OEA. Washington, DC. 26 de Junio de 2006.
- Actas de las Comisiones Mixtas y POAs del Fondo (2006-2011)
- Contribuciones y proyectos Fondo Español OEA 2006-2011. 9 octubre 2012.- Resoluciones del Consejo de Ministros de España aprobando contribuciones a la OEA, 2006 a 2011
- Informes financiero SG-OEA.
- Memos oficiales SG OEA, MAEC y AECID, DPE, sobre seguimiento, ejecución y justificación proyectos.
- Propuestas distribución fondo anuales.
- Informe de justificación de contribuciones anuales.
- Resoluciones de Subvenciones de Estado de la AECID a la OEA.

c) Documentos de formulación y gestión de proyecto (2006-2011)

- Documentos de formulación, Matrices de Marco Lógico y presupuestos.
- Informes Finales
- Informes de Progreso en la Ejecución del Proyecto (IPEP)
- Estados Financieros e Informes Financieros Finales

d) Evaluaciones realizadas por el Fondo (2006-2011)

- Informe de evaluación intermedia de proyectos de fortalecimiento de los sistemas de Registro Civil. Junio, 2010.
- Evaluación de una muestra de proyectos del Sector Derechos Humanos. Septiembre, 2010.
- Informe final de evaluación de los efectos directos del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales. Diciembre, 2011.
- Evaluación de la eficacia de los proyectos dirigidos al fortalecimiento de los Sistemas Electorales de los estados miembros. Marzo, 2012.
- Evaluación de la eficacia de una muestra de proyectos de la Comisión Interamericana de Mujeres. Septiembre, 2012.
- Evaluación de la eficacia de un grupo de proyectos en apoyo al Sistema de Análisis Político y Escenarios Múltiples (SAPEM). Diciembre, 2012
- Informe final Evaluación Proyecto Sistema Análisis Político, diciembre 2012

e) Evaluaciones de Fondos de España con OO.II. para América Latina

- Evaluación externa de medio término del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica (PCRC) y del Fondo España-SICA (FES). Julio, 2009.
- Evaluación de Medio Término del Programa Regional en ALC. Marzo, 2011.
- Evaluación Final del Fondo de Cooperación UNFPA-AECID para ALC 2008-2011. Noviembre, 2011.
- Evaluación de las Acciones Desarrolladas en el Marco del MoU MAEC-OPS para la constitución del Fondo Español para la financiación de proyectos y actividades incluidos en los POs 2007-2009. Agosto, 2012.
- Evaluación Independiente de un conjunto de proyectos de la FAO en AL en el marco del Programa España-FAO. Enero de 2013

f) Documentos adicionales

- Banco Mundial (2011). Managing a Sustainable Results Based Management (RBM) System.
- Binnendijk, A. (2001) Results based management in the development co-operation agencies: A review of experience. OCDE.
- Fernández, M. y Sánchez-Miranda, C (2009). Cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad. Memorando OPEX nº 51/2010. Fundación Alternativas, Madrid.
- Herz, M. (2011). The Organization of American States. Global governance away from the media. Routledge, New York.
- NN.UU. (2010). Management Handbook. Strengthening RBM harmonization for improved development results. RBM/Accountability Team, UNDG WGPI.
- OCDE (2013). "Development at a Glance: Statistics by Region, America, 2013 Edition".
- OCDE (2008) Plan de Acción de Accra. OCDE.
- OCDE (2005) Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. OCDE.
- OEA/UNDP/FCE (2010). Nuestra Democracia. Fondo de Cultura Económica, México.
- OEA (2012). Informe de Evaluación "Evaluation of the OAS/CIDA Cooperation Plan 2008-2011".
- UNDP (2000) Results Based Management. Concepts and Methodology. Technical Note.

- UNDP (2007) Evaluation of the results results-based management at UNDP.

5.1.3. Criterios para la sistematización de la información relativa a proyectos: reconstrucción del perfil del Fondo de España para la OEA 2006-2011

Los proyectos financiados por el Fondo en el periodo 2006-2011 son la materialización y el reflejo de su concepción, especialmente en ausencia de fuentes más globales. Por tanto, el equipo de evaluación abordó el análisis de los proyectos con un doble objetivo:

- ▣ Contar con elementos que permitiesen definir el perímetro y el alcance real del Fondo.
- ▣ Caracterizar el FEPO según las pautas de financiación que se han producido realmente a lo largo del periodo evaluado.

Para llevar a cabo la sistematización, se confeccionó una matriz de volcado de la información proporcionada, consistente fundamentalmente en:

- ▣ Documentos de formulación de los proyectos.
- ▣ Informes de finalización e informes financieros finales.
- ▣ Contribuciones anuales del Fondo, tal y como se encuentran registradas por el Departamento de Servicios de Gestión Financiera y Administración.
- ▣ Datos ya sistematizados por el FEPO según distintos criterios, sobre las contribuciones por proyecto.
- ▣ Actas de las Comisiones Mixtas anuales y sus correspondientes planes operativos.

Realizada esta primera fase de volcado y sistematización, se detectaron numerosas inconsistencias en los datos aportados a nivel global -ver Tabla 12- Estas diferencias de la información a nivel global se explican por las siguientes razones:

- ▣ El Departamento de Servicios de Gestión Financiera y Administración de la OEA no ha registrado como parte del Fondo las Subvenciones de Estado de AECID en el periodo 2006-2011. Por otra parte, en 2006 solo se computó como parte del Fondo la contribución voluntaria MAEC-SECI-Ventanilla de Cooperación del Acuerdo Consejo de Ministros de 28 de julio.
- ▣ El Fondo ha consignado como parte de su presupuesto todas las contribuciones voluntarias del MAEC y las Subvenciones de Estado realizadas por AECID y por el MAEC entre los años 2006-2011. Estas contribuciones son montos globales donde no siempre se designan los proyectos o programas particulares sujetos a la financiación aprobada en cada caso por la Resolución del Consejo de Ministros. Sólo las Subvenciones de Estado reflejan el proyecto concreto al que se designa la financiación (a excepción de la aprobada en el año 2010).
- ▣ La versión elaborada por el equipo evaluador incluye en la financiación del Fondo todas las contribuciones que anualmente se destinaban a proyectos concretos, independientemente de cuál fuera su vía de financiación. Esta cifra resulta algo inferior a la facilitada por el FEPO, puesto que en el proceso de aprobación y desembolso a proyectos concretos, se generan variaciones que dan cuenta de estas diferencias, así como fondos no asignados y remanentes.

Tabla 12-, que no correspondían con los datos agregados a nivel de proyecto, que constituían la materia prima de este análisis del Fondo. Para subsanar esta limitación, el equipo evaluador optó por llevar a cabo una reconstrucción *ad hoc* de la financiación por proyectos del FEPO mediante el

contraste de los datos aportados por las distintas fuentes, y de éstas con la información contenida en los documentos de proyecto.

Estas diferencias de la información a nivel global se explican por las siguientes razones:

- El Departamento de Servicios de Gestión Financiera y Administración de la OEA no ha registrado como parte del Fondo las Subvenciones de Estado de AECID en el periodo 2006-2011. Por otra parte, en 2006 solo se computó como parte del Fondo la contribución voluntaria MAEC-SECI-Ventanilla de Cooperación del Acuerdo Consejo de Ministros de 28 de julio.
- El Fondo ha consignado como parte de su presupuesto todas las contribuciones voluntarias del MAEC⁵¹ y las Subvenciones de Estado realizadas por AECID y por el MAEC entre los años 2006-2011. Estas contribuciones son montos globales donde no siempre se designan los proyectos o programas particulares sujetos a la financiación aprobada en cada caso por la Resolución del Consejo de Ministros. Sólo las Subvenciones de Estado reflejan el proyecto concreto al que se designa la financiación (a excepción de la aprobada en el año 2010).
- La versión elaborada por el equipo evaluador incluye en la financiación del Fondo todas las contribuciones que anualmente se destinaban a proyectos concretos, independientemente de cuál fuera su vía de financiación. Esta cifra resulta algo inferior a la facilitada por el FEPO, puesto que en el proceso de aprobación y desembolso a proyectos concretos, se generan variaciones que dan cuenta de estas diferencias, así como fondos no asignados y remanentes.

Tabla 12. Contribuciones anuales de España a la OEA según las fuentes

	Dpto. Servicios de Gestión Financiera y Admón. de la OEA	Fondo de España para la OEA	Equipo Evaluador RED2RED
2006	3.306.660 USD	6.693.948 USD	6.525.430 USD
2007	8.941.480 USD	9.122.765 USD	8.925.330 USD
2008	9.807.880 USD	11.959.583 USD	11.838.746 USD
2009	10.790.064 USD	13.008.479 USD	13.380.780 USD
2010	5.056.925 USD	5.056.925 USD	4.937.590 USD
2011	3.267.250 USD	4.695.750 USD	4.166.863 USD
Total	41.170.259 USD	50.537.450 USD	49.774.739 USD

Fuente. Elaboración propia a partir de la información facilitada por el Departamento de Servicios de Gestión Financiera y Administración de la SG/OEA y del FEPO.

a) ¿Cómo se reconstruyó el perfil del Fondo?

Se detalla a continuación el proceso de reconstrucción llevado a cabo, así como la fundamentación de las decisiones que se tomaron durante este ejercicio.

⁵¹ En las contribuciones voluntarias del MAEC se incluyen las correspondientes a la ventanilla política y a la ventanilla cooperación. Estas últimas son contribuciones voluntarias del MAEC a propuesta de AECID.

- ❑ El primer paso fue la reconstrucción de las contribuciones anuales y las vías de financiación para la totalidad de los proyectos computados por el FEPO. Para ello, y por las razones expuestas más arriba, se utilizó la información que ya había sido sistematizada por el gestor del Fondo.
- ❑ Esta sistematización presentaba diferencias en algunas contribuciones por proyecto, que fueron homogeneizadas a partir de su contraste con los estados financieros aportados por el Departamento Servicios de Gestión Financiera y Administración de la OEA. Asimismo se añadió al listado la contribución voluntaria al *Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonal*⁵² (AICMA) del año 2006 que aparecía entre las "Contribuciones de España a la OEA 2006-2011" pero no se encontraba computado como proyecto en los registros del FEPO.
- ❑ Homogeneizadas las contribuciones por proyecto, año y vía de financiación, se determinó que el presupuesto global del Fondo destinado a proyectos sería de 49.774.739 USD, cifra tomada como referencia en el Anexo 1 de la evaluación.
- ❑ El siguiente paso consistió en volcar en la matriz de análisis la información que se recoge en los documentos de formulación de los proyectos y que resultaba relevante para los objetivos de este ejercicio de análisis: duración, ámbito de actuación, vía de financiación, presupuesto, cofinanciación, unidades ejecutoras, etc.

b) Matices durante el análisis

Mientras el análisis de la información se fue desarrollando, se realizaron algunas matizaciones a la información volcada, con el fin de facilitar su avance. Merece la pena citar las siguientes:

- ❑ Para analizar la **concentración sectorial y temática** del Fondo, se tomó como punto de partida la sistematización facilitada por el gestor del Fondo y se redefinieron los sectores, desagregándolos por líneas temáticas para algunos de los análisis. Con este fin, se introdujeron los siguientes cambios:
 1. Se ha incluido en el conglomerado 'Seguridad Pública' los proyectos clasificados como 'Retirada de minas y destrucción de municiones', 'Políticas públicas de reducción de la demanda de drogas' y 'Seguridad ciudadana y terrorismo'.
 2. El término 'Gobernabilidad Democrática' podía aplicarse, desde una visión amplia, a la totalidad de los sectores identificados. Por ello, se decidió sustituirla por el término 'Promoción de la gobernabilidad democrática', que engloba a los proyectos que habían sido clasificados en los sectores de 'Gobernabilidad democrática' y 'Legislaturas y partidos políticos' a cuyo contenido real se encontraba más próximo.

La Tabla 13 muestra la correspondencia entre la clasificación existente previamente y la utilizada por el equipo evaluador para este análisis.

- ❑ Para analizar la **concentración por duración y grado de previsibilidad**, los 100 proyectos financiados por el Fondo en el periodo 2006-2011 se agruparon en 56 y estos, a su vez, se han clasificados en cinco tipos distintos, cada uno de los cuales cuenta con algunas características

⁵² Acuerdo Consejo de Ministros 28 julio 2006.

comunes. La denominación de estos cinco tipos es: programas temáticos, proyectos con continuidad, proyectos plurianuales sin continuidad, proyectos anuales y apoyos puntuales.

- Para analizar la **concentración según el contenido de los proyectos**, se optó por clasificar éstos según su componente principal. Las categorías resultantes fueron:
 - a. Proyectos destinados a promover, generar o consolidar “capacidades estatales” para el fortalecimiento de los Estados Miembros (denominada ‘Fortalecimiento de las capacidades de los Estados Miembros’).
 - b. Proyectos que se configuran como instrumentos de cooperación política en apoyo a demandas específicas de Estados Miembros concretos. Con carácter general, se refieren a Misiones Electorales y Misiones Especiales, y han recibido el nombre de ‘Misiones como mecanismos de cooperación política’.
 - c. Proyectos destinados a reforzar las capacidades y la estructura interna de la SG/OEA con el fin de afianzar su posición y condición para dar cumplimiento a los mandatos encomendados por los Estados Miembros (denominada ‘Fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales de la OEA’).
 - d. Proyectos destinados al establecimiento de acuerdos o estándares comunes que orienten el posicionamiento y/o comportamiento de los Estados Miembros en una temática de preocupación específica, proporcionando al mismo tiempo una referencia común de actuación para todos ellos (denominada ‘Marcos de referencia comunes’).

Asimismo, se identifican dos categorías transversales que se encuentran presentes en un porcentaje elevado de los proyectos, independientemente de la categoría en la que se encuentren clasificados: fortalecimiento de capacidades humanas y cooperación horizontal.

Tabla 13. Correspondencia entre las clasificaciones sectoriales del FEPO y las del análisis

Sectores Priorizados (Fuente: Gestor FEPO)	Propuesta del Equipo Evaluador
Prevención de crisis - Construcción de paz	Prevención de crisis- Construcción de Paz
Derechos humanos	Derechos Humanos
Desarrollo legal y judicial	Desarrollo Legal y Judicial
Sistemas electorales	Procesos y Sistemas Electorales
Retirada de minas y destrucción de municiones	Seguridad Pública
Políticas públicas de reducción de la demanda de drogas	
Seguridad ciudadana y terrorismo	
Enfoque de genero	Género
Gobernabilidad democrática	Promoción principios democráticos
Legislaturas y partidos políticos	
Mecanismos de evaluación y seguimiento del fondo	Mecanismos de evaluación y seguimiento del Fondo
Migraciones	Migraciones
Lucha contra la corrupción de las instituciones	Lucha contra la corrupción de las instituciones
Ayuda de emergencia /catástrofes	Ayuda de emergencia- catástrofes

Fuente. Elaboración propia.

5.1.4. Entrevistas celebradas

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC)

Cecilia Robles	Vocal Asesora para Asuntos Interamericanos. Dirección General para Iberoamérica.
Estíbaliz López de Goicoechea Rodríguez	Asesora de la Dirección General para Iberoamérica
José Manuel Argilés	Jefe. División de Evaluación y Gestión del Conocimiento. Secretaría General Cooperación Internacional para el Desarrollo.
Jorge Hevia	Embajador. Representación permanente de España ante la OEA
Javier Sancho	Anterior Embajador. Representación permanente de España ante la OEA
Fernando Prieto	Gestor (<i>Executive Manager</i>). Fondo de España para la OEA.
Eva Buendía	Anterior Gestora (<i>Executive Manager</i>). Fondo de España para la OEA. (2006-2011)
Susana de Funes	Administradora del Fondo España- Organización Panamericana de la Salud (OPS)
Juan Pablo de Laiglesia	Secretario General de la AECI y Director de AECID (2004-2008) y Secretario de Estado para Iberoamérica (2009-2010)

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)⁵³

Rafael Garranzo	Director. Dirección de Cooperación para América Latina y Caribe
Ángeles Albert	Coordinadora. Unidad de Apoyo de la Dirección de Cooperación para América Latina y Caribe
Carmen de Juana	Consejera Técnica. Unidad de Apoyo de la Dirección de Cooperación para América Latina y Caribe
Irene García Suárez	Jefa de Área. Área de Organismos Internacionales del Departamento de Cooperación Multilateral
Íciar Ruiz Castillo	Jefa de Servicio. Programas con Organizaciones Internacionales
Cecilia Rocha	Jefa. Unidad de Evaluación
Vega Bouthelier	Gestora en sede. Fondo España SICA

Organización de los Estados Americanos (OEA)

Ricardo Domínguez	Asesor en Gestión Operativa. Gabinete del Secretario General
Ricardo Graziano	Director. Departamento de Planificación y Evaluación (DPE) de la Secretaría de Administración y Finanzas.
Yacsire Cutler	Jefa de la Sección de Apoyo a Proyectos. Departamento de Planificación y Evaluación de la Secretaría de Administración y Finanzas.
Alejandro Cruz	Especialista en Evaluaciones. Departamento de Planificación y Evaluación de la Secretaría de Administración y Finanzas.
Kevin Casas-Zamora	Secretario Ejecutivo. Secretaría de Asuntos Políticos

⁵³ La AECID se encuentra adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI).

Organización de los Estados Americanos (OEA) (cont.)

Christopher Hernández-Roy	Director. Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales de la Secretaría de de Asuntos Políticos
Magdalena Talamas	Jefa de Sección de Fondo de Paz. Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales de la Secretaría de Asuntos Políticos
Rodrigo Zubieta	Jefe de Sección de Misiones Especiales. Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales de la Secretaría de de Asuntos Políticos
Karen Bozicovich	Coordinadora. Sección de Análisis Político y Prospectiva. Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales de la Secretaría de Asuntos Políticos
Betilde Muñoz-Pogossian	Directora Interina. Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Secretaría de de Asuntos Políticos.
María Teresa Mellenkamp	Jefa de la Sección de Cooperación Técnica Electoral. Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Secretaría de de Asuntos Políticos. (Entrevista grupal)
David Álvarez	Especialista. Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Secretaría de Asuntos Políticos.
Juan Sebastián Molano	Especialista. Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Secretaría de Asuntos Políticos.
María Fernanda Trigo	Directora. Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Secretaría de Asuntos Políticos
Steven Griner	Especialista. Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Secretaría de Asuntos Políticos
Adam Blackwell	Secretario Ejecutivo. Secretaría de Seguridad Multidimensional.
Álvaro Briones	Director Interino. Departamento de Seguridad Pública de la Secretaría de Seguridad Multidimensional.
Carlos Calderón	Director. Oficina de Acción Humanitaria Contra Minas. Departamento de Seguridad Pública de la Secretaría de Seguridad Multidimensional.
Luiz O. Coimbra	Coordinador del Observatorio Hemisférico de Seguridad de la OEA de la Secretaría de Seguridad Multidimensional.
Pablo Martínez	Gerente y Coordinador de Programas. Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) de la Secretaría de Seguridad Multidimensional.
Ignacio Ibáñez	Gerente de Proyecto Asistencia Legislativa y Lucha contra el Financiamiento del Terrorismo. Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) de la Secretaría de Seguridad Multidimensional.
Rosa Munarriz	Asistente de Proyecto (SAVIA-Drogas). Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Secretaría de Seguridad Multidimensional.
Belisario Contreras	Gerente de Proyecto (Seguridad Cibernética). Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) de la Secretaría de Seguridad Multidimensional.
Javier Arnaiz	Director. Departamento de Servicios de Gestión Financiera y Administrativa de la Secretaría de Administración y Finanzas.
José Meza	Departamento de Servicios de Gestión Financiera y Administrativa de la Secretaría de Administración y Finanzas.
Jean Michel Arrighi	Secretario Ejecutivo. Secretaría de Asuntos Jurídicos
Alfonso Quiñonez	Secretario Ejecutivo. Secretaría de Relaciones Exteriores.



Organización de los Estados Americanos (OEA) (cont.)

Emilio Álvarez Icaza	Secretario Ejecutivo. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
M ^a Claudia Pulido	Especialista Principal. Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
Lili Romero	Directora de Administración. Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
Silvia Amieva	Oficial de Proyecto. Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
Pablo Saavedra	Secretario. Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Carmen Moreno	Secretaria Ejecutiva. Comisión Interamericana de Mujeres.
Hillary Anderson	Asesora de Género. Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Mujeres.
María de los Dolores Aguilar Marmolejo	Directora General. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes
Victor Giorgi	Coordinador del Área de Promoción y Protección de Derechos. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes
Esteban de la Torre	Coordinador del Área Jurídica. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes

Otras Instituciones

Brett Maitland	Consejero y Representante alterno. Misión Permanente de Canadá ante la OEA
Charlotte McDowell,	Oficial senior. Misión Permanente de Canadá ante la OEA
Despina Manos	Asesora. Delegación de la UE en los Estados Unidos
Margarita Riva	Consejera y Representante alterna. Misión Permanente de los Estados Unidos ante la OEA

5.1.5. Modelo de encuesta *online*

I. DATOS PARA LA CLASIFICACIÓN

Institución		País	
Puesto que ocupa en la actualidad:			
Entrada en el cargo: DDMMAA			
Si hace menos de un año de su entrada en el cargo, por favor, indíquenos su destino anterior:			

II. CONOCIMIENTO DEL FEPO

1.	¿Cómo valora su grado de conocimiento del Fondo Español con la OEA (FEPO)?		
	Muy bueno	<input type="checkbox"/>	
	Bueno	<input type="checkbox"/>	
	Aceptable	<input type="checkbox"/>	
	Débil	<input type="checkbox"/>	
	No lo conozco (<i>pase a la pregunta 3</i>)	<input type="checkbox"/>	
	Si lo desea, introduzca comentarios adicionales:		



II. CONOCIMIENTO DEL FEPO					
2.	¿En qué se basa ese grado de conocimiento? Si su conocimiento se basa en más de un elemento, marque por favor aquél por el que considera que le llega más y más valiosa información				
	Vinculación –directa o indirecta- a la implementación de alguno de sus proyectos	<input type="checkbox"/>			
	Vinculación al seguimiento de sus intervenciones a nivel país	<input type="checkbox"/>			
	Participación en eventos que se realizan en el marco de los proyectos	<input type="checkbox"/>			
	Participación en la evaluación de alguno de sus proyectos	<input type="checkbox"/>			
	Información recibida de forma periódica desde el Fondo	<input type="checkbox"/>			
	Otro	<input type="checkbox"/>			
	<i>Por favor, si ha respondido "otros" especifique cómo</i>				
III. VALORACIONES					
3.	¿Cómo valora el grado de visibilidad de la OEA a través del FEPO en el país donde desarrolla sus funciones?				
	Bueno o muy bueno	<input type="checkbox"/>			
	Aceptable	<input type="checkbox"/>			
	Débil	<input type="checkbox"/>			
	El FEPO no le proporciona visibilidad	<input type="checkbox"/>			
	<i>Por favor, justifique su respuesta</i>				
4.	¿Cómo valora el grado de visibilidad de la Cooperación Española a través del FEPO en el país donde desarrolla sus funciones?				
	Bueno o muy buena	<input type="checkbox"/>			
	Aceptable	<input type="checkbox"/>			
	Débil	<input type="checkbox"/>			
	El FEPO no le proporciona visibilidad	<input type="checkbox"/>			
	<i>Por favor, justifique su respuesta</i>				
5.	Según el conocimiento que tiene del FEPO, valore su grado de acuerdo o desacuerdos con las siguientes afirmaciones.				
		Del todo de acuerdo	En buena medida	Parcialmente	En total desacuerdo
	Los proyectos financiados por el FEPO que se han implementado total o parcialmente en este país están temáticamente alineados con las prioridades nacionales.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Los proyectos financiado por el FEPO se articulan y generan sinergias con otras intervenciones que financiamos a nivel país o que financian otras cooperaciones u organismos.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Los proyectos financiado por el FEPO duplican esfuerzos y se solapan con otras intervenciones que financiamos a nivel país o que financian otras cooperaciones u organismos.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5.	Según el conocimiento que tiene del FEPO, valore su grado de acuerdo o desacuerdos con las siguientes afirmaciones. (cont.)				
	Nuestra oficina es informada anualmente de los proyectos financiados por el FEPO que se implementan tanto a nivel país como a nivel hemisférico.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Nuestra oficina es informada cada vez que un proyecto se desarrolla del todo o en parte en el país				
	Nuestra oficina es consultada sobre las propuestas de proyectos a financiar por el FEPO y que se prevé que se implementan en el país.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<i>Puede hacer algún comentario si lo desea</i>				
6.	¿Cuál su valoración global del FEPO?				
	Buena o muy buena	<input type="checkbox"/>			
	Aceptable	<input type="checkbox"/>			
	Mala o muy mala	<input type="checkbox"/>			
	No tengo opinión	<input type="checkbox"/>			
	<i>Por favor, justifique su respuesta e introduzca cualquier otro comentario que considere conveniente</i>				

MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN!

6. ANEXO 3. TABLAS DE BASE PARA EL ANÁLISIS DE PROYECTOS

6.1. Tipos de proyectos según sus características

6.1.1. Según su duración y naturaleza

A. Proyectos en programas temáticos

Programas	Año de la contribución	Duración (meses)	Proyectos	Presupuesto FEPO
MAP-OEA: Misión de apoyo al proceso de paz en Colombia	2006-2011	60	6	8.148.408 USD
AICMA: Programa de Acción Integral Contra las Minas Antipersonal	2006-2010	53	5	5.149.002 USD
Misiones de Observación Electoral	2006-2011	60	6	3.133.087 USD
PUICA: Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas	2006-2009 2011	60	5	3.383.231 USD
PIFJ: Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales	2008 2009 2011	60	4	2.565.571 USD
SAVIA: Salud y Vida en las Américas	2006-2010	60	3	1.946.875 USD
CICTE: Apoyo a los programas del Comité Interamericano contra el Terrorismo	2007-2009	36	3	942.713 USD
OEA-ZA: Apoyo al fomento de la confianza en la zona de adyacencia entre Belice y Guatemala	2007 2008 2010 2011	48	5	804.191 USD
TOTAL	---	---	37	26.073.078 USD

Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto remitidos por el DPE.

B. Proyectos con continuidad

Proyectos	Año de la contribución	Duración (meses)	Proyectos	Presupuesto FEPO
Fortalecimiento de las capacidades de protección y promoción de la CIDH	2006 2009	48	2	2.766.504 USD
SAPP/SAPEM: Sistema de análisis político y escenarios múltiples	2006 2007 2009 2011	60	4	2.253.879 USD
Sistema de Gestión de Calidad en el ámbito electoral. Norma ISO electoral (ISO 17582) y fortalecimiento de las capacidades de las autoridades electorales del hemisferio	2007 2008 2009 2011	60	5	1.872.036 USD
Fortalecimiento de la acción jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	2006 2007	36	2	1.359.393 USD
SICREMI: Sistema continuo de reportes de migración América Latina y el Caribe	2008 2009	60	2	737.500 USD

Observatorio de violencia y criminalidad	2008 2010	36	2	721.629 USD
MIB/ OEA: Apoyo a procesos de Paz Ecuador-Colombia	2008 2009	24	2	673.711 USD
Corte Itinerante	2006 2008	45	2	626.545 USD
MOEA: Promoción de la Democracia entre la Juventud de las Américas a través del Modelo de Asamblea General de la OEA	2008 2009	36	2	433.016 USD
Mecanismos de evaluación y seguimiento del Fondo español para la OEA	2010 2011	36	2	407.113 USD
TOTAL	-	-	25	11.851.326 USD

Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto remitidos por el DPE.

C. Proyectos Plurianuales sin Continuidad

Proyectos	Año de la contribución	Duración (meses)	Proyectos	Presupuesto FEPO
Promoción de participación y derechos humanos de los pueblos indígenas de las Américas	2006	36	1	1.418.868 USD
Desarrollo de Capacidades para el Liderazgo y la Incidencia en las Políticas Públicas para la Igualdad de Género	2009	36	1	1.096.000 USD
Fortalecimiento de la efectividad en la implementación de las decisiones de la Corte IDH	2009	24	1	843.900 USD
Sistema de información para el manejo de casos individuales de derechos humanos	2007	24	1	571.423 USD
Integración de políticas y programas de VIH y violencia contra la mujer en un enfoque de derechos humanos en Centroamérica	2008	36	1	417.390 USD
El desafío de la igualdad de género: La discriminación que enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos económicos y sociales	2007	24	1	406.880 USD
Apoyo acciones concretas cooperación contra corrupción en el marco del 'MESICIC'	2007	24	1	402.000 USD
Creación de una red de cooperación jurídica en materia de derecho de familia y niñez	2008	24	1	369.992 USD
Promoción de principios y mejores prácticas para la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas	2008	24	1	349.498 USD
Promoción de las adopción de medidas progresivas dirigidas a mejorar la situación de los derechos humanos de los trabajadores migrantes y sus familias	2008	24	1	299.624 USD
Consolidación de la red de intercambio de información para fortalecer el acceso y la efectividad de la justicia	2006	24	1	265.126 USD
Promoción de la Participación de niños, niñas y adolescentes	2008	24	1	208.470 USD
Incorporación de la perspectiva de género en las Misiones De Observación Electoral de la OEA	2009	24	1	167.000 USD

Promoción y Apoyo al Desarrollo de la Defensorías de Niñez y Adolescencia (<i>Ombudsman</i> de Niñez)	2008	24	1	197.425 USD
Promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados	2008	24	1	194.104 USD
Cátedra de las Américas	2009	24	1	98.890 USD
Foro Interamericano de Paz	2009	36	1	73.886 USD
TOTAL	-	-	17	7.380.476 USD

Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto remitidos por el DPE.

D. Proyectos Anuales

Proyectos	Año de la contribución	Duración (meses)	Proyectos	Presupuesto FEPO
Agenda pública reflexión y debate crisis de representación de partidos políticos en América Latina	2008	10	1	507.201 USD
Fortalecimiento de la supervisión sobre la implementación de las Reparaciones no Pecuniarias y de las medidas provisionales ordenadas por la Corte IDH	2011	12	1	400.000 USD
Prevención de la violencia armada a través de la aplicación de la CIFTA	2009	18	1	358.400 USD
Fortalecimiento de sistemas y procesos electorales en etapas post-electorales	2007	12	1	299.992 USD
Fortalecimiento de la capacidad institucional para brindar apoyo técnico en la gestión de proyectos de la Secretaría General	2008	18	1	299.248 USD
Institucionalización de la política y de los procedimientos de la Secretaría General para la evaluación de resultados	2009	12	1	295.260 USD
Promoción de los Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos de Materia de Detención Preventiva en las Américas	2011	12	1	225.000 USD
Creación de Centros de mediación social vinculados a la procuraduría general del estado	2008	15	1	249.373 USD
Difusión y fortalecimiento de los valores democráticos en las Américas: Cátedras, modelo Asamblea General con jóvenes, Sociedad Civil	2010	12	1	182.000 USD
Análisis estratégico-electoral en las Américas	2006	16	1	165.000 USD
Monitoreo y observación técnica en la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos electorales	2006	12	1	155.960 USD
Fortalecimiento y empoderamiento de las y los afro-descendientes en las Américas	2010	12	1	130.000 USD
Fortalecimiento de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la OEA	2009	12	1	115.194 USD
TOTAL	---	---	13	3.382.628 USD

Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto remitidos por el DPE.

E. Apoyos Puntuales

Proyectos	Año de la contribución	Duración (meses)	Proyectos	Presupuesto FEPO
Emergencia y rehabilitación después del terremoto en Haití (acción conjunta con la PADF)	2009	12	1	295.260 USD
El estado de las nuevas democracias en América Latina	2009	6	1	246.275 USD
Financiación de la política: Estudio	2010	15	1	130.000 USD
Programa de estrategias hemisféricas para promover la participación política de la mujer y el fortalecimiento del sistema electoral desde una perspectiva de género. Primera etapa: región andina.”	2008	7	1	113.715 USD
Crimen, (IN) seguridad ciudadana y democracia en las Américas	2009	8	1	100.352 USD
Fortaleciendo la reforma de financiamiento político y su aplicación en las Américas	2008	12	1	99.749 USD
Parlamentos y fiscalidad	2007	6	1	51.880 USD
Estado de la democracia en América Latina	2006	3	1	50.000 USD
TOTAL	---	---	8	1.087.231 USD

Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto remitidos por el DPE.

6.1.2. Según los contenidos de su componente principal

A. Fortalecimiento de las capacidades de los Estados Miembros

Proyecto	Año de la contribución	Duración (meses)	Proyectos	Presupuesto FEPO
AICMA: Programa de Acción Integral Contra las Minas Antipersonal	2006-2010	53	5	5.149.002 USD
PUICA: Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas	2006-2009 2011	60	5	3.383.231 USD
PIFJ: Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales	2008 2009 2011	60	4	2.565.571 USD
SAVIA: Salud y Vida en las Américas en el ámbito local	2006-2009	48	3	1.946.875 USD
Sistema de Gestión de Calidad en el ámbito electoral. Norma ISO electoral (ISO 17582) y fortalecimiento de las capacidades de las autoridades electorales del hemisferio	2007-2009 2011	60	5	1.872.036 USD
CICTE: Apoyo al Comité Interamericano contra el Terrorismo CICTE	2007-2009	36	3	942.713 USD
Observatorio de violencia y criminalidad	2008 2010	36	2	721.629 USD
Integración de políticas y programas de VIH y violencia contra la mujer en un enfoque de derechos humanos en Centroamérica	2008 2009	36	1	417.390 USD
Fortalecimiento de sistemas y procesos electorales en etapas post-electorales	2007	12	1	299.992 USD

Creación de Centros de mediación social vinculados a la procuraduría general del estado	2008	15	1	249.373 USD
Incorporación de la perspectiva de género en las Misiones De Observación Electoral de la OEA	2009	24	1	167.000 USD
Parlamentos y fiscalidad	2007	6	1	51.880 USD
TOTAL	-	-	31	17.766.692 USD

Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto remitidos por el DPE.

B. Apoyo a instrumentos de cooperación política con Estados Miembros específicos

Proyecto	Año de la contribución	Duración (meses)	Proyectos	Presupuesto FEPO
MAP-OEA: Misión de apoyo al proceso de paz en Colombia	2006-2011	60	6	8.148.408 USD
Misiones de Observación Electoral	2006-2011	60	6	3.133.087 USD
OEA-ZA: Fomento de la confianza en la zona de adyacencia entre Belice y Guatemala	2007 2008 2010 2011	48	5	804.191 USD
MIB/OEA: Apoyo a procesos de Paz Ecuador-Colombia	2008 2009	24	2	673.711 USD
TOTAL	---	---	19	12.759.397 USD

Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto remitidos por el DPE.

C. Fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales de la OEA

Proyecto	Año de la contribución	Duración (meses)	Proyectos	Presupuesto FEPO
Fortalecimiento de las capacidades de protección y promoción de la CIDH	2006 2009	48	2	2.766.504 USD
Sistema de análisis político y escenarios múltiples (SAPP/SAPEM)	2006 2007 2009 2011	60	4	2.253.879 USD
Fortalecimiento de la acción jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	2006 2007	36	2	1.359.393 USD
Fortalecimiento de la efectividad en la implementación de las decisiones de la Corte IDH	2009	24	1	843.900 USD
SICREMI: Sistema continuo de reportes de migración América Latina y el Caribe	2008 2009	60	2	737.500 USD
Corte Itinerante	2006 2008	45	2	626.545 USD
Sistema de información para el manejo de casos individuales de derechos humanos	2007	24	1	571.423 USD
Mecanismos de evaluación y seguimiento del Fondo español para la OEA	2010 2011	36	2	407.113 USD
Fortalecimiento de la capacidad institucional para brindar apoyo técnico en la gestión de proyectos de la Secretaría General	2008	18	1	299.248 USD

Institucionalización de la política y de los procedimientos de la Secretaría General para la evaluación de resultados	2009	12	1	295.260 USD
TOTAL	---	---	18	10.160.765 USD

Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto remitidos por el DPE.

D. Marcos de referencia comunes para los Estados Miembros de la OEA

Proyecto	Año de la contribución	Duración (meses)	Proyectos	Presupuesto FEPO
Promoción de la participación y los derechos humanos de los pueblos indígenas de las Américas	2006	36	1	1.418.868 USD
El desafío de la igualdad de género: la discriminación que enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos económicos y sociales	2007	24	1	406.880 USD
Fortalecimiento de la supervisión sobre la implementación de las Reparaciones no Pecuniarias y de las medidas provisionales ordenadas por la Corte IDH	2011	12	1	400.000 USD
Prevención de la violencia armada a través de la aplicación de la CIFTA	2009	18	1	358.400 USD
Promoción de principios y mejores prácticas para la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas	2008	24	1	349.498 USD
Promoción de las adopción de medidas progresivas dirigidas a mejorar la situación de los derechos humanos de los trabajadores migrantes y sus familias	2008	24	1	299.624 USD
Promoción de los Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos de Materia de Detención Preventiva en las Américas	2011	12	1	225.000 USD
Promoción de Particip. de niños, niñas y adolescent	2008	24	1	208.470 USD
Promoción y Apoyo al Desarrollo de la Defensorías de Niñez y Adolescencia (<i>Ombudsman</i> de Niñez)	2008	24	1	197.425 USD
Promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados	2008	24	1	194.104 USD
Análisis estratégico-electoral en las Américas	2006	16	1	165.000 USD
Monitoreo y observación técnica en la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos electorales	2006	12	1	155.960 USD
Fortalecimiento y empoderamiento de las y los afro-descendientes en las Américas	2010	12	1	130.000 USD
Programa de estrategias hemisféricas para promover la participación política de la mujer y el fortalecimiento del sistema electoral desde una perspectiva de género. Primera etapa: región andina.	2008	7	1	113.715 USD
Crimen, (IN) seguridad ciudadana y democracia en las Américas	2009	8	1	100.352 USD
Fortaleciendo la reforma de financiamiento político y su aplicación en las Américas	2008	12	1	99.749 USD
TOTAL	---	---	16	4.823.045 USD

E. Promoción de la cooperación entre los Estados Miembros

Proyecto	Año de la contribución	Duración (meses)	Proyectos	Presupuesto FEPO
Apoyo acciones concretas cooperación contra corrupción en el marco del 'MESICIC'	2007	24	1	402.000 USD
Creación de una red de cooperación jurídica en materia de derecho de familia y niñez	2008	24	1	369.992 USD
Consolidación de la red de intercambio de informac. para fortalecer el acceso y la efectividad de la justicia	2006	24	1	265.126 USD
TOTAL	-	-	3	1.037.118 USD

Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto remitidos por el DPE.

F. Promoción, difusión y debate

Proyecto	Año de la contribución	Duración (meses)	Proyectos	Presupuesto FEPO
Agenda pública reflexión y debate crisis de representación de partidos políticos en América Latina	2008	10	1	507.201 USD
Promoción de la Democracia entre la Juventud de las Américas a través del Modelo de Asamblea Gral de la OEA (MOEA) para estudiantes universitarios y de colegios secundarios del Hemisferio.	2008 2009	36	2	433.016 USD
El estado de las nuevas democracias en América Latina	2009	6	1	246.275 USD
Difusión y fortalecimiento de los valores democráticos en las Américas: Cátedras, modelo Asamblea General con jóvenes, Sociedad Civil	2010	12	1	182.000 USD
Financiación de la política: Estudio	2010	15	1	130.000 USD
Fortalecimiento de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la OEA	2009	12	1	115.194 USD
Cátedra de las Américas	2009	24	1	98.890 USD
Foro Interamericano de Paz	2009	36	1	73.886 USD
Estado de la democracia en América Latina	2006	3	1	50.000 USD
TOTAL	---	---	10	1.836.462 USD

Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto remitidos por el DPE.

6.2. Tablas utilizadas para la confección de los gráficos incluidos en el informe

El peso del FEPO en relación a las aportaciones voluntarios de Canadá y EE.UU., principales donantes a fondos específicos en el periodo (2006-2011) (Gráfico 2)

	España	Canadá	Estados Unidos
2006	7.264.076,00 USD	11.443.903,00 USD	16.193.346,00 USD
2007	9.122.746,00 USD	10.870.911,00 USD	11.903.215,00 USD
2008	11.958.583,10 USD	18.554.630,06 USD	12.242.541,27 USD
2009	11.449.343,35 USD	22.087.289,33 USD	13.880.583,05 USD
2010	5.187.842,96 USD	22.279.231,43 USD	19.957.340,10 USD
2011	6.124.050,00 USD	10.763.715,62 USD	21.798.759,77 USD
TOTAL	51.106.641,41 USD	95.999.680,44 USD	95.975.785,19 USD

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por el Departamento de Servicios de Gestión Financiera y Administración.

Distribución de la aportación global del FEPO, según origen de los Fondos y evolución anual. (Gráfico 5)

	Ventanilla Cooperación	Ventanilla Política	Subvención Estado
2006	5.321.200 USD	---	1.372.748 USD
2007	4.901.380 USD	4.040.100 USD	181.265 USD
2008	5.490.800 USD	4.317.080 USD	2.151.703 USD
2009	7.680.154 USD	2.035.834 USD	3.292.573 USD
2010	3.628.625 USD	---	1.428.300 USD
2011	3.267.250 USD	---	1.428.500 USD
TOTAL	30.289.409 USD	10.393.014 USD	9.855.089 USD

Fuente: Elaboración propia. Perfil reconstruido del FEPO a partir de los datos aportado por el Fondo.

Distribución por ámbito territorial de los proyectos desarrollados y media de financiación por tipo de proyecto (Gráfico 8)

	Nº Proyectos	Presupuesto	Media por proyecto
Hemisférico	44	18.689.324 USD	424.757 USD
Multi-país	37	19.922.514 USD	553.403 USD
Regional	3	630.854 USD	210.285 USD
País	17	10.532.047 USD	619.523 USD
TOTAL	100	49.774.739 USD	---

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto remitidos por el DPE.

Distribución de los proyectos ejecutados en el FEPO, según su duración planificada (Gráfico 10)

	Proyectos (V.A. y %)	Presupuesto
24 meses o más	39	23.908.259 USD
12- 23 meses	54	24.503.370 USD
Menos de 12 meses	7	1.364.110 USD
TOTAL	100	49.775.739 USD

Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto remitidos por el DPE.

Distribución de los fondos aportados por el FEPO, según Unidad Ejecutora (Gráfico 11)

A. Por Secretarías y OAAA

	Nº Proyectos	Presupuesto	% FEPO
SAP	43	22.085.486 USD	44,37%
SSM	15	9.218.971 USD	18,52%
CIDH	8	6.037.797 USD	12,13%
SAJ	8	3.716.936 USD	7,47%
Corte IDH	6	3.229.838 USD	6,49%
CIM	3	1.627.105 USD	3,27%
SAF	4	1.001.621 USD	2,01%
SRE	5	829.100 USD	1,67%
SEDI	2	737.500 USD	1,48%
IINN	3	599.999 USD	1,21%
Varias	2	395.126 USD	0,79%
Sin dato	1	295.260 USD	0,59%
TOTAL	100	49.774.739 USD	100,00%

Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto remitidos por el DPE.

B. Por Departamentos. Secretaría de Asunto Políticos

	Nº Proyectos	Presupuesto	% SAP	% FEPO
DECO	16	5.892.824 USD	26,68%	11,84%
DSDME	18	11.954.075 USD	54,13%	24,02%
DGPE	5	3.383.231 USD	15,32%	6,80%
OTROS	4	855.356 USD	3,87%	1,72%
TOTAL	43	22.085.486 USD	100,00%	44,37%

Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto remitidos por el DPE.

B. Por Departamentos. Secretaría de Seguridad Multidimensional

	Nº Proyectos	Presupuesto	% SSM	% FEPO
CICTE	3	942.713 USD	10,23%	1,89%
DSP	9	6.329.383 USD	68,66%	12,72%
CICAD	3	1.946.875 USD	21,12%	3,91%
TOTAL	15	9.218.971 USD	100,00%	18,52%

Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto remitidos por el DPE.

B. Por Departamentos. Secretaría de Asuntos Jurídicos

	Nº Proyectos	Presupuesto	% SAJ	% FEPO
DCJ	1	402.000 USD	10,82%	0,81%
DDI	2	499.992 USD	13,45%	1,00%
PFJ	5	2.814.944 USD	75,73%	5,66%
TOTAL	8	3.716.936 USD	100,00%	7,47%

Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto remitidos por el DPE.

Distribución de las aportaciones del FEPO 2006-2011 por sectores de actuación (Gráficos 12 y 13)

	Nº Proyectos	Presupuesto	% FEPO
Prevención de crisis-Construcción de Paz	18	11.954.075 USD	24,02%
Derechos Humanos	17	9.590.754 USD	19,27%
Seguridad Pública	15	9.218.971 USD	18,52%
Desarrollo Legal y Judicial	12	6.833.293 USD	13,73%
Procesos y Sistemas Electorales	15	5.725.824 USD	11,50%
Género	5	2.200.985 USD	4,42%
Gobernabilidad Democrática	10	1.814.456 USD	3,65%
Mecanismos de Eval. y Seguim. del Fondo	4	1.001.621 USD	2,01%
Migraciones	2	737.500 USD	1,48%
Lucha contra corrupción de instituciones	1	402.000 USD	0,81%
Ayuda de Emergencia-Catástrofes	1	295.260 USD	0,59%
TOTAL	100	49.774.739 USD	100,00%

Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de proyecto remitidos por el DPE.

Evolución anual de la cofinanciación prevista por la SG/OEA a los proyectos del FEPO (Gráfico 6)

	Solicitado al Fondo	Cofinanciación SG-OEA en documento proyecto	Nº Proyectos	% sobre lo planificado
2006	4.219.528 USD	1.058.214 USD	8	25,1
2007	7.821.700 USD	5.155.618 USD	13	65,9
2008	8.259.435 USD	3.171.726 USD	19	38,4
2009	13.209.110 USD	4.421.513 USD	21	33,5

2010	2.559.397 USD	969.618 USD	7	37,9
2011	6.239.427 USD	1.369.085 USD	9	21,9
TOTAL	42.308.597 USD	16.145.774 USD	77	38,2

Fuente. Elaboración propia a partir de los documentos de formulación de proyectos disponibles

Nivel de ejecución presupuestaria por año

Año	Contribución	Programación Original	Programación Modificada	Total Asignado	Ejecución	% Ejecutado
2006 ⁵⁴	3.306.660 USD	3.306.660 USD	3.306.660 USD	3.235.168 USD	3.138.847 USD	94,9%
2007 ⁵⁵	8.941.480 USD	8.941.481 USD	8.903.461 USD	8.738.040 USD	8.732.000 USD	97,7%
2008 ⁵⁶	9.807.880 USD	9.827.590 USD	9.691.752 USD	9.621.681 USD	9.620.383 USD	97,9%
2009 ⁵⁷	10.790.064 USD	11.162.444 USD	11.162.675 USD	11.065.435 USD	10.796.648 USD	96,7%
2010 ⁵⁸	5.056.925 USD	4.937.590 USD	4.937.590 USD	4.772.300 USD	4.554.451 USD	92,2%
2011 ⁵⁹	3.267.250 USD	3.267.250 USD	3.267.250 USD	1.619.774 USD	782.570 USD	24,0%
TOTAL ⁶⁰	41.170.259 USD	41.443.015 USD	41.269.388 USD	39.052.398 USD	37.624.898 USD	90,8%

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por el Departamento de Servicios de Gestión Financiera y Administración

⁵⁴ Fondo Español para la OEA 2006. Estados Financieros SG/OEA Award: SPAIN06/02 y SPAIN07/01. Asignación de Fondos a Prioridades y Estado de Variación en el Saldo del Fondo. Desde su inicio (7 de agosto de 2006) al 30 de septiembre de 2012

⁵⁵ Español para la OEA 2007. Contribución Ventanilla Política. Estados Financieros SG/OEA Award: SPAIN07/02. Asignación de Fondos a Prioridades y Estado de Variación en el Saldo del Fondo. Desde su inicio (5 de julio de 2007) al 30 de septiembre de 2012; Fondo Español para la OEA 2007 - AECID. Estados Financieros. SG/OEA Award: SPAIN07/03. Asignación de Fondos a Prioridades y Estado de Variación en el Saldo del Fondo. Desde su inicio (28 de septiembre de 2007) al 30 de septiembre de 2012

⁵⁶ Español para la OEA 2008. Contribución Ventanilla Política. Estados Financieros SG/OEA Award: SPAIN08/01. Asignación de Fondos a Prioridades y Estado de Variación en el Saldo del Fondo. Desde su inicio (22 de julio de 2008) al 30 de septiembre de 2012; Fondo Español para la OEA 2008 - AECID. Estados Financieros. SG/OEA Award: SPAIN08/04. Asignación de Fondos a Prioridades y Estado de Variación en el Saldo del Fondo. Desde su inicio (3 de octubre de 2008) al 30 de septiembre de 2012

⁵⁷ Fondo Español para la OEA 2009 - AECID. Estados Financieros. SG/OEA Award: SPA SAECI09/01. Asignación de Fondos a Prioridades y Estado de Variación en el Saldo del Fondo. Desde su inicio (13 de octubre de 2009) al 30 de septiembre de 2012; Español para la OEA 2009. Contribución Ventanilla Política. Estados Financieros SG/OEA Award: SPAIN09/02. Contribución de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores (SEAEXT). Asignación de Fondos a Prioridades y Estado de Variación en el Saldo del Fondo. Desde su inicio (29 de diciembre de 2009) al 30 de septiembre de 2012; Español para la OEA 2009. Contribución Ventanilla Política. Estados Financieros SG/OEA Award: : SPAIN09/04. Aprobada como Subvención de Real Decreto .Asignación de Fondos a Prioridades y Estado de Variación en el Saldo del Fondo. Desde su inicio (24 de marzo de 2010) al 30 de septiembre de 2012; Español para la OEA 2009. Contribución Ventanilla Política. Estados Financieros SG/OEA Award: SPAIN09/01. Aprobada por la Comisión Interministerial de los Fondos de Ayuda del Desarrollo (CIFAD). Asignación de Fondos a Prioridades y Estado de Variación en el Saldo del Fondo. Desde su inicio (31 de diciembre de 2009) al 30 de septiembre de 2012

⁵⁸ Fondo Español para la OEA 2010 - Subvención de Estado. Financieros SG/OEA Award: SAECI10/02. Aprobada como Subvención de Real Decreto .Asignación de Fondos a Prioridades y Estado de Variación en el Saldo del Fondo. Desde su inicio (12 de abril de 2011) al 30 de septiembre de 2012; Fondo Español para la OEA 2010 - AECID. Estados Financieros. SG/OEA Award: SAECI10/01 Asignación de Fondos a Prioridades y Estado de Variación en el Saldo del Fondo. Desde su inicio (31 de diciembre de 2010) al 30 de septiembre de 2012

⁵⁹ Fondo Español para la OEA 2011 - AECID. Estados Financieros. SG/OEA Award: SAECI11/01 Asignación de Fondos a Prioridades y Estado de Variación en el Saldo del Fondo. Desde su inicio (30 de diciembre de 2011) al 30 de septiembre de 2012

⁶⁰ El Departamento de Servicios de Gestión Financiera y Administración no aportó datos sobre la ejecución presupuestaria de los proyectos financiados con las Subvenciones de Estado en los años 2006, 2007, 2008, 2011. Esto explica la diferencia del total con respecto al monto total de referencia que se ha utilizado para analizar los patrones de financiación del FEPO

6.3. Tabla general

Se adjunta en formato electrónico.

7. ANEXO 4. ELEMENTOS DE GESTIÓN PRESENTES EN DOCUMENTOS DE GESTIÓN DEL FEPO Y DE LA SG/OEA

Año	Documento	Tema	Texto
NIA	Documento de Proyecto	Diseño y formulación	El objetivo del DocPro es armonizar la presentación de proyectos en la OEA, sirviendo como marco para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de proyectos basados en resultados.
NIA	Guía de contenido de Informe Narrativo Final	Seguimiento y rendición de cuentas	Descripción muy somera (en realidad, prácticamente sólo un índice) del contenido de dos modelos de informe: El <i>Informe de Seguimiento de Progreso (ISP)</i> . Se afirma que es un informe de carácter más narrativo que complementa el IPEP. Si el IPEP es un instrumento para el monitoreo del progreso del proyecto, el ISP está orientado a proporcionar información al donante. El <i>Informe Final</i> . Su contenido es: I. Resumen Ejecutivo. II. Antecedente, objetivos y breve descripción del desarrollo de la ejecución del proyecto. III. Resultados del proyecto. IV. Conclusiones (lecciones aprendidas, sustentabilidad, recomendaciones para futuros proyectos). V. Anexos: productos obtenidos como resultado de la ejecución del proyecto e Informe Financiero.
Ene'07	Propuesta distribución fondos 2006. Carta SG/AECI	Seguimiento	[...] mi desplazamiento en la 1ª quincena de febrero puede ser la ocasión de celebrar el Comité de Seguimiento, cerrando las actuaciones de 2006 y delimitando las áreas de actuación conjuntas para 2007”.
Dic.'07	POA'07	Aprobación proyectos	SEGUNDA. Con independencia de las actividades enumeradas en la cláusula precedente, podrán realizarse en el periodo de vigencia del presente POA aquellas otras que se determinen por las partes de mutua acuerdo.
Feb'08	Guía para la Elaboración de Proyectos	Diseño y formulación	(1) Brindar información clara sobre la estructura del DocPro, los requisitos generales, así como los pasos a seguir para el llenado del mismo. (2) Proporcionar información de referencia sobre los conceptos utilizados en la elaboración del DocPro al proveer definiciones claras sobre los conceptos, explicaciones sobre la información que debe ser incluida en cada una de las secciones y brindar información sobre enlaces a otras fuentes de información de interés. (3) Se recomienda también utilizar los materiales distribuidos en el “Taller de Formulación de Proyectos”, organizado por el DPE, como material de referencia para facilitar la formulación de un proyecto. Se acompaña del Modelo de Documento de Proyecto donde en cada apartado se incluye la información que se debe consignar, lo que complementa muy bien la Guía para su cumplimentación.
Nov'08	POA'08	Gestión y evaluación	Se aprueba un proyecto al DPE por valor de 300.000 USD, cuyo resultado esperado es la implementación de un sistema de gestión, monitoreo y evaluación de proyectos financiados por el FEPO.
Dic'09	Acta CoMix 2009	Documentos de proyecto	Pág. 3. Apdo. 2.2. Básicamente (1) que tengan en cuenta las observaciones de la CoMix para su incorporación a la MML y a la selección de indicadores de resultados, (2) que para los ProDoc se siga el modelo del DPE, que se ajusta a los estándares internacionales del CAD; (3) que con la aprobación del POA 2009 se desembolsa el 10% del presupuesto del proyecto; (4) que una vez aprobado el ProDoc por el DPE se desembolsará el 40-60% y (5) que los ProDoc serán consensuados con la AECID y las OTC.

Año	Documento	Tema	Texto
Dic'09	Acta CoMix 2009 (cont.)	Previsibilidad	Los proyectos son aprobados por un año y su continuidad será valorada en las evaluaciones de medio término (grado de ejecución satisfactoria alcanzado), atendiendo a la programación estratégica 2010 y al escenario presupuestario.
		Programación estratégica	Se ha avanzado, pero el proceso debería culminar el 2010 con una programación consensuada con la AECID, que fije las líneas prioritarias de trabajo en un marco plurianual, si es posible. Las líneas de actuación deberían ser definidas conjuntamente entre OEA y AECID en 2010.
		Complementar.	Se consideró deseable una articulación más sistematizada entre los distintos fondos que la AECID ha establecido: PNUD-AL, SEGIB y OEA. Se fijarán los mecanismos de coordinación en el terreno entre Fondos y OTC de la AECIS, para asegurar la complementariedad de la ayuda bilateral y multilateral y la armonización de los donantes en todas las fases.
		Seguimiento y evaluación	Se financiará con la Recuperación de los Costes Indirectos (ICR) y se adjuntas los TdR de dos evaluaciones que se llevarán a cabo en 2010 (la de DDHH y la de PUICA).
Ene, 2010	Instructivo para el llenado del Informe de Progreso en la Ejecución del Proyecto (IPEP)		A pesar de que también es muy claro, es más sintético que los otros Instructivos y/o guías, lo que significa que puede requerir un esfuerzo ligeramente mayor. Sin embargo, parece que siguiendo los pasos y con un poco de sensatez, se debería poder hacer un buen informe.
Feb.'10	POA 2009 (Se celebró en Madrid, con muchos más asistentes españoles)	Seguimiento y evaluación	SEGUNDA. Mecanismos de seguimiento y evaluación del FEPO. Conforme a las directrices del IIIPD de la CE, las actividades de seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados por el Fondo se planificarán y presupuestarán dedicando un 5% del montante del Fondo [...]. El DPE de la SG/OEA continuará su trabajo de institucionalización de las políticas y procedimientos de la OEA para la evaluación resultados, incluyendo la perspectiva de género. Se consensuará con la DG POLDE del MAEC los TdR de las evaluaciones que se lleven a cabo y se explorará la posibilidad de desplegar misiones de evaluación conjuntas.
Dic'10	Resolución de concesión de Subvención	Seguimiento	El beneficiario presentará a la AECID un informe o memoria técnica cada 12 meses y un informe económico cada año, hasta la ejecución final de la intervención y en cualquier momento que le sea requerido, con los resultados de las actividades realizadas hasta el momento. Asimismo, deberá efectuar conjuntamente con la AECID las evaluaciones intermedias que se requieran y la evaluación final técnica y financiera de la intervención.
Dic'10	Comunicación de la política general de la AECID para la ejecución de proyectos financiados por Fondos españoles	Varios gestión	<p>Normas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se considera fecha de inicio de la ejecución de un pyto el primer desembolso que se realice para su puesta en marcha. 2. El periodo de elaboración del ProDoc no debe exceder de 3 meses, desde la aprobación del proyecto en el POA. En caso de incumplimiento, el donante valorará la posibilidad de reasignar los fondos. 3. Previa solicitud al donante y justificación, se podrá probar una extensión de la duración prevista del proyecto que no exceda de la mitad del periodo de ejecución programado en el proyecto. 4. Una vez finalizado el periodo de ejecución del proyecto, se solicita el cierre contable a los efectos oportunos de cálculo de remanentes y reprogramación.

Año	Documento	Tema	Texto
Dic'10	Manual para transversalización del enfoque de igualdad de género en el Ciclo de Proyecto	Ciclo de proyecto	Es parte del proceso de modernización de la gestión institucional y la incorporación de un sistema de gestión por resultados. Está dirigido en primer lugar a quienes se encargan de diseñar, gestionar, monitorear y/o evaluar proyectos al interior de la OEA. Es una iniciativa de capacitación en forma de manual.
Ene'11	Acta CoMix 2010 (WDC)	Integración	Esta es la primera vez que se integra en el Fondo todas las contribuciones financieras de España a la SG/OEA, lo que permite que se convierta en un instrumento de programación conjunta que recoge las prioridades políticas y de cooperación de España en su colaboración con la OEA y permite hacer un seguimiento conjunto de su ejecución.
		Aprobación proyectos	Las ideas de proyecto presentadas (!) deben desarrollarse en el ProDoc, que incluya una MML con indicadores de resultados y metas y con un presupuesto detallado. El ProDoc debe ser aprobado dentro de los 3 meses siguientes a la aprobación del POA'10 y contará con la asistencia técnica del DPE. El ProDoc debe ser validado por el MAEC en los términos del MoU.
		Seguimiento y evaluación	Ambas partes acordaron consensuar los TdR de las evaluaciones que se lleven a cabo con el MAEC de España y explorar la posibilidad de realizar evaluaciones en conjunto con otros donantes. Canadá ya ha manifestado su interés.
		Enfoque de género	Ya se cuenta con una primera versión de un manual para la incorporación de la perspectiva de género para su aplicación en los proyectos financiados por la OEA y anunció que en los próximos meses se finalizará el manual y se realizará un primer taller de formación dirigido a gerentes del proyecto de la SG/OEA.
		Recuperación de costes indirectos	ICR = 12%. Acordado por primera vez en la CoMix 2010, aunque es la política general de la OEA para Estados no miembros.
Nov'11	Seguimiento y justificación de proyectos del FEPO	Memo Director DPE	Reglas a aplicar a todos los proyectos financiados por el FEPO, salvo cuando excepcionalmente la contribución española esté sujeta a requisitos y plazos especiales de seguimiento y justificación (como en las Subvenciones de Estado), lo cual será advertido específicamente a las áreas competentes.
May'12	Acta CoMix 2011 (Madrid)	Eficacia de la ayuda	El FEPO también ha apoyado a la SG/OEA en el proceso de mejora de la eficacia de las intervenciones y de la obtención de resultados de desarrollo, de acuerdo con los compromisos internacionales en la materia (París y AAA) [mediante el 5% a seguimiento y evaluación].
		Pagos	El último 30% se desembolsará contra la entrega de un informe satisfactorio de progreso.
		Resolución de conflictos	La SG/OEA pasa los DocPro a la AECID, quien debe expresar su conformidad o disconformidad (ambos en el menor plazo posible). En caso de disconformidad, ambas partes procurarán llegar a un acuerdo en el menor plazo posible.
		Cumplimiento de plazos	Ambas partes subrayan la importancia de cumplir los plazos de ejecución de los proyectos, y considerarán la posibilidad de suspender y reprogramar los fondos asignados a proyectos que tengan retrasos excesivos e injustificados en su ejecución.

Año	Documento	Tema	Texto
-----	-----------	------	-------

May'12	Acta CoMix 2011 (Madrid)	Fondo de contingencia	Se alimenta de remanentes de proyectos y de intereses generados por las contribuciones de España a la OEA (antes Fondo de Remanentes). España puede solicitar la devolución de los intereses y de los fondos no invertidos. El Administrador de FEPO ha de presentar un informe semestral sobre el estado de este Fondo.
		ICR	Sirve para financiar también la gestión del FEPO (Administrador y sus gastos).
		Informes de seguimiento	El administrador del FEPO presenta a España (a fecha cierta y definida en este documento) un estado financiero general sobre la contribución de esta CoMix y otros sobre las contribuciones de los años 2008, 2009 y 2010. Y exactamente lo mismo respecto de un informe general del estado de ejecución de las actividades financiadas por el FEPO.
		Informes finales	Cuando concluyan todas las intervenciones de esta CoMix, el administrador presentará un informe general sobre el cumplimiento de la programación y un informe por cada intervención.
Jun'12	Revisión de la actividad financiera asociada al FEPO (Memo de FPrieto la Oficina de Inspección General)	Auditoría	[...] Solicitud de que en el plan de trabajo de esa oficina se incluyan la revisión, a corto o medio plazo, de una parte de los proyectos o de una parte de los procesos de gestión o de los gastos relativos al FEPO. [El objetivo es] confirmar si la gestión de los proyectos y de las transacciones se han ajustado a las normas, y en concreto si: Se han ajustado al presupuesto aprobado por la CEP y por el donante. Han seguido los procedimientos de la organización o los acordados con el donante. Los gastos están bien contabilizados y conservan los comprobantes.
Ene'13	Formato y propósito de la elaboración de informes financieros de los proyectos financiados por el FEPO	Informes financieros	Recordatorio sobre el procedimiento para la elaboración de los informes financieros de los proyectos, a la hora de solicitar a la DFAMS el informe financiero certificado. Las áreas ejecutoras deben: Asegurarse de informar en detalle sobre todas las contribuciones recibidas para el financiamiento del proyecto [procedentes de cualquier fuente]. Mostrar claramente los gastos incurridos en la ejecución de cada uno de los productos y actividades, de acuerdo al DocPro y presupuesto aprobados por la CEP (indicando en cada recurso el objeto del gasto). [...] Un informe financiero servirá como referencia principal para probar al menos 3 aspectos de la ejecución del proyecto [durante su evaluación]: gestión financiera, eficiencia y costo/beneficio. Siguiendo recomendaciones de las firmas de consultorías externas que han evaluado proyectos financiados por el FEPO, los informes financieros deberán ordenarse por productos, actividades y objetos de gasto concretos [...].

8. ANEXO 5. FICHAS CONFECCIONADAS

8.1. Tabla de logros o resultados a los que el FEPO ha contribuido o ha favorecido

Las declaraciones que se incluyen en este apartado proceden directamente de los representantes de las unidades ejecutoras (Secretarías, Departamentos u Órganos Autónomos o Descentralizados) a cargo de los proyectos financiados por el FEPO durante el periodo⁶¹. Esto significa que a lo largo de esta evaluación no han sido contrastadas con otras fuentes, puesto que el análisis de los logros de los proyectos individuales quedaba fuera de su ámbito. La razón de haberlas incluido es que ilustran el tipo de proyectos y actividades que han sido financiados mediante el Fondo Español para la OEA.

Por otra parte, la mayor parte de los proyectos aquí mencionados han sido evaluados, y es a las evaluaciones donde debería acudir para obtener información contrastada. En el apartado siguiente se ha incluido información muy sintética procedente, precisamente, de estas mismas evaluaciones.

Cooperación y Observación electoral

“Los números de los fondos de España cuentan sólo una parte de la historia. El impacto es mucho mayor: cosas como permitir una diversificación de los fondos que sustentan las observaciones electorales; y, como eso, otras cosas.”

“[...] En ausencia de esa contribución las misiones de observación electoral [...], quedan completamente financiadas por USA y Canadá, que no es lo óptimo”. La contribución de España “ha sido muy importante cuantitativamente y cualitativamente bajando la excesiva dependencia de otros donantes”.

El FEPO ha estado en la base de muchos de sus logros principales, ha sido la semilla de algunos de sus programas.

Trabajo en ISO electoral. Por esa experiencia, van a culminar en una norma internacional. “Le damos mucho crédito a España en ello”. España financió la certificación completa de Panamá y un órgano de Perú. Se genera un interés por mejorar la integridad del proceso electoral y su calidad. Ahora les llegan solicitud de muchos países de todo el mundo: de Asia y África, etc. Ha generado un debate muy enriquecedor. La OEA quiere convertirse en un órgano acreditador de esta norma. España no le ha sacado provecho político al trabajo que ha hecho la OEA en este campo, desafortunadamente. Tienen que apuntar un poco más a esas cosas. No se pensó al empezar que se podría crear una norma internacional. Estos procesos son interesantes porque dejan capacidad instalada.

Otra semilla que está dando frutos, es el espacio de formación para mandos medios en órganos electorales. Ahora IFE (Instituto federal electoral de México) se apropió de esto y va a sostenerlo. Este es el caso de un Estado miembro que asume una función que antes ocupaba España.

Profesionalización de trabajo electoral en la OEA. Ellos tenían la inquietud de crear herramientas de observación electoral más profesionales, “el FEPO nos permitió traducirlo en acción”. Por ejemplo, hemos trabajado con perspectiva de género en observación electoral, que no hace ninguna otra organización internacional, con plata de España. El trabajo en género y elecciones fue apoyado por varios países (Canadá, España y Alemania) y ha tenido un efecto inesperado: cambiar la mentalidad de cómo miramos el trabajo que habíamos hecho en el pasado; que haya la mitad de mujeres en las misiones, o jefas de MOES...

⁶¹ No se ha incluido información sobre todos los proyectos y líneas de actuación, sino sólo sobre aquellos de mayor relevancia presupuestaria.

Ha existido un apoyo institucional de España para crear metodologías, es como madrina de este trabajo. [...] Gracias a los nuevos instrumentos y metodologías somos referente para organismos de observación que están interesados en conocerlos. En África, Europa, Rusia, nos pidieron el manual de observación para traducirlo, y eso fue apoyado por España.

También el análisis del ciclo de elecciones entre 2005 y 2006 pudo hacerse con plata española.

Derechos Humanos

Las prioridades actuales de la Comisión se mueven en el ámbito de las soluciones amistosas y otros mecanismos de carácter instrumental; la nueva agenda de los derechos humanos (sobre todo, derechos LGBT y derechos de las mujeres (aplicación a la vida cotidiana de los instrumentos internacionales)); instrumentos como “las medidas cautelares” y la defensa a los defensores de los derechos humanos, abogados, periodistas, etc.

Hay dos grandes grupos de proyectos que pueden financiarse con el FEPO y, en general, con la cooperación europea: procesos: fortalecimiento institucional de la Comisión (para ser más eficientes y para hacer esperar menos a la víctima); sistemas informativos, por ejemplo, etc.; y proyectos de estándares interamericanos, para acelerar los procesos de aplicación de los estándares en los países.

En estos dos grupos de proyectos el FEPO ha sido un socio estratégico [...]. La cooperación con España “ha ayudado a madurar los estándares internacionales en el sistema interamericano”. Se realizan recomendaciones a los Estados y hay pocos donantes que quieren dar dinero para este tema.

El FEPO ha contribuido a crear sistemas y procesos, entre otras cosas para informatizar procedimientos. Y a construir estándares muy pertinentes. Ayudó al proceso de fortalecimiento institucional, le dio un brinco generacional a la Comisión, “de tener buenas intenciones a tener buenos procesos”. Y eso dura, aunque España tenga un momento distinto. Es “fundacional”.

Facilitadores Judiciales

Y luego está el tema de acceso a la justicia, y ahí vino el programa de facilitadores judiciales [...] Este programa ha tenido contraparte por parte de los estados. Fundamentalmente por tres vías: la revisión de la normativa para reconocer la validez de estos señores y de su papel; un trabajo de los poderes judiciales para convencer a los jueces de la importancia del programa; y los costos que esto tiene del lado del poder judicial (los de formación, por ejemplo). Los facilitadores no reciben un centavo y hay que vigilar que no sean cooptados por ningún partido político.

Ha sido una experiencia exitosa de apoyo. Es el momento de que España le venda a otros países las razones de su éxito, que son: primero, que apoyaron programas que tuvieron impacto; segundo, que tocaron el fortalecimiento real y a largo plazo de instituciones. En el tema jurídico es raro que sea la tapa de los diarios, pero le cambia la vida a la gente a largo plazo.

Estos programas (facilitadores judiciales) son muy difíciles de vender a los gobiernos y a las cancillerías porque no son de impacto inmediato ni mediático, y aún es más difícil conseguir el apoyo de los países miembros. España entendió eso, al menos hasta ahora.

Fondo de Paz Belice-Guatemala

El plan para Belice Guatemala posee un carácter ejemplar. Porque si la solución es exitosa podría proveer un modelo muy interesante para disputas limítrofes en otras regiones del mundo. Es un valor que va más allá [de la disputa concreta]”.

[Es un] proceso que está en un momento crítico. Los dos países accedieron a realizar referéndums que les permitan enviar la controversia al tribunal de la Haya. Ahora el gobierno de Guatemala quiere posponerlo. Hubo una reunión y parece que sigue adelante el proceso.

El conflicto entre Belice y Guatemala lleva más de 150 años y la OEA ha estado 13 años mediando. Y ha sido un modelo. Ha logrado lo que no se había logrado en cien años, y eso ha sido gracias, entre otros, al Fondo Español; gracias a un proceso de negociación y un trabajo en el campo, una misión de paz civil en la frontera, la zona de adyacencia. Y el apoyo del FEPO ha ayudado a mantener el proceso vivo, y a la misión que se dedica a verificar incidentes que ocurren en el área.

Más que nada, el FEPO ha contribuido a la actividad de verificaciones. Son investigaciones de incidentes y lamentablemente el año pasado ha habido aumento de la violencia. Tuvimos tres muertes, por primera vez en 13 años de mediación. El trabajo que realizó la oficina no solo ayudó a aclarar los hechos, sino que además permitió bajar el nivel de tensión política y evitar un escalamiento y continuar con el proceso y el diálogo. Ha sido fundamental.

[...] Además España es fundamental en proyectos de reasentamiento de comunidades. Por ejemplo en Santa Rosa, con más de 150 personas, se mejoró la calidad de vida y se respetó la dignidad de este grupo y se quitó un obstáculo en el proceso. En esos dos puntos, ha jugado un papel fundamental.

MAPP Colombia

[...] Es un proyecto que tiene presencia territorial en toda Colombia, y que aparte de lo que pueda haber hecho en términos de desarme, reinserción de los ex combatientes a sus comunidades, desmovilizar cerca de 30.000 paramilitares, reconciliación..., ha dejado un legado de una organización territorial que creo que va a ser de utilidad si hay un acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC. Va a ser difícil que esa estructura pueda ser ignorada [...], ahí la contribución ha sido básica.

[...] La OEA aporta un valor especial, porque no hay otro organismo imparcial externo, que haga funciones de mediación o evaluador, según una resolución de su consejo permanente. [...] Aquí es mucho más flexible y las intervenciones son mucho más rápidas, lo que le dota de ventajas operativas.

En cuanto a la MAPP, por varios años [España fue] uno de los más grandes contribuyentes [...]. España ha sido muy solidaria en apoyo político, socios muy cercanos a la misión, en aportación de conocimiento. Hay funcionarios españoles en la misión, la AECID y la embajada siempre están dispuestas a ayudar.

PUICA

Todo el trabajo que se hace en materia de registro civil. Es clave porque el tema de registros civiles, de la identidad civil, como que nadie se acuerda, pero es fundamental para el ejercicio de los derechos. La democracia en cuanto a sistema que permite el ejercicio de derechos no puede entenderse sin una institución robusta de registro. "Estamos llenando un nicho del que en realidad se habla poco, además es de las poquitas cosas que hace la OEA que realmente le transforma la vida a la gente en el terreno. Es un proyecto extraordinario". No hay otro organismo que haga eso, y gracias al fondo español, hay una línea de registro hospitalario y ahora muchos países lo quieren tener. Y tenemos mucha demanda para replicarlo.

Además los países beneficiados por el PUICA están felices, lo que no siempre pasa. Y es sostenible, porque se apoya a la entidad nacional, se les enseña cómo poner en marcha la oficina, pero luego la autoridad nacional lo absorbe y lo mantiene. Es lo que ha pasado en El Salvador y Guatemala.

Se puede decir cuántas personas se han inscrito. Es un proyecto muy tangible. El 9% de los niños (de 0 a 5 años) todavía no tienen registro de nacimiento. En 2008, la cifra era del 18%.

Trabajan en registro hospitalario (oficinas registrales en aulas de maternidad) para inscripción de nacimientos; campañas móviles de registro; reconstrucción de documentos e interoperabilidad (no tenían base de datos digitalizada). Ahora van a pasar al tema de protección de datos.

OEA proporciona la estrategia, da credibilidad, actúa como fondo semilla, y el Estado pone dinero e interés porque la OEA está ahí. No harían caso al jefe de registro civil que les pidiera recursos. Lo mismo pasa en registro hospitalario donde todos los alcaldes tienen que estar de acuerdo en montar la oficina en los hospitales. Ellos acompañan a las instituciones, les dan credibilidad... La institución no espera que PUICA llegue y se vaya, sino que se quede la metodología y que se aplique después.

El FEPO ha sido importante para apoyar el programa de registro civil.

SAPEM

“Permitió crear una unidad de análisis en la Secretaría, cosa que no había antes. Es un tipo de proyecto que otros donantes no financian, porque otros donantes quieren ver cosas en el campo o más específicas, y esto era un fortalecimiento de la OEA y ha sido vital, ha sido esencial para intervenciones en crisis, para enmendarlas, para prevenir, ha sido vital el fondo español y la forma en que uno se podía manejar dentro del FEPO, porque por más que se establecían los objetivos y los resultados, siempre se ha podido tener cierta flexibilidad, porque nunca se sabía dónde iba a ser la crisis, y el FEPO ha sido muy importante para darnos esa flexibilidad.”

Hace 5 años no existía capacidad institucional para darle seguimiento político a los países y una organización que tiene en su mandato la promoción y defensa de la democracia, no contaba con capacidad para alertar o prevenir oportunamente. Se ha llenado un vacío muy importante, se ha construido un sistema de análisis, herramientas que se aplican a 13 países en función nivel de riesgo; se ha consolidado un equipo de especialistas... Todo esto no existía antes.

Entre los resultados, se ha conseguido alertar sobre al menos 14 crisis intraestatales y se ha dado seguimiento al menos a 3 crisis entre países.

Un resultado no intencionado es que ha resultado útil para las misiones de observación electoral, para misiones especiales... Nuestros especialistas dan apoyo a representantes especiales para liderar alguna misión, brindan contexto político a proyectos de gestión pública eficaz...

“Si no fuese por España no tendríamos un sistema de análisis político en la OEA. Punto.”

Seguridad Pública

Los países gastan mucho en sus estadísticas y se comprometen en seguridad pública. Hay un esfuerzo grande.

En seguridad cibernética gracias a España se pusieron en marcha grupos en varios países sobre estrategia de seguridad y ciber-defensa. Con escasos recursos, se empezó una inversión [...] en Colombia, que ahora es política integral del Estado.

En el observatorio de criminalidad en 2009, cuando empezaron, sólo cuatro países informaban datos según “Tendencias de la criminalidad” (indicadores ONU). Con el FEPO empezaron a realizar entrenamientos del personal y sensibilización a los países para que construyeran esa encuesta. Fue fundamental para financiar y crear conciencia en los países sobre la utilidad de esos datos: les permite orientar sus políticas, comprenden mejor sus datos y las situaciones. Se elaboraron informes, se celebraron seminarios, se realizó fortalecimiento de equipos y hubo trabajo común con el Banco Mundial, el BID, etc. Fue resultado del apoyo de España.

Lo que nosotros tenemos que hacer es presentar paquetes más integrales, con un sentimiento más programático, que facilitaría a España evaluar y orientar. Hemos trabajado de forma muy dividida, observatorio, desminado, CICTE, etc. De este modo perdemos impacto.

Ya no trabajan “desminado” sino “reducción de la violencia”. Y sobre violencia armada e implícita, pueden actuar. Destrucción o marcaje de armas, y trata de personas, producir comunidades seguras sin miedo por minas, etc.

8.2. Fichas elaboradas a partir de las evaluaciones

A continuación se presentan las fichas elaboradas a partir de los hallazgos y/o conclusiones de las evaluaciones realizadas en el marco del DPE. Se ha optado por separarlas en tres bloques, cada uno de los cuales proporciona la siguiente información:

- ☐ En primer lugar, se incluye una ficha identificativa, donde se incluye la denominación de la evaluación, la fecha de entrega, según lo que figura en el informe final, los proyectos



analizados, su marco temporal y la aportación del FEPO y una breve descripción del objeto de evaluación. Su utilidad es servir de referencia al resto de las fichas, sin multiplicar la duración del documento. Todo ello se incluye tal y como figura en el informe de la evaluación, lo que significa que el nivel de detalle es heterogéneo.

- En el segundo bloque de fichas se han incluido las principales conclusiones y recomendaciones en relación con el diseño y la gestión basada en resultados de los proyectos evaluados. Se ha confeccionado un modelo general que incluye los siguientes apartados: cadena de resultados, diagnóstico/análisis de situación, formulación de resultados e indicadores, estrategia de intervención, seguimiento, presentación de informes, evaluación y temas globales. No obstante, no todas las evaluaciones contienen la misma información y, en consecuencia, cada ficha se ha adaptado al caso particular.
- El tercer y último bloque contiene las conclusiones contenidas en las evaluaciones, en relación con el desempeño y eficiencia de los proyectos, su eficiencia y sostenibilidad, así como los resultados no esperados que se detectaron en las evaluaciones.

El orden de presentación elegido es cronológico, según la fecha que figura en el informe final, según le ha sido facilitado al equipo evaluador. Para finalizar, se desea mencionar que no todas las evaluaciones cuentan con el mismo alcance, estructura ni rigor y que por tanto las diferencias en las fichas que se incluyen son notables.

8.2.1. Fichas identificativas

Informe de Evaluación Intermedia-Proyectos de Fortalecimiento de los Sistemas de Registro Civil. Fases I y II

Fecha finalización	Unidad Ejecutora	Alcance de los pytos.	Proyectos analizados
Junio 2010	PUICA	2007-2010 1,48 mill. USD	Identidad, registro y participación (Bolivia, Perú y Guatemala) Fortalecimiento de los sistemas de registro civil y desarrollo de herramientas prácticas (Guatemala y El Salvador)
Descripción	Proyectos desarrollados en el marco del Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA) con objeto de fortalecer los sistemas y mecanismos de registro civil e identificación para asegurar el reconocimiento del derecho a la identidad civil de todas las personas en la Región. Los proyectos están orientados al fortalecimiento institucional y a elevar la calidad y las capacidades de las entidades nacionales de registro civil. No obstante, el énfasis ha estado en la atención a poblaciones en situaciones de alta vulnerabilidad socioeconómica, en zonas rurales, indígenas y de afro-descendientes con bajos niveles de cobertura de los servicios públicos esenciales. Los proyectos se han desarrollado en Bolivia, Perú, Guatemala y el Salvador y para cuya implementación han contado desde el 2007 con una financiación del FEPO de 1,48 millones de dólares.		

Evaluación de una muestra de proyectos del Sector de Derechos Humanos

Fecha finalización	Unidad Ejecutora	Alcance de los pytos.	Proyectos analizados
Septiemb. de 2010	CIDH y Corte IDH	2007-2010 9 mill. USD	CDH 0606. Proyecto de Fortalecimiento de capacidades de protección y promoción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) CDH 0702. Proyecto Sistemas de Información para el Manejo de casos individuales de derechos humanos

			<p>CDH 0607. Fortalecimiento de la acción jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Etapa I</p> <p>CDH 0701. Fortalecimiento de la acción jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Etapa II</p> <p>CDH 0608. Corte Itinerante. Etapa I</p> <p>CDH 0703. Desafío de la Igualdad de Género.</p>
Descripción	<p>Los proyectos analizados son iniciativas vinculadas al fortalecimiento institucional de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el caso de la primera institución los proyectos apuntan a la reestructuración de la Secretaría Ejecutiva en términos de la especialización de funciones por etapa procesal, así como a la asignación de responsabilidades por equipos y adopción de sistemas de gestión de rendimiento. En cuanto a la Corte IDH, el apoyo ha estado centrado tanto en fortalecer la capacidad de la institución para atender de forma eficiente y sostenible el creciente número de casos que recibe, como en mejorar la provisión de justicia y el conocimiento de las decisiones de la Corte.</p> <p>Por último, se plantea el análisis de un proyecto relacionado con funciones clásicas del CIDH, la generación de estándares. En este caso, el Fondo apoyó la generación de nuevos estándares que guiaran acciones estatales para superar los obstáculos que las mujeres enfrentan en la protección efectiva de sus derechos económicos y sociales, libre de discriminación.</p>		

Informe Final de la Evaluación de los Efectos Directos del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales en Paraguay

Fecha finalización	Unidad Ejecutora	Alcance de los pytos.	Proyectos analizados
Diciembre 2011	SAJ_PIFJ	2008-2011 Más de 2 mill. USD	<p>ILA-0702. Establecimiento del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales en Paraguay</p> <p>ILA-0801. Expansión del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales en Paraguay</p> <p>ILA-0902. Proyecto de Expansión Regional del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales en Paraguay, Panamá y otras acciones (no finalizado en el momento de la evaluación)</p>
Descripción	<p>Los proyectos evaluados se enmarcan en el Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales, iniciativa que promueve un modelo de intervención administrado por el Poder Judicial que brinda acceso a la justicia a quienes habitan en áreas rurales aisladas. El Fondo ha apoyado al Programa de modo constante desde el año 2006.</p> <p>Los proyectos se han encaminado a mejorar el nivel de acceso a justicia en dos países de la región, extendido y consolidado el servicio de facilitadores judiciales en ocho departamentos en Paraguay, e iniciando la instalación de los servicios en cuatro provincias de Panamá</p>		

Evaluación del proyecto "Promoción de la Participación y de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de las Américas"

Fecha finalización	Unidad Ejecutora	Alcance de los pytos.	Proyectos analizados
Octubre de 2011	Varias	2007-2011 1,4 mill. USD	OSG 0601. Promoción de la Participación y de los Derechos Humanos en los Pueblos Indígenas de las Américas
Descripción	<p>Proyecto planteado con objeto de mejorar el funcionamiento de las áreas de la OEA que trabajan en la promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Dicho de otro modo, que la "OEA cuente con un mecanismo efectivo de participación, consulta, asesoramiento y promoción de los derechos de los Pueblos Indígenas". El proyecto se planteaba avanzar en cuatro líneas: i) fortalecer el proceso de negociación de una posible Declaración de Derechos Indígenas por parte de la OEA; ii) desarrollar una Estrategia de participación de los pueblos indígenas en la OEA ; iii)</p>		

	fortalecer la Relatoría Especial sobre los Derechos de los pueblos Indígenas de la CIDH; y iv) difundir información sobre los derechos de los Pueblos Indígenas en la Región.
--	---

Evaluación de la eficacia de los proyectos dirigidos al fortalecimiento de los sistemas electorales de los estados miembros			
Fecha finalización	Unidad Ejecutora	Alcance de los pytos.	Proyectos analizados
Marzo 2012	DECO	2006-2011 Aproximadamente, el 60% de la contribución del FEPO en esta materia en el periodo (3,6 mill. USD)	SPA 0624 ^a . Análisis Estratégico-Electoral en las Américas SPA 0624B. Programa de Monitoreo y Observación Técnica en la Incorporación de Nuevas Tecnologías en los Procesos Electorales SPA 0712. Fortalecimiento de Sistemas y Procesos Electorales en Etapas Post-Electorales. SPA 0713. Fortalecimiento de la Capacidad Instalada de las Autoridades Electorales del Hemisferio SPA 0714. Fortaleciendo la Reforma de Financiamiento Político y su Aplicación en las Américas. SPA 0718. Fortalecimiento del Proceso Electoral y Sistemas Registrales del Tribunal Electoral de Panamá. SPA 0810. Mejorando la Capacidad Institucional de las Autoridades Electorales del Hemisferio. SPA 0918. Implementación y Documentación de Sistemas de Gestión de Calidad en Autoridades Electorales de Perú y México
Descripción	Para la elección de los proyectos a utilizados como muestra se tuvo como criterio que fueran representativos de los tres periodos del ciclo electoral (pre-electoral, electoral y post-electoral) y que diesen cuenta del tipo de capacidades que la cartera de proyectos procuraba fortalecer (individuales, organizacionales y de entorno institucional) . En términos presupuestario, el FEPO ha contribuido a acciones en el área electoral con algo más de 3,6 millones de dólares, de los cuales el total de los proyectos evaluados representan casi el 60% del presupuesto del Fondo destinado a esta temática.		

Evaluación de la eficacia de una muestra de proyectos de la Comisión Interamericana de Mujeres financiados por el FEPO			
Fecha finalización	Unidad Ejecutora	Alcance de los pytos.	Proyectos analizados
Septiemb. 2012	CIM	2008-2012 Más de 1,5 mil USD	CIM0701. Integración de políticas y programas de VIH y Violencia contra la Mujer desde el Enfoque de Derechos Humanos en Centroamérica CIM0802. Estrategias para promover la participación política de la mujer en el sistema electoral. Primera etapa: la Región Andina CIM0903. Desarrollo de Capacidades para el Liderazgo y la Incidencia en las Políticas Públicas para la Igualdad de Género
Descripción	Son tres proyectos de temáticas diversas, aunque orientadas a incidir en el diseño de políticas públicas que atiendan las demandas específicas de las mujeres y la promoción de la equidad de género. El proyecto 903 fue el dotado de mayor presupuesto y fue destinado a fortalecer las capacidades de liderazgo para impulsar la igualdad de género en los procesos de conformación de las políticas públicas en la Región. Por otro lado, el proyecto 701 se orientó a impulsar en Centroamérica modelos integrados de atención del VIH y violencia contra las mujeres desde la salud pública y la iniciativa 802 a incidir en el consenso de una estrategia que permitiese la implementación del sistema de cuotas electorales de género en la región andina.		

Evaluación de la Eficacia de un Grupo de Proyectos en Apoyo al Sistema de Análisis Político y Escenarios Múltiples (SAPEM)			
Fecha finalización	Unidad Ejecutora	Alcance de los pytos.	Proyectos analizados
Diciembre 2012	SAP/DS DME	2006-2010 2 mill. USD	SAP 0602. Implementación de la Metodología de Análisis de Múltiples Escenarios SAP 0715. Sistema de Análisis Político y Escenarios Múltiples SAP 0921. Apoyo a la Gestión de los Gobiernos Democráticos
Descripción	El SAPEM va dirigido a dar seguimiento a los acontecimientos político-institucionales en varios países de la región. Los tres proyectos evaluados recogen la evolución histórica y el desarrollo del sistema desde la primera implementación de su metodología de análisis hasta su aplicación como herramienta para llevar a cabo un seguimiento sistematizado y estandarizado de la coyuntura y los procesos políticos de los países de la Región. Asimismo, el SAPEM (ahora SAPP) se dirige a mantener oportunamente informadas a las autoridades de la Secretaría General sobre la situación de los países bajo seguimiento y de las potenciales crisis político-institucionales		

8.2.2. Elementos relacionados con el diseño y la gestión basada en resultados

Informe de Evaluación Intermedia-Proyectos de Fortalecimiento de los Sistemas de Registro Civil. Fases I y II	
A. Cadena de resultados	El propósito formulado era adecuado para propiciar la finalidad, pero ésta tendía a ser demasiado ambiciosa y no se derivaba lógicamente de las carencias que exigían fortalecer los mecanismos de registro.
B. Diagnóstico/ /Análisis situac.	El diseño debió basarse en un diagnóstico más próximo a la problemática de las localidades a beneficiar y de los procesos técnicos e institucionales asociados a los mecanismos de registros que se buscaba fortalecer, así como de las características de las instituciones y organizaciones involucradas en la ejecución del proyecto. Se presentaban deficiencias en la identificación y clarificación de la problemática a atender. Se presentaban imprecisiones, confusiones y líneas-miembros para el desarrollo de las actividades, que no guardaban relación lógica con el propósito y con la delimitación del ámbito del proyecto. Esas imprecisiones contribuyeron a que, diferentes actores involucrados, asumieran propósitos disímiles, y en algunos casos, confusos. Se debe incorporar la descripción sistemática de la línea base de las capacidades de desempeño del personal y de las condiciones institucionales en las que desarrollan sus funciones los responsables que prestan el servicio (E).
C. Formulación resultados e indicadores	Los productos eran adecuados para generar el propósito pero se observaron inconsistencias en algunos de ellos y también en algunos indicadores. Ello provocó: i) privilegiar indicadores y actividades no vinculados al componente central; ii) un seguimiento que no registraba la riqueza de las prácticas y los procedimientos desarrollados en la ejecución del proyecto; iii) se presentaban indicadores y actividades fuera del ámbito del proyecto, lo cual le sumaba complejidades y confusiones al monitoreo de la ejecución.
D. Estrategia intervención	Las deficiencias del diseño de los proyectos no permitieron estructurar una adecuada lógica de la intervención, que asegurara la consecución de los propósitos de fortalecer los sistemas y los mecanismos del registro civil. Es necesario reformular el enfoque y clarificar la lógica de las intervenciones, apoyándose en las experticias y aprendizajes acumulados en las fases ejecutadas de los proyectos Siguiendo las pautas del programa PUICA, se requiere formular un proyecto para cada país y un proyecto para promover la cooperación regional e internacional entre Estados miembros y entre los actores nacionales e internacionales de cooperación.

E. Seguimiento	Al intentar coordinar, monitorear y evaluar la intervención con el marco lógico diseñado, se descuidaba la atención de los procesos claves y se desconocían los aportes más relevantes, alcanzados en el desempeño y en los resultados generados.
F. Presentación Informes	Se detectaron deficiencias en la presentación de cuentas e informes financieros y de gestión y en la coordinación administrativa: i) en los informes de gestión no se presentaban de manera explícita las situaciones, prácticas y aspectos claves, que permiten captar la metodología aplicada, valorar los aportes de la experiencia, e identificar las dificultades y fallas afrontadas en el desempeño del proyecto; ii) el modelo utilizado para la presentación de informes se considera demasiado esquemático, lo cual obligaba a omitir información sobre los procesos y no se informaba sobre los aspectos claves de las formas de diseñar, desarrollar y validar el modelo de gestión del registro civil en zonas de alta vulnerabilidad. En algunos reportes la abundante documentación presentada se realiza de manera fragmentada, sin lograr mostrar con la suficiente claridad la magnitud de los resultados y efectos generados. En algunos informes se observa que los resultados son presentados sin establecer la debida relación con las pautas enunciadas en la matriz del marco lógico (MML). Esto desvela la necesidad de que los diferentes actores adquieran una mayor apropiación del IPEP.

Evaluación de una muestra de proyectos del Sector de Derechos Humanos	
A. Cadena de resultados	<p>Esta evaluación no presenta resultados consolidados que engloben los proyectos. Los hallazgos en relación con este mismo aspecto al nivel de los proyectos fueron:</p> <p>El encadenamiento de resultados constituye un punto de potencial mejoramiento y se recomienda el cambio de enunciados tanto del propósito como del fin, de manera que les “se baje un nivel”.</p> <p>No hay cadena de resultados, dado que el proyecto se estructuró siguiendo la dinámica del flujo administrativo interno. Por este motivo los productos esperados son enunciados de etapas procesales que siguen un procedimiento interno. Las actividades son una desagregación (pasos) de dichas etapas.</p> <p>La presencia de un solo producto impide establecer correspondencias causales. Esta iniciativa no reúne en su diseño metodológico los requerimientos para ser denominada y administrada como un proyecto. Se plantea como un producto único, al cual se le atribuye una serie de 24 actividades. Este tipo de planteamiento invalida cualquier forma de encadenamiento de resultados.</p> <p>En el encadenamiento de productos a propósito, se observa una ruptura de la lógica interna del proyecto, al coexistir bajo un mismo propósito tres productos relativos al mejoramiento de capacidades, y otro más relacionado con el mejoramiento del acceso al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.</p> <p>Inconsistencia en la cadena de resultados: i) el enlace entre productos y propósito, no satisface las condiciones de necesidad y suficiencia; ii) los productos no deben ser actividades, sino eslabones que conducen a la obtención del propósito.</p> <p>La propuesta de proyecto no reúne condiciones de diseño que faciliten de manera ordenada y rigurosa su proceso de gestión y de obtención de logros.</p>
C. Formulación resultados e indicadores	<p>En el plano de los productos, podrían recuperarse indicadores sensibles de eficiencia, para los cuales se dispone de información de respaldo. Se mencionan un total de 11 indicadores Debilidades respecto a la validez y pertinencia de los indicadores que no resultan suficientes para calificar los logros que se definieron. Algunos indicadores planteados a la altura de productos corresponden más a actividades que a logro de los productos.</p> <p>Debilidades e inconsistencias metodológicas en el diseño de la propuesta: a) enunciado de propósito ambicioso, que no logra expresarse como transformación buscada, a partir de los indicadores establecidos; b) enunciado de productos corresponde a actividades; c) enunciados de metas a la altura de producto que son una re-declaración de los productos.</p>

	Desde una perspectiva metodológica, se requiere redefinir el propósito, el fin y los indicadores básicos del proyecto.
D. Estrategia intervención	En su diseño lógico, el proyecto presenta insuficiencias relacionadas con el manejo de indicadores, línea de base y obtención de metas. Por ejemplo, a partir de los informes de avance del proyecto, se da cuenta de información que no necesariamente corresponde con las unidades de medición que se plantean, tanto a nivel de propósito como de producto. La información suministrada en el documento de proyecto, denota escaso conocimiento de la herramienta Marco Lógico, expresado en: i) indicadores inapropiados, referidos a actividades y no a unidades de medición; b) marcos de tiempo imprecisos; c) consideraciones de supuestos innecesarios; d) medios de verificación inexistentes, y; e) productos que no satisfacen condiciones necesarias y suficientes para la obtención del propósito. Entre los diferentes proyectos hay asimetrías relacionadas con los procesos de concepción y diseño de los proyectos y con la capacidad de demostración de los efectos o resultados que se busca alcanzar en el mediano plazo o al finalizar el proyecto.
E. Seguimiento	A partir de los informes de avance del proyecto, se da cuenta de información que no necesariamente corresponde con las unidades de medición que se plantean, tanto a nivel de propósito como de producto Las herramientas de planificación tales como la matriz de monitoreo y evaluación y los reportes narrativos de seguimiento del proyecto no logran recoger la riqueza de las acciones ni la pertinencia de la intencionalidad buscada por la Relatoría de la Mujer en esta propuesta
F. Presentación Informes	Los mecanismos de reporte de avance de los proyectos (IPEP) no reflejan con claridad la evolución de un proyecto. A menudo son re-declaraciones de informes narrativos disímiles entre sí, que no facilitan las funciones del monitoreo ni el establecimiento de medidas correctivas.

Informe Final de la Evaluación de los Efectos Directos del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales en Paraguay

A. Cadena de resultados	En la relación causal productos–propósito–finalidad se presentan serias dificultades para captar la secuencia lógica entre esos eslabones, debido a las imprecisiones y deficiencias del diseño. Sin embargo, se señala la capacidad de las actividades diseñadas para garantizar los productos esperados.
B. Diagnóstico/ /Análisis situac.	Se observan deficiencias considerables relacionadas con: i) la falta de una adecuada exposición del problema a atender; ii) la falta de precisión en la identificación de los efectos esenciales que la intervención debería generar. Los estudios para la determinación de la línea base de los proyectos, presentan debilidades: los énfasis de la información recolectada no guardan relación con los indicadores establecidos en la matriz de marco lógico (MML) de los proyectos; no se presenta la metodología utilizada para la selección de la muestra de la población a consultar: no se puede determinar si la información recopilada es representativa y si se trata de una muestra diseñada con la adecuada consistencia estadística.
C. Formulación resultados e indicadores	Se observaron deficiencias considerables en la formulación de los indicadores asociados a la finalidad y el propósito. Estos se limitan a la medición de productos, y no expresan las situaciones o cambios a generar que permitan elevar el acceso a la justicia en el mediano y largo plazo.
D. Estrategia intervención	Al no contar con la adecuada sistematización de la experiencia y la delimitación de los resultados más significativos y demostrables, no se puede comunicar con la debida claridad la lógica y los efectos esenciales de la intervención. No es posible identificar los efectos esenciales que se pretendían alcanzar con la intervención ni captar la concepción sobre acceso a la justicia asumida en la formulación de los proyectos.

E. Seguimiento	En los estudios de la línea de base y en los reportes de ejecución: i) se tiende a asignar a la intervención múltiples efectos no coincidentes con los indicados en los proyectos; ii) se presenta información con escasa consistencia metodológica, lo cual antes que clarificar los efectos esenciales a alcanzar, genera una mayor confusión y dispersión al momento de registrar la información y evaluar las experiencias.
F. Presentación Informes	Los reportes de ejecución presentan deficiencias que no permiten comunicar las bondades de la experiencia. Generalmente, no se comunican las complejidades de las dinámicas y procesos de la intervención, debido a que no se expone con claridad el modo cómo se produce la experiencia, las formas o procesos del establecimiento, la expansión y consolidación del servicio de facilitadores judiciales

Evaluación del proyecto "Promoción de la Participación y de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de las Américas"

C. Formulación resultados e indicadores	Los indicadores utilizados -y por extensión el propósito general del proyecto- han sido meramente procedimentales. El proyecto fue diseñado para entregar productos más que para cumplir con objetivos sustanciales.
F. Presentación Informes	Déficit en la entrega de informes de gastos por falta de coordinación entre las entidades ejecutoras.
H. Temas generales	Es indispensable fortalecer el aspecto de planificación y ejecución del proyecto.

Evaluación de la eficacia de los proyectos dirigidos al fortalecimiento de los sistemas electorales de los estados miembros

A. Cadena de resultados	Los documentos de proyecto muestran una explicación clara, bien especificada y justificada de los aspectos claves de los proyectos, sin embargo, los marcos lógicos transmiten una cadena de resultados que no refleja dicha lógica causal.
B. Diagnóstico/ /Análisis situac.	No hay evidencia de análisis de riesgo ni estrategias para su mitigación, aun cuando los supuestos de los proyectos deberían reflejar los resultados de los análisis de los involucrados y de los problemas y ser lo suficientemente precisos para que puedan ser monitoreados y gestionados. A nivel de efecto directo no se incluyen datos de la línea de base y ni planes para recoger dicha información al comienzo de la ejecución del proyecto (E).
C. Formulación resultados e indicadores	Los proyectos están bien diseñados a nivel de actividades y productos, pero con déficit en la precisión de los efectos directos e impactos. Los productos y actividades están bien conceptualizados, si bien se expresan como resultados obtenidos durante la ejecución. Tal y como están expresados algunos productos corresponden más bien a efectos directos por encerrar cambios de comportamiento organizacional e individual. Estos resultados se encontrarían en un nivel equivocado. Se detecta debilidad en la formulación de indicadores a todos los niveles: a nivel de productos y actividades, a nivel de efectos directos y a nivel de impacto/fin. En general no cumplen con los criterios de cantidad, calidad y tiempo (CCT) y existe confusión en su formulación y en el nivel al que deben corresponder. Cuando los marcos lógicos incluyen indicadores de Impacto/Fin, son demasiados amplios, no son verificables en términos de CCT y no tienen relación directa y específica con indicadores en los planes electorales nacionales, etc.
D. Estrategia intervención	La ausencia de una estrategia de intervención explícita no posibilita determinar en qué medida los proyectos corresponden a las prioridades estratégicas de la Secretaría General. Esta ausencia en la práctica afecta la clarificación de objetivos a corto, mediano y largo plazo y al establecimiento de prioridades. Y también influye en que no se desarrollen criterios específicos

	para decidir dónde ejecutar los proyectos, en qué tipos de fortalecimiento de capacidades enfocarse, o cuáles beneficiarios escoger.
E. Seguimiento	<p>Las prácticas de gestión de la OEA no proveen información suficiente para la buena aplicación de un sistema de monitoreo del avance general de las iniciativas.</p> <p>La mayoría de los proyectos no cuenta con indicadores bien especificados y esenciales para establecer un sistema de monitoreo y evaluación apropiado. (C)</p> <p>Las oficinas de la OEA en los países puede contribuir a mejorar la calidad del diseño, la gestión y administración de proyectos y la comunicación, promovería la resolución de problemas y facilitaría el seguimiento y la evaluación. No contar con las oficinas de la OEA en los países, puede estar afectar la eficiencia y la calidad general de la gestión (D)</p>
F. Presentación Informes	<p>Las herramientas de rendición de cuentas, incluido el IPEP y la plantilla de informe narrativo, si bien están establecidos y son utilizados, la mayoría de los documentos entregados al equipo de evaluación estaban incompletos y no proporcionaban la información necesaria para tener una rendición de cuentas en buen estado (E).</p> <p>Los IPEP y los informes narrativos no se utilizan como herramientas de gestión, de seguimiento y de evaluación: aunque la información proporcionada por los IPEP y los informes narrativos sobre las actividades y los productos es en general de buena calidad, no dan cuenta sobre los resultados más allá de los productos.</p>
G. Evaluación	Si bien no se justificaría una evaluación para cada proyecto de asistencia técnica en pequeña escala, sería útil realizar evaluaciones formativas sobre el conjunto de los proyectos.
H. Temas generales	<p>La introducción de procesos de gestión orientada a resultado no ha significado en la práctica la aplicación sistemática de sus principios y herramientas.</p> <p>La calidad de la gestión y del diseño de los proyectos depende de las capacidades individuales del administrador del proyecto que se ve responsabilizado de aplicar, a su mejor capacidad y experiencia, los principios y herramientas de la gestión por resultados.</p> <p>Se evidencian lagunas organizativas en cuanto a una cultura de gestión de proyectos que obstaculiza la calidad general de la cartera de proyectos dentro de la SG/OEA. Se detecta la necesidad de armonizar la capacidad de la Organización en la gestión por resultados, sus principios y herramientas, como también mejorar su capacidad en monitoreo y evaluación, con el fin de mejorar la calidad general de la cartera</p> <p>GG/OEA todavía no ha desarrollado una teoría general del cambio o cadena de resultados que haría explícitos los supuestos claves que subyacen a su trabajo de desarrollo de capacidades en el campo electoral.</p>

Evaluación de la eficacia de una muestra de proyectos de la Comisión Interamericana de Mujeres financiados por el FEPO	
A. Cadena de resultados	<p>Cierta tendencia a concebir las intervenciones como una serie de actividades coherentes entre sí, que desembocan en un producto concreto. No parece haber una visión de intervención orientada a resultados, es decir, que esos productos generen cambios o efectos directos sobre un determinado colectivo meta y, a partir de ahí, contribuyan a paliar algún problema identificado en el contexto sobre el que se pretende incidir.</p> <p>Las debilidades en la coherencia interna de los proyectos se deben en parte a un inadecuado diagnóstico inicial que impide que se identifiquen adecuadamente los cambios o efectos que se pretende que el colectivo meta experimente (propósito del proyecto) a partir de los productos esperados. En consecuencia, los proyectos corren el riesgo de plantear cambios o efectos difíciles, cuando no imposibles, de alcanzar con la estrategia y los productos previstos.</p>
B. Diagnóstico/ /Análisis situac.	Los diagnósticos de partida sobre los que se sustentan las intervenciones son muy someros o genéricos con la consecuencia de que las intervenciones no se encuentran suficientemente justificadas.

	El colectivo beneficiario o destinatario directo de las acciones del proyecto tiene escasa relevancia.
D. Estrategia intervención	Los diseños/formulaciones finales no resultan suficientemente sólidas y presentan carencias importantes para la calidad de las intervenciones. Se cuestiona la pertinencia del diagnóstico realizado, dado que actividades clave no se llevaron a cabo o quedaron fusionadas con otras. Asimismo, se incorporaron actividades que facilitaban la ejecución presupuestaria aún cuando supusiera un cambio en el enfoque del proyecto.
E. Seguimiento	Se debilita la utilidad de los mecanismos estandarizados de seguimiento si estos dejan de aplicarse en los momentos previstos, con la debida diligencia, o dejando de cumplir su función de alertar sobre los problemas de ejecución al ofrecer una valoración del progreso en la ejecución y el logro no siempre realistas, ni todo lo precisas que sería deseable. Los Informes de Verificación que realiza el DPE no parecen tener incidencia en una mejor práctica de seguimiento. El seguimiento de los proyecto parece considerarse un requisito institucional y no un insumo para una gestión eficaz y orientada a resultados. Las reprogramaciones efectuadas no se han aprovechado para hacer una revisión más profunda del estatus del proyecto y reorientarlo según las dificultades encontradas.
F. Presentación Informes	Se observan mejoras en el seguimiento que se traduce en una mayor regularidad en los reportes y en proporcionar un mayor volumen de información, si bien aún queda pendiente la mejora de su calidad, relevancia y oportunidad
H. Temas generales	La concepción de un proyecto pertinente —en la línea de la estrategia de la institución, alineado con las políticas de los países implicados, y considerando adecuadamente los problemas y necesidades que se pretenden cubrir— es una condición necesaria pero no suficiente para un buen diseño. Si el leitmotiv del proyecto es contar con un/os determinado/s producto/s o realizar actividades singulares, la fórmula de proyecto no es la más adecuada ante otras alternativas como la cooperación entre pares o diversas fórmulas de asistencia técnica: servicios especializados para el fortalecimiento de capacidades institucionales, elaboración de productos o estudios, algunos de los cuales pueden formar parte del proceso de diagnóstico de una futura intervención más amplia, etc. La utilización del proyecto como ‘instrumento’ implica el cumplimiento de los elementos que inciden en su eficacia (conocimiento del contexto, implicación efectiva de las entidades socias, junto con su aval y compromiso institucional para el desarrollo y sostenibilidad de la intervención, conocimiento de la problemática del colectivo beneficiario) y a partir de ellos abordar los elementos, diseño y gestión por resultados, no por productos ni, obviamente, por actividades.

Evaluación de la Eficacia de un Grupo de Proyectos en Apoyo al Sistema de Análisis Político y Escenarios Múltiples (SAPEM)	
A. Cadena de resultados	El análisis de las MML de los proyectos muestran falta de claridad en la utilización del EML. El propósito de uno de ellos (la implementación de la metodología en 7 países) refleja el producto principal del proyecto y no el resultado esperado en el beneficiario directo al final del proyecto. (D) Si bien en las MML de los otros proyectos hay una cadena más lógica entre el fin, propósito y productos, en uno de ellos se presentan resultados e indicadores que confunden el alcance del proyecto y la relación entre el nivel intermedio del propósito/efecto y el nivel inmediato de producto.
B. Diagnóstico/ /Análisis situac.	Falta de claridad en la identificación de los beneficiarios directos e indirectos del proyecto.

C. Formulación resultados e indicadores	Se sugiere una mayor atención a los indicadores, medios de verificación y las metas sugeridos en las MML durante la ejecución del proyecto. La evaluación no identifica las razones de la falta de aplicación de los indicadores o si su aplicación no fue posible por no ser lo suficientemente precisos o por no contar con los medios para su verificación. (E)
E. Seguimiento	Se detecta la pertinencia de desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación interna que registre las distintas actuaciones institucionales de los especialistas del SAPEM (G)
F. Presentación Informes	Los IPEP e informes narrativos del proyecto no siempre reportan sobre cifras que coinciden con las fechas de inicio y finalización de los proyectos. Los formatos de los Informes de Progreso en la Ejecución de Proyecto (IPEP) aplicados en dos de los proyectos no facilitan la medición de los indicadores. Las personas responsables de la ejecución de los proyectos valoraron el avance hacia los indicadores con una auto-calificación del grado de avance (muy satisfactorio, satisfactorio, insatisfactorio, o muy insatisfactorio). Se recoge también que el IPEP fue ajustado y que, en la opinión de los evaluadores, ha mejorado durante la ejecución de uno de los proyectos gracias a la introducción de una meta para cada indicador y un espacio para describir el avance hacia esa la meta.

8.2.3. Elementos relacionados con los resultados de las líneas de proyectos

Informe de Evaluación Intermedia-Proyectos de Fortalecimiento de los Sistemas de Registro Civil. Fases I y II	
A. Desempeño de proyectos	Se logró desarrollar campañas móviles de registro civil en Bolivia, Perú y Guatemala, en las que se atendió a unas 11.407 personas y se comprobó que este mecanismo de registro fue efectivo en las localidades beneficiadas. Se efectuaron actividades de promoción y sensibilización del personal de las instituciones, de los dirigentes comunitarios y de la población en general; y se capacitó al personal de las instituciones y de las organizaciones comunitarias y gremiales involucradas en los proyectos. Se logró poner en funcionamiento el servicio de registro civil en dos hospitales de El Salvador, lográndose inscribir a unos 4.000 niños y se sensibilizó a unas 500 mujeres cada mes. Se elaboraron y publicaron 7 estudios o diagnósticos sobre el registro civil, se diseñaron y se publicaron 7 materiales o productos metodológicos y tecnológicos; y se participó en 9 eventos y foros internacionales de promoción de la cooperación regional en el área del fortalecimiento de los registros civiles.
B. Eficacia	El propósito del proyecto era fortalecer los sistemas y los mecanismos del registro civil. Los resultados obtenidos coinciden, en la mayoría de los casos, con los esperados, pero se limitan al desarrollo de experiencias piloto y al inicio de los servicios de dos modalidades o mecanismos de registro. Esos avances no han generado el fortalecimiento de los sistemas de registro y apenas se ha iniciado el proceso de implantación de dos mecanismos de registro. Sin embargo, se consiguieron los siguientes efectos: <u>Generación de dinámicas de inclusión de la población vulnerable.</u> Los ciudadanos, luego de conseguir su documento de identidad, pudieron acceder a actividades comerciales, puestos de trabajo, servicios educativos y beneficios de programas sociales, pues en las distintas actividades les exigen el mencionado documento. <u>Promoción de la participación ciudadana en torno al derecho de la identidad.</u> En la mayoría de los municipios atendidos, se logró incorporar en la promoción y en la ejecución del proyecto a los principales actores de la comunidad. Se aprovechó su capacidad de convocatoria y apoyaron en las campañas de sensibilización de la población. En la mayoría de los casos, se logró el apoyo de los miembros de esas organizaciones e instituciones, en la identificación de las personas no registradas e indocumentadas. <u>Generación de mejoras en los procesos y procedimientos del funcionamiento de los registros.</u> Se

	flexibilizaron los procedimientos y requisitos exigidos en la tramitación del certificado de nacimiento, lo cual ha contribuido a facilitar y agilizar los procesos de inscripción en el registro civil. De esa manera, se logró reducir los costos de los trámites, los costos de transporte, el tiempo requerido y se logró una mayor agilidad en la tramitación.
C. Sostenibilidad	El desarrollo de los proyectos presenta una sostenibilidad regular de los productos y resultados alcanzados: a pesar que en todo los países se cuenta con el apoyo del registro civil, de los gobiernos locales, de las organizaciones ciudadanas y de los beneficiarios, se presentan diferencias en las capacidades y potencialidades institucionales, financieras y técnicas, lo cual garantiza una mayor sostenibilidad en el caso de Perú, pero una sostenibilidad menos estable en Bolivia y en El Salvador, y una menor sostenibilidad, con altos riesgos, en el caso de Guatemala.
D. Resultados no esperados	Se ha logrado legitimar la intervención ante las instituciones responsables del registro civil de los cuatro países involucrados, así como también, ante los Alcaldes, los funcionarios de los registros, los educadores, los dirigentes comunitarios y las emisoras de radio, en treinta y tres municipios.

Evaluación de una muestra de proyectos del Sector de Derechos Humanos ⁶²	
A. Desempeño de proyectos	<p><u>P. de fortalecimiento de capacidades.</u> En general, han logrado el cumplimiento de las metas propuestas a la altura de los productos y algunas propias del propósito buscado.</p> <p><u>P. de fortalecimiento de capacidades de CIDH.</u> Los productos esperados constituyen enunciados de etapas procesales que siguen un procedimiento interno. Las actividades son una desagregación (pasos) de dichas etapas, por lo que constituyen tareas cotidianas.</p> <p><u>Sistema de Información para el Manejo de Casos.</u> Ha permitido el lanzamiento del módulo de digitalización de documentos y constituye “punta de lanza” en esfuerzos similares que se impulsan a nivel corporativo. Es una herramienta básica de incuestionable utilidad y una fuente de aprendizaje institucional. Por tratarse de un esfuerzo aislado de la iniciativa más amplia de fortalecimiento de capacidades de CIDH, se incurre en costos de tramitología, diseño y seguimiento, que minimizan su racionalidad.</p> <p><u>P. de mejoramiento del acceso al Sistema Interamericano.</u> Para el caso de la Corte Itinerante, los recursos se destinaron a cubrir los costos de desplazamiento y organización de las sesiones extraordinarias; para el del proyecto de Desafío de la Igualdad de Género, las actividades se llevaron a cabo conforme a la intencionalidad buscada de producir un documento con recomendaciones para los Estados.</p>
B. Eficacia	<u>P. de fortalecimiento de capacidades.</u> Se advierten insuficiencias y asimetrías relacionadas con la mayor o menor capacidad de demostración de los resultados que se busca alcanzar en el mediano plazo o al finalizar el proyecto.
C. Sostenibilidad	<p><u>P. de fortalecimiento de capacidades.</u> Las transformaciones a lo interno de la CIDH, no habrían sido posibles sin la financiación de la cooperación internacional y el sostenimiento de la capacidad de operación actual dependerá en gran medida de los recursos no convencionales proporcionados por la cooperación internacional. En la esfera técnica, se han puesto en marcha dos mecanismos para evitar que el atraso procesal vuelva a presentarse: procedimiento de identificación y clasificación de peticiones (pre-screening) y procedimiento “per saltum”.</p> <p><u>Sistema de Información para el Manejo de Casos.</u> Previsión de incorporación absoluta de los costos de mantenimiento del sistema al presupuesto regular.</p> <p><u>P. de fortalecimiento de capacidades de CIDH.</u> La Corte IDH garantiza la sostenibilidad de los logros obtenidos mediante la incorporación de medidas y procedimientos técnicos: manejo de un instructivo sobre mecanismos eficaces de supervisión de cumplimiento de sentencias, una base de datos que permite dar seguimiento a su cumplimiento, acciones de intercambio y</p>

⁶² Esta evaluación no presenta conclusiones globales, sino que juxtapone los resultados de los distintos proyectos evaluados.

	<p>difusión de jurisprudencia con tribunales de los Estados de la región y acciones de capacitación a funcionarios del área legal en materia de Derecho Comparado. En términos presupuestarios, alto grado de dependencia de los recursos externos.</p> <p><u>P. de mejoramiento del acceso al SIDH.</u> Desde el punto de vista presupuestario, la totalidad de los recursos fueron destinados a cubrir los costos de viaje, alojamiento y organización de las sesiones itinerantes fuera de la sede. Desde la perspectiva programática, las sesiones itinerantes permiten agilizar el proceso de resolución de casos, en la medida en que son conocidos en un plazo más corto del que tarda el proceso normal de sesiones ordinarias. Además, se incrementa la cantidad de semanas anuales en que ordinariamente se reúne la Corte.</p>
D. Resultados no esperados	<p><u>P. de fortalecimiento de capacidades.</u> Obtención de aprendizajes respecto a la adopción de una cultura de gestión por resultados; depuración de indicadores de desempeño; cambios metodológicos y tecnológicos que han logrado dinamizar los procedimientos; se cuenta con un Manual de Procedimientos y nuevos formatos de consignación de información sobre medidas cautelares; se ha incrementado la celeridad del manejo de información y se ha mantenido una base de datos que centraliza el registro de la información sobre la totalidad de asuntos que ingresan al sistema.</p> <p><u>P. de mejoramiento del acceso al SIDH.</u> Puesta en marcha de iniciativas locales en los países, que contribuyen a la motivación del mejoramiento del acceso al SIDH: eventos complementarios, programa de capacitación en el SIDH para Defensores Públicos en Uruguay en México. Puesta en la agenda política ciudadana de tópicos relativos a la defensa y promoción de los derechos humanos. A juicio de algunos informantes, semejantes debates no se habrían dado a no ser porque la opinión pública en general sabe qué es la Corte IDH.</p>

Informe Final de la Evaluación de los Efectos Directos del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales en Paraguay	
A. Desempeño de proyectos	<p>En Paraguay en cuatro años y con 12 promotores del programa, se ha logrado una cobertura en 91 municipios, con un servicio prestado por 1.147 facilitadores, que han logrado prestar 13.819 servicios y capacitar a 103.149 ciudadanos. En Panamá, en tres años y con 2 promotores, se ha logrado una cobertura en 48 municipios, con un servicio prestado por 644 facilitadores, que han logrado prestar 4.620 servicios y capacitar a 103.614 ciudadanos.</p> <p>En el desarrollo del diplomado se graduaron 350 operadores de justicia, de Nicaragua, Paraguay y Panamá y se ha logrado acuerdos de alianzas con universidades de los tres países.</p>
B. Eficacia	<p>Excelente efectividad en Paraguay y Panamá, pero no tanto en la intervención del diplomado. Se generaron efectos que mejoran el acceso a la justicia en las comunidades beneficiadas. En Paraguay, se demostró que existen diferencias significativas en los efectos en las poblaciones beneficiadas y no beneficiadas con el servicio de facilitadores judiciales. Entre ellos: el número de necesidades jurídicas expresadas por los ciudadanos y el de solicitudes de ayuda presentadas por los ciudadanos para atender la situación o necesidad jurídica, la proporción del número de ciudadanos que conocen la oferta de los servicios jurídicos de los principales operadores de justicia, que expresan estar seguros que los operadores de justicia los atenderán de forma rápida y oportuna y que manifiestan sentir confianza en el sistema de justicia.</p> <p>Otros efectos observados en las dinámicas institucionales y comunicacionales de los actores involucrados en la experiencia: cambios progresivos en el comportamiento de los jueces locales, del personal de los juzgados y de las instancias de la dirección nacional del Poder Judicial con las comunidades y con los líderes comunitarios, que facilitan la comunicación fluida con los facilitadores, los acompañan ejerciendo una tutela orientadora con respeto y proximidad, y reducen los tiempos de respuestas de las asesorías y orientaciones. Así, el poder judicial, en el espacio local, construye un puente de interrelación permanente con la comunidad.</p> <p>Se han desarrollado mecanismos de participación ciudadana, que han permitido una adecuada articulación y coordinación de esfuerzos de los actores antes mencionados, en función de generar acceso a la justicia.</p>

	<p>Los efectos han contribuido a la creación de condiciones favorables en las relaciones institucionales y en las dinámicas de trabajo y de relaciones interpersonales, que han permitido la adecuada selección de los facilitadores, elevar su capacitación, asegurar el adecuado acompañamiento y seguimiento a las actividades de los servicios que prestan.</p> <p>El diplomado ha permitido que los participantes eleven el conocimiento de las funciones de los facilitadores y la metodología del servicio y desarrollen capacidades en el manejo de las herramientas de la capacitación de adultos y de la divulgación de los métodos alternos de resolución de conflictos. Sin embargo, no ha elevado ni actualizado las capacidades de los participantes en otras áreas también necesarias, tales como el manejo de técnicas de planificación y evaluación del funcionamiento del servicio, el uso de metodologías para mejorar la participación ciudadana y técnicas para la divulgación del contenido de las leyes en ambientes socioculturales en los que se aplica, casi de forma exclusiva, la comunicación oral.</p>
C. Sostenibilidad	<p>En Paraguay y Panamá se presentan situaciones que potencian la sostenibilidad (se ha logrado un importante apoyo de las instituciones involucradas, una significativa apropiación e identificación de los facilitadores, los jueces y funcionarios con la iniciativa, y una elevada aceptación y apoyo de las comunidades), pero al mismo tiempo hay situaciones que afectan el normal funcionamiento del servicio. Por ejemplo: el PIFJ y las instituciones contrapartes no cuentan con la adecuada disponibilidad financiera para el sostenimiento normal de las actividades claves del servicio; los bajos niveles de salarios de los promotores y los gastos de logística que asumen los facilitadores, generan presiones de posibles deserciones de ese personal.</p> <p>El diplomado presenta una aceptable sostenibilidad. Se ha logrado un importante apoyo de las universidades contrapartes, que han formalizado acuerdos para el desarrollo del diplomado y la maestría, y han incorporado en sus presupuestos ordinarios, los recursos para el desarrollo de esas actividades. Además, se percibe una significativa apropiación e identificación de los docentes y tutores de las universidades con la experiencia. De igual forma, se constató que se presenta una elevada aceptación y apoyo de los jueces, los funcionarios de las diferentes instituciones involucradas y de los promotores del PIFJ.</p>

Evaluación del proyecto "Promoción de la Participación y de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de las Américas"	
A. Desempeño de proyectos	<p>No se ha logrado todo el éxito deseado. Ha representado un primer paso en términos de involucrar a cuatro unidades independientes en un complejo y ambicioso proyecto, ha sido pobremente coordinado considerando que su dirección, gestión y administración han pasado por tres de las cuatro dependencias involucradas en su ejecución, sin que ninguna de ellas tuviese la capacidad o la voluntad de trascender los asuntos procedimentales del proyecto con miras a establecer una verdadera colaboración para abordar asuntos sustantivos más complejos acerca de la representación y desarrollo de los Pueblos Indígenas. Ha existido una escasa planificación y ningún éxito en la construcción de un programa que pudiera permanecer más allá de la duración misma del proyecto.</p> <p>Ha sido un proyecto rentable puesto que no resultó extremadamente costoso y pudo producir resultados tangibles. Sin embargo, los productos resultaron menos creativos e importantes de lo que habrían podido ser, además de que no se ha llevado a cabo ninguna integración de los esfuerzos realizados ni se ha buscado articular coincidencias entre los objetivos planteados.</p>
B. Eficacia	<p>El proyecto ha conseguido resultados mixtos: se creó un foro bastante novedoso para la participación de los Pueblos Indígenas y se invitó a decenas de sus líderes provenientes de todo el hemisferio; se logró que por primera vez estos pueblos tuvieran la oportunidad de participar en las deliberaciones concernientes a una posible Declaración de Derechos Indígenas por parte de la OEA. Además, se pueden señalar otros resultados: múltiples consultas realizadas a los líderes indígenas en los foros tanto en Washington DC como en varios otros países; formación de una amplia discusión dentro de la OEA acerca de la necesidad de mejorar la coordinación de los</p>

	<p>servicios destinados a las comunidades indígenas; realización de un balance general, y un inventario de los servicios destinados a los Pueblos Indígenas. Adicionalmente, la CIDH pudo consolidar el rol de la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas cuya labor resulta vital para los fines del proyecto.</p> <p>No obstante, los esfuerzos para difundir de manera más amplia los derechos indígenas y promover espacios de diálogo acerca de temas concernientes a los asuntos relacionados a dichos pueblos, han sido menos exitosos.</p>
C. Sostenibilidad	No se ha logrado generar resultados sostenibles en el tiempo.

Evaluación de la eficacia de los proyectos dirigidos al fortalecimiento de los sistemas electorales de los estados miembros	
A. Desempeño de proyectos	<p>La cartera de proyectos se ejecutó de acuerdo al calendario y presupuesto definido. Sin embargo, algunos proyectos sufrieron de retrasos burocráticos entre la aprobación, el inicio y las diferentes etapas de la ejecución. En términos de precio-calidad, los proyectos que tenían por objetivo mejorar la infraestructura técnica a nivel organizacional tuvieron un nivel mayor de eficiencia que los que se concentraron solamente en el fortalecimiento de capacidades a nivel individual e institucional.</p>
B. Eficacia	<p>En general fue positiva para todos los proyectos, ya que entregaron los productos con éxito. Los proyectos en general han contribuido al fortalecimiento de las capacidades individuales y/u organizacionales en el área electoral, alcanzando la mayoría de los productos previstos. Sin embargo, en el corto y mediano plazos, los resultados han sido mixtos y es difícil identificar los efectos de dichos productos. Según las entrevistas y encuestas realizadas, al nivel individual no se encontraron efectos en el fortalecimiento de capacidades.</p> <p>En general, la cartera de proyectos fue evaluada positivamente con respecto a su contexto, relevancia y pertinencia. También se encontró un resultado positivo con respecto a la capacidad de la SG/OEA de trabajar en el área electoral, ya que la mayoría de los grupos de interés consultados ven a la OEA como un actor principal en el tema. Con respecto al desempeño de la cartera, algunos proyectos lograron un buen nivel de eficacia y eficiencia. Sin embargo, la ausencia de una estrategia global, los diseños débiles y la falta de seguimiento sistemático fueron obstáculos para que la cartera desarrollara todo su potencial.</p>
C. Sostenibilidad	<p>La sostenibilidad de la mayoría de los proyectos es débil, ya que no existe un plan o estrategia al respecto. Además, no se han tomado medidas para asegurar el mantenimiento, financiamiento y la utilización apropiada de los sistemas desarrollados e instalados. Una de las razones por la falta de sostenibilidad es el enfoque en los productos solamente y no en los efectos. A nivel de fortalecimiento de capacidades individuales, los proyectos tuvieron poca sostenibilidad, ya que hubo una ausencia de seguimiento a los participantes por parte de la SG/OEA, y un buen número de participantes ya no se encontraban en sus respectivos organismos electorales. A nivel de fortalecimiento de capacidades organizacionales, hubo resultados mixtos; por una parte, los proyectos que buscaron institucionalizar las buenas prácticas tuvieron éxito ya que sus publicaciones fueron utilizadas por actores y por la OEA en el marco electoral. Sin embargo, muchos funcionarios entrevistados no estaban enterados de esta herramienta. En muchos casos, los proyectos no demostraron sostenibilidad con los recursos asignados.</p>

Evaluación de la eficacia de una muestra de proyectos de la Comisión Interamericana de Mujeres financiados por el FEPO	
A. Desempeño de proyectos	<p>La implementación presenta importantes debilidades en la calidad de su gestión técnica. En los proyectos ya concluidos la ejecución es entrecortada, con un periodo de bajo nivel de actividad intercalado entre otros de actividad más o menos intensa, de forma tal que su duración se ha extendido muy por encima de la prevista. Esta prolongación en el tiempo no estuvo acompañada de un adecuado desarrollo de las actividades planificadas y, por ende, de la consecución de los</p>

	productos previstos, afectando a su eficacia. Más bien al contrario: no se llevaron a cabo actividades clave; otras actividades se fusionaron, perdiendo al menos una parte de su virtud, o se produjeron en un momento que invalidaba o al menos cuestionaba la pertinencia del diagnóstico. Finalmente, se incorporaron actividades no previstas que posibilitaban una más ágil ejecución presupuestaria aunque implicasen un cambio en el enfoque del proyecto.
B. Eficacia	Los proyectos no logran las mejoras o cambios esperados, aunque por razones muy diferentes: porque el proyecto no fue concebido para lograr efectos concretos durante su ejecución; por los retrasos en la ejecución y la falta de acuerdos con actores clave, que no permitieron obtener los productos previstos, con base en los cuales se esperaban conseguir algunos de los cambios; por una inadecuada concepción de las actividades... De forma general se puede decir que los proyectos sí han logrado generar conocimiento, inquietudes, sensibilidad, debate y cierta comprensión sobre determinadas temáticas, por citar algunos ejemplos. Pero las condiciones en que se desarrollaron los proyectos, no favorecen la consolidación de los procesos iniciados.
D. Resultados no esperados	Los proyectos han dado lugar a algunos efectos no previstos de diferente índole: una mayor visibilización del colectivo de mujeres VIH positivas o una mejora del posicionamiento de la CIM hacia fuera de la OEA y el apoyo a la mejora del posicionamiento interno. Estos efectos no previstos podrían indicar cierta adaptación y flexibilidad de las intervenciones, pero también son un indicio de que los proyectos no siempre se han ejecutado conforme a la estrategia prevista.

Evaluación de la Eficacia de un Grupo de Proyectos en Apoyo al Sistema de Análisis Político y Escenarios Múltiples (SAPEM)	
A. Desempeño de proyectos	No hay un registro de la aplicación de los productos por los usuarios y los aportes de los especialistas a las misiones políticas, especiales y de observación electoral. El costo en comparación con los resultados logrados es muy razonable. La producción de los informes ha incrementado después de cada proyecto aunque han tenido que reducir la producción en 2012 por la disminución de los recursos financieros y humanos. Últimamente, con la disminución de recursos, se han disminuido los viajes, las encuestas, y se han descontinuado los grupos focales. Estas son las técnicas esenciales para poder mantener la calidad de la información y análisis.
B. Eficacia	<u>Avances hacia el propósito del proyecto.</u> El propósito aplicado por los evaluadores fue: ‘fortalecer el análisis político sistemático en la SG/OEA para que el Secretario General y el Secretario de Asuntos Políticos puedan tomar decisiones e implementar acciones temprana y preventivamente’. El indicador aplicado fue: número y tipo de acciones preventivas con el uso del SAPEM. Los evaluadores constataron aportes de la información y análisis del SAPEM en 13 casos de crisis de índole político-institucional donde la OEA actuó oportunamente con el objetivo de prevenir su escalamiento. Estos casos deben ser considerados como el mínimo de aportes, dado que no hay un registro de la aplicación de los informes y recomendaciones generados por el sistema. <u>Calidad de la metodología y productos del SAPEM.</u> Entre sus fortalezas se encuentran: los usuarios entrevistados reconocen la calidad de la información y análisis en los productos; el SAPEM cuenta con una variedad de herramientas de recopilación y análisis de información que sistemas de otras organizaciones inter-gubernamentales no aplican; los usuarios observaron que los productos son de mejor calidad siempre y cuando los especialistas hayan podido viajar a los países para captar información de fuentes directas; los procesos de evaluación y reflexión interna han resultado en ajustes metodológicos para hacer el sistema más manejable y los productos más accesibles; se ha fortalecido la capacidad interna del SAPEM; recientemente se ha avanzado con la formalización de la comunicación con los Representantes de las Oficinas Nacionales para que estos relaten los asuntos sobresalientes en la coyuntura en los países, etc. Entre los retos con los que se encuentra el sistema pueden mencionarse: la divulgación cautelosa de la información puede ser necesaria debido a la susceptibilidad de los Estados

	Miembros, sin embargo los funcionarios de la SG/OEA esperan una difusión más amplia y pronta; hubo detractores dentro la OEA que desprestigiaron la aplicación de un sistema técnico de análisis político realizado por “jóvenes” profesionales; las recomendaciones para la acción preventiva no son presentadas sistemáticamente aunque se entiende que se presentaron verbalmente en muchas ocasiones; la reducción de recursos en combinación con la decisión de ajustar las herramientas y los productos ha afectado la regularidad y profundidad de los productos.
C. Sostenibilidad	El SAPEM será sostenible si los siguientes factores son contemplados: si se le dota de los recursos necesarios, financieros y humanos; si se visibiliza el aval político abierto de las autoridades de la SG/OEA; si se continúa formalizando los canales de comunicación y difusión dentro de la OEA y se elaboran y difunden con prontitud productos que respondan a los requerimientos de los distintos grupos de usuarios.
D. Resultados no esperados	Se logró aportar información y análisis a las iniciativas de otros departamentos en la SAP, incluyendo varias misiones de observación electoral, misiones especiales relacionadas a conflictos limítrofes entre países vecinos, misiones políticas, y estrategias de país preparadas por el Departamento de Gestión Pública Eficaz.

9. ANEXO 6. MARCO DE REFERENCIA

Como parte de este ejercicio de evaluación se planteaba la reconstrucción de la lógica de intervención del Fondo utilizando el Modelo del Marco Lógico, el Marco de Resultados o cualquier otro modelo equivalente propuesto por el equipo evaluador⁶³. Tras el análisis de los datos preliminares, en la primera etapa del trabajo, se constató que no existía una lógica explícita de intervención del Fondo, lo que hacía inviable este propósito en ese estado de los trabajos. En consecuencia, se optó por posponer esta actividad al momento en el que ya se contase con los hallazgos de la evaluación, de manera que se realizase una reconstrucción a posteriori de la lógica de intervención.

Sin embargo, los hallazgos de la evaluación mostraron que no era viable construir un modelo lógico a nivel de instrumento. El FEPO fue concebido como un instrumento financiero para el apoyo a actividades y proyectos de la OEA y sus Estados Miembros, sin un objetivo claramente delimitado y pretendido y, por derivación, sin una lógica de intervención. Sólo era posible definir cuál es el propósito del FEPO, aquello a lo que quería contribuir, a partir de la reconstrucción y el análisis de lo que habían sido sus pautas de financiación durante el periodo. Contestar al "cómo" pretende conseguirlo resulta todavía más difuso. Por todo ello, no ha sido viable desarrollar un modelo causal a nivel de instrumento, que enlace las intervenciones con unos resultados y que explique cómo las diferentes actuaciones del Fondo se engarzan unas con otras.

En consecuencia, el equipo evaluador ha dado respuesta a este requisito a través de la reconstrucción de un marco de referencia para el FEPO. Este Marco es consecuencia del análisis del comportamiento del Fondo y se construye sobre las conclusiones extraídas en esta evaluación. Además, busca también reflejar el punto de llegada del proceso de transformación de un instrumento de financiación en un instrumento de cooperación; proceso que se encuentra en pleno proceso de construcción. Es por ello que el marco de referencia se representa bajo dos configuraciones, que reinterpretan bajo esta lógica de instrumento tanto las conclusiones como las recomendaciones recogidas en el cuerpo del informe de la presente evaluación.

El marco de referencia parte del contenido del MoU que dio origen al Fondo y lo desdobra en dos propósitos que, en la práctica, han estado conviviendo e interaccionando entre sí en el accionar del FEPO: i) Contribuir a la ventaja comparativa al y valor añadido de la OEA en la Región, y; ii) Contribuir a la eficacia y eficiencia operativa de la SG/OEA.

Bajo el primer propósito se recogerían los elementos de contenido político y temático que dan cuenta de unas tendencias de concentración que revelan un claro interés en atender temáticas específicas desde un enfoque supranacional y privilegiando unos componentes de intervención sobre otros.

Los elementos vinculados al diseño y a la gestión del Fondo se han reunido dentro del segundo propósito. La presencia del enfoque basado en resultados en el marco del FEPO es más fácilmente detectable a nivel de proyecto. Partiendo del análisis de las prácticas de gestión de los proyectos, tanto de su ciclo de gestión como de la incorporación de un enfoque basado en resultados, el equipo evaluador entiende pertinente elevar la mirada y recoger aquellos elementos que nos permitan interpretar tanto de qué manera funciona el FEPO como instrumento de cooperación, como en qué líneas está siendo fortalecida la SG-OEA con la gestión del FEPO alineado con el modelo de gestión impulsado por el DPE.

A continuación se incluyen las dos configuraciones del marco de referencia.

⁶³ BID No. 16/12. Términos de Referencia, página 18.

Ilustración 5. De instrumento financiero a instrumento de cooperación. Situación actual del Fondo Español para la OEA

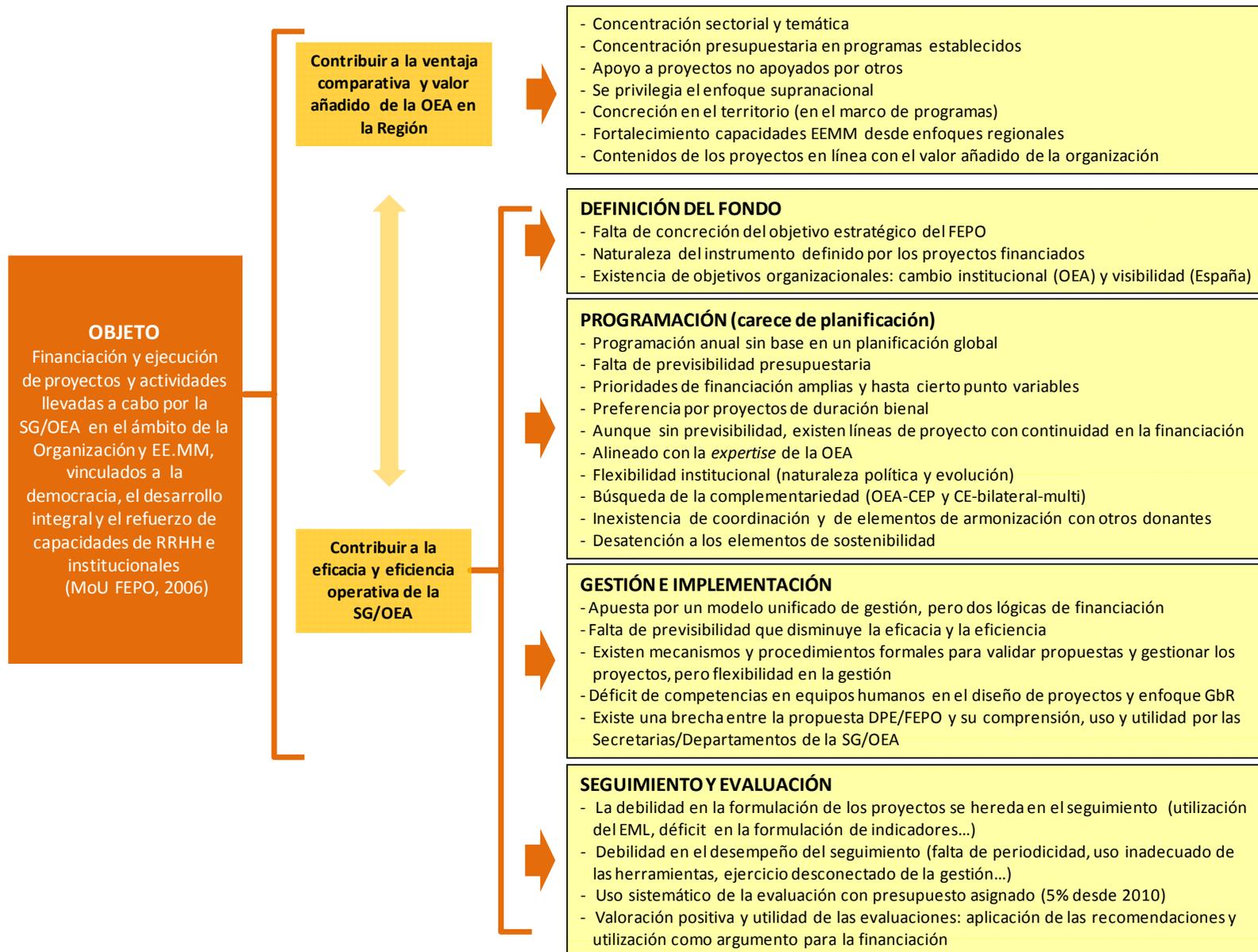
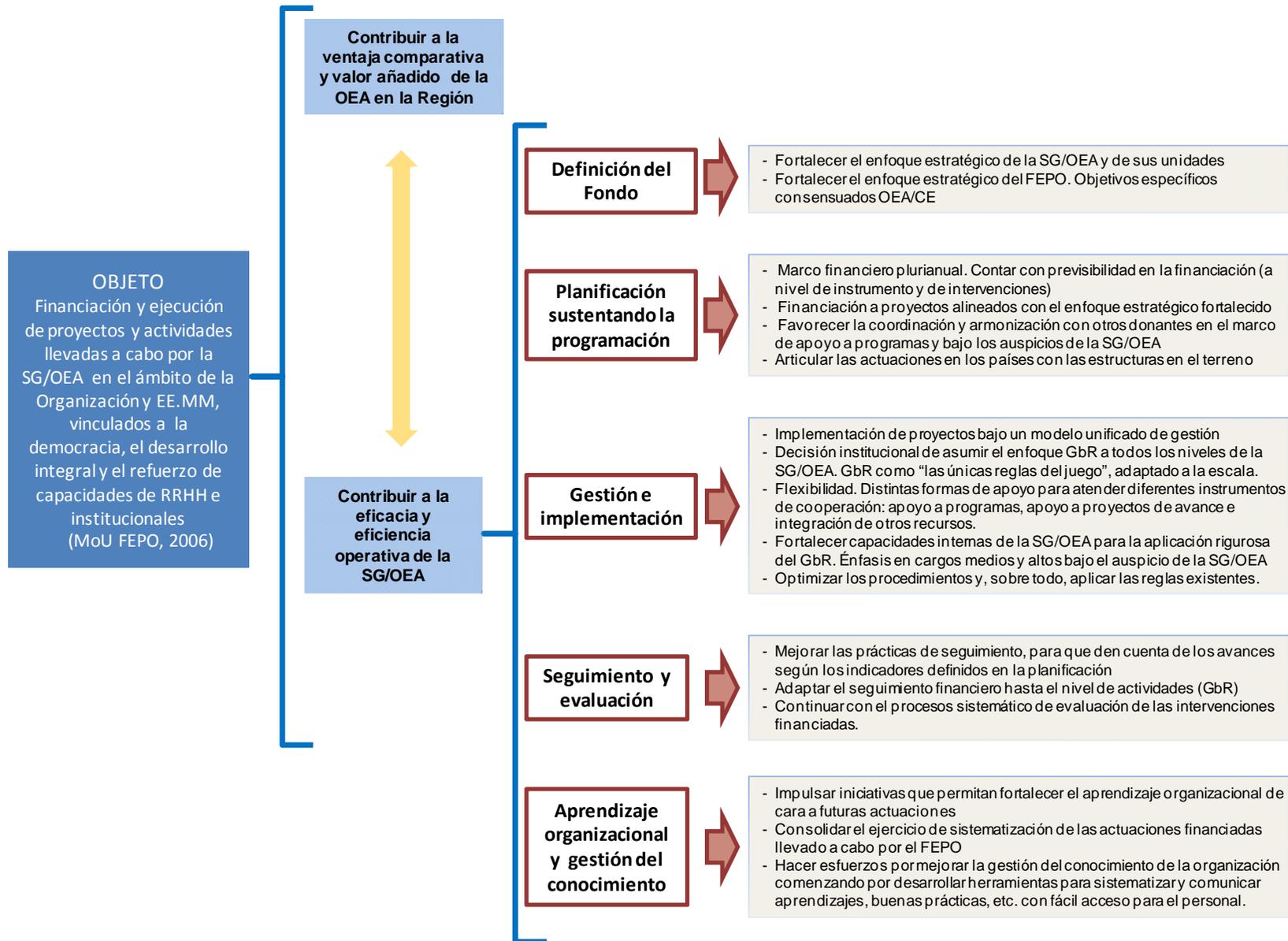


Ilustración 6. De instrumento financiero a instrumento de cooperación. Propuesta de actuación para reforzar el proceso



10. ANEXO 7. FICHA-RESUMEN DE EVALUACIÓN PARA INVENTARIO DE EVALUACIONES DEL CAD/OCDE

Título	EVALUACIÓN DEL FONDO ESPAÑOL OEA 2006-2011		Lugar	Países latinoamericanos miembros de la OEA	
Sector	Gobierno y sociedad civil (151), Prevención y resolución de conflictos (152).		Subsector	Política de administración y gestión del sector público (15110), Desarrollo legal y judicial (15130), Participación democrática y sociedad civil (15150), Procesos electorales (15151), Derechos humanos (15160), Organizaciones e instituciones de la igualdad de las mujeres (15170); Construcción de la paz y prevención y solución de conflictos (15220), Retirada de minas antipersonas (15250),	
Tipo de Evaluación	Evaluación intermedia.		Coste (€)	51.380,00 USD	
Fecha de intervención	Junio 2006-Diciembre 2012		Agente Ejecutor	Secretaría General de la OEA	Beneficiarios SG/OEA e instituciones públicas de los Estados Miembros de América Latina.
Fecha de evaluación	Enero-Julio 2013		Agente evaluador	Red2Red Consultores	
Antecedentes y objetivo general de la intervención	En 2006 el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España (MAEC) firmó un Memorando de Entendimiento (MoU) con la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) por el que se creó el Fondo español para la OEA, destinado a financiar proyectos y actividades de la SG/OEA en las áreas de sostenimiento de la democracia, desarrollo integral y refuerzo de capacidades de recursos humanos e institucionales. Desde 2006 a 2011 el Fondo español para la OEA ha financiado 100 proyectos con 50,54 millones de dólares.				
Principios y objetivos de la evaluación	Según queda expresado en los TdR, "la evaluación del Fondo indagará en las relaciones entre el diseño, la estructura, los procesos y los resultados del Fondo, destacando los principales avances, logros, oportunidades y fortalezas, así como las debilidades, las posibles amenazas y los ámbitos susceptibles de revisión o mejora".				
Metodología y herramientas	Reconstrucción de la base de proyectos financiados y análisis de pautas de financiación, análisis documental político-estratégico, de gestión, de contexto, etc.; entrevistas a 57 personas de los perfiles mencionados en la última casilla; encuesta <i>online</i> a representantes de la Secretaría General de la OEA en los Estados Miembros y a los y las responsables de la coordinación de las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID en América Latina.				
Conclusiones y recomendaciones según criterios de evaluación de la intervención ⁶⁴	Pertinencia	----			
	Coherencia externa	----			
	Eficacia	----			
	Eficiencia	----			
	Sostenibilidad	----			
Conclusiones de carácter específico	<p>Conclusión 1. El Fondo se crea como una estructura vacía, de límites imprecisos, que se ha ido dotando progresivamente de contenido, en línea con los mandatos de las instituciones, de manera más concentrada de lo aparente.</p> <p>Conclusión 2. El FEPO ha mostrado una baja previsibilidad financiera como instrumento y en relación con las iniciativas financiadas. En este último caso, al menos, su previsibilidad hubiera podido ser mayor, lo que también hubiera mejorado la eficiencia general.</p> <p>Conclusión 3. El Fondo Español para la OEA se ha convertido en una palanca de cambio institucional hacia una mayor gestión por resultados, que es todavía incipiente y no se encuentra consolidada.</p> <p>Conclusión 4. La Organización presenta importantes debilidades en términos de formulación y monitoreo de los proyectos, lo que disminuye la probabilidad</p>				

⁶⁴ Esta evaluación no ha sido orientada por criterios, aunque se han tomado como referencia, por lo que se ha optado por no incluir conclusiones en este epígrafe, ya que distorsiona el contenido de la evaluación.

	<p>de que se alcancen los resultados deseados.</p> <p>Conclusión 5. En la SG/OEA no existen incentivos institucionales claros que promuevan realmente un enfoque de gestión basada en resultados.</p> <p>Conclusión 6. El modelo de gestión del Fondo ha seguido dos lógicas diferentes, lo que dificultó los avances en la instalación de un enfoque de gestión basada en resultados.</p> <p>Conclusión 7. Otras características del Fondo tampoco han contribuido a la calidad de las actuaciones y a la eficiencia del proceso: definición de prioridades anuales demasiado generales y lógica competitiva que lleva a la presentación de proyectos ‘de último minuto’.</p> <p>Conclusión 8. Existe un potencial de mejora que se revela en que los resultados de las evaluaciones están siendo aceptados y utilizados para diferentes fines.</p> <p>Conclusión 9. El fondo ha sido flexible y ha tenido capacidad para adaptarse a la naturaleza política de la organización y a su evolución institucional.</p> <p>Conclusión 10. El FEPO cuenta con una complementariedad satisfactoria, pero con una nula armonización entre donantes.</p> <p>Conclusión 11. El FEPO obtiene resultados valiosos, de muy escasa sostenibilidad, que en algunos casos sería mejorable si se tuviese en cuenta desde el comienzo de las intervenciones.</p> <p>Conclusión 12. El FEPO ha supuesto un incremento de la visibilidad de España en la OEA, pero la visibilidad del Fondo es muy escasa en los Estados miembros y en la Cooperación Española.</p>
<p>Recomendaciones de carácter específico</p>	<p>Recomendación 1. Fortalecer el enfoque estratégico de la OEA a nivel de sus unidades y convertir en programas sus líneas estables de actuación. Relacionado con conclusiones 2, 4 y 5.</p> <p>Recomendación 2. Fortalecer el enfoque estratégico del Fondo Español para la OEA, definiendo cuáles son los resultados de la Organización (o de sus unidades) a los que se quiere contribuir y estableciendo un marco financiero plurianual. Relacionado con conclusiones 1, 2, 3 y 9.</p> <p>Recomendación 3. Introducir nuevas formas de cooperación en el marco del FEPO: apoyo a programas de la SG/OEA, apoyo a proyectos de avance e integrar otros recursos. Relacionado con conclusiones 3, 4, 5, 6, 7 y 11.</p> <p>Recomendación 4. Dar un nuevo paso hacia la gestión por resultados, como única vía para la obtención de financiación, con apoyo por parte de la organización, especialmente de su Secretaría General. Relacionado con conclusiones 3, 5, 6 y 9.</p> <p>Recomendación 5. Realizar un nuevo esfuerzo para mejorar la armonización, al menos mediante el establecimiento de un foro de intercambio auspiciado por la SG/OEA. Relacionado con conclusión 10.</p> <p>Recomendación 6. Aprender de los errores y de las lecciones aprendidas: mejorar la sistematización, el aprendizaje organizacional y la gestión del conocimiento. Relacionado con conclusiones 4, 8 y 11.</p> <p>Recomendación 7. Si el descenso de la financiación se consolida, no es recomendable hacer muchos cambios y es preferible centrarse en pocos proyectos que sean relevantes. Relacionado transversalmente con las conclusiones.</p>
<p>Agentes que han intervenido</p>	<p>SG/OEA (Secretarías y Departamentos); Departamento de Planificación y Evaluación, que actuó como comanditario de la evaluación; responsables del Fondo en la AECID y el MAEC; Grupo de Referencia, compuesto por representantes del MAEC, AECID y SG/OEA; representantes de otros Fondos de la Cooperación española en América Latina; representantes de otros donantes a la OEA.</p>

Evaluación del Fondo Español para la OEA
Presentación del Informe Final



Victoria Sánchez Esteban
María Sarabia Barquero

Washington, 26 de junio de 2013



Contenidos



- I. Presentación de la sesión.
- II. Un apunte metodológico.
- III. Algunos datos para conocer la relevancia del Fondo Español para la OEA.
- IV. Principales conclusiones.
- V. Lecciones aprendidas.
- VI. Recomendaciones de esta evaluación.

Un único objetivo:

- Compartir los principales elementos del informe de evaluación, para su contraste.

II.1. Técnicas utilizadas

- Análisis documental muy amplio: documentos de gestión, documentos estratégicos y programáticos, informes de evaluación del FEPO y de otros fondos, publicaciones...
- Un total de 57 entrevistas entre representantes de la Cooperación Española y el MAEC, la OEA, otros fondos y donantes...
- Encuesta telemática a representantes de las instituciones en los Estados miembros.

II.2. Dificultades encontradas

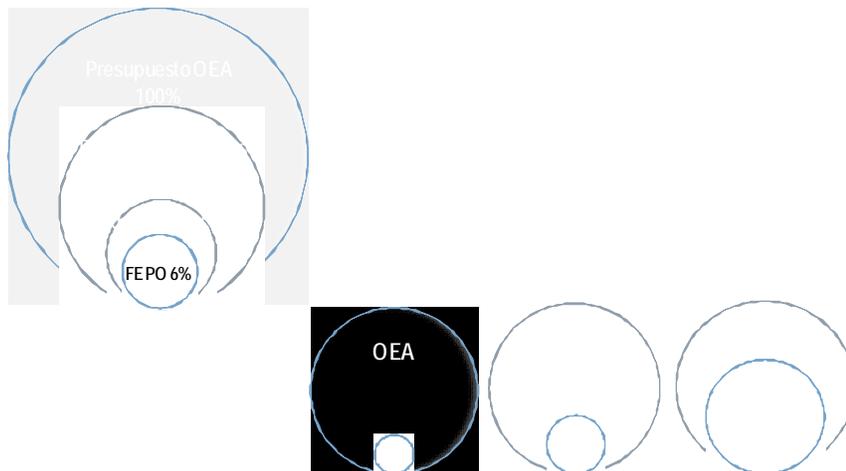
- Comprender el alcance real de la evaluación: perimetrar el objeto de evaluación.
- Utilizar la información de los proyectos para los fines de la evaluación, que los trascienden.

II.3. Alcance final

- Fondo España OEA, desde su creación en septiembre de 2006 hasta el final de la anualidad de 2011.

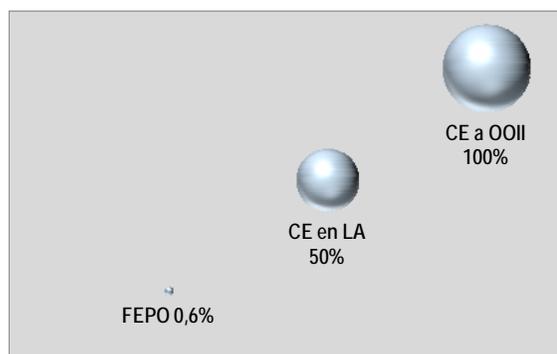
III. Algunos datos para conocer la relevancia del Fondo Español para la OEA (1)

Elevada relevancia cuantitativa para la SG/OEA



III. Algunos datos para conocer la relevancia del Fondo Español para la OEA (2)

Pero no tanto para la cooperación española



III. Algunos datos para conocer la relevancia del Fondo Español para la OEA (3)

Pero no tanto para la cooperación española

Características	Fondos ad hoc de España con Organismos Multilaterales					
	FAO	UNDP	OPS	UNFPA	SICA	OEA
Financiación > 40 millones USD	✓	✓	✓		✓	✓
Plan Estratégico del Organismo	✓	✓	✓	✓		
Programa de Cooperación	✓			✓	✓	
Marco Presupuestario Plurianual	✓	✓	✓*	✓	✓	
Planes Operativos Anuales (POA)	✓		✓	✓	✓	✓
Presencia de un Gestor/a	✓	✓	✓		✓	✓
Sistema de seguimiento ad hoc del Programa de Cooperación	✓		✓*	✓	✓	

(*) Desde 2013.

IV. Principales conclusiones (1)

IV.1. El Fondo se crea como una estructura vacía, de límites imprecisos, que se ha ido dotando progresivamente de contenido

- En realidad, conglomerado de proyectos de difícil agregación, límites difusos, reglas del juego diversas y objetivos reales de gran amplitud.
- El FEPO carece de un marco general de actuación, que incluya los resultados que se desea obtener y el modo en el que se pretende alcanzarlos.
- Límites y reglas del juego progresivamente más claros conforme se avanza en el tiempo.
- Proyectos alineados sectorial y temáticamente con la experticia, las ventajas comparativas y las capacidades de la OEA para trabajar, sobre todo a nivel hemisférico o multi-país.
- Legitimidad de la organización reconocida por la comunidad de donantes.

La OEA es un socio estratégico para trabajar en la región sus áreas de especialidad.

En el FEPO existe una concentración mayor a la aparente

Aparente imagen de dispersión: 50 millones de USD y 100 proyectos. Sin embargo:

- 4 unidades que concentran el 89% de la financiación.
- 5 sectores con el 87% de la financiación: Prevención de crisis, Derechos Humanos, Seguridad Pública, Desarrollo Legal y Judicial y Sistemas y Procesos Electorales.
- Un 78% del presupuesto en proyectos que se planifican para un ámbito hemisférico o multi-país, la mayor parte de ellos se concretan en los países.

IV.2. El FEPO es un instrumento no previsible, aunque hubiera podido serlo más

- Tanto a nivel global, dadas las fluctuaciones de la financiación, como al nivel de los proyectos. En consecuencia:
 - Se dificulta la planificación plurianual y disminuye la eficacia potencial de las actuaciones.
 - Se experimenta una sobrecarga, tanto por parte de las Unidades Ejecutoras de los proyectos, como del propio DPE, lo que disminuye la eficiencia.
- Sin embargo, algunas líneas se financian año a año –con duraciones de hasta 60 meses-, absorbiendo el 79% de la financiación.
- En el nivel de los proyectos, la limitación temporal ha sido adecuada, dada la falta de cultura de rendición de cuentas en la organización.

La elección de la eficacia por encima de la eficiencia parece una decisión adecuada en el momento en el que se encontraba la organización y su cultura imperante.

IV.3. El FEPO se ha convertido en una palanca institucional hacia una incipiente GbR

- El Fondo se convirtió en el principal instrumento de apoyo del trabajo del DPE hacia una gestión más profesionalizada de los proyectos.
- Se atisban elementos de cambio institucional que, no obstante, se producirán, en caso de consolidarse, de manera muy lenta.

IV.4. La organización presenta debilidades en la formulación y monitoreo de proyectos

- Diagnósticos iniciales débiles, propósitos y finalidad de los proyectos imposibles de alcanzar, cadena de resultados que no muestran una clara lógica causal, indicadores que no se adecuan a lo que quieren medir... Documentos de proyecto que no terminan de plasmar la realidad, salvo a nivel de actividades y productos.
- El seguimiento y sus resultados no se aprovechan como herramienta de gestión, pero tampoco existen estímulos institucionales para hacerlo.
- La formulación y seguimiento se asume por su condición de requisitos del FEPO. La calidad mejora poco a poco, pero sigue existiendo la idea de que son únicamente cargas burocráticas que no aportan valor.

IV.5. En la G/OEA no existen incentivos institucionales que promuevan un enfoque de GbR

- No hay incentivos reales que favorezcan una adecuada formulación y seguimiento de los proyectos.
- Tampoco para llevar a cabo un seguimiento de los proyectos integrado con el proceso de gestión.
- La evolución general es lenta pero positiva.

IV.6. Dos lógicas de gestión que han convivido más allá de las vías de financiación

- Una lógica competitiva de financiación de proyectos acordes con las prioridades establecidas y con reglas de funcionamiento explícitas y conocidas.
- Una lógica de negociación ad hoc, según prioridades políticas, con una rendición de cuentas no formalizada.

Transmisión a la organización de un mensaje contradictorio ,
que se ha resuelto a favor de la extensión de las reglas del
juego, pero mantenimiento del doble espíritu.

IV.7. Algunas características del FEPO no han contribuido a la calidad de las actuaciones y la eficiencia del proceso

- Mensaje contradictorio y deslegitimador de la existencia de dos lógicas de funcionamiento.
- Falta de previsibilidad derivada de las aprobaciones anuales o bienales.
- Prioridades anuales demasiado generales que atraen muchas propuestas y cuya no aprobación genera un cierto desconcierto y frustración.
- Posibles efectos perversos de la lógica competitiva, que fue adecuada en el comienzo: presentaciones de último minuto y competencia 'ficticia' de líneas tradicionales.

IV.8. Los resultados de las evaluaciones son aceptados y utilizados

- Eso muestra un potencial de mejora de la organización, especialmente por su interés en incorporar las recomendaciones.
- Se están utilizando también de manera incipiente, como herramienta de legitimación ante donantes actuales y potenciales.

IV.9. El fondo ha mostrado capacidad de adaptación

- El fondo ha sido flexible
 - Con la naturaleza política de la entidad.
 - Con las debilidades internas en relación con la formulación, gestión y seguimiento de los proyectos.
 - Con la evolución de la institución.
- El Fondo ha apoyado iniciativas que se encontraban en fases preliminares o cuyos resultados no eran inmediatos y que, por tanto, no estaban siendo financiadas por otros donantes.

IV.10. Una complementariedad aceptable, pero ausencia de armonización

- Hacia dentro, se ve favorecida por la Comisión de Evaluación de Proyectos.
- Baja probabilidad de solapamiento con la cooperación bilateral, por los temas de actuación y el ámbito territorial de intervención.
- Inexistente armonización entre donantes, más allá de las relaciones informales.

IV.11. Efectos valiosos de escasa sostenibilidad

- Escasa sostenibilidad en los países, pero también en la propia organización debido a la escasez de recursos.
- Escasa sostenibilidad vinculada a formas de intervención alejadas de la sistematización, la compartición de conocimientos y el aprendizaje.

IV.12. Incremento de la visibilidad de España en la OEA, pero muy escasa visibilidad en los Estados miembros y en la Cooperación Española

- Efectos en la visibilidad en la OEA, tanto en términos de 'más' visibilidad como de 'mejor' visibilidad.
- En la actualidad se está trabajando en la mejora de la visibilidad en el resto de los ámbitos.

Generalizaciones basadas en la experiencia concreta de evaluación aplicables a situaciones más amplias, destacando puntos fuertes o débiles que afectan al desempeño, los resultados o el impacto de la intervención y que identifique buenas o malas prácticas. (Adaptado de CAD, 2002)

- La estrategia es fijar lo estratégico.
- Para programar es necesario haber planificado antes: se debe desincentivar la programación sin planificación.
- Para que se extienda la realización de un seguimiento sistemático, es clave que sea sencillo y que se sienta su utilidad.
- La relevancia del gestor/a está muy relacionada con el ajuste de su perfil al contexto y con el apoyo que recibe.

1. Fortalecer el enfoque estratégico de la OEA a nivel de sus unidades y convertir en programas sus líneas estables de actuación

- Si no puede ser posible en el ámbito global, fortalecer el de sus unidades.
- Incorporar un enfoque por programas a líneas de actuación estructuradas que se beneficiarían de un enfoque más integrado, plurianual y ligado a una gestión basada en resultados.
- Renovar los esfuerzos para promover un mecanismo de armonización con los principales donantes de fondos específicos auspiciado por la SG/OEA.

2. Fortalecer el enfoque estratégico del FEPO, definiendo cuáles son los resultados a los que se quiere contribuir y estableciendo un marco financiero plurianual

- Definir cuál o cuáles son los resultados de la Organización (o de sus unidades) a los que se quiere contribuir y dejar constancia de ello en una adenda, que incluya también:
 - La consideración del FEPO como única vía para vehicular las contribuciones de España.
 - Los sectores o líneas prioritarias de actuación.
 - Un marco financiero plurianual.
 - Las nuevas formas de cooperación.

3. Introducir nuevas formas de cooperación en el marco del FEPO

- Que maximicen las ventajas de un enfoque por programas, pero sin impedir el surgimiento de nuevas intervenciones y que aprovechen al máximo todos los recursos, aunque no sean financieros.
- FEPO como un único instrumento de cooperación con tres formas diferenciadas de actuación:
 - Apoyo a programas.
 - Apoyo a proyectos de avance.
 - Aportar otros recursos.
- Privilegiar el enfoque hemisférico o multi-país, con incidencia real en países concretos.
- Articular las actuaciones en los países con las estructuras en el terreno.

VI. Recomendaciones (3)

4. Dar un nuevo paso hacia la gestión por resultados, como única vía para la obtención de financiación, con apoyo por parte de la organización

- Aplicar un ejercicio de seriedad en este tema, que será condición *sine qua non* para la obtención de financiación.
- A cambio, un apoyo sistemático por parte del DPE, en la línea de lo ya trabajado.
- Mantener la flexibilidad, pero hacer buenas las reglas del juego.

5. Realizar un nuevo esfuerzo para mejorar la armonización, al menos mediante el establecimiento de un foro de intercambio auspiciado por la SG/OEA

- Con el objetivo de avanzar en la armonización y de promover un mecanismo de coordinación de la SG/OEA con los principales donantes.

VI. Recomendaciones (y 4)

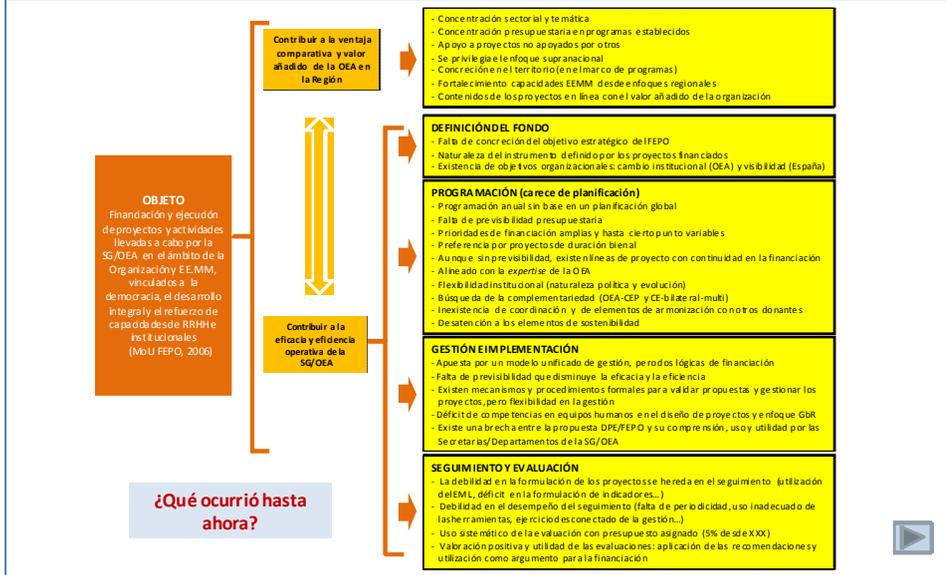
6. Aprender de los errores y de las lecciones aprendidas: mejorar la sistematización, el aprendizaje organizacional y la gestión del conocimiento

- Poner en marcha de un plan de mejora de aprendizaje organizacional a todos los niveles: el fondo en su conjunto y sus proyectos.
- Fortalecer las capacidades en GbR de los mandos medios y altos, con el impulso de la SG/OEA.
- Mantener el esfuerzo realizado con las evaluaciones que son un buen ejemplo.

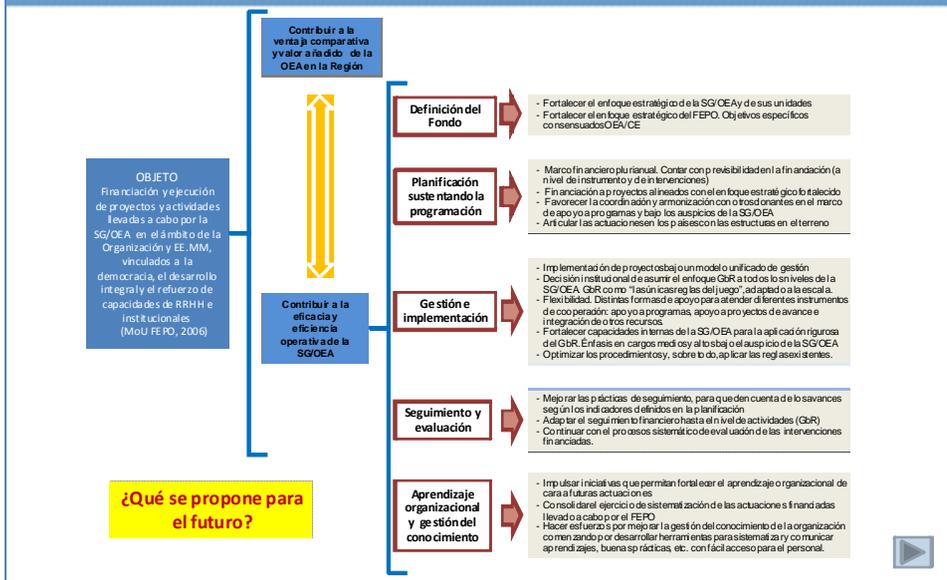
7. Si el descenso de financiación se consolida

- Centrarse en pocos proyectos, que sean relevantes.
- Limitar los proyectos de fortalecimiento institucional en sede y los de celebración de foros, realización de estudios, etc.

VI. Un marco de referencia para el FEPO (1)



VI. Un marco de referencia para el FEPO (2)



Evaluación del Fondo Español para la OEA

Presentación del Informe Final



Victoria Sánchez Esteban
María Sarabia Barquero

Washington, 26 de junio de 2013

12. ANEXO 9. LISTADO DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

- Conclusión 1. El Fondo se crea como una estructura vacía, de límites imprecisos, que se ha ido dotando progresivamente de contenido, en línea con los mandatos de las instituciones, de manera más concentrada de lo aparente.
- Conclusión 2. El FEPO ha mostrado una baja previsibilidad financiera como instrumento y en relación con las iniciativas financiadas. En este último caso, al menos, su previsibilidad hubiera podido ser mayor, lo que también hubiera mejorado la eficiencia general.
- Conclusión 3. El Fondo Español para la OEA se ha convertido en una palanca de cambio institucional hacia una mayor gestión por resultados, que es todavía incipiente y no se encuentra consolidada.
- Conclusión 4. La Organización presenta importantes debilidades en términos de formulación y monitoreo de los proyectos, lo que disminuye la probabilidad de que se alcancen los resultados deseados.
- Conclusión 5. En la SG/OEA no existen incentivos institucionales claros que promuevan realmente un enfoque de gestión basada en resultados.
- Conclusión 6. El modelo de gestión del Fondo ha seguido dos lógicas diferentes, lo que dificultó los avances en la instalación de un enfoque de gestión basada en resultados.
- Conclusión 7. Otras características del Fondo tampoco han contribuido a la calidad de las actuaciones y a la eficiencia del proceso: definición de prioridades anuales demasiado generales y lógica competitiva que lleva a la presentación de proyectos 'de último minuto'.
- Conclusión 8. Existe un potencial de mejora que se revela en que los resultados de las evaluaciones están siendo aceptados y utilizados para diferentes fines.
- Conclusión 9. El fondo ha sido flexible y ha tenido capacidad para adaptarse a la naturaleza política de la organización y a su evolución institucional.
- Conclusión 10. El FEPO cuenta con una complementariedad satisfactoria, pero con una nula armonización entre donantes.
- Conclusión 11. El FEPO obtiene resultados valiosos, de muy escasa sostenibilidad, que en algunos casos sería mejorable si ésta se tuviese en cuenta desde el comienzo de las intervenciones.
- Conclusión 12. El FEPO ha supuesto un incremento de la visibilidad de España en la OEA, pero la visibilidad del Fondo es muy escasa en los Estados miembros y en la Cooperación Española.

Recomendaciones

- Recomendación 1. Fortalecer el enfoque estratégico de la OEA a nivel de sus unidades y convertir en programas sus líneas estables de actuación. Relacionado con conclusiones 2, 4 y 5.
- Recomendación 2. Fortalecer el enfoque estratégico del Fondo Español para la OEA, definiendo cuáles son los resultados de la Organización (o de sus unidades) a los que se quiere contribuir y estableciendo un marco financiero plurianual. Relacionado con conclusiones 1, 2, 3 y 9.
- Recomendación 3. Introducir nuevas formas de cooperación en el marco del FEPO: apoyo a programas de la SG/OEA, apoyo a proyectos de avance e integrar otros recursos. Relacionado con conclusiones 3, 4, 5, 6, 7 y 11.
- Recomendación 4. Dar un nuevo paso hacia la gestión por resultados, como única vía para la obtención de financiación, con apoyo por parte de la organización, especialmente de su Secretaría General. Relacionado con conclusiones 3, 5, 6 y 9.
- Recomendación 5. Realizar un nuevo esfuerzo para mejorar la armonización, al menos mediante el establecimiento de un foro de intercambio auspiciado por la SG/OEA. Relacionado con conclusión 10.
- Recomendación 6. Aprender de los errores y de las lecciones aprendidas: mejorar la sistematización, el aprendizaje organizacional y la gestión del conocimiento. Relacionado con conclusiones 4, 8 y 11.
- Recomendación 7. Si el descenso de la financiación se consolida, no es recomendable hacer muchos cambios y es preferible centrarse en pocos proyectos que sean relevantes. Relacionado transversalmente con las conclusiones.

