



Revisión Intermedia del Marco de Asociación País 2013- 2016 entre la Cooperación Española y Perú

Informe Final





Revisión Intermedia del
Marco de Asociación País 2013- 2016
entre la **Cooperación Española y Perú**

Informe Final



Edición:

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – Perú

Fotos de portada:

AECID – Perú

El informe ha sido elaborado por la empresa consultora:

Kalidadea Sur América

Equipo evaluador:

Bethsabé Andía

Sandra Astete

Lara González (Coordinadora)

Las opiniones y posturas en este informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – Perú.

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, diríjase a:

Oficina Técnica de Cooperación – AECID Perú

Jorge Basadre 460 – San Isidro, Lima-Perú

Teléfono: 202-7000

Correo electrónico: otc@aecid.es

1. INTRODUCCIÓN	11
1.1 Contenido y estructura del informe de evaluación	11
1.2 Objetivo y objeto de la evaluación intermedia	11
1.3 Metodología empleada: dimensiones de análisis, preguntas e instrumentos evaluativos	13
1.4 Limitaciones y ajuste del proceso	15
2. SOBRE EL INSTRUMENTO MAP: TEORÍA SUBYACENTE Y DISEÑO	17
2.1 Teoría subyacente del MAP	17
2.1.1 El MAP como instrumento de la Cooperación Española	17
2.1.2 Teoría que subyace al MAP Perú	20
2.2 Valoración sobre el diseño del MAP Perú	24
2.2.1 Antecedentes y contexto durante la elaboración del MAP Perú (2013-2016)	24
2.2.2 Análisis del proceso de diseño del MAP-Perú	27
2.2.3 Estructura del documento y lógica de intervención	32
3. ANÁLISIS Y PRINCIPALES HALLAZGOS	37
3.1 Contexto actual en el que se desarrolla el MAP	37
3.1.1 Contexto en Perú (2013-2015)	38
3.1.2 Valoración de la flexibilidad y adaptación del MAP a los cambios del contexto	40
3.2 Valoración de la asociación estratégica entre la Cooperación Española y Perú y de la implementación de la agenda de eficacia y calidad de la ayuda para el desarrollo	41
3.2.1 La apropiación democrática y el marco de relaciones estratégicas entre la Cooperación Española y Perú	41
3.2.2 Alineamiento	47
3.2.3 Gestión para resultados de desarrollo y rendición mutua de cuentas	59
3.3 Análisis de tendencias sobre la contribución a los resultados de desarrollo	68
3.3.1 Adecuación de las intervenciones a los resultados de desarrollo priorizados por el MAP	68

3.3.2 Logros destacables en los 7 resultados de desarrollo (análisis de indicadores del MAP)	72
3.3.3 Avances en la transversalización	75
4. CONCLUSIONES	81
4.1 Valoración global sobre el MAP como instrumento de planificación estratégica	81
4.2 Conclusiones detalladas sobre implementación de la agenda de eficacia y calidad de la ayuda	85
5. RECOMENDACIONES	91
5.1 Recomendaciones estratégicas para el conjunto de agentes de la Cooperación Española	91
5.2 Recomendaciones operativas por agentes	92



Listado de tablas y gráficos

CAPÍTULO 1

- Tabla N° 1: Matriz de Evaluación
Tabla N° 2: Resumen de instrumentos evaluativos aplicados

CAPÍTULO 2

- Tabla N° 3: Áreas y temas prioritarios del PNCTI a los que está alineado el MAP
Tabla N° 4: Mecanismos e Instrumentos de Coordinación de la Cooperación Española con el Gobierno Peruano según documentos legales
Tabla N° 5: Cooperación Bilateral PCHP, 2013-2016 (Millones Euros) por Vía de Canalización y Procedimiento Administrativo
Tabla N° 6: AOD PCHP 2013-2016 por Vía de Canalización
Tabla N° 7: Evolución del presupuesto por Resultado de Desarrollo PCHP 2013-2016
Tabla N° 8: AOD Desembolsada Neta por actores - Perú 2013
Tabla N° 9: Porcentaje de Otros en el PCHP 2013-2016
Tabla N° 10: AOD Desembolsada Neta por Actores e Instrumentos - Perú 2013
Tabla N° 11: AOD PCHP 2013-2016 por Vía de Canalización
Tabla N° 12: Cooperación bilateral PCHP 2013-2016 por procedimiento administrativo
Tabla N° 13: Resultados de Desarrollo por Procedimientos Administrativos y Vía de canalización. Por procedimiento administrativo
Tabla N° 14: Presupuesto según tipo de Formulación PCHP 2013-2016. En Porcentaje
Tabla N° 15: Matriz de seguimiento MAP Perú
Tabla N° 16: Resultados Intermedios, Productos e Indicadores por Resultados de Desarrollo
Tabla N° 17: Indicadores del RD1 por instrumento al que pertenecen
Tabla N° 18: Indicadores MAP desglosados
Tabla N° 19: Número de Convenios y Proyectos con desembolsos entre 2013 y 2014
Tabla N° 20: PCHP por Resultados, No. de Intervenciones y Presupuesto concedido 2013 -2014.
Tabla N° 21: Intervenciones de la Cooperación descentralizada por RD, %, (Millones de Euros)

CAPÍTULO 2

- Gráfico N° 1: Teoría subyacente del Instrumento MAP
Gráfico N° 2: Los 7 RD del MAP Perú
Gráfico N° 3: Teoría subyacente del MAP Perú

Gráfico N° 4: Evolución del volumen de la AOD neta Cooperación Española en Perú, 2009 – 2012 (Millones de Euros)

CAPÍTULO 3

Gráfico N° 5: Población en situación de pobreza monetaria, según ámbito rural y urbano, 2010 – 2013

Gráfico N° 6: Población en situación de pobreza monetaria, según ámbito geográfico, 2010 – 2013: costa, sierra y selva, 2010 – 2013

Gráfico N° 7: Marco del SINDCINR

Gráfico N° 8: Lógica de Planificación y Programación de la CINR

Gráfico N° 9: La Evolución de la AOD neta recibida por Perú, 2011-2013 (USD Millones)

Gráfico N° 10: Evolución de la AOD neta / PBI, %, 2011 – 2013 Perú

Gráfico N° 11: Las 10 principales fuentes de AOD en Perú, 2012 - 2013 (USD Millones)

Gráfico N° 12: Instancias seguimiento MAP

Gráfico N° 13: Los resultados de desarrollo de la GpRD del MAP y la PO

CAPÍTULO 4

Gráfico N° 14: Teoría emergente del MAP- Perú



Listado de abreviaturas, acrónimos y siglas

AAA	Agenda para la Acción de Accra
ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AH	Acción Humanitaria
AMAG	Academia de la Magistratura
AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
AMSAT	Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río Santo Tomás
ANC	Asociación Nacional de Centros
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
APPD	Alianza Público Privada para el Desarrollo
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAP	Convocatoria Abierta Permanente
CCAA	Comunidades Autónomas
CCCEP	Consejo de Coordinación de la Cooperación Española en Perú
CD	Cooperación Descentralizada
CE	Cooperación Española
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CNDDHH	Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
CNDH	Consejo Nacional de Derechos Humanos
CM	Comisión Mixta
CCOO	Confederación Sindical de Comisiones Obreras
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CI	Cooperación Internacional
CINR	Cooperación Internacional no Reembolsable
COO-TEC	Programa Latinoamericano de Cooperación Técnica
COMIX	Comisión Mixta Hispano-Peruana de Cooperación
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
COP 1848	Conference of the parties
CTHP	Comisión Técnica del MAP Hispano Peruana
CTI	Cooperación Técnica Internacional
DP	Defensoría del Pueblo
DEP	Documento de Estrategia País
EBDH	Enfoque basado en Derechos Humanos
ENIEX	Entidades e Instituciones Extranjeras de Cooperación Internacional



FCAS	Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento
FONCHIP	Fondo de Cooperación Hispano Peruano
GpRD	Gestión para Resultados de Desarrollo
GECT	Grupo Estable de Coordinación en Terreno
I+D+I	Investigación, desarrollo e innovación
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
ISCOD	Instituto Sindical de la Cooperación Internacional
ITP	Instituto Tecnológico de la Producción
LATINOSAN	Conferencia Latinoamericana de Saneamiento
MAP	Marco de Asociación País
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MCLCP	Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MESAGEN	Mesa de Género de la Cooperación Internacional
MEYSS	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINSA	Ministerio de Salud
MINECO	Ministerio de Economía y Competitividad
MINEDU	Ministerio de Educación
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONDS	Oficina Nacional de Diálogo Sostenible
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONGD	Organización No Gubernamental de Desarrollo
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PAC	Plan de Acción del año
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PNCTI	Política Nacional De Cooperación Técnica Internacional
PCHP	Programa de Cooperación Hispano Peruano 1849-1850
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PD	Plan Director de la Cooperación Española
PESLP	Plan Estratégico Sectorial de Largo Plazo
PRONACINR	Programa Nacional de Cooperación no Reembolsable
PNSR	Programa Nacional de Saneamiento Rural
PROCOES	Programa de mejoramiento y ampliación de servicios de agua y saneamiento en Perú
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UGP-PROCOES	Unidad de Gestión del Programa de Mejoramiento y Ampliación de Servicios de Agua y Saneamiento en Perú
PAPT	Programa "Agua para todos"
PAC	Plan de Acción del año
RD	Resultados de Desarrollo
RI	Resultados Intermedios
RREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
RMA	Renta Media Alta
REMURPE	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú

ROM	Sistema de Monitoreo Orientado a Resultados (siglas en inglés)
SECO	Cooperación Suiza en el Perú
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SINDCINR	Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



Introducción

1.1 Contenido y Estructura del Informe de Evaluación

Este informe de revisión intermedia del Marco de Asociación País Perú 2013- 2016 se estructura en cinco grandes acápites. En el *primer capítulo* se recogen los objetivos planteados para esta revisión intermedia así como una presentación del objeto de la misma. Se señala, además, la metodología empleada para la recolección y análisis de la información, y las principales limitaciones encontradas durante el proceso. En el *segundo capítulo* se hace una reflexión sobre la teoría subyacente del Marco de Asociación País (MAP): i) el MAP como instrumento de la Cooperación Española (CE) y ii) la teoría que subyace al MAP Perú. A partir de allí, se hace una valoración sobre el diseño, su proceso, su contenido y la coherencia de su lógica de intervención. El *tercer capítulo* representa al cuerpo central de la evaluación. Allí se parte de una breve descripción del contexto actual y se hace un análisis de los hallazgos desde dos ejes fundamentales: i) la valoración estratégica entre la Cooperación Española y el Perú, y la implementación de la agenda de la eficacia y calidad del desarrollo, y ii) un análisis de las tendencias y avances en la contribución a los Resultados de Desarrollo desde un enfoque de adecuación de las intervenciones a los resultados de desarrollo priorizados por el MAP, de los logros y alcance en los indicadores, así como, desde los avances en la transversalización de los enfoques horizontales del III Plan Director (PD). En los *dos últimos capítulos* se presentan de manera resumida las conclusiones que se derivan del análisis en los tres ámbitos reseñados: i) teoría y diseño; ii) valoración estratégica y calidad de la ayuda; y iii) resultados de desarrollo. Finalmente; se recoge un listado de recomendaciones del equipo evaluador centrados en dos enfoques: recomendaciones de carácter

más estratégico para el conjunto de agentes de la Cooperación Española, y por otro, recomendaciones de corte más operativo dirigidas a cada uno de éstos.

Por su parte, los anexos recogen el conjunto de documentos que complementan este informe y ayudan a la comprensión de algunos de sus apartados. En primer lugar, además, de los TDR del servicio, se incluye un capítulo sobre la metodología, detallando el enfoque de evaluación aplicado, la matriz y las preguntas que han guiado la evaluación, los instrumentos de recogida de información aplicados y la agenda del trabajo de campo. En segundo lugar se incluye un documento de análisis del contexto peruano en la etapa de diseño del MAP. Igualmente, el anexo III recoge todos los gráficos y diagramas referidos a la lógica de intervención del MAP y su adaptación. Finalmente, se incluye un anexo con la muestra de intervenciones aprobadas en el periodo analizado (2013-2015), de cara a valorar el avance de las transversales.

1.2 Objetivo y Objeto de la Revisión Intermedia

El objetivo de esta revisión es **extraer conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones claves** de cara a poder tomar decisiones para los dos próximos años que restan de ejecución.

En ese sentido, persigue los siguientes **objetivos específicos**:

- Analizar el Marco de Asociación Perú-España 2013-2016 como instrumento de planificación, poniendo de relieve sus fortalezas, problemas y limitaciones y su contribución a la Agenda de

Eficacia y Calidad de la Ayuda y al fortalecimiento del sistema de Cooperación Española.

- Valorar el proceso del MAP desde su diseño y estructura como instrumento de construcción de la planificación y de construcción de relaciones bilaterales entre la Cooperación Española y peruana.
- Valorar la adecuación de los modelos de gestión, seguimiento y rendición mutua de cuentas implantados para la ejecución del MAP con relación a los compromisos que en él se establecían.

De cara a una mayor articulación entre éstos y facilitar el análisis del equipo evaluador, se han agrupado en **dos grandes objetivos y ejes de trabajo** (ver matriz de evaluación):

1. **Análisis del diseño** del MAP Perú como instrumentos de planificación en lo relativo a **su coherencia** interna (debilidades y fortalezas) como instrumento de planificación estratégica y el grado de **pertinencia** del mismo en las relaciones bilaterales entre la Cooperación Española y Perú.
2. Evaluación del **proceso de implementación** del MAP desde 2013 hasta la fecha en términos de gestión, seguimiento y rendición de cuentas y su adecuación a la Agenda de Eficacia y Calidad de la Ayuda.

El **Marco de Asociación País (MAP)** es el instrumento de planificación estratégica geográfica que lleva a la práctica la misión de la Cooperación Española para contribuir al desarrollo humano, la disminución de la pobreza y el pleno ejercicio de los derechos. Igualmente se incluyen las prioridades transversales de género, sostenibilidad ambiental, derechos humanos y diversidad. Se realiza en asociación con los otros agentes (locales e internacionales), para luchar contra la pobreza de forma eficaz, coherente e integral.

El MAP entre Perú y España es el documento en el que se establecen las bases de la Cooperación Hispano-Peruana para el periodo 2013-2016, con el objetivo de alcanzar resultados de desarrollo prioritarios establecidos entre ambos países. Resultados que se

concatenan en una visión de desarrollo compartida por ambos países y de la que participan diferentes actores tanto del gobierno como del sector privado y de la sociedad civil.

El MAP Perú, en asociación con los agentes locales e internacionales, representa una hoja de ruta dirigida a la promoción del desarrollo humano, la disminución de la pobreza y al pleno ejercicio de los derechos humanos, mediante la consecución de siete resultados de desarrollo. Este marco estratégico ha dado lugar a una concentración de resultados de desarrollo en las siguientes áreas temáticas: derechos humanos, violencia de género, reforma del estado, sostenibilidad ambiental, protección de la infancia y adolescencia, innovación, ciencia y tecnología y cultura. Estos resultados incluyen las perspectivas transversales de género, sostenibilidad ambiental e interculturalidad, no sólo en su condición de enfoques y herramientas transversales, sino también, como resultados de desarrollo a título propio. Se busca incorporar dichas prioridades a través de indicadores específicos recogidos en los resultados de desarrollo seleccionados. Sobre este punto se hará un análisis más detallado en el apartado de tendencias.

La identificación y consenso en torno a los **resultados de desarrollo (RD)** en los que concentrar la contribución de la Cooperación Española busca responder a una serie de criterios, incluyendo el nivel de compromiso político e importancia estratégica, la calidad técnica y viabilidad de las políticas públicas, la participación, la convergencia con las prioridades y nivel de especialización de la política española de cooperación y las oportunidades en la actual coyuntura.

En abril de 2015 se cumplieron dos años desde la firma, y es por ello que, la Oficina Técnica de Cooperación Española en Perú como la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) consideran oportuno llevar a cabo una Revisión intermedia.

1.3 Metodología Empleada: Dimensiones de Análisis, Preguntas e Instrumentos Evaluativos

La evaluación se llevó a cabo entre los meses de abril y julio de 2015. Fue un proceso que implicó la realización del plan de trabajo, lectura y análisis de la documentación secundaria por parte del equipo evaluador, diseño del trabajo de campo, elaboración y agenda de campo, trabajo de campo, y elaboración del informe preliminar y final. El estudio de gabinete se centró, principalmente en la lectura de la documentación disponible, la elaboración de la matriz de evaluación y la formulación de las preguntas evaluativas que sirvieron de guía para el diseño de instrumentos de recogida de información primaria (informe preparatorio). El trabajo de campo se realizó en tres fases diferenciadas: primeras semanas de mayo (I Fase), segunda quincena de mayo (II Fase) y finalmente las entrevistas y reuniones en Madrid y a CCAA en mayo y principios de junio. En este

mismo periodo se identificó y revisó una muestra de 20 intervenciones sobre un universo de 119 intervenciones de la Cooperación Española aprobadas entre 2013 y 2015, con la finalidad de valorar a nivel operativo la transversalización de los enfoques que recoge el MAP. Además, entre junio y julio se realizó el análisis y sistematización de la información cuantitativa y cualitativa, y el informe preliminar.

El proceso metodológico ha partido de las preguntas evaluativas formuladas en los TDR y su adaptación y ampliación por parte del equipo evaluador. Dicha matriz se sometió a varias revisiones internas, así como las aportadas por el Comité de Seguimiento al informe preparatorio. Para la elaboración de la matriz de evaluación se realizó un análisis de evaluabilidad de las preguntas inicialmente planteadas en los TdR, que puede ser consultado en el **Anexo I metodología aplicada**, al igual que la matriz de evaluación completa con indicadores guía, técnicas de recogida de información y fuentes secundarias.

Tabla No. 1: Matriz de Evaluación

DIMENSIÓN	PREGUNTAS DE EVALUACIÓN
1. DISEÑO Y PERTINENCIA DEL MAP	PROCESO DE DISEÑO
	1. ¿Cuál es la teoría subyacente del MAP?
	2. ¿El proceso de diseño del MAP ha sido adecuado para los diferentes actores?
	3. ¿Cómo es su estructura y su lógica de intervención: cadena de resultados y lógica de seguimiento (indicadores)?
	PERTINENCIA
	4. ¿El MAP responde con coherencia a las prioridades de desarrollo el Perú?
5. ¿Es útil el MAP para los actores como marco de asociación con un país de renta media- alta y mejora del diálogo estratégico entre Perú y la Cooperación Española?	
6. ¿En qué medida se han incorporado las prioridades transversales del PD de la Cooperación Española?	
2. ESTRUCTURA Y PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN	APROPIACIÓN
	7. ¿En qué medida ha existido una apropiación efectiva y liderazgo por parte del Perú del instrumento?
	8. ¿Los canales de comunicación y coordinación entre la AECID PERÚ y el Gobierno Peruano funcionan adecuadamente?
	ALINEAMIENTO
	9. ¿Se ha adaptado el MAP (y las estrategias aprobadas) a los cambios de contexto del país socio?
	10. ¿Los recursos para la implementación del MAP son previsibles?
	11. ¿Se han asumido los sistemas de gestión peruanos (contabilidad, programación, seguimiento y evaluación)?
	ARMONIZACIÓN
	12. ¿El sistema de gestión y la estructura de la Cooperación Española es adecuado para contribuir a los resultados de desarrollo priorizados?
	13. ¿El MAP ha propiciado la concentración y la división del trabajo de la Cooperación Española?
	14. ¿Los instrumentos utilizados con el MAP son idóneos y complementarios?
	15. ¿En qué medida se han incorporado las prioridades transversales en su implementación por el conjunto de actores de la Cooperación Española y sus socios?
	16. ¿Cuál es el grado de armonización existente con otros donantes?
	GESTIÓN PARA RESULTADOS Y MUTUA RENDICIÓN DE CUENTAS
18. ¿Cómo funcionan los mecanismos seguimiento al MAP y rendición de cuentas?	
17. ¿Existen espacios de participación para los agentes locales para la implementación y seguimiento del MAP?	
19. ¿En qué grado los indicadores del MAP están siendo utilizados para monitorear el avance del MAP?	
20. ¿El MAP ha mejorado la gestión orientada a resultados de desarrollo?	

Fuente: Matriz de evaluación, Informe preparatorio de la evaluación

Para el desarrollo de las preguntas de evaluación, se pusieron en marcha un conjunto de herramientas evaluativas que garantizaran cierta robustez metodológica a partir de una meditada triangulación de instrumentos y técnicas. En resumen, puede señalarse que el proceso evaluativo ha sido completo: por un lado se ha realizado una revisión documental exhaustiva de un listado amplio¹, además de una muestra de intervenciones y se ha tratado de “reconstruir” la lógica del MAP a partir de los diferentes documentos de actualización y seguimiento (informes de seguimiento, entre otros). La visualización de la teoría del programa del MAP y sus cadenas o secuencias causales que buscaban provocar resultados, ha permitido avanzar en su ordenación lógica en la práctica, ayudar a comprender y dotar de sentido a los datos. *El que los diferentes actores implicados incrementen su conocimiento sobre el programa y lo que ocurre es un fin en sí mismo del proceso evaluativo. Si se pretenden cambios sostenibles es necesario que los diferentes*

actores implicados comprendan o vuelvan a re-pensar y valorar el programa para comprender lo que ocurre y tomar conciencia².

Para valorar los avances en los resultados, se ha realizado un análisis cuantitativo a varios niveles, tanto en cuanto a la actualización de indicadores de contexto, como un análisis de adecuación de intervenciones, mayoritariamente de la AECID³ y de una muestra de CCAA. a los 7 resultados del MAP⁴. Además, se intentó esbozar tendencias sobre los 47 indicadores del MAP, para poder establecer los niveles de alcance y contribución que la Cooperación Española pueda estar teniendo respecto a los resultados previstos. En términos cualitativos, el trabajo de campo ha combinado más de 50 entrevistas presenciales, telefónicas y vía *skype*, entrevistas en profundidad semiestructuradas, 4 talleres de debate y reflexión y 2 de observación directa. La tabla a continuación resume los instrumentos empleados.

Tabla No. 2: Resumen de Instrumentos evaluativos aplicados

INSTRUMENTO		DESCRIPCIÓN DEL INSTRUMENTO
Fuentes secundarias	Análisis documental digital	<ul style="list-style-type: none"> La revisión documental se está realizando en la primera fase del trabajo de gabinete y continuará a lo largo del trabajo de campo, e inclusive durante la propia redacción del informe. La documentación se ha organizado con base en las dimensiones de análisis para facilitar la respuesta a las preguntas de evaluación formuladas. Será clave para valorar la lógica de intervención del MAP y valorar la teoría que subyace a los MAP y en concreto, al MAP del Perú. Para poder verificarse a nivel operativo el avance en transversalización se establece tomar una muestra de intervenciones aprobados en el periodo analizado (2013- 2015) y clasificadas por instrumentos. En este sentido, durante la visita al Perú y recogiendo sugerencias del propio Comité de Seguimiento de la Evaluación, se identificó una muestra de 20 intervenciones sobre un muestra total de 119 proyectos. El muestreo fue razonado y los criterios de selección se detallan en el anexo metodológico. La revisión de dicha muestra fue documental, comprobando en la formulación (o seguimiento y evaluación cuando existió) una serie de criterios que se reflejan en una Ficha de análisis Excel. Ver anexo IV.
	Análisis documental <i>in situ</i>	
	Análisis de una muestra de intervenciones (proyectos y convenios)	
Instrumentos cuantitativos	Actualización de datos cuantitativos de contexto (indicadores macro)	<ul style="list-style-type: none"> Se han actualizado datos macroeconómicos y de desarrollo sobre el Perú para ver la adecuación al MAP a este contexto y su nivel de adaptación al mismo. Se analizan datos sobre la Cooperación Española en Perú, periodo 2013- 2014, según datos Seguimiento PACI disponibles.
	Análisis de tendencias de indicadores del marco de gestión de resultados (a partir de fuentes secundarias)	

1 Para consultar la información secundaria consultada y revisada, se sugiere referirse al Anexo I de Metodología.

2 Ligeró, J. A. (2011). Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa. Documentos de Trabajo Serie CECOD, n° 15 / 2011, p. 43.

3 Para consultar el listado de proyectos analizados, se recomienda consultar el Anexo IV (Excel). Dicha información es la información disponible facilitada por la AECID Perú en el marco de la documentación a analizar durante la fase de gabinete.

4 Véase instrumento MAP Perú – España 2013-2016, Informe Anual de Seguimiento 2014 Marco de Asociación Perú - España 2013 -2016 (MAP) sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo y su Anexo 2 Compilación Indicadores MAP 2014.

INSTRUMENTO		DESCRIPCIÓN DEL INSTRUMENTO
Instrumentos cualitativos	Entrevistas semiestructuradas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas semiestructuradas individuales y grupales: Se realizaron entrevistas semiestructuradas individuales y grupales (de 2 personas) de manera presencial (Lima, Perú) y en Madrid (España) también las necesarias por teléfono y por teleconferencia (skype): <ul style="list-style-type: none"> ◆ Entrevistas a agentes de la Cooperación Española ◆ Agentes del Gobierno Peruano ◆ Agentes de la sociedad civil peruana ◆ Agentes multilaterales ◆ Otros cooperantes/ donantes internacionales en el Perú ◆ Entrevista con miembros del Consejo de Coordinación de la Cooperación Española en Terreno
	Entrevistas grupales	
	Talleres grupales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se realizaron 4 talleres y discusiones grupales: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Equipo AECID Perú (2 talleres: Proceso y resultados) ◆ ONGD españolas con presencia en el país ◆ Organizaciones de la Sociedad Civil Peruana (socias de ONGD españolas) ◆ * No fue posible realizar el taller con el GECT.
	Observación directa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Durante todo el trabajo de campo el equipo evaluador permaneció en instalaciones de la AECID en Lima. Durante dicha estancia se participó en espacios cotidianos de la oficina y realizar observación en el marco de algunos espacios: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Reuniones internas del equipo técnico de la AECID Perú (4 reuniones con la responsable de la evaluación, otras con responsables sectoriales y de relaciones con ONGD para identificar informantes y fuentes). ◆ Reuniones con APCI para validar agenda

1.4 Limitaciones y Ajuste del Proceso

Como todo proceso de evaluación existe limitaciones de distinta índole que es necesario poner de manifiesto de cara a identificar los límites existentes en el ejercicio concreto. A continuación se deja constancia que estas limitaciones evaluativas no suponen un detrimento de la calidad del proceso ni del producto final, pero sí hacen evidente los límites que es necesario tomar en cuenta a la luz de ciertas reflexiones y conclusiones:

1. Revisar un Marco de Asociación País, teniendo en cuenta la metodología, premisas, actores, entre otras dimensiones de lo que representa una política de cooperación país, tiene altos niveles de complejidad y exigencia. El cumplimiento de los objetivos propuestos en los TdR ha implicado un nivel de profundización y análisis de gran exhaustividad y esfuerzo para los tiempos y recursos disponibles. Es necesario tener en cuenta el número de actores y diversidad de los mismos de la Cooperación Española en Perú. Esto llevó consigo realizar un trabajo de campo muy robusto y extenso (de más de 1 mes), que ha requerido muchas más horas de trabajo de lo previsto (complejo trabajo de coordinación,

preparación de instrumentos, sistematización y análisis de los discursos y triangulación de los mismos con gabinete) siendo conscientes a su vez, que se tuvo que priorizar las entrevistas y actores porque no era viable, teniendo en cuenta la planificación, tiempos y recursos con los que se contaba para entrevistar a todos los actores.

2. Debido a la magnitud de la revisión de un MAP, la documentación exhaustiva, las tareas de apoyo a la metodología, el trabajo de campo, y la logística de las entrevistas, es necesario contar con personal del equipo responsable de poner en marcha la investigación, liberado de otras cargas durante la evaluación para poder atender las tareas de facilitar información y datos, dar contactos, resolver dudas, desarrollar las entrevistas con tiempo suficiente, etc. En el caso de la AECID Perú el equipo tuvo la mejor disposición para facilitar el proceso evaluativo, pero no siempre contó con el tiempo y recursos necesarios para responder al ritmo requerido. También, es necesario valorar el rol del País socio en el impulso de la evaluación, y en concreto, en relación con las tareas de apoyo a nivel de gestión y organización, y en el acceso a documentación e información necesaria en la línea de lo comentado anteriormente.

Algunos documentos claves para la revisión no estaban elaborados y se tuvieron que realizar a lo largo del proceso. Otros no han estado disponibles durante el trabajo de campo, como es el caso de la matriz de seguimiento 2014. El PCHP se recibió en junio. Además, la revisión intermedia se lleva a cabo cuando algunos informes e instrumentos claves del MAP y su implementación estaban siendo elaborados. Ha sido difícil para el equipo poder establecer un "listado" oficial de intervenciones ejecutadas de la Cooperación Española en el periodo analizado. En algunas ocasiones se han tenido que tomar datos del Seguimiento PACI (con lo que supone de desactualización para el periodo), en otros datos relativos al Informe de Seguimiento 2013 y 2014, y en otros, la lista de intervenciones provenientes de la Matrix o de la base de datos proporcionada por la AECID en Perú, y en otros los de las CCAA entrevistadas. Pero en ningún caso los listados, cifras y proyectos eran coincidentes. No se cuenta con un listado unificado de todas las intervenciones de la Cooperación Española en el período de vigencia del MAP analizado. En este sentido, el equipo evaluador no puede resolver estos problemas y para los análisis se ha tomado como referencia uno u otro listado según el objeto de análisis en cada momento y por tanto, los análisis de complementariedad de instrumentos, de transversalización o adecuación de intervenciones a RD, se ha realizado con base a la información disponible

3. En lo relativo al análisis de tendencias sobre adecuación de intervenciones a RD o del avance de los indicadores, se señala extensamente en el documento la dificultad de análisis en este caso, dada la gran variedad de indicadores existentes, y de su distinto nivel de desarrollo para RD, RI, productos, etc. Para hacer un análisis cualitativo de las acciones realizadas por la Cooperación Española, se ha valorado si están directamente encaminados o no al logro de los indicadores. Ahora bien, el análisis de las acciones realizadas,

hay que tener en cuenta que es limitado dado que no se tiene un panorama completo de las acciones realizadas por la Cooperación Española en el periodo 2013-2014, dado que la participación en el seguimiento de los actores es voluntaria (así que los datos son, de partida, incompletos). Además, como se observa, se ha realizado un exhaustivo análisis en el capítulo 3.2.4 donde se explican los problemas que presenta la matriz de resultados y por consiguiente la cadena de resultados lo que dificulta, actualmente, realizar una valoración objetiva de la contribución a los RI y a los RD. Además sólo el 36% de los indicadores MAP tienen información al 2014, de acuerdo a lo reportado en la compilación de los indicadores del informe de seguimiento 2014 del MAP.

4. Por último, el análisis de la transversalización de los enfoques estratégicos de la Cooperación Española por parte de todos sus agentes inicialmente pretendido no ha podido realizarse con el nivel de profundización deseado por la falta de información (no se recibieron informes de seguimiento) y recursos. Un análisis del nivel de transversalización de las líneas horizontales priorizadas por el MAP desde lo estratégico, operativo, de procesos y de intervenciones supondría, de nuevo, una evaluación en sí misma. Para subsanarlo, el equipo evaluador ha realizado un acercamiento hacia los avances en la conceptualización de las transversales desde la AECID Perú, y además ha realizado un muestreo que ha tratado de visibilizar el nivel de aplicación práctica de las transversales en las intervenciones de diferentes agentes de la Cooperación Española: principalmente intervenciones bilaterales y de ONGD. Este análisis se ha realizado, fundamentalmente con los documentos de formulación o de aprobación remitidos por la propia AECID Perú y que se encuentra en el listado de Universo del Anexo IV de Transversales. Además, se han agregado una muestra de intervenciones de las tres CCAA que mayor presencia han tenido en dicho periodo en el país y que participaron en el proceso evaluativo.



2. Sobre el instrumento MAP: teoría subyacente y diseño

Para abordar la valoración del MAP como instrumento de planificación se ha tenido en cuenta desde qué lógica se formuló el MAP Perú y si el diseño ha sido adecuado a la metodología prevista para este tipo de instrumentos, entre otras dimensiones. Para ello, se ha realizado un primer acercamiento a la teoría general del MAP, para posteriormente, analizar y tratar de diagramar la lógica de intervención y la teoría subyacente del MAP Perú. En este último análisis se hace hincapié en las dimensiones y cuestiones primordiales del funcionamiento del instrumento MAP Perú, de la lógica de intervención vinculada a los 7 RD y a los principios de eficacia y calidad de la ayuda como marco estratégico y político. Es a partir de este ejercicio que se realiza un análisis crítico de los supuestos (cadenas de asunciones teóricas) que dotan de marco y proceso a la acción desarrollada, y sobre los que se pretende alcanzar transformaciones en torno a los Resultados de Desarrollo que estructuran el MAP Perú. Para ello, se ha revisado y analizado la documentación secundaria reseñada, fundamentalmente, a partir del documento del MAP Perú y sus anexos, la Metodología para el establecimiento de marcos de asociación país de mayo de 2010 y su actualización en 2011, y la bibliografía vinculada al contexto peruano para entender el marco desde el que fue diseñado y a que realidad trataba de dar respuesta.

2.1 Teoría subyacente del MAP

2.1.1 El MAP como instrumento de la Cooperación Española

El MAP es un instrumento que proporciona orientación estratégica a la acción de la Cooperación Española,

una estrategia integral y coherente. Su propósito es impulsar una mayor apropiación, alineamiento y armonización de las intervenciones de la Cooperación Española, orientando los esfuerzos de todos los actores españoles, en el ámbito del desarrollo, hacia el logro de los resultados que han sido definidos por el país socio.

El MAP responde a la búsqueda de la mejora de la Eficacia de la Ayuda, y en concreto, de las actuaciones de la Cooperación Española en realidades muy heterogéneas y en constante evolución, como son los países socios. Por ello, se concibe como un proceso permanente de construcción, que se sustenta en un grupo estable de coordinación sobre el terreno que deberá llevar a cabo un análisis continuo del contexto y de la calidad de las acciones, así como de las necesidades de mejora. Como instrumento de asociación, tiene como elemento aglutinador la identificación de resultados de desarrollo esperados, la asignación de recursos necesarios y previsibles, y el establecimiento de mecanismos para el seguimiento y la rendición de cuentas, sobre la base de un diálogo con todos los actores implicados.

Se parte del supuesto que la Cooperación Española deberá adaptarse a realidades y necesidades cambiantes, escuchando las voces de los países socios. Uno de los elementos centrales del MAP es el fortalecimiento del diálogo de todos los actores, españoles y locales, no sólo en la etapa de diseño, sino a lo largo de la implementación, combinando la previsibilidad de recursos con la flexibilidad y adaptación a los contextos del socio local⁵. Así, el establecimiento de mecanismos de diálogo inclusivo y permanente, se convierten en dimensiones primordiales del MAP y de la apropiación, por parte de los socios del desarrollo.

5 SGCID del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2010). Metodología para el Establecimiento de MAP, Presentación.

La metodología MAP establece la flexibilidad, la planificación y el seguimiento continuo como ejercicios y procesos fundamentales para el logro de la eficacia de la Cooperación Española, por lo que lejos de una foto fija representa una imagen del escenario hacia el que se desea transitar como actores de desarrollo de la Cooperación Española desde una visión conjunta y compartida.

Los **desafíos** a los que busca dar respuesta el MAP⁶:

- Sobre la base de la apropiación, es necesario concentrar esfuerzos en un número focalizado de resultados de desarrollo, teniendo en cuenta las prioridades marcadas en el Plan Director, la ventaja comparativa y la presencia de otros donantes, especialmente en países con una larga trayectoria y número de agentes de la Cooperación Española. Los actores de la Cooperación Española deben ser conscientes de que el MAP no necesariamente reflejará la sumatoria de acciones e intereses de los diferentes actores españoles sin más por el mero hecho de participar. Así, uno de los principales desafíos a los que se deberá enfrentar el MAP es que no siempre existirá visiones e intereses compartidos entre los actores de la Cooperación Española.
- Saber adaptarse a las realidades del país socio, escuchando las voces de los países con los que se trabaja. La elaboración del MAP requiere de un diálogo con el país socio, entendido como el conjunto de actores de desarrollo del país, y alineándose a sus políticas de desarrollo nacionales. En consecuencia, es necesario que exista, por parte del País socio interés en participar y ser parte de la asociación. Además, el actor "País socio" va más allá del Gobierno y se debe incluir a la sociedad civil local, como un actor fundamental de desarrollo, por lo que es preciso identificar mecanismos concretos que permitan garantizar su participación real en la elaboración del MAP. La metodología MAP señala que si bien no existe una receta única, pues el contexto de cada país tiene sus características propias y diferentes márgenes de reconocimiento de la OSC por parte del Gobierno, será necesario

garantizar los medios para su participación. El MAP se enfrenta a múltiples desafíos, como son, la adaptabilidad al contexto, el interés del socio de participar en el proceso de asociación y la existencia de intereses comunes entre los diversos actores que lo conforman.

La responsabilidad primera de diseñar el MAP recae sobre la AECID Perú, en el caso concreto del MAP Perú -proceso de preparación, negociación y elaboración-, articulando la coordinación entre los distintos actores, e impulsando la apropiación por parte de los socios de forma inclusiva y dialogante, teniendo presente las circunstancias de cada país.

Teoría subyacente al MAP⁷

La lógica parte de que el país socio, dispone de unas estrategias bien definidas para su desarrollo y a partir de un diálogo con la Cooperación Española, se establece un mapa de asociación concentrado en un número limitado de resultados de desarrollo (RD) al que podrá contribuir (alineando su estrategia de cooperación con la de su socio), a partir de una serie de intervenciones orientadas al fortalecimiento de capacidades.

De igual manera, el MAP parte de que la Cooperación Española adopta un diálogo inclusivo y participado y un esquema de concentración que bebe de un análisis de su experiencia y ventaja comparativa basada en una armonización y complementariedad de actuaciones (entre sus agentes y con otros donantes), fruto de la cual se deriva una potencial división del trabajo que contribuirá, también a favorecer un mayor impacto en dichos fines (RD).

Por último, la lógica descansa también en un supuesto fundamental, la asociación se desarrolla desde un marco de confianza y asumiendo la mutua responsabilidad ante los logros a los que se pretende apuntar, para lo cual se establece un marco de GpRD desde el que se realizará seguimiento y evaluación a unos indicadores que permitirán valorar el impacto y la contribución de la Cooperación Española al logro previsto.

(Ver gráfico No 1)

⁶ Ídem, pp. 19-21.

⁷ Ampliación de la Teoría Subyacente al MAP a partir del gráfico ya elaborado por Kalidadea - Acompañamiento, Calidad y Desarrollo (2014). Revisión Intermedia Marco de Asociación País Colombia - España 2011-2014, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, pp.19-20.

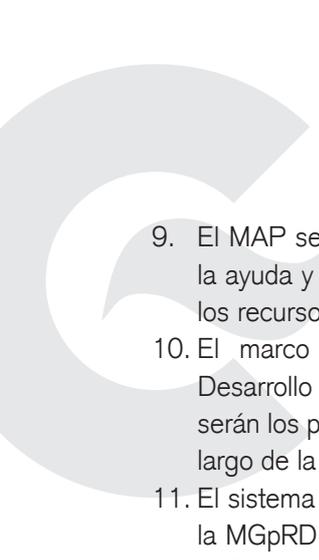
Gráfico No. 1. Teoría subyacente del Instrumento MAP



Fuente: Kalidadea - Acompañamiento, Calidad y Desarrollo (2014). Revisión Intermedia Marco de Asociación País Colombia - España 2011-2014.

Teniendo como base de análisis los supuestos identificados en los MAP, a partir del ejercicio de revisión de la metodología MAP por nuestra empresa durante 2014 en torno a la teoría que subyace al MAP como instrumento estratégico de planificación y que responde a una lógica y teoría concreta, se amplía en esta ocasión, dicho análisis para concretar en los siguientes **13 supuestos primordiales**:

1. La Cooperación Española se adapta a realidades y necesidades cambiantes, escuchando las voces de los países con los que trabaja.
2. El país socio define sus prioridades estratégicas.
3. El conjunto de la Cooperación Española realiza un análisis de ventaja comparativa como base para el diálogo con el socio.
4. La Cooperación Española encuadra su actuación en las estrategias y políticas nacionales de desarrollo.
5. Una vez aprobado, el MAP será una estrategia compartida de asociación en la Cooperación Española y el Socio a escala país hacia objetivos y visiones comunes de desarrollo humano y erradicación de la pobreza.
6. El conjunto de agentes de la Cooperación Española se alineará con el MAP en el país.
7. El MAP contribuirá a una mayor complementariedad y división del trabajo entre agentes de la Cooperación Española.
8. Se articularán los mecanismos necesarios para una mayor complementariedad entre donantes.

- 
9. El MAP servirá para reducir la fragmentación de la ayuda y asegurará una mayor previsibilidad de los recursos.
 10. El marco de la Gestión por Resultados de Desarrollo (MGpRD) y el mapa de asociación serán los principales instrumentos de gestión a lo largo de la vigencia del MAP.
 11. El sistema de seguimiento de RD descansará en la MGpRD y la Matriz de Seguimiento reportará al GECT.
 12. Esto se supone incidirá en una cultura de rendición de cuentas y transparencia a través de un proceso continuo y de largo plazo de diálogo de políticas y de aprendizaje mutuo, sobre la base de un compromiso entre donantes y socios sobre los resultados de desarrollo.
 13. A mayor asociación estratégica con el país, mayor impacto se verá en términos de los resultados de desarrollo.

2.1.2 Teoría que subyace al MAP Perú

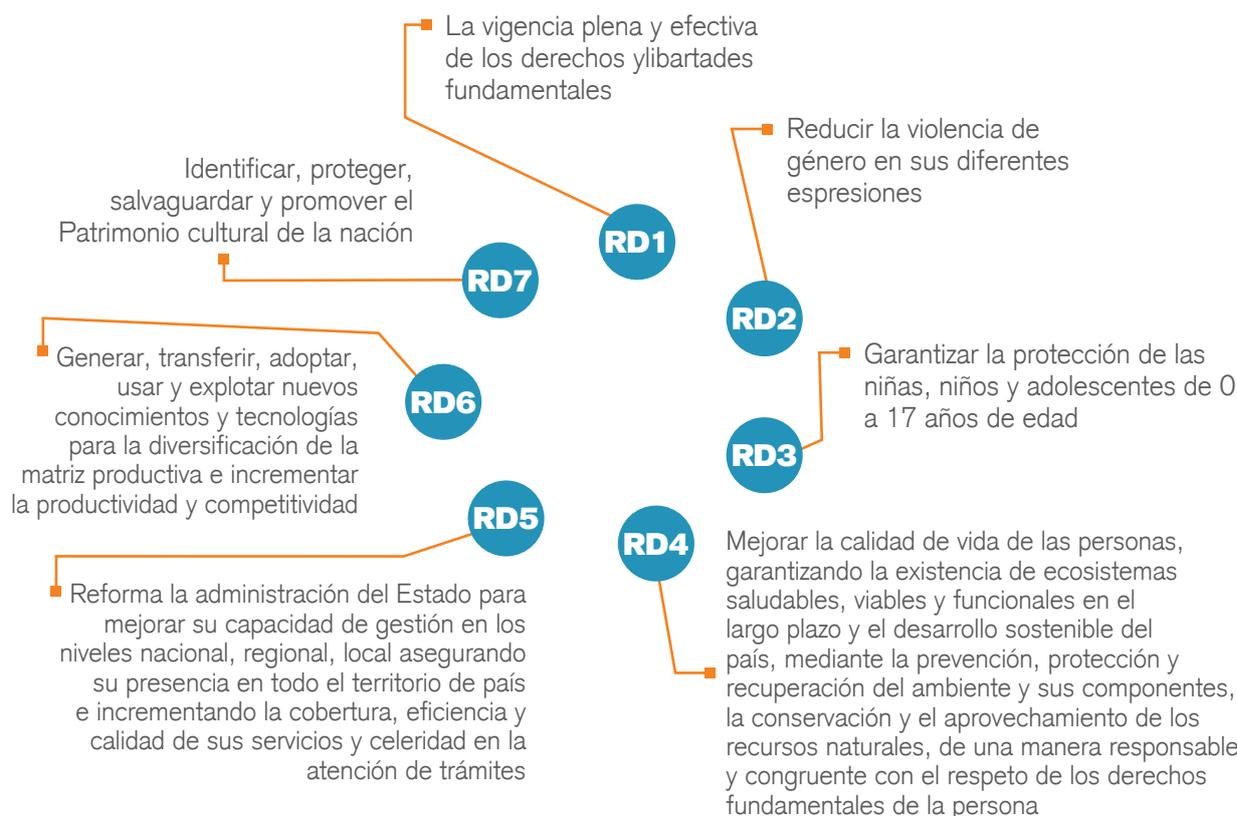
Las bases de la Cooperación Hispano-Peruana para el periodo 2013-2016 se definen de manera dialogada, concertada y desde una perspectiva estratégica con el objetivo de alcanzar resultados de desarrollo prioritarios establecidos entre ambos países. Resultados que deben representar la visión y misión de desarrollo compartida por ambos y de la que participan diferentes actores tanto del gobierno como del sector privado y de la sociedad civil.

Esto, en asociación con los agentes locales e internacionales, representa una hoja de ruta dirigida a la promoción del desarrollo humano, la disminución de la pobreza y al pleno ejercicio de los derechos humanos, **mediante la consecución de siete resultados de desarrollo** en las siguientes áreas temáticas: derechos humanos, violencia de género, reforma del estado, sostenibilidad ambiental, protección de la infancia y adolescencia, innovación, ciencia y tecnología y cultura. Estos resultados se cruzan con las perspectivas transversales de género, sostenibilidad ambiental e interculturalidad⁸.

La **identificación y consenso en torno a estos 7 RD** en los que concentrar la contribución de la Cooperación Española busca responder a una serie de criterios, incluyendo el nivel de compromiso político e importancia estratégica, la calidad técnica y viabilidad de las políticas públicas, la participación, la convergencia con las prioridades y nivel de especialización de la política española de cooperación y las oportunidades en la actual coyuntura. Estos resultados son, a su vez, resultados de desarrollo y prioridades de las políticas peruanas expresadas en la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional y en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, denominado "Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021"; coincidentes con las prioridades de la política española de cooperación internacional plasmada en el IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 y en las directrices del Programa para el Cambio de la UE. En el MAP Perú se priorizan 7 resultados de desarrollo (RD):

⁸ Las referencias a las 3 perspectivas del Marco de Asociación Perú- España, 2013-2015, responden a las utilizadas textualmente en la página 13 de la versión editada del MAP, y que fue facilitada al equipo evaluador.

Gráfico No. 2. Los 7 RD del MAP Perú



Fuente: Elaboración propia a partir del MAP Perú.

Teoría subyacente al MAP Perú

Una de las premisas de la teoría subyacente es que Perú dispone de una PND y, en general, de una planificación de políticas públicas de desarrollo sectoriales coordinadas y coherentes, de un sistema nacional de seguimiento, así como de una entidad pública rectora de la cooperación internacional en el país con competencias y recursos suficientes con la que la Cooperación Española establece un diálogo político. El marco desde el que la Cooperación Española desarrolla este diálogo es el PD, el análisis de ventaja comparativa, el diagnóstico del país y el análisis de las políticas sectoriales del país. Fruto de este diálogo se constituye un mapa de asociación orientado a 7 Resultados de Desarrollo, 21 Resultados Intermedios, 47 indicadores⁹ y 3 perspectivas transversales (Género, Sostenibilidad ambiental e Interculturalidad bajo el enfoque de Derechos Humanos) al que la Cooperación Española va a contribuir con diferentes intervenciones e instrumentos. Todo ello orientado a la promoción del desarrollo humano, la disminución de la pobreza y al pleno ejercicio de los derechos humanos.

Se parte de una segunda premisa, que es la consideración de que todos los actores de la Cooperación Española logran en base al diálogo concertar intereses y concretar sus actuaciones de manera conjunta en un número reducido de Resultados de Desarrollo y que el País socio tiene interés y las condiciones necesarias para participar de manera activa en este diálogo político y proceso de planificación estratégica conjunta.

Otra dimensión primordial del MAP es el fortalecimiento de la estructura de armonización y complementariedad de actuaciones (a su interior y con otros donantes). Este fortalecimiento tiene como uno de sus objetivos una potencial división del trabajo que contribuirá no sólo a alcanzar un mayor impacto en dichos fines (RD), sino también, fortalecerá los niveles de coordinación y articulación entre los diversos actores de la Cooperación Española.

9 Ver Anexo 2 Compilación Indicadores MAP 2014 en Anexos Informe Anual de Seguimiento 2014 Marco de Asociación Perú - España 2013 -2016 (MAP) sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo, p. 64.

Finalmente, un supuesto o premisa fundamental de la lógica subyacente del MAP es el marco de confianza en el que se desarrolla la asociación entre Perú y España, en el marco de los 27 años de Cooperación Española con Perú. Este marco de asociación pasa por que ambos países asumen la mutua responsabilidad ante los logros y resultados que de manera concertada se han identificado y que representan los cambios y transformaciones a los que se pretende apuntar. Para ello se establece un marco de GpRD basado en los 7RD + 21 RI desde el que se realizará seguimiento y evaluación a los 47 indicadores de la MGpRD sobre lo que se realizará seguimiento, revisión y se adoptarán las decisiones necesarias para garantizar la correcta implementación para el logro de los RD establecidos. Este importante accionar se desarrollará desde los espacios de coordinación entre los agentes de la Cooperación Española (CCCEP¹⁰) y el Gobierno Peruano (Comisión Técnica Hispano-Peruana de Seguimiento al MAP o Comisión Paritaria) y a nivel de seguimiento, también, la Comisión de Coordinación (AECID, APCI, CEPLAN, INEI, MINP, FORO y ANC) y los Grupos de Trabajo por RD.

(Ver gráfico No 3)

El MAP Perú introduce también como dimensiones destacables y, posteriormente como resultados de gestión¹¹, entre otros, el fortalecimiento e impulso a la agenda de la eficacia del desarrollo y la coherencia de políticas para el desarrollo. En este sentido, se prevé que la Cooperación Española proporcionará apoyo a la APCI, como institución peruana encargada del seguimiento de la **Alianza Global para la Eficacia del Desarrollo** y a los otros donantes en la construcción progresiva de una agenda nacional de eficacia del desarrollo y para el uso de instrumentos de cooperación que refuercen el intercambio de experiencias, APPD, instrumentos multi-donantes y cooperación delegada, cooperación Sur-Sur y cooperación triangular.

Vinculado a lo anterior pero con identidad propia, el MAP tiene como horizonte los próximos **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**, alianza mundial para el desarrollo sostenible que será definida el próximo mes de septiembre en la Asamblea General de Naciones Unidas. Esta nueva agenda universal sobre desarrollo sostenible constituirá la hoja de ruta global sobre el desarrollo más allá de 2015 y de los ODM, y que tendrá vigencia en lo que resta de implementación de este MAP. Esta Agenda tendrá algunos elementos innovadores, como es el principio de universalidad y responsabilidades compartidas, en la que tanto los países en desarrollo como los donantes tendrán obligaciones y responsabilidades diferenciadas.

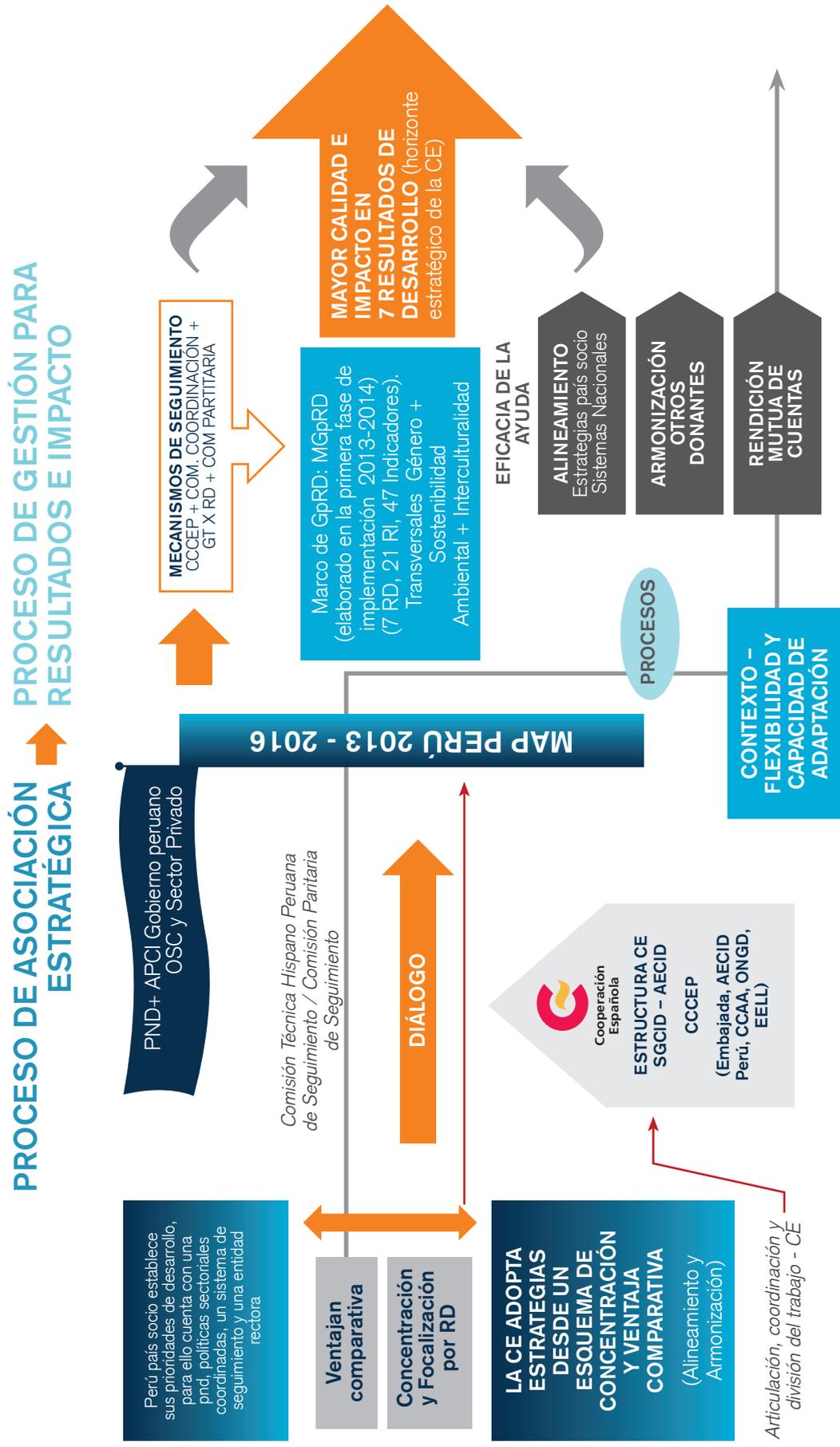
En el marco del MAP se establecen compromisos dirigidos a profundizar en el diagnóstico de políticas no-AOD, así como el diálogo con todos los actores españoles que ejecutan acciones en el Perú, generando un debate sobre las sinergias en términos de desarrollo. Así, consensuar las estrategias de entes públicos españoles en el Perú y en diálogo con los puntos focales sobre CPD, y avanzar en el diálogo con el sector privado, enfatizando el sector privado español en el Perú. En el marco de asociación se plantea impulsar una línea de acción en relación con la **Coherencia de Políticas para el Desarrollo**, apostando por la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, ejecución y evaluación del conjunto de las políticas públicas de un país, más allá de la propia política de cooperación al desarrollo

Finalmente, a lo largo del informe, y siguiendo el diagrama de la teoría subyacente, se presentará la información y los principales hallazgos desde los elementos clave de la teoría: el marco de asociación estratégica, el marco de gestión para resultados y el marco de implementación de la Calidad de la Ayuda como elementos clave que permiten avanzar en cambios internos (o de proceso) a los que el MAP Perú también se esperaba contribuyera. Será en el apartado de conclusiones donde, desde una perspectiva sistémica, se aborda si dichas lógicas se gestionan desde una integralidad y si los procesos están contribuyendo o no a lograr resultados desde ambas dinámicas.

¹⁰ Se subraya el grado de coordinación y articulación alcanzado por los actores de la CE a través del Consejo de Coordinación de la Cooperación Española en Perú (CCCEP), creado en 2005. (Sobre el CCCEP se podrá encontrar más información en los apartados 2.2.1. y 2.2.2., entre otros).

¹¹ Anexo 2 Compilación Indicadores MAP 2014 en Anexos Informe Anual de Seguimiento 2014 Marco de Asociación Perú - España 2013 -2016 (MAP) sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo, pp. 70-73.

Gráfico No. 3. Teoría subyacente del MAP Perú *



Fuente: Adaptación y ampliación a partir del gráfico de Teoría subyacente del MAP, así como la Metodología para la elaboración de los MAP (2010) y su actualización (2011) y el MAP Perú 2013-2016.

2.2 Valoración sobre el diseño del MAP Perú

Durante la evaluación se consultó a los diferentes *stakeholders* sobre su valoración del proceso de diseño del MAP y sobre su utilidad como instrumento (estructura, contenidos, referencia): **P.2. ¿El proceso de diseño del MAP ha sido adecuado para los diferentes actores?** **P.3 ¿Cómo es su estructura y su lógica de intervención: cadena de resultados y lógica de seguimiento (indicadores)?**, **P.5. ¿Es útil el MAP para los actores como marco de asociación con un país de renta media- alta y mejora del diálogo estratégico entre Perú y la Cooperación Española?** y **P.6. ¿En qué medida se han incorporado las prioridades transversales del PD de la Cooperación Española?**. Además, para garantizar cierta triangulación metodológica se han analizado de manera detallada el propio MAP y todos sus anexos, donde se detalla y sustenta los pasos del proceso, así como se ha contrastado con la Metodología de 2010 y su actualización 2011, los procedimientos y productos a los que se debiera llegar, además de otros documentos, instrumentos e informes que representan importante evidencia del proceso desarrollado.

En concreto, en este apartado y para dirigir el análisis de la valoración del diseño MAP se desarrolla una descripción de los antecedentes y contexto en Perú durante la fase de diseño del instrumento MAP, con la finalidad de avanzar en el conocimiento de las circunstancias y prioridades de desarrollo en esa coyuntura, que sirvieron como elementos base para la definición de las líneas estratégicas del MAP. En un segundo momento, se pondrá el foco de atención en una aproximación al análisis del proceso de diseño del instrumento y de la estructura y la lógica de intervención plasmada en el MAP.

2.2.1 Antecedentes y contexto durante la elaboración del MAP Perú (2011- 2013)

Durante el proceso de diseño del MAP Perú, alrededor del 2011 - 2013, se desarrollaron una serie de cambios políticos y de carácter

estructural que marcaron el contexto peruano, pero fundamentalmente, el propio proceso de construcción conjunta del instrumento. El MAP Perú se desarrolla en el nuevo contexto de Perú como país de renta media alta, así como los importantes cambios en la situación de los países donantes y socios, así como la emergencia de nuevos paradigmas, enfoques, esquemas de relación entre actores y nuevas prácticas en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

Entre las principales transformaciones políticas y administrativas destaca el cambio de gobierno y designación de Ollanta Humala como nuevo mandatario (en julio de 2011), que a su vez, trajo como consecuencia que hasta diciembre de ese año no se designaran a un alto porcentaje de nuevos titulares de las instituciones públicas peruanas. A la par, se adelantan las elecciones generales en España (noviembre 2011), se producen cambios en la coordinación general de la AECID Perú (septiembre 2011) y en la administración española, incluida en la AECID (enero 2012). Por último, señalar que entre 2010 y 2012 se produce una reducción del 70% aproximadamente de los presupuestos de la cooperación en España, situando a España en el tercer lugar por la cola de los donantes de la OCDE¹².

A la par, se desarrollan y/o consolidan nuevos paradigmas y tendencias en las políticas y modelos de desarrollo y de cooperación internacional. En el marco de estas transformaciones y tendencias, en concreto la Cooperación Española, ha realizado un esfuerzo programático y operativo en términos de mejora de la eficacia de la ayuda, aplicando criterios de selectividad y concentración, así como priorizando los instrumentos de cooperación técnica y transmisión de capacidades sobre las transferencias de recursos financieros y económicos. En esta coyuntura se implementan procesos para reorientar el trabajo conjunto hacia una gestión basada en resultados de desarrollo, centrada en aquellos aspectos para los que se pueda demostrar el valor agregado de la Cooperación Española y su incidencia real en el desarrollo.

Se observa un claro descenso del volumen de la AOD de la Cooperación Española en Perú. De 94.732 millones de euros en 2010, los fondos de la

12 Fanjul, G. (2013). AHORA NO PODEMOS PARAR. Razones para reconstruir la Cooperación Española, UNICEF Comité Español, Madrid, p.4.

Cooperación Española pasan a 22.800 millones de euros en 2012. En 2013 (32.570) se produce un

incremento del 29.9% de la AOD, respecto al año anterior.

Gráfico No 4. Evolución del volumen de la AOD neta Cooperación Española en Perú, 2009 – 2012, Millones de Euros.



Fuente: Seguimiento PACI 2010, 2011 y 2012, Seguimiento PACI 2013 - Volcado, Perú.
<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Cooperacion/Seguimiento.aspx>

Ahora bien, Perú era el segundo país de destino de los fondos de AOD de la Cooperación Española para 2013, con 32.570.026,28 millones de AOD neta, de las cuales 31.838.590,78 millones corresponden a AOD bilateral neta desembolsada¹³. Además, es uno de los países que el IV Plan Director de la Cooperación Española define como País de Asociación por el tamaño de su programa, su posición entre los donantes, la capacidad de diálogo, la existencia de relaciones de confianza logradas y la salida del país de otros donantes.

En materia de cooperación internacional, Perú era receptor de AOD desde un rol dual y en el que la AOD recibida representaba sólo alrededor del 0,4% de su PIB¹⁴. En este sentido, la cooperación internacional era considerada como complementaria a los esfuerzos nacionales a nivel de políticas y recursos. Vinculado a lo antes señalado, en 2011 se aprueba el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) denominado “Plan Bicentenario: El Perú

hacia el 2021” (en proceso de actualización hasta diciembre de 2013), cuyos objetivos están vinculados a las Políticas de Estado definidas en el Acuerdo Nacional, reconociéndolas expresamente como marco orientador.

Para el período en revisión, Perú había desarrollado un crecimiento económico sostenido en los últimos años, por encima del 5% anual, con bajas tasas de inflación, una moneda nacional fuerte y una balanza comercial positiva. Para el año 2008, el país pasó a ser considerado de renta media alta, de acuerdo a la clasificación por nivel de renta del Banco Mundial y del CAD-OCDE. Además, ese mismo año Perú había logrado avances significativos en el cumplimiento de las metas de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)** (MAP, AECID 2013: 13). En términos de Desarrollo Humanos (Informe PNUD IDH), Perú se ubica en el índice de Desarrollo Humano Alto, en el puesto n° 85, con un índice de 0,725 en 2011. En 2012 se produce una mejora del

13 La AOD Bruta es la suma de todas las cantidades desembolsadas por un país donante a lo largo de un período de tiempo, sin tener en cuenta los reembolsos que se produzcan por la ayuda reembolsable. La AOD Neta, en cambio, sí tiene en cuenta los reembolsos que se producen por la devolución de la ayuda reembolsable; como estos reembolsos son flujos de entrada, y no de salida, llevan signo negativo, de ahí que la AOD Neta sea, por definición, menor o igual que la AOD Bruta.

14 En promedio entre 2005 y 2009, según la edición 2011 de la Encuesta de Seguimiento de la Declaración de París.

índice, alcanzando los 0,734 puntos y el puesto 82 del ranking del IDH.

A pesar de los avances en la reducción de la pobreza en términos monetarios y de una eficaz gestión económica y financiera, en el período de elaboración del MAP existían grandes brechas de desigualdad entre grupos sociales y regiones geográficas que representaban limitantes para el desarrollo humano y el ejercicio pleno y efectivo de derechos humanos de millones de peruanos. Esta grave situación de discriminación y de inequidad interseccional, encontraba sus principales causas en las cuestiones o categorías de género, etnia, territorio, lengua, discapacidad, entre otros. Así, el acceso a servicios sociales como educación y salud, acceso a la justicia, ejercicio efectivo de derechos o los índices de pobreza arrojaban resultados muy dispares dependiendo de: i) la zona geográfica de residencia (costa, sierra y selva), ii) ámbito territorial (rurales y urbanos), iii) género, iv) carácter originario de la población (indígenas, afro descendientes, etc.), v) lengua, entre otras categorías que agudizan las desigualdades. En consecuencia, cuando el IDH se ajusta por el grado de desigualdad en la distribución de salud, educación e ingresos, el Perú desciende en la clasificación. En 2011, de un IDH de 0,725 se pasa a un IDH ajustado por el grado de desigualdad de 0,557, menor en 23,2% a su correspondiente IDH.

Podría pensarse que cierto comportamiento macroeconómico y el crecimiento sostenido han podido reducir la pobreza nacional del 54,8% en el 2001 al 27,8% en el 2011. No obstante, este mismo índice, para 2011, ascendía 13,7 puntos si se circunscribía la valoración a la región de la sierra (41,5%)¹⁵. Así, la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema seguían siendo muy elevadas en amplias zonas del país (sierra y selva rurales) y entre grupos en situación de vulnerabilidad (mujeres, niños, niñas y adolescentes¹⁶, pueblos indígenas y población afro descendiente).

A día de hoy, algunas de las principales problemáticas identificadas en el periodo de elaboración del instrumento (MAP, AECID 2013: 14-21) siguen

constituyendo importantes desafíos (apartado 3.1.1. Contexto en Perú): brechas de desigualdad de género; conflictos socio-ambientales y debilidades en el sistema democrático, el ejercicio efectivo de los derechos y la institucionalidad pública (reforma del Estado que incluye el proceso de descentralización).

Es en este contexto en el que se desarrolla el proceso de diseño del MAP Perú (2011-2013) como continuidad, en un primer momento, del Documento de Estrategia País DEP Perú 2005 – 2008, y posteriormente, del Programa de Cooperación Hispano Peruano – PCHP 2007-2011, suscrito en la IX Comisión Mixta entre Perú y España en noviembre de 2006, y que fue prorrogado hasta 2012 en el marco de un Comité Paritario. El PCHP estuvo la mayor parte de su ejecución circunscrito a las orientaciones y directrices del Plan Director de la Cooperación Española 2009- 2012.

En el caso peruano, con la elaboración del DEP Perú 2005 – 2008, la Cooperación Española desarrolló un ejercicio de planificación entre sus actores, identificando el diagnóstico y contexto peruano, así como subrayando la intención de hacer un primer acercamiento a la concentración y priorización y valoración de la ventaja comparativa de la Cooperación Española. Este DEP se realizó bajo el paraguas del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y *orientó sus acciones hacia aquellas prioridades de la agenda política del Perú, con mayor incidencia en la lucha contra la pobreza y la consolidación del proceso democrático*¹⁷. Existe un amplio consenso entre los actores consultados de valorar como un aspecto muy positivo, una buena práctica y en algunos casos un “hito” de este proceso la constitución del **Consejo de Coordinación de la Cooperación Española en Perú (CCCEP)** en 2005, como mecanismo de participación, coordinación y articulación de los actores de la Cooperación Española, creado en el marco de este proceso de planificación conjunta. Este ejercicio y experiencia de trabajo coordinado entre los actores de la Cooperación Española se incorporó al III PD como un nuevo mecanismo de coordinación.

15 Véase datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI - Encuesta Nacional de Hogares. <http://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>

16 La población de 0 a 17 años supone casi el 38% del total y casi el 45% vive en condiciones de pobreza, según Estado de la Niñez en el Perú. UNICEF e INEI. Lima, febrero 2011.

17 Documento de Estrategia País, DEP Perú 2005 – 2008, p. 14.

2.2.2 Análisis del proceso de diseño del MAP-Perú

Este apartado bebe del análisis y evidencia fruto, por un lado, de la revisión documentaria y bibliografía complementaria, y por otro, de las entrevistas y talleres realizados en los que participaron un gran número de actores de la Cooperación Española y el país socio.

El proceso de diseño de la envergadura de un MAP, en un contexto complejo y con una multitud de actores con intereses diversos, hace que las visiones, enfoques y experiencias en torno a un mismo proceso generen apreciaciones

comunes y compartidas, pero también, un gran número de matices. Dicho esto, se subraya la necesidad de analizar las valoraciones que se exponen en este apartado desde la complejidad y diversidad de los matices, que sin perder rigurosidad consideramos deben quedar reflejados. Así, sobre un mismo ejercicio se han identificado, por un lado, aspectos de mejora y lecciones aprendidas, y por otro lado, grandes aciertos y fortalezas.

Antes de pasar al análisis de las principales evidencias encontradas, y con la finalidad de tener una referencia previa al MAP que nos permita conocer el escenario de partida, se destacan los siguientes aspectos de la planificación anterior al MAP:

DEP PERÚ 2005 - 2008	Mecanismos	Principales diferencias
La elaboración del Documento de Estrategia País en 2005, representó un primer acercamiento a la planificación consultada y participada con los actores de la Cooperación Española en Perú. Estaba centrada en sectores y prioridades geográficas, y en la cooperación bilateral, con especial incidencia en el trabajo de las ONGD. Este proceso sirvió como un primer insumo y experiencia de trabajo conjunto para el proceso de elaboración del MAP.	<p>En 2005 se crea el CCCEP para impulsar el trabajo coordinado y articulado de los actores de la Cooperación Española en el proceso de definición del DEP Perú.</p> <p>El CCCEP representó uno de los mecanismos fundamentales en la etapa de definición de la posición española en el proceso de diseño del MAP Perú.</p> <p>En el proceso de elaboración del DEP las ONGD se organizan y conforman el Foro de ONGD españolas en Perú (2005), como mecanismo de coordinación y articulación de las organizaciones de desarrollo españolas que trabajan en Perú. El Foro de ONGD participa activamente en el CCCEP.</p>	<p>No se daba el mismo énfasis al seguimiento y evaluación progresiva y participada, como sí se plantea con el MAP. El DEP sólo tuvo seguimiento en los Comités Paritarios de las Comisiones Mixtas de manera bilateral, no se desarrolló un seguimiento sistemático ni se incluyó a todos los actores de la Cooperación Española.</p> <p>Desde un enfoque metodológico, no se contemplaba la participación y diálogo político con los actores que conforman el País socio.</p> <p>Además, el DEP no estaba enfocado en RD considerados por el país y que contribuyen a las políticas de desarrollo del País socio.</p>

De la revisión y análisis documental y de las entrevistas y talleres realizados, se recoge a continuación, y a modo de resumen, las principales **fortalezas** y **debilidades** del proceso de diseño:

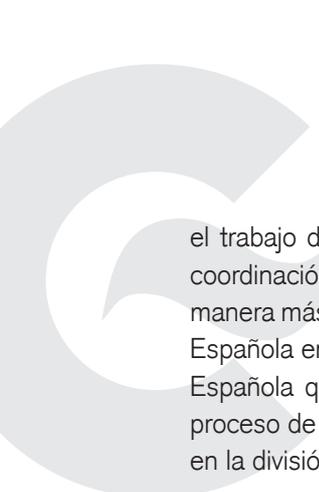
1. Participación, fortalecimiento de capacidades y articulación de los actores de la Cooperación Española

Fortalezas:

- Se apostó por un **modelo de trabajo integrador y participativo** que reconoce la riqueza de la pluralidad de actores de la Cooperación Española en el País socio. Los esfuerzos se dirigieron a salvaguardar la participación de estos actores, a pesar de que existía cierto temor a que algunos debates pudieran producir algún tipo de

debilitamiento en la cohesión o articulación de los diversos actores.

- El diseño del MAP permitió que se llevara a cabo un **proceso de reflexión conjunta de los actores de la Cooperación Española** en un momento de grandes cambios en torno al modelo de desarrollo y a una sustancial reducción de los fondos de la AOD en el País socio. Este proceso representó una oportunidad para que expresaran sus prioridades y líneas de trabajo en el país socio en un contexto de grandes desafíos. Esto no significa que se haya producido un consenso al 100%, ni que hayan participado todos los actores de la Cooperación Española con igual intensidad e impacto. También, el proceso de diseño y el propio instrumento MAP han servido para que los actores de la Cooperación Española conozcan



el trabajo de los otros, mejoren su articulación y coordinación, y fundamentalmente, ordenen de manera más estratégica la labor de la Cooperación Española en Perú. Los actores de la Cooperación Española que han participado activamente en el proceso de diseño son los que más han avanzado en la división y concentración del trabajo.

- El proceso de diseño tuvo un efecto positivo en cuanto al **fortalecimiento y consolidación del equipo de la AECID Perú**. Se realiza un esfuerzo planificado por trabajar de manera coordinada en la etapa de diseño del MAP, incrementando la participación a nivel intra-organización y el conocimiento de las distintas líneas de trabajo. Todo ello permitió fortalecer una visión compartida de la misión (resultados y enfoques) de la Cooperación Española.
- Se impulsó un **proceso de fortalecimiento de capacidades** dirigido a todos los actores de la Cooperación Española sobre la realidad peruana, con la finalidad de facilitar la construcción de una posición común. Aunque este ejercicio pudo alargar el proceso de diseño –entre otros elementos, fue una etapa valorada como positiva por la gran mayoría de actores entrevistados y/o que participaron en los talleres. Este proceso de fortalecimiento de capacidades partía de la existencia de una diversidad de intereses y capacidades entre los actores de la Cooperación Española, y buscaba generar conocimientos comunes que permitieran un óptimo desarrollo del proceso de diseño del MAP.
- La AECID Perú promovió mecanismos de información sobre el procedimiento, metodología MAP, y los objetivos perseguidos en el proceso de diseño. Hay que tener en cuenta que quién lideraba el proceso y divulgaba los principales aspectos de la metodología en el proceso de diseño fue la AECID Perú y, en algunos casos, innovaron para resolver debilidades de la metodología o la necesaria adaptación a la realidad del País socio.

Debilidades:

- A pesar de esto, la AECID (AECID Perú y sede), eran quienes, finalmente, gestionaban la metodología y, por ende, tenían mayores recursos para posicionar su visión en el proceso. Se ha puesto de manifiesto que no hubo claridad y homogeneidad en los criterios de los 3 grupos de trabajo en el proceso de diseño. En algunos casos, estos criterios sufrieron variaciones que desembocaron en avances dispares en cada grupo. Además, el desarrollo de los 3 grupos de manera simultánea (debido a la falta de tiempo) no permitió una participación amplia de los actores, que tuvieron que elegir en cual participar. Algunos actores consideran que existió poco margen efectivo para que sus reflexiones repercutieran en la construcción del MAP, ya que se trabajó en base a un planteamiento general previamente elaborado por la AECID (sede y AECID Perú) y SGCID, en el marco de una metodología MAP muy rígida, que posteriormente ha recibido mejoras. En línea con lo anterior parte de las ONGD consultadas manifestaron que el análisis de la ventaja comparativa era susceptible de mejora, ya que en algunos casos las líneas de trabajo estaban ya priorizadas, y se les indicó sobre qué sectores habría que debatir. Es en este contexto en el que las ONGD del Foro consultadas señalan que tuvieron que consensuar cuál sería su posición como plataforma, ya que había un margen definido sobre el que poder hacer aportes.
- El proceso de diseño fue valorado por un número alto de actores como **excesivamente extenso en el tiempo** y, en algunos casos manifestaron finalizar el proceso agotados y con un menor interés.
- Hasta donde la evaluación ha podido constatar (ver agenda, entrevistas a las CCAA y otros agentes de la Cooperación Española) la participación de las CCAA en el proceso de diseño del MAP fue reducida. Las CCAA consultadas manifestaron

que se les hizo partícipe del proceso de diseño en la etapa inicial y/o final, y con un periodo de tiempo reducido para realizar sus aportaciones y poder tener un rol activo.¹⁸

- Existen valoraciones distintas en torno a los niveles de implicación, responsabilidades y coordinación en la etapa de diseño del MAP entre AECID Perú, AECID sede y SGCID. Esta diversidad de valoraciones responde a elementos que trascienden a la elaboración del MAP Perú, y que se acercan más a elementos estructurales y con margen de mejora en la definición de la responsabilidad, roles, recursos y niveles de coordinación entre estos actores en las planificaciones MAP. Se pone en cuestión, desde diversos enfoques, los niveles de implicación y de responsabilidades de estos actores en el diseño del MAP, las distancias en el entendimiento de la realidad entre terreno y sede, y, en la primera etapa, las divergencias en cuanto a la interpretación de los criterios sobre la metodología MAP.

2. Análisis de la ventaja comparativa de la Cooperación Española

- El ejercicio de análisis de la ventaja comparativa, por su complejidad e importancia, requiere que se tomen en cuenta distintos elementos, como las percepciones de socios y donantes, la evidencia y datos rigurosos sobre el accionar de la Cooperación Española, las necesidades de la realidad en la que se intervendrá, entre otros, buscando una mirada amplia y estratégica de la Cooperación Española en el país socio. De la triangulación de los testimonios y gabinete, se puede señalar que el proceso de diseño del MAP ha servido para llevar a cabo una primera aproximación sobre la ventaja comparativa de la Cooperación Española y los RD a los que debe dirigir sus esfuerzos y recursos en el País socio. Ahora bien, estos resultados no agotan el debate ni puedan tenerse como conclusiones definitivas.

Fortalezas:

- En la etapa de diseño del MAP la Cooperación Española contaba con una trayectoria de casi 25 años en el País socio, con un gran número de actores que abordaban intervenciones en los 12 sectores del III PD, y que trabajan con diversidad de instrumentos. El ejercicio de la ventaja comparativa resultó complejo y enriquecedor, y generó un amplio debate entre los diversos actores en el que se subrayó la armonización y la alineación de la Cooperación Española con las políticas de desarrollo definido por el País socio. El análisis de la ventaja comparativa se llevó a cabo a través de criterios, instrumentos y mecanismos que tenían como marco la Metodología MAP 2010, y su actualización 2011, pero requirió, también, la elaboración de recursos específicos para solventar los retos identificados por el equipo responsable de impulsar este proceso, la AECID Perú.
- Para identificar la ventaja comparativa de la Cooperación Española se implementaron los siguientes ejercicios e instrumentos: (1) Se constituyó un **Grupo de Trabajo específico** (Grupo 3) integrado por los actores de Cooperación Española para analizar esta cuestión y poner en **marcha un proceso de consulta** con actores nacionales y donantes. En el seno de este mecanismo de trabajo se concretaron los criterios, teniendo en cuenta los planteados por el MAP, la UE y el Sistema de Naciones Unidas. Además, se confeccionó una encuesta que fue distribuida a todos los donantes y actores de cooperación del país. Los principales hallazgos de estas encuestas fueron analizados en el seno del Grupo de Trabajo y que están recogidas en el documento de Diagnóstico MAP. (2) Se celebraron **reuniones con grupos de donantes** en el que se les preguntó sobre su percepción de la ventaja comparativa de la Cooperación Española. (3) **Se contó con otras herramientas de**

¹⁸ También, señalaron que sus instrumentos rectores eran documentos estratégicos autonómicos y el IV PD de la Cooperación Española, y de manera reducida el MAP Perú-España. Es necesario tener en cuenta, que la gran mayoría de CCAA ha dejado de tener representación estable en el país, en general, por el impacto de la crisis y la reducción de los fondos y recursos económicos y financieros. Esto último, ocasionó que las CCAA no participaran en el CCCEP, a lo largo del periodo 2013-2014, dado que no tenían representación permanente en el país (Véase el apartado de 3.2.3 Armonización). Esta situación ha podido influir en un menor conocimiento y aplicación del MAP, así como limitados avances en la concentración, coordinación y división del trabajo de las CCAA en relación con los otros agentes de la Cooperación Española en el Perú. Sin embargo, hay una importante presencia de organizaciones de la sociedad civil con fuentes de financiación provenientes de las CCAA y EELL.

información y análisis, como: el Catálogo de Capacidades de Instituciones españolas o de Especialización Española, **la Base de Datos sobre las intervenciones de la Cooperación Española en Perú (La Matrix)** o la Compilaciones o Sistematización de Resultados de Evaluaciones. (4) **Se diseñó una Guía de Análisis de Políticas Públicas** en torno a 5 tópicos, uno de los cuales era el de la ventaja comparativa y que establecía **concretamente 5 criterios**¹⁹, **que alojaban a su vez 11 sub-criterios**. El peso que se le otorgó a estos tópicos y sus criterios tuvo una gran **importancia en la selección de las políticas y resultados de desarrollo**. Este procedimiento permitía incorporar la propia opinión de los actores de la Cooperación Española sobre su ventaja comparativa poniéndolo en diálogo con otras percepciones.

Debilidades:

- El ejercicio de análisis de la ventaja comparativa se sustentó en resultados identificados y contrastados por sectores y actores. No obstante, se produjeron debilidades en el análisis de la eficiencia, la calidad y la sostenibilidad de los mismos. Algunas limitaciones identificadas: 1) El concepto extraído fundamentalmente del **Código de Conducta de División de Trabajo y Complementariedad la UE**, toma como punto de partida, no ya las percepciones de los agentes de la Cooperación Española, sino más bien el reconocimiento de los países socios y donantes, así como las evidencias expresadas en **evaluaciones en torno a resultados, impacto, capacidades instaladas, especialización demostrada**. De las entrevistas se ha podido identificar la preocupación de que ciertas valoraciones externas del análisis de la ventaja comparativa -opiniones de los agentes de cooperación de ámbito nacional e internacional-, no se basaran en el conocimiento objetivo del trabajo de la Cooperación Española en Perú, y que, por el contrario, pudieran responder a experiencias puntuales. En concreto, se puso

de manifiesto el desacuerdo entre los hallazgos de la encuesta (donantes y otros actores de cooperación) y el análisis de los actores de la Cooperación Española desarrollada en el Grupo de Trabajo **3**. (2) El equipo de la AECID Perú elaboró algunos **recursos y mecanismos para identificar la ventaja comparativa**, al considerar que era necesario concretar la metodología e instrumentos, de cara a abordar el proceso con éxito. (3) A pesar de que la promoción de la **igualdad de género** es uno de los ámbitos en la que la Cooperación Española cuenta con experiencia técnica acumulada, no se contempla en el MAP como uno de los resultados de desarrollo, sino únicamente la lucha contra la violencia de género. En el caso contrario, el ámbito de infancia y jóvenes, que no eran considerados necesariamente de expertis de la Cooperación Española, está recogido como uno de los resultados del MAP. En relación con este último punto, las ONGD consultadas²⁰ (un tercio del total de ONGD españolas con presencia en el País socio) han valorado como positivo la incorporación de la protección de la infancia y la adolescencia como uno de los RD, y el ejercicio de consenso que realizaron en torno a la propuesta colectiva sobre la que aunarían esfuerzos en el diseño del MAP. Este ámbito de actuación no había sido identificado en el análisis de la ventaja comparativa, pero fue una demanda importante de las ONGD y de la SCO peruana, en el marco de la política sectorial de infancia.

3. Asociación y diálogo político.

Fortalezas:

- El diseño del MAP tuvo implicaciones positivas en términos **de asociación y diálogo político entre los actores de la Cooperación Española y el Gobierno peruano**. En una primera fase del diálogo, el Gobierno peruano estuvo representado por diversos actores: APCI, instituciones de planificación, gobiernos sub-nacionales, OSC

19 Los criterios en este tópico eran: a) Tradición y experiencia, b) Especialización sectorial e investigación, c) Capacidades instaladas (metodológicas, institucionales, etc.), d) Oportunidades de Complementariedad e innovación y e) Resultados de las evaluaciones.

20 A la fecha en que se desarrolló el trabajo de campo, una treintena de ONGD españolas trabajaban en Perú, de las cuales 19 eran miembro del Foro de ONGD españolas en Perú (de este total, sólo 16 tenían sede en el País socio). Así bien durante el proceso de diseño del MAP estuvieron activas unas 14, y en el Taller de evaluación participaron 11 ONGD. Cabe señalar, que cada vez hay menos ONGD españolas con presencia en Perú. En concreto, el Foro de ONGD indicó que realizaron la convocatoria a todas las ONGD en Perú y sólo se pudo contar con la participación de la tercera parte del total de organizaciones españolas con presencia en el País socio.

y plataformas mixtas (Asociación Nacional de Centros- ANC, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza- MCLCP). En este proceso la APCI se fortalece como interlocutor y ente rector de la cooperación técnica en el país en un periodo de debilidad institucional.

- Además, representó un primer ejercicio de diálogo y negociación política de esta naturaleza entre la Cooperación Española y el Gobierno peruano, y con una metodología que trata de responder a los nuevos modelos de cooperación y los principios de la eficacia de la ayuda. Finalmente, se destaca como positivo el **diálogo generado entre la APCI y otros actores peruanos estatales y no estatales**, ya que representó un primer ejercicio de esta naturaleza para la agencia.

Debilidades:

- El CTHP es el mecanismo en el que se tomó la decisión final sobre el MAP con el País socio y si bien en un primer momento el proceso de negociación incorporaba a diversos actores del País (APCI, instituciones de planificación, gobiernos sub-nacionales, OSC), **en la etapa final la interlocución y representación la llevó a cabo la APCI como ente rector de la cooperación internacional técnica del Gobierno peruano**. Esto bajo la premisa de que trasladaría las propuestas y debates a los sectores e instituciones centrales, recogiendo sus visiones y prioridades en el diálogo y negociación con la Cooperación Española. Este supuesto no se cumplió a cabalidad, ya que la entidad rectora se vio afectada por la falta de liderazgo y recursos, por lo que su rol y participación fue reducida, generando una menor participación e implicación de los diversos actores del país.
- **No se ha podido identificar con claridad el diálogo desarrollado entre el Gobierno peruano y la OSC peruana en el diseño y negociación de MAP**, ya que, de las entrevistas y talleres realizados, no se cuenta con informes y evidencia escrita que recojan este diálogo y sus características. En el Taller realizado con OSC peruana, las valoraciones sobre el carácter

participado del diseño del MAP y la posibilidad de incluir sus demandas y propuestas fue dispar. A pesar de esto, las organizaciones que consideraban que la participación había sido reducida, y valoraban que el proceso había sido parcialmente participativo o con matices. Un ejemplo concreto de lo señalado, es que la mitad de las organizaciones consideraron, desde una valoración negativa, que se consultó a las ONGD españolas y no a las organizaciones ejecutoras peruanas o locales que tienen el contacto directo con las intervenciones y las comunidades, mientras que la otra mitad considera desde una valoración positiva que las ONGD españolas son sus interlocutoras, y que ellas sólo son socias locales cuya competencia es la implementación de los programas²¹.

4. Concentración en Resultados de Desarrollo

Fortalezas:

- La gran mayoría de actores de la Cooperación Española valora como positivo el ejercicio de concentrar y focalizar el trabajo en el País socio en un número más reducido de resultados.

Debilidades:

- No se alcanzó la concentración en 3 resultados de desarrollo -como aconsejaba la Metodología MAP 2013 y proponía transitar hacia 3 sectores la del 2010-. **El MAP Perú cuenta con 7 RD**. Aunque existía consenso sobre los beneficios de la concentración y se hizo un esfuerzo por garantizar que se valoraran con el mismo baremo las diversas visiones, es cierto que este ejercicio tenía varias implicaciones que era necesario tener muy presentes en el proceso de diseño del MAP Perú. Así, a pesar de que existían distintos intereses y realidades que podían estar contrapuestas, y que la Cooperación Española había focalizado su acción en un gran número de sectores no se contó con una estrategia para gestionar este aspecto. Dejar sectores fuera implicaba que las intervenciones de estas líneas de trabajo quedan excluidas, y esto podía tener repercusiones para las ONGD y sus contrapartes, la OSC peruana

21 Es necesario señalar que en el Taller se contó con un número reducido de organizaciones peruanas.

con la que se venía trabajando en esos sectores. A esta situación, había que sumar que había que concentrar en 3 sectores, y transitar de sectores a RD.

- Además, el diseño del MAP se desarrolla en un contexto muy concreto (reducción de los fondos AOD, cambios en el modelo de Cooperación Española, nuevas tendencias globales, etapa intermedia entre Metodologías MAP y Planes Directores, etc.) y resultaba improbable impulsar un diálogo sobre intereses comunes y no tener la presión de la financiación y los intereses particulares. Estos elementos complejizaron el proceso de diseño del MAP y significaron desafíos en el proceso de concentración y focalización de los RD. Las entrevistas realizadas a la SGCID y a la AECID (sede), también, ponen de manifiesto que el tránsito de sectores a RD es un proceso en desarrollo y que no está 100% consolidado, pero sobre el que se ha avanzado enormemente. Finalmente, la reflexión sobre el tipo de cooperación y resultados a los que se debe apuntar en un país de RMA, y fundamentalmente, desde qué enfoques y mediante qué mecanismos se deben trabajar estos RD no se dio por finalizada en la etapa de diseño del MAP.
- Se cuestiona también la previsibilidad de los recursos del MAP en la etapa de elaboración del instrumento. Algunos actores señalan no haber contado con la información en torno a la previsión efectiva de recursos económicos y financieros con que contaría el MAP ni cada RD.

2.2.3 Estructura del documento y lógica de intervención

a) Valoración de la estructura y contenidos del documento

El MAP Perú es un instrumento de planificación estratégica que ayuda a racionalizar y ordenar el trabajo realizado por la Cooperación Española en base a unas orientaciones estratégicas comunes, y compartidas con los actores con los que se llevará a cabo las intervenciones de desarrollo. Es un

instrumento útil para la coordinación y diálogo entre los actores de la Cooperación Española y con el País socio, ya que delimita el escenario estratégico sobre el que se desarrollará el diálogo de políticas. Esto permite que los diferentes actores de la Cooperación Española (Embajada, ONGD, sector privado, etc.) conozcan y hagan suyas un conjunto de prioridades, RD e instrumentos de cooperación en el marco de los principios de la eficacia de la ayuda (armonización y alineación) con el país socio.

Por primera vez se realiza un ejercicio de reflexión y planificación orientado a resultados, sobre la base de la armonización y alineación con las políticas de desarrollo del país socio (Planes nacionales o compromisos internacionales). De esta manera la Cooperación Española se alinea a las políticas públicas y busca dar respuesta a los resultados de las políticas del país socio. Esto hace, también, que la Cooperación Española se plantee su contribución efectiva al logro de los RD. Con anterioridad al MAP el diálogo político había estado centrado en intervenciones concretas y vinculadas a sectores.

Además, el MAP se ha valorado como un instrumento de transición para un país de RMA que busca circular de manera gradual y constructiva a un modelo de cooperación alineada a las políticas y prioridades de desarrollo del país, orientada a la gestión por resultados y enfocada a la reforma y fortalecimiento del estado, la cooperación técnica, el incremento de capacidades, y a la incidencia y la fiscalidad. El MAP también es de utilidad de cara a profundizar la importancia de fortalecer la coordinación con otros donantes y organismos multilaterales con la finalidad de alinearse a las prioridades y políticas de desarrollo del País socio.

A pesar que la Cooperación Española estaba bien posicionada en los espacios de armonización y articulación con otros donantes, el MAP aporta mayor claridad sobre en qué mesas de coordinación de donantes debe participar la Cooperación Española, y es un instrumento útil para transmitir cual es la postura española en cada uno de los resultados de desarrollo. El instrumento recoge un análisis de la realidad riguroso y responde los principales desafíos del País socio.

Principales **debilidades y desafíos** de la estructura y contenidos del documento MAP:

- En general, existe una tendencia cuando se elaboran documentos estratégicos (alta dimensión política), de concentrar los esfuerzos en lograr el objetivo de diseñar el documento y desarrollar el marco político y conceptual. Por ello, este tipo de instrumentos suelen tener algunas debilidades en relación a cómo implementar y dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos.
- En la valoración del MAP como instrumento es necesario detenerse en algunos puntos que significaron desafíos en el proceso de diseño:
 - ♦ La identificación de la Política Nacional de Desarrollo sobre la que se alinearía el MAP. El País socio tuvo que consensuar si la PND sería el Acuerdo Nacional o el Plan Bicentenario.
 - ♦ La identificación de los RD e indicadores para dar seguimiento y medir la contribución de la Cooperación Española. El Plan Bicentenario estaba en proceso de desarrollo y no contaba con la concreción requerida a nivel de indicadores, por lo que se recurrió a las políticas de desarrollo sectoriales, y se apostó por utilizar el Sistema Nacional de Monitoreo, siempre con la finalidad de garantizar el alineamiento y armonización con el país socio, y no crear recursos y sistemas paralelos de seguimiento.
- En la Matriz de Resultados se evidencia la alineación estricta con las políticas de desarrollo del socio en cumplimiento de los principios de la Declaración de París. No obstante, existe una brecha entre la aplicación de los principios de la eficacia de la ayuda y las realidades de los países. Algunas de las premisas para el logro del instrumento MAP en términos de coherencia y calidad no se cumplieron en su totalidad: en la etapa de diseño del instrumento se produjeron debilidades en la planificación de las políticas de desarrollo del País socio y en el sistema de seguimiento de las políticas nacionales.
- Por ello, la matriz de resultados era poco consistente para la gestión orientada a resultados y la medición de la contribución de la Cooperación Española a estos RD. Se sabe que la metodología MAP –implementada en el diseño– era susceptible de mejoras y, este MAP en cuestión, enfrentó también retos a la hora de adaptar los objetivos y directrices de la metodología a una realidad diversa y compleja como la peruana en un contexto de grandes retos, tanto para la Cooperación Española como para el País socio.
- De las entrevistas realizadas un gran número de actores señalaron que sería conveniente seguir profundizando en torno al debate de la contribución real de la Cooperación Española a las PND: cuál es el rol de la cooperación, qué indicadores deben medirse para valorar la contribución real, y si la alineación total al sistema nacional de indicadores permite medir su contribución.
- En el instrumento MAP no se evidencia de manera rigurosa la lógica del sistema de seguimiento y evaluación: los objetivos de planificación de los actores de la Cooperación Española, el desarrollo metodológico y pautas para el seguimiento y evaluación con el socio, y en concreto, qué se persigue, cómo se pretende medir, sobre qué tipo de información se realizará este seguimiento y las responsabilidades en la recolección de información. Se hace una mención a los compromisos orientados a la CPD y la eficacia de la ayuda, y a pesar de que se ha hecho un esfuerzo posterior por diseñar resultados de gestión, la concreción de los compromisos que se esperan alcanzar y el sistema de seguimiento de estos, tiene margen de mejora y clarificación²².
- Resulta complejo planificar el MAP orientándolo a resultados, cuando un volumen de recursos considerable está previamente comprometido, como es el caso del Fondo de Agua y Saneamiento o convenios que habían sido aprobados con anterioridad.
- Existe un alto margen de mejora en relación a la incorporación y tratamiento de la perspectiva de interculturalidad en el instrumento MAP y en la planificación desarrollada de manera posterior.

En conclusión se subraya la necesidad de realizar una valoración previa en torno a i) las premisas y directrices de la metodología MAP al respecto; ii) el estado de la planificación de las políticas públicas de desarrollo del país socio y su sistema de seguimiento; iii) los criterios que pueden servir para medir la contribución de la Cooperación Española y; iv) los

22 Para más detalle, véase el apartado 3.2.4

objetivos perseguidos con el seguimiento del MAP como instrumento. Además, es necesario valorar el esfuerzo que requiere emprender un proceso de esta envergadura en un país de RMA, con una contribución de la Cooperación Española cada vez menor y en el que se pudiera transitar a un modelo de cooperación más técnica y estratégica:

- El programa bilateral, que se negocia con el Gobierno se reduce en un 80% en la última etapa pre-MAP. Por lo que el interés que pueda despertar este mecanismo es muy limitado;
- Los principales programas que se ejecutan son el FCAS y Convenios con ONGD, que fueron decididos antes de la firma del MAP, y que no podían quedar fuera del MAP. El programa está compuesto por diversos instrumentos, pero la mayoría son fondos concursables, no negociables.

b) Valoración de coherencia de la Lógica de Intervención del MAP

La **cadena de resultados** que responde a la lógica de intervención desarrollada en el Marco de Asociación País tiene dos etapas de desarrollo. En una primera etapa, que es la recogida en el instrumento MAP, se cuenta con 7 RD y 28 indicadores, pero con debilidades en la concreción y medición de los indicadores (entre otras que se señalan más adelante), y la falta de líneas de base que doten de rigurosidad a los mecanismo de seguimiento y evaluación. En una segunda etapa, desde la firma del MAP en la X Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Peruana de Cooperación -que tuvo lugar el día 26 de abril 2013 y en la que se refrendó oficialmente el Marco de Asociación- a la fecha (2013-2015), se ha llevado a cabo un proceso de mejora de la planificación y seguimiento del MAP, que responde al ejercicio de adaptación del instrumento a la nueva metodología (Metodología MAP 2013), y a las debilidades existentes mencionadas con anterioridad. Dicha metodología establece, no sólo la necesidad de identificar resultados de desarrollo del país a los que pretende contribuir la Cooperación Española (Impactos en el país/Efectos a largo plazo), sino también, resultados intermedios definidos por la Cooperación Española (Efectos a medio plazo) con los que se espera contribuir a la consecución de los resultados de desarrollo definidos por el País socio. **En esta segunda fase se alcanza, a partir de los 7**

resultados de desarrollo, 21 RI y 47 indicadores y referencias a las líneas de base del País socio. Los 21 resultados intermedios responden a las políticas de desarrollo sectoriales de los 7 RD del MAP. En el Gráfico No. 1 sobre la lógica de intervención del MAP Perú, en la Tabla No 0 de Compilación de Indicadores del MAP del Anexo III de este documento, permiten identificar que no se ha logrado total coherencia de la cadena de contribución a los 7 RD a través de los resultados intermedios (RI) e indicadores del MAP ni se articulan de tal forma que permitan dar cuenta de la contribución de la Cooperación Española al desarrollo del País socio. A pesar de los esfuerzos en la mejora y concreción de la planificación, existen debilidades que deben ser superadas (**Véase el apartado 3.2.4 Gestión para Resultados de Desarrollo y Rendición mutua de cuentas**).

Con **relación a la transversalización** en los indicadores, en la primera matriz se evidencia el compromiso por garantizar la transversalidad de la perspectiva de género en el desarrollo y, en un menor grado la incorporación del enfoque de sostenibilidad ambiental. Es necesario señalar que la gestión del enfoque de interculturalidad es claramente deficiente en esa primera matriz. Como hemos señalado en la segunda etapa de concreción y afinamiento de la matriz de resultados (7 RD + 21 RI + 47 I), se avanza en la transversalización de los enfoques de género, sostenibilidad ambiental y derechos humanos mediante la asignación de indicadores, y en el propio abordaje de los resultados intermedios. Ahora bien, de manera concreta, hay un desarrollo más que notable de la perspectiva de género que es necesario destacar y que pone en evidencia altas capacidades y compromisos al respecto. A pesar de que el enfoque basado en derechos humanos no está recogido formalmente en el instrumento MAP como transversal, del tratamiento de los RD y RI de esta segunda matriz se deja constancia que es una transversal del proceso MAP, que existe compromisos y capacidades al respecto y que se viene trabajando desde este enfoque.

Una dimensión de clara mejora era la falta de desarrollo y concreción de los supuestos de la lógica de la propia intervención en la implementación del MAP que ayuden a todos los actores que intervienen a comprender con claridad las dinámicas

de seguimiento y el escenario estratégico de los 7 RD. Dichos RD eran demasiado amplios y vagos, no estaban expresados con suficiente precisión y de un modo verificable, y en concreto, se evidenciaba que había efectos que se esperaban implícitamente, pero que no habían sido evocados en el documento MAP. Del Informe de Seguimiento MAP 2014, llama la atención que no se presente una única MpGR, que unifique el tratamiento de los diferentes elementos que componen la matriz (RD + Indicadores + RI+ Indicadores de RI), y que fundamentalmente permita ver las sinergias que existen entre los RD + RI + Productos y las distintas intervenciones (la lógica de la intervención del MAP), así como, los avances

de 2013 y 2014 si los hubiera, y los actores y actividades que se llevan a cabo. Lo antes señalado no apunta a que no se cuente con matrices por RD, sino que no parece adecuado trabajar el seguimiento e implementación del MAP sólo por cada RD como un compartimento estanco, sino visibilizar, explicitar y dar a conocer la lógica de la intervención de MAP. También, se evidencia un desbalance a nivel de avances y concreción entre algunos de los RD. Existen varias matrices diferentes que no facilita un único seguimiento más sencillo y que se basa en una batería más concisa de indicadores "clave" que de pistas sobre los avances en los temas estratégicos.



3. Análisis y principales hallazgos

Este capítulo recoge los principales hallazgos de las más de 50 entrevistas realizadas, 3 talleres y las bases de datos analizadas y la documentación revisada. Cuando las evidencias del análisis son de cierta contundencia se presentan de manera directa (sin citar la fuente), pero en los casos en que hay discrepancias notables o que la afirmación implica un posicionamiento muy concreto, se ponen de manifiesto las diferentes posturas sin llegar a una conclusión firme, sobre todo cuando éstas no pueden ser contrastadas por otro medio.

Se parte de una descripción del contexto en el que se ha desarrollado el MAP con el objetivo de visualizar los cambios en el entorno que se han producido desde el momento de su elaboración y los desafíos que se plantean hoy en día. Posteriormente se hace el análisis de los elementos clave representados en la teoría desde que se diseñó el MAP y una valoración sobre su nivel de implementación a mayo de 2015 (cambios internos).

3.1 Contexto actual en el que se desarrolla el MAP

La realidad peruana es compleja y diversa, con elementos estructurales que definen con claridad los aspectos de mejora y necesaria transformación a nivel social y político. A pesar de los buenos indicadores económicos y avances sustanciales en el desarrollo de la institucionalidad democrática, el Perú se enfrenta a importantes desafíos en lo que concierne al desarrollo inclusivo y descentralizado y, a la erradicación de la desigualdades que se traducen en barreras en el acceso a servicios y ejercicios de derechos para un alto porcentaje de peruanos y peruanas, especialmente, los que viven en zonas

rurales de la sierra y selva del país, y cuyo idioma materno es una lengua indígena o amazónica.

Del proceso de diseño y firma del MAP (2011-2013) a la fecha, más que grandes transformaciones y cambios en el contexto peruano, lo que se ha producido es la acentuación y en algunos casos agudización de ciertas tendencias y problemáticas de la realidad del Perú. De la lectura y análisis del contexto del MAP Perú-España 2013-2016, valoramos que los retos identificados, en su gran mayoría, continúan siendo los aspectos más sensibles a dar respuesta y que marcan la hoja de ruta de desarrollo del país: persistentes brechas de desigualdad; debilidad institucionalidad y gobernabilidad y proceso de descentralización; derechos humanos, derechos de las mujeres y violencia de género, derechos de la infancia, derechos de los Pueblos Indígenas, conflictos sociales y mecanismos institucionales de respuesta y solución; debilidad institucional medioambiental y conservación de los recursos naturales; corrupción; inseguridad; informalidad, sistema productivo e innovación, entre otros.

En este sentido, existe una valoración cada vez más generalizada de la necesidad de repensar el modelo económico y social del país a medio y largo plazo, que defina con mayor claridad la construcción y desarrollo de un sistema económico sólido, que responda a consensos y a la diversidad que marca la realidad peruana. Este marco junto con un claro liderazgo político dentro de un sistema democrático consolidado permitiría gestionar de manera planificada las fluctuaciones de índole económico, los conflictos sociales y, en general, otros importantes asuntos de la vida social, económica y cultural de un país de renta media alta, pero con grandes desafíos en términos de inclusión y lucha contra la desigualdad como Perú.

3.1.1 Contexto en Perú (2013-2015)²³

Entre 2000 y 2010, la economía peruana creció un promedio de 5% anual, la segunda de mayor crecimiento en América Latina según el Banco Mundial. **El PBI per cápita promedio coloca a Perú dentro del grupo de países de Renta Media Alta, con una tasa anual de crecimiento del PBI de 5,8% en el 2013**, y con una reducción de 0,2% respecto de 2012 (6,0%)²⁴. El crecimiento se ha sustentado, entre otros factores, en la riqueza de recursos naturales del país, la exportación de materia prima (especialmente de minerales), pero también, en el desarrollo de los sectores económicos de la agro-exportación, la construcción y el turismo, entre otros. Este crecimiento económico no hubiera sido posible sin un manejo macroeconómico y fiscal eficiente y responsable.

Ahora bien, **la economía peruana registró en 2014 una importante desaceleración de la dinámica de crecimiento económico productivo al pasar de un crecimiento de 5,8% (2013) a uno de 2,4%**. No obstante, las previsiones del BCRP son positivas para 2015, ya que se espera una recuperación del PBI, el cual pasaría de 2,4 a 4,8%. Se espera que en 2016 el crecimiento se acelere a 6,0% por el impulso de las exportaciones.

Este crecimiento económico, en combinación con la puesta en marcha de una serie de programas sociales destinados a los sectores más pobres de la población, hizo posible el **incremento del Índice de Desarrollo Humano (IDH)** en el caso peruano, así como el logro de algunos de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)**, como la reducción, antes de lo previsto, de la pobreza extrema a la mitad y la mortalidad infantil en dos tercios. La meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos están por debajo de la línea de pobreza extrema, se alcanzó entre 2006 y 2007, mientras que la meta de pobreza se logró entre 2011 y 2012. Esto se explica en función a factores como el crecimiento económico

sostenido, el incremento del gasto social, la mejor calidad y focalización de los programas sociales, incremento de la inversión pública, entre otros²⁵.

De acuerdo a los datos proporcionados en el *Informe de Desarrollo Humano 2014* del PNUD, Perú se ubica en el nivel de Desarrollo Humano Alto (puesto n° 82 de 187), con un **índice IDH** de 0,737 en 2013 y un alza de 3 puntos con respecto al 2012 (0,734)²⁶. No obstante, estos avances económicos, que sin duda han sido muy positivos para el país, siguen sin ser suficientes, por sí solos, para promover un desarrollo inclusivo y sostenible para los sectores de la población en situación de vulnerabilidad y exclusión. La reducción de la pobreza ha sido dispar en términos territoriales, ámbito rural-urbano, grupo etaria, género y etnia, y persisten realidades de exclusión y privación al interior del país.

El indicador **IDH ajustado por la Desigualdad (IDH-D) 2014** -grado de desigualdad en la distribución de salud, educación e ingresos- **refleja un descenso de 9 puestos, con un valor de 0,562, respecto al índice IDH de 0,737 y equivale a una pérdida total del 23,7%**. La desigualdad de oportunidades de desarrollo sigue siendo marcada en un contexto de crecimiento económico.

A pesar de los notables avances, los niveles de pobreza y pobreza extrema siguen siendo altos en las zonas rurales y afecta de manera más pronunciada a comunidad y colectivos más vulnerables por motivos de etnia, género, entre otros. Según los datos del INE **para 2013²⁷, la situación de pobreza monetaria era de 23,9%, estimación que se dispara si medimos la pobreza en la zona rural, en el que alcanza un 46,2%, frente al 15,1% de la zona urbana**. El porcentaje de extrema pobreza para el 2013 era de un 4,7% a nivel nacional, mientras que si desagregamos el dato por el componente territorial, el indicador alcanza el 16,0% en el área rural y el 1,0% en el ámbito urbano, reflejando 15 puntos de diferencia²⁸.

23 Para ampliación del análisis del contexto, ver Anexo II.

24 Instituto Nacional de Estadística e Informática PERÚ: PRODUCTO BRUTO INTERNO TOTAL Y POR HABITANTE, SERIE 1994 – 2013. (Valores a precios constantes de 2007) <http://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>

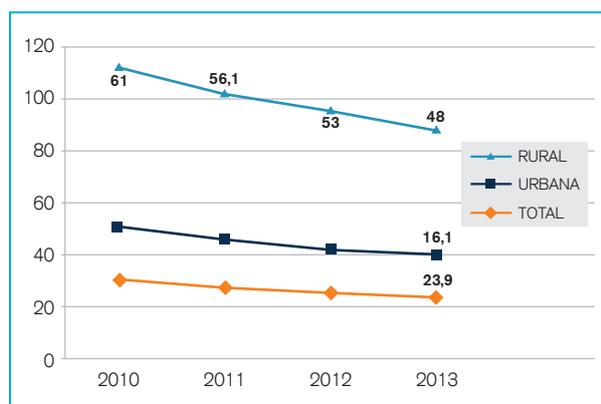
25 Gobierno Peruano y Sistema de Naciones Unidas (2013). Perú: Tercer Informe Nacional de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

26 PNUD (2014). Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. Nueva York: Naciones Unidas.

27 Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA MONETARIA, SEGÚN ÁMBITO GEOGRÁFICO, 2004 – 2013 <http://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>

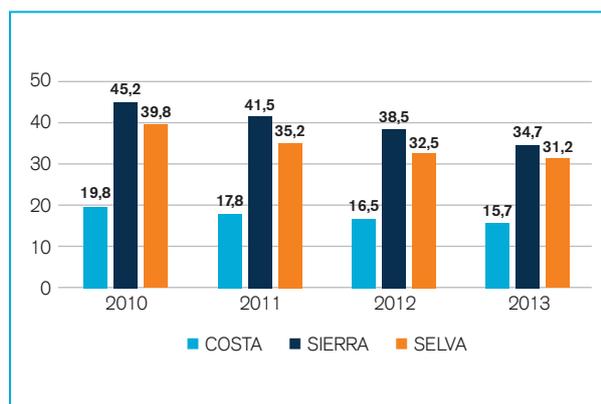
28 Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA MONETARIA, SEGÚN ÁMBITO GEOGRÁFICO, 2004 – 2013. <http://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>

Gráfico No. 5. Población en situación de pobreza monetaria, según ámbito rural y urbano, 2010 – 2013.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Gráfico No. 6. Población en situación de pobreza monetaria, según ámbito geográfico: costa, sierra y selva, 2010 – 2013



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

El crecimiento económico ha sido un factor importante para reducir la pobreza y la pobreza extrema, así como para generar empleo. No obstante, no ha sido suficiente para promover una redistribución de la riqueza y generar un proceso de desarrollo inclusivo que tenga como finalidad erradicar las grandes brechas de desigualdad existentes en el país y generar empleo decente para todos y todas. Esta situación, se hace más palpable en las zonas rurales andinas y amazónicas, y afecta de manera desproporcionada a las poblaciones indígenas, mujeres, niños y niñas. Junto con un déficit en la presencia del Estado en estas zonas, los principales

problemas se reflejan en la dificultad para acceder a los servicios y bienes básicos, fundamentalmente, al interior del país, el deterioro del medio ambiente y la dificultad de contar con ingresos estables. Subsisten desigualdades estructurales y deficiencias en las estructuras sociales, económicas, productivas, tecnológicas y políticas que pueden representar barreras en la construcción de un país próspero en lo económico y lo social²⁹.

La CEPAL en un informe reciente (marzo de 2015) señalaba que, aun cuando en América Latina se han realizado en el último decenio importantes avances hacia el logro de una mayor igualdad, dichos progresos son frágiles. **El gran desafío de la región para el próximo decenio es transitar hacia una nueva combinación de estructuras e instituciones que genere niveles cada vez más altos de productividad e igualdad, en un marco de desarrollo sostenible.** Igualmente, manifiesta que los países de la región, con diferencias entre ellos, presentaban “una combinación de estructuras e instituciones cuyo resultado son economías de productividad baja y segmentación alta, así como sociedades con desigualdades en cuanto a medios, capacidades, redes de relaciones y reconocimiento recíproco. La conjunción de estructuras poco diversificadas y de baja intensidad en conocimientos e instituciones poco eficientes (...) conduce a una distribución primaria de recursos (...) altamente desigual, que a su vez solo se ve afectada marginalmente por el sistema tributario y las políticas sociales.”³⁰.

La respuesta del Estado ha estado focalizada en el desarrollo e implementación de programas sociales que han generado importantes avances en la reducción de la pobreza monetaria, **pero no necesariamente estás políticas han estado dirigidas o han tenido un impacto en términos de inclusión social y económica de los sectores y comunidades históricamente desatendidas.** Lo antes señalado se ha desarrollado en el marco de un modelo económico de crecimiento primario exportador, con una economía abierta no solo al mercado de bienes y servicios, sino también, al mercado de capitales. Voces expertas alertan de que es posible que este

29 Defensoría del Pueblo (2013). Decimoséptimo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo a I Congreso de la República, 2013.

30 CEPAL (2015). Pactos para la Igualdad: hacia un futuro sostenible, Santiago de Chile, p. 39.

modelo este en proceso de agotamiento y, sea este el caso o no, **esta coyuntura representa una valiosa oportunidad para repensar de manera rigurosa y en términos de inclusión el modelo económico, social y político del país a medio y largo plazo.**

En este contexto de oportunidades, **uno de los grandes retos para el país será superar las históricas desigualdades estructurales.** El desarrollo económico no será sostenible si no se articula con una educación de calidad, un servicio de salud eficiente, una sociedad integrada en el respeto de su diversidad e instituciones democráticas sólidas y libres de corrupción.

Se ha desarrollado el marco general de la situación de Perú en la actualidad, no obstante, un análisis más completo de los principales avances y desafíos se puede encontrar en el **Anexo II de Contexto.**

3.1.2 Valoración de la flexibilidad y adaptación del MAP a los cambios del contexto

Del análisis del contexto actual de Perú, podemos afirmar que los temas priorizados por el MAP: promoción derechos y libertades fundamentales; lucha contra violencia de género; protección de los derechos de la infancia y adolescencia; mejora de la calidad de vida de las personas, garantía de ecosistemas saludables; reforma de la administración del Estado para mejorar su capacidad de gestión en todos los niveles; generación de nuevos conocimientos y tecnologías para la diversificación de la matriz productiva y salvaguardar y promover el patrimonio cultural de la nación, resultan de plena vigencia en un contexto como el actual y son lo suficientemente amplios como para dar cabida al desarrollo de iniciativas que respondan directamente a la realidad que se plantea hoy en día en Perú.

Ahora bien, es necesario tener en cuenta que existe un número amplio de intervenciones y compromisos que venía de años anteriores o de la etapa pre-MAP: Convenios 2010 y 2011, programas bilaterales como el Apoyo al Plan Estratégico de la Defensoría del Pueblo a través de Canasta de Fondos y por Cooperación delegada fondos de Bélgica, el Fondo Español de Cooperación para el Agua y Saneamiento,

Fondo Perú-España (Canje de Deuda por Educación) y la Alianza Público Privada para el Desarrollo. Además, el MAP se ha visto inserto en un contexto de considerable reducción de los presupuestos y fondos de Cooperación desde España.

Con relación a la **P.9** sobre **si el MAP se ha adaptado (y las estrategias aprobadas) a los cambios de contexto y prioridades del país socio** podemos señalar, que de la triangulación realizada entre entrevistas y gabinete, se puede observar un consenso generalizado sobre que el MAP es un marco de referencia que sirve a los distintos actores de la Cooperación Española a tener orientaciones y claridades para organizar y ordenar el trabajo que realizan en Perú desde un enfoque más estratégico. También, permite mejorar el diálogo político con el País socio desde un enfoque global e integral, ya que la Cooperación Española está delimitada en el marco de los 7 RD priorizados (así sean muy amplios). En este sentido, la gran mayoría de actores tiene presente la relevancia de la necesaria adaptación del MAP a la realidad del País socio teniendo siempre como objetivo estratégico el cumplimiento de los 7 RD y los RI establecidos en el Marco de Asociación. En opinión de los actores los cambios son continuos y si bien el país tiene nuevos retos y se han agravado algunos problemas de institucionalidad, la descentralización, la corrupción, se considera que no son cambios que determinen que el MAP esté mal encaminado. Pero ciertamente, los RD son tan amplios que permiten que las intervenciones puedan adaptarse. Por ejemplo, cuando se formuló el MAP todavía no se había dado la Ley de Servicio Civil, ni se había implementado una Escuela de Administración Pública, pero como el RD 5 es bastante amplio ha permitido centrarse en SERVIR.

Ahora bien, ciertamente la disminución de recursos ha conllevado cambios en los actores: ha disminuido la presencia de ONGD y sindicatos, pero ha aumentado la presencia de empresas españolas. Eso ha generado otras oportunidades de coordinación y se concreta en nuevos instrumentos como la convocatoria de proyectos de innovación, sin embargo a su vez es significativo que el 2015 no se ha realizado la convocatoria ordinaria de ONGD para el Perú.

3.2 Valoración de la Asociación Estratégica entre la Cooperación Española y Perú y de la implementación de la Agenda de Eficacia y Calidad de la Ayuda para el Desarrollo

3.2.1 La apropiación democrática y el marco de relaciones estratégicas entre la Cooperación Española y Perú

La APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA “es el principio según el cual los países socios ejercen una autoridad y liderazgo efectivos sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, y coordinan las acciones de desarrollo que de ellas derivan reduciéndose el protagonismo de los donantes. (...) La apropiación, por lo tanto, no tiene que ver con “considerar como propias las propuestas de donantes o de expertos”, sino ejercer un liderazgo efectivo sobre la toma de decisiones (políticas, estratégicas y operativas) por parte del país socio. (...) La apropiación no sólo es técnica, ha de estar estrechamente vinculada a la gobernabilidad”.

Para promoverla la Cooperación Española deberá contemplar un incentivo positivo, considerando este principio para la selección de sectores a apoyar; y fortaleciendo las capacidades para la apropiación inclusiva.

MAE 2010: Metodología para el establecimiento de los Marcos de Asociación País. Mayo 2010. DGPOLDE

a) La Cooperación Internacional y las Prioridades del país socio

La política exterior peruana tiene como referente central los cinco objetivos estratégicos del Plan Estratégico Sectorial de Largo Plazo (PESLP) 2012 – 2021 del Sector Relaciones Exteriores y las 31 Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, con especial énfasis en los objetivos establecidos en la Sexta Política. “Nos comprometemos a llevar a cabo una política exterior al servicio de la paz, la democracia

y el desarrollo, que promueva una adecuada inserción del país en el mundo y en los mercados internacionales, a través de una estrecha vinculación entre la acción externa y las prioridades nacionales de desarrollo”. Acuerdo Nacional, 6ta. Política de Estado.

La Dirección de Cooperación Internacional es el órgano de línea que depende de la Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Relaciones Exteriores y trabaja coordinadamente con la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) -ente rector de la Cooperación Técnica Internacional (CTI)- los aspectos relativos a la Cooperación Internacional no reembolsable (CINR) y con el Ministerio de Economía y Finanzas la cooperación financiera. La APCI tiene entre sus principales funciones:

- Proponer la Política de CTI a ser aprobada mediante Decreto Supremo, en concordancia con la Política Nacional de Desarrollo definida por el Poder Ejecutivo;
- Elaborar y aprobar el Plan Anual de Cooperación Internacional que integra el Plan de Demanda y Oferta de Recursos de Cooperación;
- Canalizar los pedidos de cooperación de las entidades del Gobierno Central y de las entidades constitucionalmente autónomas, a su solicitud;
- Participar en el seguimiento, administración y evaluación de la utilización de los fondos de contravalor generados por la CTI;
- Establecer, fortalecer y ampliar los nexos con entidades e instituciones extranjeras de cooperación internacional en el país como, a través de las misiones del Perú, en el exterior.

Si bien la APCI es la encargada de elaborar y aprobar el Plan Anual de Cooperación Internacional, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los órganos constitucionalmente autónomos, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, canalizan y suscriben directamente sus solicitudes y sólo están obligados a dar cuenta a la APCI para los fines de Registro y de incorporación en dicho Plan³¹. Lo cual no posibilita una adecuada articulación de la CI a nivel nacional, en tal sentido para fortalecerla se creó el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable - SINDCINR³², que integra las unidades orgánicas y/o dependencias

31 Art. 5° de la Ley 27692 de creación de la APCI del 12 de abril del año 2002.

32 Ley N° 28875 del 15 de agosto del año 2006.

encargadas de la CINR en el Poder Legislativo, Poder Judicial, organismos constitucionales autónomos, ministerios, organismos públicos descentralizados,

gobiernos regionales y gobiernos locales, conservando su dependencia administrativa.

Gráfico No. 7* Marco del SINDCINR

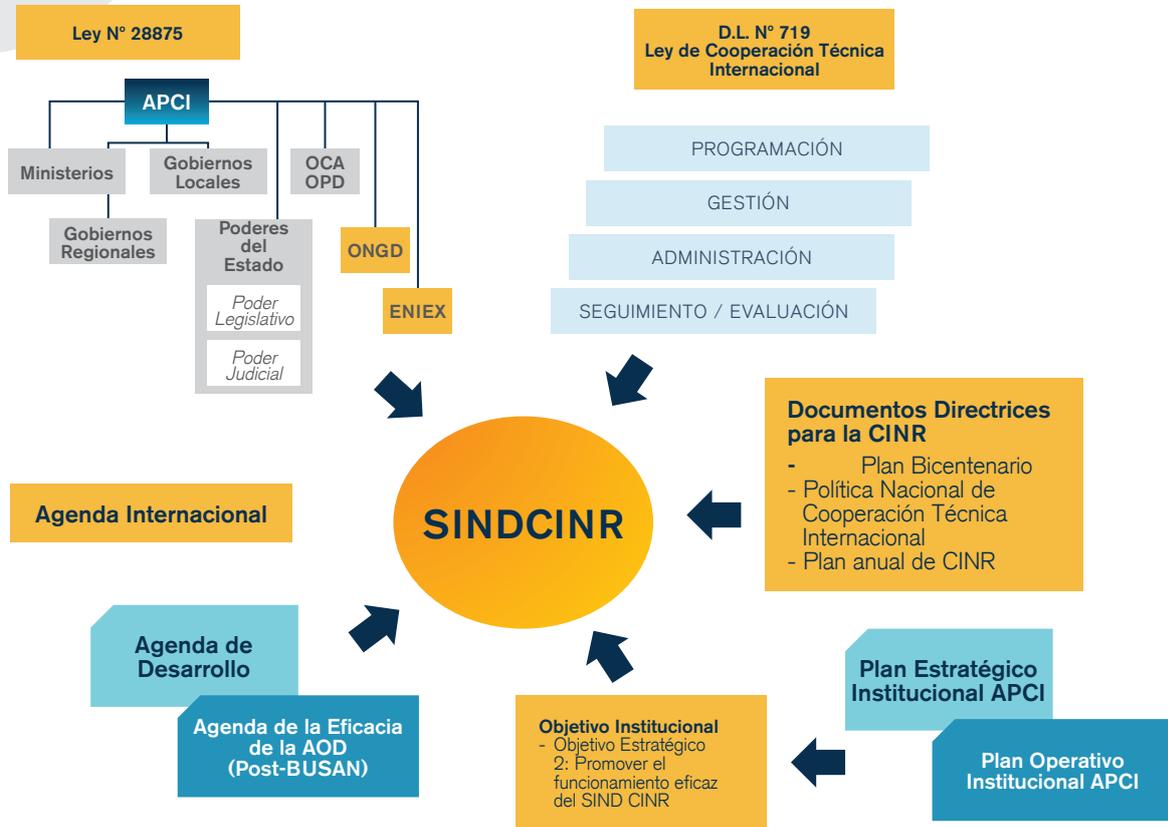


Gráfico No. 8* Lógica de Planificación y Programación de la CINR



(*) Fuente: Adaptado de Zamora, María del Rosario, presentación "Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable - SINDCINR" Seminario "Los Modelos institucionales: Aprendiendo desde la diversidad". La Antigua 17.09.2012.

Así mismo, lo integran las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo Nacional-ONGD, y las Entidades e Instituciones de Cooperación Internacional-ENIEX. Sin embargo todavía no se ha logrado la implementación efectiva del SINDCINR, está en proceso el fortalecimiento de su marco legal, de su capacidad operativa, así como la implementación de su sistema informático.

También se ha formulado el Programa Nacional de Cooperación no Reembolsable – PRONACINR 2013-2016, las entidades gubernamentales entrevistadas manifestaron que se generó mucha presión para que se presenten proyectos para dicho Programa, en el caso del INEI se presentaron 4 proyectos, aunque después no han tenido mayor información.

En la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional -PNCTI³³, se reconoce que el “Perú ha logrado avances significativos en materia de crecimiento económico y reducción de la pobreza, al punto de ser considerado desde el 2008 como país de

*Renta Media Alta (RMA), sin embargo, aún presenta brechas significativas. Asimismo, los problemas de extrema pobreza, inequidades, exclusión y discriminación social, ausencia de oportunidades, bajos niveles de inversión en el desarrollo científico/tecnológico, falta de protección del medio ambiente, la alta concentración del ingreso, entre otros, siguen presentes trabando las posibilidades reales de alcanzar el desarrollo, lo cual se refleja en los índices de pobreza a nivel rural: 54,2% de pobreza y 23,3% de pobreza extrema³⁴”. Por lo que se plantea que el principal desafío **es superar la pobreza y la desigualdad en términos de un desarrollo sostenible** y que la Cooperación Internacional (CI) es un mecanismo valioso para su consecución. En tal sentido, se considera que la CI puede desempeñar un rol importante para contribuir con el desarrollo con inclusión social. Para tal efecto, define 17 temas prioritarios agrupados en cuatro áreas prioritarias, el MAP está alineado a las **cuatro áreas prioritarias y a 10 temas prioritarios**.*

Tabla No. 3: Áreas y temas prioritarios del PNCTI a los que está alineado el MAP

Áreas Prioritarias PNCTI	Temas prioritarios PNCTI
Área 1: Inclusión social y acceso a servicios básicos	1. DDHH y diversidad cultural.
	3. Empoderamiento de la mujer y atención a grupos vulnerables.
	4. Acceso equitativo a una educación integral de calidad.
	5. Acceso a Servicios Integrales de Salud y Nutrición con calidad.
	6. Acceso a servicios adecuados de agua, saneamiento, energía rural y telecomunicaciones
	7. Modernización y descentralización de la Administración Pública con eficiencia, eficacia y transparencia.
Área 2: Estado y Gobernabilidad.	10. Estructura productiva y turística diversificada, competitiva y sostenible.
	12. Ciencia, tecnología e innovación
	14. Actividades económicas diversificadas concordantes con las ventajas comparativas y competitivas de cada espacio geográfico nacional
Área 3: Economía Competitiva, Empleo y Desarrollo Regional	17. Calidad ambiental y adaptación al cambio climático, incorporando la perspectiva de la gobernanza climática.
Área 4: Recursos Naturales y Medio Ambiente.	

Fuente: Elaboración propia, Marco de Asociación entre Perú y España en materia de CI para el desarrollo 2013-2016.

En el Perú, la AOD total recibida por el Perú ha disminuido significativamente, pasando de 604,8 millones de dólares en el año 2011 a 367.6 millones de dólares en el año 2013. Es decir se redujo en un 39,22%.

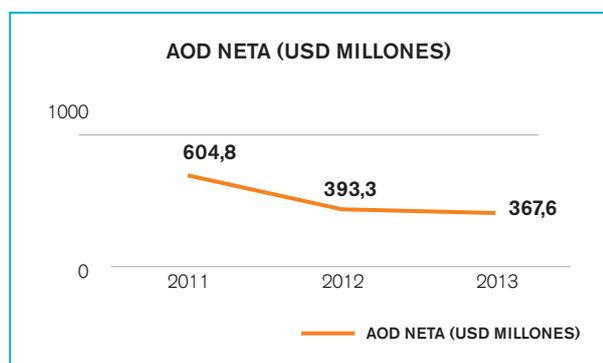
El año 2011, la AOD neta representó el 0,4% del PBI y entre los años 2012 y 2013, alcanzó, el 0,2% del PBI, esto a su vez representa el 2% del presupuesto anual del país. En consecuencia, como se establece en la PNCTI, la AOD neta debe ser entendida como un aporte complementario a los esfuerzos nacionales

33 Decreto Supremo N° 050-2012-RE. Diario Oficial El Peruano. Normas Legales, 8 de noviembre de 2012.

34 Ídem p. 2

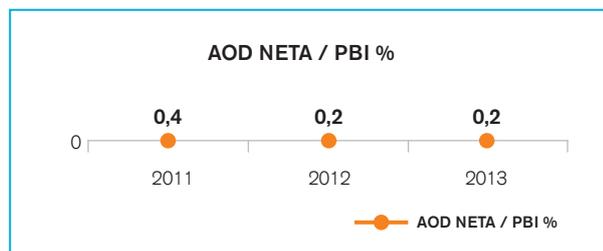
para el desarrollo. En este sentido, la importancia de la CI no estaría enfocada en un aspecto cuantitativo, sino en su aporte cualitativo, es decir, en la calidad de las intervenciones ejecutadas con su apoyo y en el impacto de estas.

Gráfico n° 9. La evolución de la AOD neta recibida por Perú, 2011-2013 (USD Millones)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos OCDE – CAD, 2015 www.oecd.org/dac/starts

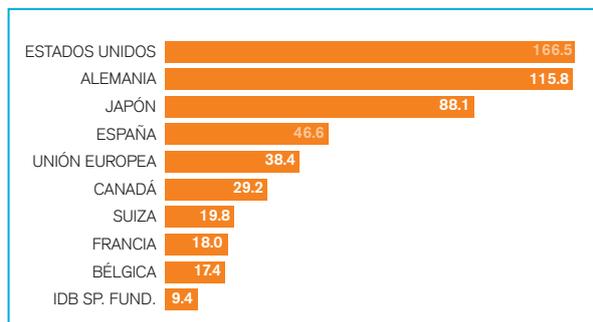
Gráfico n°10. Evolución de la AOD neta / PBI, %, 2011 – 2013 Perú



Fuente: OCDE – CAD, 2015 www.oecd.org/dac/starts

La Cooperación Española ha tenido una disminución considerable, pese a ello, se mantiene entre las principales fuentes de la AOD en el Perú, ocupando el cuarto lugar en el periodo 2012 - 2013. Sin embargo su importancia real estaría en el impacto que tenga el MAP en los diez temas prioritarios del PNCTI que aborda. Así como en su aporte en relación a la agenda, de la eficacia de la ayuda y la coherencia de políticas entre otros. En ese sentido a lo largo del desarrollo de las preguntas de evaluación se mencionarán los aspectos cualitativos que se vayan encontrando.

Gráfico n°11. Las 10 principales fuentes de AOD en Perú, 2012 - 2013 (USD Millones)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos OCDE – CAD, 2015 www.oecd.org/dac/starts

b) Mecanismos de coordinación y canales de comunicación

De la revisión de los documentos oficiales y entrevistas para la valoración de los **mecanismos de coordinación entre la Cooperación Española y el Gobierno Peruano (P. 8)**, se constata que el marco general que rige las relaciones de cooperación bilateral, es el **Convenio Marco de Cooperación** entre el Reino de España y la República del Perú³⁵, que fue firmado el 6 de julio de 2004, con el propósito de promover e impulsar la cooperación entre ambos países, mediante la formulación y ejecución de estrategias, programas y proyectos en áreas de interés común, dirigidas a la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza, de conformidad con las prioridades establecidas en sus respectivas políticas de desarrollo. En dicho convenio, se establece que el Programa de Cooperación Hispano-Peruano (PCHP) y el Acuerdo de Financiación no Reembolsable, constituirán los documentos básicos para el desarrollo de las acciones de cooperación. En el marco de la programación plurianual, se elaboran los documentos de los proyectos específicos de acuerdo a la metodología establecida por las Partes y en el Acuerdo de financiación del Programa, se establece la intención de contribución de las Partes a la financiación de los proyectos integrantes del Programa plurianual.

35 Boletín Oficial del Estado num.218. Lunes 12 de setiembre 2005. 30556-30560.

Así mismo, se establecen las instancias de ejecución, seguimiento y evaluación del convenio, que son: la Comisión Mixta Hispano-Peruana de Cooperación; y el Comité Paritario de Evaluación y Seguimiento:

- a) **La Comisión Mixta**, es la instancia de coordinación de más alto nivel, promueve y evalúa las relaciones de cooperación entre ambos países, y aprueba el Programa de Cooperación Hispano-Peruano y el Acuerdo de Financiación no Reembolsable correspondiente.
- b) **El Comité Paritario de Evaluación y Seguimiento**, es el mecanismo de coordinación, seguimiento y evaluación del Programa, proyectos y acciones comprendidas en el Convenio, en el marco de los acuerdos adoptados por la Comisión Mixta. Se reúne en el Perú, una vez, durante el plazo de vigencia de la Comisión Mixta, a mitad del ciclo del Programa de Cooperación Hispano-Peruano.

Como ya se mencionó es en la **X reunión de la Comisión Mixta** Hispano Peruana de Cooperación, realizada el 26.03.2013, donde se aprobó el Marco de Asociación País – MAP, asimismo se acordó que la APCI y la AECID, a través de su Oficina Técnica de Cooperación, identificarían en los tres meses posteriores, las intervenciones que formarían parte del Programa de Cooperación Hispano Peruano 2013-2016, las mismas que serían refrendadas a través de Comités paritarios de evaluación y seguimiento. De otro lado se acordó que se crearía una Comisión Técnica Hispano Peruana de seguimiento del MAP que daría apoyo y evaluaría el desarrollo del PCHP 2013-2016. Esta comisión sería la continuación de la Comisión Técnica Hispano Peruana que se creó durante la elaboración del Marco de Asociación País 2013-2016, la cual estuvo integrada por los diferentes actores de la Cooperación Española presentes en el Perú: la AECID, las Consejerías de la Embajada de España, las ONGD españolas con sede en el Perú y las empresas españolas. Por la parte peruana la integraron la APCI, el Ministerio de RREE, el Acuerdo Nacional, el CEPLAN, la ANGR, la CONFIEP, la ANC y la MCLCP. Sin embargo, esta comisión no se ha llegado a constituir, en parte porque la APCI

estuvo sin director/a durante nueve meses, desde marzo de 2014, hasta diciembre de 2014.

Durante el 2013 las relaciones de coordinación, y en general, el diálogo político con la APCI fue fluido (aunque sin estatus formal). No obstante, a lo largo de 2014 el nivel de interlocución se redujo de manera sustancial, limitándose al intercambio de información sobre procedimientos. En general, por los motivos antes señalados, se redujo la capacidad operativa y de coordinación, que garantizara una interlocución de calidad con la APCI. Igualmente, otras embajadas pusieron de manifiesto su preocupación por esta situación a la Cancillería peruana, ya que la ausencia de una dirección titular en APCI dificultaba la gestión de los programas y la toma de decisiones.

A partir de la designación de la nueva dirección de la APCI, se agiliza la coordinación. Un claro ejemplo de ello representa la **organización de la reunión del Comité Paritario y la revisión intermedia** del MAP en el 2015. En términos de comunicación y articulación la relación con la APCI se ha centrado en el nivel más técnico con: el encargado de la carpeta de España, la Dirección de gestión y negociación internacional y la Dirección de Políticas y Programas. Es necesario destacar que para la elaboración del informe anual de seguimiento del MAP 2014, se formó una Comisión Conjunta y no se puso en funcionamiento el CTHP. Además, desde un punto de vista técnico se ha desarrollado una labor de coordinación con la APCI para la selección de las líneas de asistencia técnica del Programa Latinoamericano de Cooperación Técnica (COO-TEC).

Tres son los cambios más destacados desde la fecha de entrada en vigor del MAP:

- La aprobación de una estrategia país (el MAP) que tendrá la misma vigencia que el PCHP,
- La creación de una instancia la CTHP para que de seguimiento tanto a la estrategia país como al PCHP y
- La disolución del FONCHIP³⁶.

36 El FONCHIP se constituyó formalmente en febrero de 2003, con la finalidad de contribuir a ejecutar el Programa de Cooperación Hispano-Peruano.

Tabla No 4. Mecanismos e Instrumentos de Coordinación de la Cooperación Española con el Gobierno Peruano según documentos legales.

PRE MAP		MAP	
Instancias	Instrumentos	Instancias	Instrumentos
Comisión Mixta (cada 4 años) Comité Paritario (cada 2 años) FONCHIP* (cada 6 meses) Comités de Coordinación y seguimiento de Proyectos	PCHP	Comisión Mixta (cada 4 años) Comité Paritario (cada 2 años) CTHP (por definir) Comités de Coordinación y seguimiento de Proyectos	MAP PCHP

Fuente: Elaboración propia según Convenio Marco de Cooperación Hispano Peruano, Memorias COMIX, Memorias Cte. Paritario y entrevistas.
 * Es una asociación de carácter privado, sin fines de lucro, pero se recoge aquí como "instancia", en conformidad con el Manual Operativo y de gestión del PCHP.

Estos cambios posibilitarían la inclusión de otros actores en el seguimiento y rendición de cuentas dado que la CTHP es una instancia que incluye tanto a los actores de la Cooperación Española como a las entidades gubernamentales y la sociedad civil peruana y hace seguimiento a la estrategia e indirectamente al PCHP. Sin embargo, se pierde de alguna manera la relación más estrecha con los proyectos. Cuando existía el FONCHIP se contaba con mecanismos sistemáticos de reunión: la Junta de Representantes, el Consejo Directivo y las Comisiones de evaluación y seguimiento de cada proyecto. El Consejo Directivo se reunía semanal o quincenalmente para llevar el seguimiento del PCHP, sobretodo de los aspectos administrativos, lo cual permitía promover un seguimiento exhaustivo y bien documentado, además de desarrollar un análisis en torno al avance del programa bilateral en su conjunto.

Si bien en opinión de los actores existe una comunicación y coordinación fluida entre la AECID Perú y la APCI para la gestión del MAP, se observa, que no se han implementado los mecanismos de coordinación pertinentes, suficientes y oportunos entre ambos. Aunque se están dando avances para mejorar las deficiencias a partir de la nueva gestión, de finales de 2014, es importante reconocer que a lo largo del primer y segundo año de implementación que se evalúa (2013-2014), no se contó con un mecanismo formal que permita un ejercicio sistemático de seguimiento y rendición mutua de cuentas³⁷. Además, el PCHP 2013-2016 no se

aprobó en la COMIX, como había sucedido con los anteriores PCHP, recién fue refrendado en la reunión del Comité Paritario, que se llevó a cabo en junio de 2015. Asimismo, si bien en la X COMIX, se acordó que en los tres meses siguientes a la firma del acta de la COMIX, la APCI y la AECID Perú identificarían las intervenciones que formarían parte del PCHP 2013-2016, este proceso ha sido mucho más largo.

Respecto a la articulación a nivel interno del Gobierno peruano, en materia de cooperación, y si la APCI representa una unidad de criterios en materia de cooperación para los diferentes agentes del Gobierno peruano, la opinión de los actores, es que es necesario fortalecer el nivel de articulación en materia de cooperación, de cara a que la APCI se refuerce como un ente rector efectivo de la CI y pueda solventar las debilidades que haya tenido, en términos de capacidad política e institucional. En este contexto, se pone en valor la voluntad de la APCI por solventar estas debilidades y por representar una unidad de criterios para los diferentes agentes del país socio.

Pese a ello, se han presentado problemas en la relación entre las ONGD -extranjeras y peruanas- y el Gobierno peruano, en el campo de la defensa y promoción de los derechos humanos y en particular la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, en el marco de los conflictos socio ambientales y la implementación de la Ley de Consulta Previa (basada en el Convenio 169 de la OIT). Las dificultades que

37 Según informó durante la evaluación la coordinación de la OTC formalmente en el periodo evaluado todavía no se había constituido el CTHP.

enfrentan las ONGD, se manifiestan de diversas formas: en el tratamiento que se les da en algunos medios de comunicación y en las declaraciones de algunas autoridades que las acusan de propiciar conflictos y financiarlos, asimismo en mayo de 2015 se promulgó la Resolución Directoral Ejecutiva No. 085-2015-DE³⁸ que condiciona la renovación de la inscripción de éstas a una supervisión, lo que motivó el pronunciamiento de las ONGD peruanas³⁹ y una carta de las ONGD extranjeras y peruanas⁴⁰ a la APCI solicitando la modificación de dicha resolución, ya que consideraban que el clima de alta conflictividad social que vive el país, no era responsabilidad de las ONGD y el intentar buscar culpables impedía entender la profundidad del problema y conducía a falsas soluciones, además plantearon que los condicionamientos eran un atentado al libre ejercicio del derecho a la asociación y a realizar sus fines y actividades de forma independiente, a la fecha de este informe dicha Resolución no ha sido modificada.

c) Apropiación y liderazgo por parte del gobierno peruano del MAP

Respecto a la **apropiación efectiva y liderazgo del MAP por parte del País socio (P.7)**, se han contemplado como indicadores, el conocimiento del MAP de los distintos agentes y actores públicos peruanos, así como la opinión de los actores sobre el nivel de apropiación y liderazgo por parte del gobierno peruano.

El conocimiento del MAP por las instituciones gubernamentales es limitado, varios factores se han esgrimido para explicar esta situación: en la formulación no hubo participación de las entidades sectoriales, es recién en el 2013 -cuando se desarrollan los programas- que se da inició a la interlocución con los sectores; el proceso de formulación fue extenso en el tiempo, en el sector estatal hay mucha rotación de personal y la institucionalidad está poco consolidada. El MAP es un instrumento de planificación por lo que las instituciones toman conocimiento del instrumento cuando se negocia una intervención. Sin embargo la mayoría de entrevistados y entrevistadas de las entidades públicas que tienen proyectos en ejecución con la AECID, tampoco estaban al tanto del MAP.

Se observó cierto divorcio entre las áreas a cargo de la CI y las áreas encargadas de la ejecución de las intervenciones, lo que contribuye a que las intervenciones no tengan como referente los RD ni sus indicadores.

Ante esta situación surgieron algunas preguntas: hasta dónde es razonable que una contraparte tenga conocimiento del marco global y estratégico de una agencia de cooperación y si la apropiación debería ser del MAP o de las Políticas Públicas peruanas. Las personas entrevistadas expresaron, que más allá del MAP, lo importante era el seguimiento de las políticas nacionales, en ese sentido, la importancia del MAP es que está anclado a las Políticas Públicas peruanas.

En relación al liderazgo ejercido por el Gobierno peruano, este se ha visto muy limitado por la situación de la APCI mencionada anteriormente, más que liderazgo se podría decir que la APCI ha cumplido una buena labor de coordinación para la convocatoria y participación de las entidades nacionales en los informes de seguimiento.

3.2.2 Alineamiento

ALINEAMIENTO: *En la Declaración de París es el principio por el cual los donantes basan su apoyo en las estrategias de desarrollo, legislación, instituciones y procedimientos nacionales de los países socios. Esto implica para los donantes el utilizar los sistemas de gestión de las finanzas públicas, contabilidad, auditorías, aprovisionamiento, marcos de resultados y supervisión de los propios países socios. (...) tiene como objetivo que en efecto que los gobiernos y sociedades de los países puedan gestionar sus procesos y ejercer liderazgo reduciendo la dispersión de enfoques, estrategias y recursos. (...) a escala local y territorial deberán generar marcos de alineamiento y evitar la generación de unidades de ejecución paralelas o procesos que desgasten las capacidades de sus socios.*

Fuente: MAE 2010): Metodología para el establecimiento de los Marcos de Asociación País. Mayo 2010. DGPOLDE, Madrid. Pág. 61).

38 <http://www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2015/05/19/1238496-1.html>

39 <http://www.desco.org.pe/sites/default/files/noticias/files/pronunciamientoANC.pdf>

40 <http://www.psf.org.pe/institucional/wp-content/uploads/2015/06/CARTA.pdf>

a) Alineamiento con las estrategias del país socio

A partir de la revisión documental y entrevistas se observa que el MAP está alineado a las políticas públicas nacionales, todos sus resultados se han tomado directa y textualmente de las políticas nacionales. Este se enmarca en las áreas y temas prioritarios de la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional y en los ejes del Plan Bicentenario, sustentándose en las políticas sectoriales o multisectoriales junto con sus indicadores y su correspondiente sistema de seguimiento nacional. Son cuatro los RD basados en planes nacionales (Igualdad de Género, Infancia, Ambiental y Saneamiento), y tres en planes institucionales (DDHH, Ciencia e Innovación y Cultura). No hay información relativa al posible alineamiento regional.

En el año 2013, en el período comprendido entre la firma del MAP –marzo– y diciembre, se elaboraron los Resultados Intermedios (RI), manteniéndose la misma perspectiva de alineamiento con las políticas nacionales. Se identificaron 20 RI asociados a 4 políticas sectoriales adicionales específicas (Violencia contra la Mujer, Modernización de la Gestión Pública, Gobierno Abierto y Ciencia, Tecnología e Innovación) y 2 Planes Estratégicos Institucionales adicionales (PCM y SERVIR) con 15 indicadores más específicos.

Si bien el alineamiento del MAP a las políticas públicas nacionales es valorado positivamente por los diferentes actores, no es menos cierto, que por parte de la sociedad civil hubieron voces como la MLCLP, que consideraron que la matriz de resultados debió alinearse al Acuerdo Nacional y no al Plan Bicentenario, dado que esta política estratégica no estuvo actualizada y desarrollada sino hasta diciembre de 2013, no estaba claro el respaldo político de los sectores y además, los objetivos se superponen por la manera en que están fraseados, lo que no contribuye a formular resultados claros. Todo lo cual generó un debate intenso por parte del lado peruano que finalmente decidió por mayoría el alineamiento al Plan Bicentenario. De otro lado, es

importante apuntar que el alineamiento a las políticas públicas no necesariamente implica el uso textual de sus resultados e indicadores.

b) Alineamiento con los sistemas de gestión nacionales

El análisis del **alineamiento a los sistemas de gestión nacionales (P.11)** se ha realizado a partir de la revisión de los datos sobre las modalidades, instrumentos y procedimientos administrativos utilizados en el periodo 2013-2014, entrevistas y revisión bibliográfica y se constata que el principal cambio a partir de la aprobación del MAP fue iniciar el proceso de disolución y liquidación de la Asociación Fondo de Cooperación Hispano Peruano (FONCHIP). El acuerdo formal se tomó en abril del año 2013, en la X Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Peruana de Cooperación. Esta decisión se adoptó considerando el desarrollo de los sistemas nacionales peruanos y en concordancia con el principio de alineamiento, que sustenta el empleo de los sistemas nacionales existentes para el manejo y gestión de los programas y proyectos del país socio. Así el FONCHIP no ha recibido fondos provenientes de subvenciones otorgadas por la AECID durante el ejercicio 2013 ni 2014, sólo ha gestionado una subvención correspondiente al año 2012 que mantenía un saldo pendiente de ejecutar para las actividades del Proyecto APPD Acobamba.

El alineamiento a los sistemas nacionales, es un proceso que se vino gestando antes del MAP mediante el fortalecimiento previo de las instituciones nacionales, desde el año 2009 el FONCHIP realizó convenios y transfirió recursos para que las entidades nacionales ejecuten algunas actividades bajo sus procedimientos. A partir del año 2012, varias entidades como es el caso de la Municipalidad Provincial de Caylloma, la Municipalidad Provincial de Arequipa, o el Programa de Desarrollo Integral del Colca, entre otras, recibieron subvenciones directas dinerarias y el apoyo del FONCHIP en la justificación de los fondos, así como asesoría desde la concesión de la subvención.

Tabla No. 5. Cooperación Bilateral PCHP, 2013-2016 (Millones Euros) Por vía de canalización y procedimiento administrativo

	Euros	% del total
Ejecución directa AECID	2,929,385	15%
Subvención directa en especie	1,053,438	5%
Otra	1,875,947	10%
Entidades públicas	16,464,885	85%
Operación FONPRODE	860,000	4%
Subvención directa - Dineraria	6,328,017	33%
Operación FCAS	9,276,868	48%
Total	19,394,270	100%

Fuente: Elaboración propia, datos tomados del Marco de referencia presupuestal PCHP 2013-2016.

Sin embargo, en parte, el grado de utilización y alineamiento a los sistemas nacionales por parte de la Cooperación Española se ha visto limitado, porque han sido las mismas instituciones públicas las que han solicitado que no les transfieran los fondos prefiriendo utilizar la modalidad de Subvención en Especie, sobre todo cuando se trata de asistencia técnica o el apoyo a la realización de eventos, por lo que el **5% de la cooperación bilateral se ha realizado bajo esta modalidad**. Entre las instituciones que prefieren esta modalidad esta la misma APCI y el MEF.

Tabla No. 6. AOD PCHP 2013-2016 por Vía de Canalización

Vía de canalización	Euros	Porcentaje
Multilateral	50,905,334	54%
Sector privado	9,920,960	11%
ONGD	11,900,604	13%
Bilateral	19,394,270	21%
Otros	1,824,332	2%
Total	93,945,500	100%

Fuente: Elaboración propia, datos tomados del Marco de referencia presupuestal. PCHP 2013-2016.

Los fondos canalizados de manera multilateral, representan el 54% del PCHP 2013 – 2016, el 97% de estos fondos se canalizan vía el BID para el Programa de Mejoramiento y Ampliación de Servicios de Agua y Saneamiento en Perú – PROCOES.

Estos fondos, se gestionan parcialmente según los sistemas nacionales, en la medida que las normas del BID lo permiten. Las contrataciones, adquisiciones y licitaciones siguen las normas del BID. Para los informes se utiliza una sola base de datos, pero el procesamiento de la información es diferente, los informes al sector público se hacen bajo el concepto de devengados, que se registran en el SIAF, y los informes al BID se realizan con el concepto de lo pagado.

La experiencia más notable de alineamiento, es la Canasta de Fondos de la Defensoría del Pueblo (DP), que es una experiencia pre MAP, ya que reduce costos de transacción, favorece la armonización entre los donantes y la DP, y no se producen duplicidades, por ejemplo la auditoría institucional es válida para todas las agencias.

Sin embargo, no todos los entrevistados están de acuerdo con el alineamiento a los sistemas de gestión nacional. Fueron específicamente los entrevistados del sector público, quienes manifestaron su desacuerdo al respecto. Expresaron que se debería hacer una evaluación previa de la situación de los sistemas, porque alinearse a procedimientos burocráticos supone que se ralenticen los procesos y los programas de la CI tienen plazos determinados.

Antes del MAP, el FONCHIP gestionaba las subvenciones y tenía mecanismos ágiles de gestión, además contaba con un capital de trabajo que posibilitaba que los proyectos no se detengan por la demora en la entrega de los fondos. Permitió también, ahorrar costos al unificar compras de diversos proyectos y sobre todo garantizar la transparencia y disponibilidad del control económico y financiero. No obstante, el FONCHIP, debido a su propia naturaleza y funciones tiene un reducido alineamiento a los principios de la eficacia de la ayuda y esto es necesario tenerlo en cuenta.

El proceso de alineamiento a los sistemas nacionales y la apuesta de que sean las instituciones peruanas las que administren los fondos, permitieron un mayor alineamiento, pero han surgido dificultades vinculadas sobre todo a los problemas de ejecución. Los mecanismos de gestión de la administración pública son lentos y los mecanismos de control, débiles.

c) Nivel de previsibilidad de recursos para las estrategias adoptadas

El análisis de la **previsibilidad de los recursos para la implementación del MAP (P. 10)**, se ha basado en entrevistas, en la revisión documental y en el procesamiento de datos cuantitativos. La respuesta de los entrevistados ha sido clara, el MAP no ha servido para una mayor previsibilidad de la ayuda. En general se considera que es muy baja y se ha agudizado porque la X COMIX no aprobó el PCHP y su respectivo Marco de Referencia presupuestal, estos dos instrumentos recién se aprobaron en el Comité Paritario de junio de 2015. El MAP tampoco se aprobó con un marco presupuestal. Los recursos que se mencionan en el MAP, son algunas estimaciones monetarias y la descripción de intervenciones por ejes del Plan Bicentenario. Hubiera sido deseable que por lo menos se contara con una referencia porcentual por cada RD y por cada enfoque transversal.

La previsibilidad de los recursos, está relacionada con la disminución de fondos para la AOD de parte de la Cooperación Española, pero, fundamentalmente con los diversos instrumentos de financiamiento con los que cuenta la Cooperación Española, cada uno con sus particularidades, siendo la mayoría no programables. Es el caso de las convocatorias de convenios y proyectos dirigidos a las ONGD, - que no es previsible si saldrán o no para ejecutar en el Perú- y en el caso que sí salgan, tampoco son previsibles las propuestas que las ONGD presenten. En cuanto a los fondos multilaterales, las propuestas van a distintos fondos, por lo que la oficina de la AECID Perú no tiene seguridad si esas propuestas se van a aprobar o no. Sólo son previsibles los presupuestos bilaterales que aprueba la dirección geográfica y estos apenas llegan al millón de euros al año. Como ejemplo, se observa el caso de los convenios negociados el 2014, ese año se priorizaron los RD de Violencia de Género, Sostenibilidad ambiental y DDHH. Se aprobaron dos propuestas, una relacionada con los DDHH y la otra en torno a la Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático, no se aprobó ninguna propuesta vinculada al RD2 porque en la primera fase un proyecto de Violencia de Género no pasó la criba, y en la segunda

fase, por parte de las ONGD españolas, no hubo ninguna propuesta vinculada al RD2. Eso aunado a que no se logró concretar un convenio bilateral con el ente rector, ha devenido en que el RD2 - Reducir la Violencia de Género en sus Diferentes Expresiones - no cuente con presupuesto nuevo en el PCHP para los años 2015-2016.

Tampoco son previsibles las actividades que se manejan desde la Oficina Comercial de la Embajada, actividades vinculadas a los fondos fiduciarios y al Fondo Perú España. Los fondos fiduciarios con que España financia a las entidades multilaterales (BID, BM), no se pueden prever, ya que los esquemas de decisión vienen desde la AECID sede y se tiene poca injerencia desde la oficina local. Por otro lado en el caso del Fondo Perú España que es el Fondo Contravalor de Conversión de Deuda, los fondos ya están comprometidos y no existen ingresos adicionales, sólo los intereses que genera. En tal sentido, las nuevas aprobaciones, sólo se dan en respuesta a cambios en las intervenciones programadas, cuando estas se cancelan o se redimensionan, lo cual va en respuesta a lo que va pasando, no es algo que se programe. En el caso de la Oficina Laboral de la Embajada de España en Perú, tampoco son previsibles los fondos del programa de Asistencia Técnica, este fondo se asigna anualmente a toda Iberoamérica y se gestiona en España.

Con relación a los fondos de la Administración General del Estado, se ha revisado su evolución en el PCHP para el periodo 2013-2016 (Tabla No.7), para lo cual se ha considerado el año 2013 como base (100%) y se ha calculado el porcentaje que representa el presupuesto asignado los demás años a cada RD en comparación con el año base. Se puede observar que los RD más afectados con la disminución de recursos el periodo 2013-2016, son los de infancia, derechos humanos, patrimonio y violencia de género. De otro lado no se cuenta con información de la previsión de fondos para el periodo 2013-2016 de la CCDD, por lo que no se puede determinar si la disminución de recursos en el PCHP en los RD mencionados puede ser compensada con recursos provenientes de la CCDD.

Tabla No.7. Evolución del presupuesto por Resultado de Desarrollo PCHP, %, 2013-2016.

Año Base 2013 = 100

	2013	2014	2015	2016
DDHH	100%	25%	29%	32%
Violencia de G ³	100%	41%	0%	0%
Infancia	100%	17%	2%	2%
Medio Ambiente, Agua y San.	100%	447%	265%	81%
Reforma del Estado	100%	117%	59%	58%
Ciencia, Tecnología e Innovación	100%	314%	402%	379%
Patrimonio	100%	40%	45%	25%
Total	100%	192%	119%	49%

Fuente: Elaboración propia, datos tomados del Marco de referencia presupuestal PCHP 2013-2016

3.2.3 Armonización

ARMONIZACIÓN: Este principio de la Declaración de París es el que orienta las acciones de los donantes para que sean coordinadas, más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces, evitando la duplicidad de intervenciones, la atomización de la cooperación y los altos costes en recursos y capital humano que genera la multiplicidad de intervenciones descoordinadas. Esto implica disposiciones comunes y simplificación de procedimientos, una efectiva división del trabajo y la generación de incentivos para la coordinación.

La concentración sectorial será definida en cada país concreto,(...) para cumplir con el Código de Conducta de la UE. (...) La asunción del Código de Conducta sobre Complementariedad y División del trabajo en marzo 2007 fija una hoja de ruta de la Cooperación Española para avanzar en la concentración sectorial y geográfica y en la armonización entre donantes.(...) Su fin no es reducir el número de sectores o países per se, sino generar marcos de armonización que permitan ser colectivamente más eficaces en cada país.

Fuente: MAE (2010): Metodología para el establecimiento de los Marcos de Asociación País. Mayo 2010. DGPOLDE, Madrid. Pág. 62).

a) Armonización entre agentes de la Cooperación Española

La valoración de la armonización entre agentes de la Cooperación Española, se ha realizado sobre la base de revisión documental, entrevistas, así como el análisis y elaboración de datos estadísticos. Y en función de abordar tres temas: el **análisis de la estructura de la Cooperación Española (P.12)**, la **concentración y división del trabajo (P.13)** y el **nivel de complementariedad de los instrumentos utilizados por la Cooperación Española (P.14)**.

1. Sobre la estructura de la Cooperación Española

La Cooperación Española, integrada por una diversidad de actores de las Administraciones Públicas, la Sociedad Civil y otros actores presenta una compleja estructura que también se ve reflejada en el Perú, donde se encuentran presentes tanto agentes de la Administración General del Estado (MAEC y otros ministerios), de la Cooperación Descentralizada (Comunidades Autónomas (CCAA) y las Entidades Locales (EELL)); como la Sociedad Civil y otros actores (ONGD, Universidades, Fundaciones, Sindicatos, Empresas) (ver Gráfico 2. Actores de la Cooperación Española, en Anexo III Tablas y análisis).

Si se define la estructura como la disposición y orden de las partes dentro de un todo, **no existe una estructura de la Cooperación Española que incluya a todos los actores, ni una estructura entre todas las fuentes cooperantes de la Cooperación Española**. Lo que hay son estructuras que vinculan a las oficinas peruanas con sus sedes, situación que no ha variado con el MAP. Ante esta situación, el rol que cumple el Consejo de Coordinación de la Cooperación Española en Perú (CCCEP) es crucial, ya que permite la articulación de una gran parte de los actores de la Cooperación Española tales como la propia AECID, la Embajada de España, las Consejerías (comercial, empleo y seguridad social, cultural e interior), el Centro Cultural, las ONGD, las Fundaciones Sindicales y las Empresas españolas⁴¹. Este mecanismo de coordinación derivó del proceso de formulación de la

41 Los actores han sido tomados de la asistencia a las reuniones del CCCEP en el periodo 2013-2014 (ver Anexo III Tabla 1).

Estrategia País - DEP 2005-2008, acordada con el consenso de los distintos actores de la Cooperación Española presentes en el país, que luego se convirtió en una estructura estable, pasando a denominarse Consejo de Coordinación de la Cooperación Española en Perú (CCCEP), que asumió durante el proceso de elaboración del MAP las funciones previstas del Grupo Estable de Coordinación en Terreno⁴².

Todos los actores valoran positivamente al CCCEP, su legitimidad, la flexibilidad de su funcionamiento, su capacidad de adaptación y reacción frente a ciertas situaciones coyunturales que exigen una respuesta coordinada. Además coinciden en que ha contribuido a lograr un mayor conocimiento de lo que hace cada uno de los actores de la Cooperación Española, como ya se mencionó en el apartado 2.2.2.

Hay una gran presencia en el Perú de la Cooperación Descentralizada, el año 2013 representó casi un 60% de la AOD. Además, la APCI⁴³ tenía registradas 104 fuentes cooperantes de origen español que habían declarado financiamiento en el periodo 2011-2013 de las cuales 94 (90%) eran fuentes cooperantes descentralizadas y entre ellas 42 (45%) eran ayuntamientos. Sin embargo, como ya se comentó, la Cooperación Descentralizada no fue convocada a tiempo para la elaboración del MAP, sino a modo de consulta y con tiempos muy cortos para elaborar sus aportaciones. Igualmente, no han participado en el CCCEP dado que no tenían representación permanente en el país a lo largo del periodo 2013-2014. Distinta es la situación de las ONGD, que mantienen una relación de articulación y coordinación fluida con las CCAA por la gestión de las subvenciones, y otros.

Tabla No. 8. AOD Desembolsada Neta por actores - Perú 2013

Actores	Euros	Porcentaje del total
Administración General del Estado	12,936,855	39.72%
SECIPI - Secretaría de Estado de Coop. Internacional y para Iberoamérica	4,226,483	12.98%
AECID - Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo	8,545,893	26.24%
MINECO - Ministerio de Economía y Competitividad	12,644	0.04%
MESS - Ministerio de Empleo y Seguridad Social	73,167	0.22%
MINT - Ministerio del Interior	32,162	0.10%
Otros	46,506	0.14%
Comunidades Autónomas	16,969,098	52.10%
CCAA AND – Andalucía	8,604,571	26.42%
CCAA CAV - País Vasco	5,522,790	16.96%
CCAA NAV – Navarra	1,005,345	3.09%
Otros	1,836,391	5.64%
Entidades Locales	2,172,594	6.67%
Universidades	491,479	1.51%
Total	32,570,026	100%

Fuente: Elaboración propia, INFOAOD Cooperación Española. <https://infoaod.maec.es/analisis/analisis.aspx> 29/07/2015

2. Sobre la Concentración y la División del Trabajo

El MAP como instrumento estratégico ha propiciado cierto grado de avance en la concentración y división del trabajo de algunos actores de la Cooperación

Española. Tanto las ONGD, la AECID Perú, la Embajada de España y el sector privado -que participa en la Cámara de Comercio-, que a su vez, han tenido una alta participación en el proceso de diseño e implementación del MAP, han visto una

42 Ver definición y funciones del Grupo Estable de Coordinación en Terreno: Metodología para el establecimiento de marcos de asociación país. DGPOLDE, 2010 pág. 11.
43 SIGO-APCI 2011-2013.

mejora en la división y concentración del trabajo que desempeñan en el país socio. Como se señaló en la primera parte del informe, el proceso de diseño y el instrumento MAP en sí, han servido para que los actores de la Cooperación Española conozcan el trabajo de los otros, mejoren su articulación y coordinación, y fundamentalmente, ordenen y estructuren, de manera algo más estratégica, la labor de la Cooperación Española en el Perú.

Por otro lado, existe un margen de mejora en la coordinación, articulación y división del trabajo con las CCAA y EELL en el país socio. Las CCAA entrevistadas, en su mayoría señalaron tener en cuenta, además de sus documentos estratégicos autonómicos, el IV PD de la Cooperación Española en un primer nivel y de manera muy reducida el MAP Perú-España.

El MAP ha propiciado cierto grado de avance en la concentración, a través de los 7 RD identificados que marcan la hoja de ruta de los actores de la Cooperación Española. En el PCHP 2013-2016 el rubro "otros" (las intervenciones que no encajan en ningún RD) representa únicamente el 6.26% en 2013 y el 0.21% en 2014. En cambio, en la Cooperación Descentralizada el rubro otros representa el 20.11%.

Tabla No.9. Porcentaje de Otros en el PCHP 2013 – 2016
(Cifras en Euros)

	2013	2014
Total Presupuesto	18,378,416	35,268,431
Otros	1,150,000	75,000
Porcentaje respecto al total del presupuesto	6.26%	0.41%

Fuente: Elaboración propia, datos tomados del Marco de referencia presupuestal PCHP 2013-2016.

El CCCEP también contribuye de manera indirecta a la concentración y división del trabajo en la medida que permite tener una visión coherente y de conjunto de lo que es la Cooperación Española, posibilitando una mayor conciencia de lo que se lleva a cabo en el Perú. Entre los avances, se menciona el fortalecimiento de la coordinación entre actores, como por ejemplo la articulación entre la Consejería Cultural y las ONGD vinculadas a la cultura. En el caso de las empresas frente a los diversos pedidos de apoyo que reciben, permite tener canales e interlocutores para

derivarlos a otros actores de la Cooperación Española y viceversa. Un ejemplo de lo antes mencionado, es la coordinación con entidades, a solicitud de la AECID, para que patrocinen la mediación de fondos de apoyo de las empresas. También se ha ampliado la participación de la empresa privada en diversas líneas de trabajo de la AECID, que van desde la promoción de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), en donde destaca la celebración del IV Foro Visiones, con el tema "Innovación para un país en crecimiento", un Foro sobre Asociatividad en colaboración con la Universidad del Pacífico y la elaboración de un Diagnóstico sobre RSE de las empresas españolas, la promoción de APPD, el interés en torno a iniciativas de lucha contra la violencia de género, entre otras. Además el año 2010 se creó en su seno una comisión encargada de la Base de Datos de intervenciones de la Cooperación Española en Perú (conocida coloquialmente como Comisión Matrix), herramienta fundamental que permite la gestión de la información y coordinación entre los distintos actores de la Cooperación Española. Además de ser un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas sobre el destino de los recursos de la Cooperación Internacional (CI).

Sin embargo, se observan algunas limitaciones para una mayor armonización entre los actores de la Cooperación Española. Por un lado, algunos agentes de las Administraciones Públicas españolas, consideran que los temas de la CI son de competencia de la AECID y toman distancia del rol que podrían cumplir en temas que están en su competencia. Por ejemplo en temas sensibles como el de la responsabilidad social empresarial -que podría convocar a varios actores-, sólo participan activamente la Cámara de Comercio, la AECID y la Embajada. De otro lado pese al esfuerzo, y a lo antes señalado, tal como se recoge en las entrevistas y revisión documental, **el CCCEP no ha logrado su deseo de ser un espacio que responda de manera equilibrada a las demandas e intereses de los diversos actores.** El CCCEP que siempre había contado con un plan de trabajo, desde el 2011 estuvo mayormente concentrado en el proceso de diseño y establecimiento del MAP. Durante el periodo 2013-2014 realizó 4 sesiones. Entre los temas que se abordaron en el año 2013, están la aprobación y la culminación del MAP. Durante el año 2014 se trabajó el mecanismo de seguimiento al MAP, basado en los

Grupos de Trabajo organizados en torno a los 7 RD del MAP, y se presentó y aprobó el Informe Anual de Seguimiento al MAP 2013. En este sentido, algunas valoraciones apuntan a que la AECID Perú imprime una demanda de información, que responde a una dinámica más centrada en las instituciones rectoras y gestoras de la política de cooperación española, que a la dinámica de los otros actores. La demanda de la cooperación gubernamental, en torno a estructurar y elaborar reportes, realizar un seguimiento económico y medir los avances de resultados, representan una alta carga de trabajo y tareas, que pueden superar los requerimientos del sector privado a este respecto.

Más allá de la coordinación de los diferentes actores de la CE en el CCCEP y su participación en la Planificación Estratégica (PE) del MAP, no existen mecanismos para articular los resultados del MAP, con la planificación operativa de los diferentes actores **que participan en el CCCEP, dado que estos no diseñan su planificación operativa a partir**

del MAP o no cuentan con una planificación operativa, ni tienen al MAP como referencia principal para sus planes.

3. Sobre el nivel de complementariedad de los instrumentos de la Cooperación Española

El análisis del nivel de complementariedad se basó en la revisión documental, revisión de datos y entrevistas.

Del análisis de los instrumentos de la AOD de la Cooperación Española, se puede observar que el principal instrumento que se utiliza es el proyecto, como puede verse en la Tabla 10. Los proyectos representan el 100% de la AOD en las EELL, el 99% en las CCAA y el 90% en la Administración General del Estado. En cuanto a vías de canalización el 99% de la AOD de las EELL y el 98% de las CCAA se canaliza a ONGD y Sociedad Civil. En la INFOAOD no hay información sobre procedimientos administrativos.

Tabla No.10.: AOD Desembolsada Neta por Actores e Instrumentos - Perú 2013

Tipo de actor / Instrumentos	Euros	% de Instrumentos respecto a cada actor
Administración General del Estado	10,140,380	100.00%
Programas sociales y culturales orientados al desarrollo	189,678	2%
Proyecto	9,100,133	90%
Otros	850,569	8%
Comunidades Autónomas	16,969,098	100%
Proyecto	16,765,452	99%
Otros	203,646	1%
Entidades Locales	2,172,594	100%
Proyecto	2,172,594	100%
Universidades	491,479	100%
Becas de formación / investigación (en PVD)	94,872	19%
Becas/formación en el país donante	66,197	13%
Costes imputados a estudiantes	9,198	2%
Personal del país donante	50,223	10%
Proyecto	270,989	55%
Total	29,773,551	

Fuente: Elaboración propia, INFOAOD Cooperación Española. <https://infoaod.maec.es/analisis/analisis.aspx> 28/09/2015

Si bien la información del Marco de Referencia Presupuestal del PCHP 2013-2016 (que incluye información de la AECID, el MEYSS y MINECO) no está clasificada por instrumentos, sí muestra información sobre vías de canalización y procedimientos administrativos por lo que se ha utilizado estas dos variables para analizarlo, lo que permite visualizar una gama de modalidades de financiamiento.

Tabla No. 11. AOD PCHP 2013-2016 por Vía de Canalización

	N° Intervenciones	Euros	% del total
Multilateral	3	50,905,334	54%
Sector privado	5	9,920,960	11%
ONGD	29	11,900,604	13%
Bilateral	24	19,394,270	21%
Otros	2	1,824,332	2%
Total	63	93,945,500	100%

Fuente: Elaboración propia, datos tomados del Marco de referencia presupuestal PCHP 2013-2016 (presupuestado no ejecutado)

Tabla No.12 Cooperación Bilateral PCHP 2013-2016. Por procedimiento administrativo

	N° Intervenciones	Euros	% del total
Ejecución directa AECID		2,929,385	15%
Subvención directa en especie	3	1,053,438	5%
Otra	3	1,875,947	10%
Entidades públicas		16,464,885	85%
Operación FONPRODE	1	860,000	4%
Subvención directa - Dineraria	14	6,328,017	33%
Operación FCAS	3	9,276,868	48%
Total	24	19,394,270	100%

Con relación a las **intervenciones bilaterales** con entidades públicas, destacan dos aspectos: por un lado, la Canasta de Fondos de la Defensoría del Pueblo por su naturaleza y trayectoria, y por otro

lado, el hecho de que las entidades públicas reciban subvenciones directas dinerarias.

De la combinación de instrumentos administrativos y modalidades según la vía de canalización se obtienen 15 opciones. Entre las que se tienen a las subvenciones en concurrencia, convenios y proyectos de ONGD que sirven para hacer incidencia desde la sociedad civil, mientras que las subvenciones directas se utilizan más con las instituciones públicas. Además cada RD tiene una combinación específica de modalidades e instrumentos de cooperación, así como una modalidad o instrumento principal que imprime la dinámica de las intervenciones, en la Tabla 13 se ha sombreado la modalidad principal de cada RD.

Los RD 1, 4, 5 y 6 son los que más opciones esgrimen y combinan nuevas modalidades e instrumentos con instrumentos tradicionales.

- En el RD 1, el principal instrumento es la Canasta de Fondos de apoyo a la Defensoría del Pueblo en donde, además, España fue donante líder de una operación de cooperación delegada con Bélgica hasta finales del 2014. El apoyo al Plan Estratégico institucional de la Defensoría del Pueblo, sirve como eje para articular una dinámica de complementariedad con las otras intervenciones que se desarrollan a través de Proyectos y Convenios con ONGD.
- El RD 4 cuenta con una combinación variada de instrumentos y modalidades, pero sólo en el tema de agua y saneamiento. La intervención central es el FCAS en dos modalidades: la Bilateral en las mancomunidades de Cusco y Piura; y la modalidad multilateral que es el PROCOES ejecutado por el Ministerio de Vivienda y administrado por el BID. Complementariamente cuenta con otros instrumentos: un instrumento nuevo que es una Asociación Público Privada de Desarrollo, y un proyecto, y un convenio vía ONGD. En cambio en materia de medio ambiente se tiene sólo una subvención en especie al MINAM.
- En el RD 5, el principal instrumento es de ejecución directa de la AECID, para brindar asistencias técnicas a través del Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE) y el nuevo Programa Latinoamericano de Cooperación Técnica. Además se cuenta con cursos de



formación, promovidos desde la Consejería de Interior y las asistencias técnicas gestionadas a través de la Consejería de Empleo y Seguridad Social, complementados con proyectos y convenios con las ONGD.

- El RD 6 cuenta con nuevos instrumentos de cooperación, como el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) que incluye fondos de Cooperación Reembolsable y la **convocatoria de Innovación para el Desarrollo**, que empezó el año 2014, en donde el Perú es el país que más propuestas aprobadas tiene (6 propuestas el 2014 y 6 el 2015). Lo cual se complementa con un Convenio con una ONGD.

En cambio, los RD 2 (Violencia de género), RD 3 (Infancia), y RD 7 (Patrimonio), no han logrado un equilibrio de modalidades e instrumentos, son

también los que menos representatividad tienen en el presupuesto total. Tienen limitados instrumentos, no cuentan con nuevas modalidades. En el RD 2 se cuenta con convenios y proyectos con ONGD y una subvención directa a la sociedad civil. En el RD 3, dispone de convenios que provienen de ciclos anteriores, ya que la AECID no se posiciona como un actor activo en este RD. También concurre el Fondo Perú-España de Canje de Deuda por Educación, a cargo de la Consejería Comercial y Económica. Sin embargo hay una importante presencia de organizaciones de la sociedad civil con fuentes de financiación provenientes de las CCAA y EELL. Por último, en el RD 7 el principal instrumento para su ejecución es el Programa Patrimonio para el Desarrollo en asociación con los Ministerios de Cultura y Vivienda, y gobiernos locales provinciales y distritales.

Tabla No. 13: Resultados de Desarrollo por Procedimientos Administrativos y Vía de canalización. Por procedimiento administrativo

N°	Procedimiento Administrativo - Vía de canalización	RD 1	RD2	RD3	RD4	RD5	RD6	RD7	Otros
		DDHH	Violencia de Género	Infancia	Medio Ambiente, Agua y San.	Reforma del Estado	Ciencia T & I	Patrimonio	
1	Subvención directa dineraria - Entidad Pública	X			X	X		X	
2	Subvención directa dineraria - Sociedad civil	X	X			X	X		
3	Subvención directa dineraria/ Multilateral				X		X		
4	Subvención directa en especie / Entidad Pública				X	X			
5	Subvención en concurrencia Convenio - ONGD	X	X	X	X	X	X		X
6	Subvención en concurrencia Proyecto - ONGD	X	X		X	X			
7	Fondo Perú España de Deuda			X					
8	FCAS / Entidad Pública				X				
9	FCAS / Multilateral				X				
10	Administración Pública España - Otro					X			
11	Otro - Ejecución. Directa AECID						X		X
12	Subvención en concurrencia Innovación para el desarrollo - Sector privado						X		
13	Subvención en concurrencia Innovación para el desarrollo - ONGD						X		
14	FONPRODE - Sector público						X		
15	FONPRODE - Sector privado						X		
	Total	4	3	2	7	6	8	1	2
	Porcentaje de Presupuesto	6%	2%	5%	65%	3%	16%	2%	1%

Fuente: Elaboración propia, datos tomados del Marco de referencia presupuestal PCHP 2013-2016

Las intervenciones formuladas antes del MAP representan el 90% del presupuesto del periodo 2013-2014, fuertemente concentrado en el Programa de Mejoramiento y Ampliación de Servicios de Agua y Saneamiento en Perú (PROCOES), del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) que representa el 64% del total del presupuesto 2013-2014. Si analizamos en términos del número de intervenciones, observamos que la inercia es menor, las intervenciones formuladas antes del MAP representan el 55% del total de intervenciones del periodo 2013-2014.

De la documentación y datos revisados, así como de la información obtenida de las entrevistas, se puede deducir que no se revelan mayores complementariedades en los instrumentos utilizados por la CE, porque hay una elevada inercia de las intervenciones formuladas antes del MAP, y porque no hay una propuesta explícita de los instrumentos más adecuados que se tendrían que utilizar por cada RD. En parte esta reflexión se hizo en el documento Programa País 2014⁴⁴, pero no se le ha dado seguimiento, de otro lado las limitaciones de recursos restringen los instrumentos a utilizar. Si bien en el periodo 2013-2014 **ha primado la inercia que viene antes del MAP** o las oportunidades de financiamiento que se han presentando, la OTC ha realizado esfuerzos para que los instrumentos se adecúen a los Resultados de Desarrollo.

Tabla No. 14 Presupuesto según tipo de Formulación PCHP 2013-2016. En Porcentaje

Formulación	Porcentaje 2013	Porcentaje 2014	Porcentaje 2013-2014
PRE MAP	16.76%	87%	90%
MAP	5.92%	13%	10%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia. PCHP 2013-2016, Marco de Referencia Presupuestal (actualizado al 15.06.2015).

b) Armonización con otros cooperantes

La valorización del grado de armonización con otros cooperantes (P.16) se ha realizado mediante la revisión documental y entrevistas. A partir de lo cual se observa que existen diversos

espacios de coordinación entre donantes que son anteriores al MAP. En total se cuenta con 14 espacios de coordinación, discusión e intercambio entre los actores de la Cooperación Internacional (Ver tabla 2 del Anexo III). Los grupos son espacios muy importantes para la coordinación y el intercambio de información, posibilitan estar al tanto de lo que hace cada actor, en qué lugares tienen presencia, etc. Pero existe margen de mejora con relación a la unificación y simplificación de procedimientos. Cada agencia de cooperación sigue teniendo sus propios procedimientos, la única experiencia de armonización es la canasta de fondos de la Defensoría del Pueblo que es anterior al MAP. Hay que destacar el avance en la división del trabajo y la complementariedad para actividades puntuales, como por ejemplo, en la elaboración del Reporte Anual de Descentralización (USAID, GIZ, AECID). Desde un enfoque de complementariedad de acciones, cada agencia realiza sus aportaciones según sus fortalezas y mecanismos de ejecución, teniendo como finalidad optimizar esfuerzos y aprovechar la pericia en la ejecución de algunos mecanismos. En el caso de la AECID, se evidencia como una de sus fortalezas, la experiencia y capacidades en torno a la asistencia técnica con expertos y la capacitación de recursos humanos preferentemente de las instituciones públicas en España.

De otro lado durante la vigencia del MAP, el año 2013 se formó el Grupo de Trabajo de la UE sobre sociedad civil, para la elaboración e implementación de la Hoja de Ruta de la UE, para el compromiso con la sociedad civil. Participan representantes técnicos de los Estados Miembros (EEMM) y de la Delegación UE (DUE). Este es un espacio importante de armonización entre EEMM y la DUE que está liderando el proceso de reflexión sobre el rol y la contribución de la sociedad civil al desarrollo en el que AECID participa activamente.

También existe un espacio de coordinación de las organizaciones privadas de la CI denominado Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COEECI), que agrupa a más de 50 organizaciones y su principal objetivo es actuar como interlocutor organizado de estas

45 AECID. Programa País 2014 Perú.

entidades ante el Estado peruano, así como ante las instituciones privadas y públicas relacionadas con el tema⁴⁵.

La AECID Perú asumió la Secretaría Técnica del Grupo Agua durante el periodo 2012-2013 y el año 2014 **asumió las Secretarías Técnicas de la MESAGEN y del Grupo de Descentralización y Modernización de la Gestión Pública**. La diferencia en la participación a partir del MAP, es que una de la metas perseguidas, es impulsar una nueva forma de trabajo que favorezca los criterios de eficacia de la ayuda, promoviendo el diálogo de políticas entre el gobierno y la sociedad civil, logrando consensos entre donantes para orientar el apoyo hacia demandas estratégicas, ya que muchas veces las demandas tienden a ser listas de actividades, antes que aspectos estratégicos concretos que generen procesos. Además, se promueve el seguimiento a los procesos claves del país, logrando diálogos más estructurados para el impulso de políticas favorables a los RD. En el Grupo de Descentralización se ha logrado consensos para orientar el apoyo a demandas más estratégicas como: la Ley de Modernización del Estado, la Ley de SERVIR y la Comisión de Descentralización Fiscal. En la MESAGEN, se ha realizado el seguimiento a la agenda internacional de los derechos de las mujeres: a las recomendaciones del Comité de la CEDAW, la Conmemoración de la Convención *Belem do Para* y la elaboración del Informe Beijing +20, promoviendo que sea un proceso consultado y liderado por la CI. Así como diálogos más estructurados con la sociedad civil y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Otro cambio a partir del MAP es que en los grupos se participa a nombre de la CE, y ya no sólo como AECID, en la información que se brinda se incluyen las intervenciones de toda la Cooperación Española (pública y privada). Además se está involucrando a otros actores de la Cooperación Española en los grupos, por ejemplo se les invita a presentar sus iniciativas o se les integra en grupos de trabajo como el de traspaso administrativo en los gobiernos locales.

Respecto a las multilaterales, en el MAP se plantea la relación con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2012-2016 que es el acuerdo entre la ONU y el Gobierno del Perú, el mismo que tiene cinco áreas prioritarias y trece resultados de desarrollo. El MAP coincide con cuatro

de sus áreas prioritarias y siete de sus resultados de desarrollo. Durante la vigencia del MAP las agencias que cuentan con financiamiento de la Cooperación Española son la OIT y la UNESCO, sin embargo en el seguimiento al MAP no ha habido vinculación con el sistema de la ONU. En el MAP también se menciona al BID como una de las instituciones financieras internacionales (IFI) con las que España tiene acuerdos, y con la que se tiene el grueso del Fondo del Agua para el PROCOES (el 84% de las operaciones FCAS del PCHP), sin embargo no se ha contemplado la relación que el MAP podría tener con la Estrategia de País del BID 2012-2016 y tampoco ha habido vinculación con el BID en los informes de seguimiento del MAP.

3.2.4 Gestión para Resultados de Desarrollo y Rendición mutua de cuentas

a) Estructura de seguimiento orientada a la GpRD

1. Sobre los mecanismos de Seguimiento al MAP

En el MAP se mencionan tres niveles de mecanismos de rendición de cuentas: Global, Estratégico y Sectorial. En el nivel global, se ubica a la **Comisión Técnica del MAP Hispano Peruana (CTHP)** como el mecanismo de monitoreo y seguimiento del MAP a lo largo de todo su ciclo de ejecución, en el nivel estratégico **el CCCEP** y en el nivel sectorial los espacios de armonización de donantes. Por su parte la AECID Perú propuso, para el seguimiento del MAP, el siguiente esquema con tres instancias:

Gráfico No.12 Instancias seguimiento MAP



Fuente: Reunión 21/03/2014 del CCCEP

En relación al esquema propuesto se observa que el **Comité paritario de seguimiento del MAP** o lo que en el MAP se denomina CTHP, aún no se ha logrado constituir, no queda claro por qué en el 2013 no se le dio continuidad. En el 2014 no fue posible hacerlo debido a que la APCI estuvo sin Dirección, esta situación impidió mantener una relación fluida y de calidad. Sólo han funcionado el **CCCEP y los grupos de trabajo**. El CCCEP aprueba y valida el informe de seguimiento, mientras que el trabajo de seguimiento en detalle se hace en los Grupos de Trabajo del MAP.

Durante el año 2014 comenzaron a funcionar los **Grupos de Trabajo de Seguimiento al MAP**, uno por cada RD, coordinados por la AECID Perú. Ese año los grupos estuvieron compuestos por actores de la Cooperación Española y se concentraron en la construcción de los RI, el informe de seguimiento al MAP 2013 y en las matrices de productos e indicadores. Los grupos han funcionado en dos modalidades, los que se reúnen durante el año y mantienen comunicación mediante intercambios virtuales en temas de interés sobre su ámbito de actuación (tales como DDHH, Violencia de Género, Infancia, Reforma del Estado); y los que se reúnen fundamentalmente para la elaboración del informe de seguimiento (Medio Ambiente y Agua, Ciencia y Tecnología, y Cultura y Desarrollo). El 2015 los Grupos de Trabajo se han abierto a la participación de los socios nacionales y entidades nacionales vinculadas a los RD, contando con 32 participantes de instituciones del Estado peruano y 19 de la sociedad civil peruana, los cuales aportaron a la elaboración de los informes y a las matrices de seguimiento por cada RD.

Además, se creó un Comité de Coordinación para el seguimiento del MAP 2014, en vez de convocar oficialmente al CTHP. Este Comité mantuvo una reunión de coordinación al inicio del proceso -con la participación de CEPLAN, INEI, MIMP, Foro de ONGD españolas-, en donde una de las sugerencias de los Grupos fue que se invite a la Sociedad Civil, como consecuencia de ello se invitó a la MCLCP y a la ANC.

En términos del funcionamiento de los grupos, se puede concluir que:

- Los Grupos de Trabajo son muy flexibles y con cierta informalidad por lo que su funcionamiento es desigual, en algunos hay mayor reflexión y aportes que en otros: en los RD de Violencia de Género, Medio Ambiente, Derechos Humanos y Reforma del Estado, se ha logrado debatir y analizar las políticas públicas no limitándose a cuantificar los aportes; los otros RD han tenido un recorrido menor, también por la menor cantidad de instituciones involucradas.
- No existe todavía un enfoque homogéneo sobre su devenir. Si deberían formalizarse o no, o si los Grupos de Trabajo deberían formarse sólo para el informe de seguimiento del MAP.
- Las personas que participan en el proceso, sobre todo de las entidades gubernamentales, tienen mucha rotación y no siempre están al tanto del proceso, con las consecuencias que esto acarrea para el adecuado seguimiento.

2. Sobre los instrumentos para la gestión y el seguimiento del MAP

El objeto del seguimiento es el conjunto del MAP, por lo que es preciso considerar los elementos vinculados a la obtención de los RD, la gestión estratégica de la Cooperación Española, la aplicación de la agenda de eficacia y calidad, así como el seguimiento de la incorporación de los enfoques transversales. En ese sentido se analizan los instrumentos que la AECID Perú está utilizando para cada uno de los elementos mencionados.

- a) La **matriz de resultados** es el principal eslabón para implementar la GpRD (según la metodología 2011 para los MAP, ver *Tabla 3, Anexo III*). Refleja el enlace entre el marco de políticas del país socio y el de la Cooperación Española y debiera permitir el seguimiento de los resultados obtenidos por los actores de la Cooperación Española presentes en el país. En la matriz de resultados del MAP no se definieron los RDI, efectos a medio plazo con los que la Cooperación Española se compromete

46 Si bien el proceso MAP en el Perú utilizó en sus inicios la Metodología MAP 2010, luego se adaptó a la actualización de la Metodología MAP 2011, y esta última incluye los RI o resultados de medio y largo plazo.

a) contribuir para la consecución de los RD⁴⁶. Estos se definieron a finales del año 2013 con los grupos de trabajo, cuando se elaboraron las matrices de seguimiento por RD, consensuando RDI, productos e indicadores. A pesar de este interesante esfuerzo, hay que señalar que no se definieron indicadores para todos los RDI (de 21 RDI 13 de ellos - el 65%- no cuenta con indicadores (ver Tabla 5 del Anexo III) y sólo tienen indicadores de RD). Esto se dio porque algunas de las políticas en las que se basan los RD no contaban con los indicadores respectivos y en vez de formularlos se mantuvo la decisión de limitarse a lo establecido en cada política, lo que abona a las limitaciones que tiene el alineamiento literal a las políticas públicas. La falta de indicadores de RDI, determina que en el seguimiento se mezclen indicadores de RD y RDI, lo cual es problemático si se tiene en cuenta que son los RDI el enlace entre las programaciones operativas de los diferentes actores de la Cooperación Española presentes en el país y los RD.

b) La matriz complementaria es la **Matriz de Seguimiento** (ver Tabla 4, Anexo III), siendo la conexión entre ambas los RDI (efectos). Más allá del modelo de matriz que se use para el seguimiento lo relevante es que este nivel es estratégico y debiera dar cuenta de los cambios operados a ese nivel, para lo cual se debe revisar la contribución efectiva a los RDI, valorándose las intervenciones.

Sin embargo, la matriz que viene utilizando la AECID Perú (Tabla N°17), es una matriz que mezcla el seguimiento a los RD y RDI con el seguimiento a la programación operativa. Esto es entendible en la medida en que los diferentes actores han manifestado que no elaboran su planificación operativa en función del MAP o que no cuentan con ella, por lo que una manera de suplirla es relacionar las intervenciones con los productos y sus indicadores. En tal sentido las matrices de seguimiento por RD reflejan en alguna medida la planeación más operativa o las intervenciones de los actores que intervienen es su elaboración.

Tabla No.15 Matriz de seguimiento MAP Perú

Resultado de Desarrollo	Indicadores MAP	Resultados Intermedios	Indicadores RDI	Productos	Indicadores	Avances	Intervención	Socios
Resultados de Desarrollo GpRD MAP				Programación Operativa				

Fuente: Elaboración propia, en base al Informe Anual de Seguimiento 2014 Marco de Asociación Perú - España 2013 -2016 (MAP) sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo.

No obstante, el problema es que **el seguimiento se queda en el nivel operativo**. En tal sentido, la manera como se viene haciendo el seguimiento de la implementación del MAP presenta varios inconvenientes:

- Al incluir los productos de diversas intervenciones las matrices se complejizan, se tiene 111 indicadores de producto y el

seguimiento se complica. Algunas personas en las entrevistas enfatizaron que se trata de un ejercicio demasiado técnico.

- Las matrices de resultados y productos pueden ser de interés para las instituciones de la Cooperación Española que participaron en su elaboración, pero no necesariamente para la sociedad civil peruana ni para las entidades gubernamentales.

- Se mencionan actividades realizadas, pero no se llega a valorar el avance hacia el logro de los productos por lo que no se llega a mostrar avances en términos de atribución y justamente la GpRD implica pasar de una gestión centrada en qué se hace a otra basada en evidencias sobre lo que se ha conseguido.

- No se pasa al nivel estratégico en la medida que no se llega a valorar la contribución a los RDI.
- No se tiene la seguridad que está incluida toda la información porque la participación es voluntaria. Se depende de las instituciones que participan en los grupos y no se ha previsto mecanismos para la recopilación de información.

Tabla No.16 Resultados Intermedios, Productos e Indicadores por Resultados de Desarrollo

RESULTADOS DE DESARROLLO	INDICADORES MAP	RESULTADOS INTERMEDIOS	INDICADORES RDI	PRODUCTOS	INDICADORES
RD1	4	3	2	12	14
RD2	6	2	0	13	17
RD3	5	3	1	10	20
RD4	5	5	2	15	26
RD5	4	4	4	8	10
RD6	5	2	3	7	15
RD7	3	1	3	3	9
Total	32	20	15	68	111

Fuente: Elaboración propia en base al Informe Anual de Seguimiento 2014 Marco de Asociación Perú - España 2013 -2016 (MAP) sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Como logros a destacar se tiene que la matriz de seguimiento sirve de guía a todas las instituciones para situar sus contribuciones, son como compartimentos en los cuales los diferentes actores de la Cooperación Española se pueden ver reflejados. Permite ir construyendo desde abajo, la atribución a cada producto y a los RI respectivos para los informes de seguimiento.

Se ha logrado protocolizar el ejercicio de seguimiento y se ha desarrollado un modelo para los informes por RD, pero aún así hay diferencias entre los informes. En opinión de la Sociedad Civil, los mecanismos de seguimiento utilizados, no salen del esquema tradicional, no se logra generar conocimiento que se inserte en la definición de la política y en la calidad de la misma. Empero si se valora muy positivamente la posibilidad de intercambiar información y experiencias, contar con un panorama integral de la Cooperación Española, así como enfocarse en estrategias y buscar sinergias entre la sociedad civil y las instituciones públicas. Asimismo tanto

la elaboración como el llenado de las matrices de seguimiento en los grupos de trabajo ha facilitado el establecimiento de un mecanismo de diálogo temático con el país socio y entre los diferentes actores de la Cooperación Española.

En relación a la consistencia de los componentes de la matriz de seguimiento, se tiene que se elaboró una matriz el 2014 con los RDI consolidados pero no contenía el desarrollo del RD 3. A la fecha de la evaluación no se cuenta con una matriz de seguimiento actualizada. Es lógico que la matriz de seguimiento se modifique con la incorporación de nuevas intervenciones, lo que no queda claro es el retiro de productos e indicadores o la aparición de productos sin indicadores o indicadores sin productos. Esto se puede apreciar en la *Tabla 6 del Anexo III*, donde se compara los productos e indicadores de las matrices de seguimiento del MAP del año 2013 y 2014 del RD 6. El 2014 cambian o no se incluyen algunos productos e indicadores, y se consignan indicadores que carecen de productos.

c) Con relación a los resultados de gestión más relevantes, en el proceso del informe de seguimiento del 2013 se elaboró una **matriz de resultados de gestión** que contenía resultados e indicadores en cuestiones relativas a: el diálogo con el país socio, la armonización con otros donantes, la complementariedad entre los actores de la Cooperación Española, procesos de gestión de la CE, la agenda de la eficacia, la coherencia de políticas y la incorporación de los enfoques transversales. Pero tiene deficiencias en la formulación de los resultados y la mayoría

no tiene indicadores ni metas, lo que dificulta su uso como instrumento para el seguimiento por resultados. De otro lado este instrumento podría ser muy útil para analizar el aporte cualitativo de la CE sin embargo no se le ha dado seguimiento.

3. Sobre evaluabilidad de los indicadores del MAP

La evaluabilidad de los indicadores del MAP presenta dificultades desde el diseño de la Matriz de Resultados, ya que no todos los indicadores utilizados son adecuados y no tienen el mismo nivel.

Ejemplo el RD1: Vigencia plena y efectiva de los derechos y libertades fundamentales.

Este resultado es el R. Final del Plan Estratégico 2011-2015 de la DP que a su vez corresponde al Objetivo Específico 1 del Eje Estratégico 1, Derechos fundamentales y dignidad de las personas del Plan Bicentenario.

11. Tasa de cumplimiento de las recomendaciones defensoriales total o parcialmente implementadas (Meta al 2015: 55%). Fuente: PE Defensoría del Pueblo. (Indicador 12)

Es un indicador del RE-1.1 (resultado específico) Ciudadanos fortalecidos en el ejercicio de sus derechos fundamentales de la persona y la comunidad ante la administración estatal del RI-1 Defender la plena vigencia de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad ante la administración estatal.

12. Número de conflictos sociales reportados por la Defensoría del Pueblo (Meta al 2015: Disminución respecto a la LB de 362 en 2010). Fuente: PE Defensoría del Pueblo. (Indicador 6)

Meta 2013: Disminución de 362.RESULTADO 2013= 300

Es un indicador del RI-2 Contribuir a la gobernabilidad democrática del país.

13. Índice del Estado de Derecho (Meta al 2021: 88). Fuente: CEPLAN

Es un indicador del Objetivo específico 2 del Eje Estratégico Estado y gobernabilidad del Plan Bicentenario. A su vez es un indicador compuesto de agregaciones ponderadas, es decir "Es el resultado de 26 indicadores, entre los que se incluye el grado de confianza de los agentes en las reglas sociales y su nivel de acatamiento, incluidos la calidad del cumplimiento de los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como el riesgo de que se cometan delitos"⁴⁷.

14. Porcentaje de entidades públicas que tienen presupuestada al menos una intervención orientada a la disminución de brechas de género (Meta al 2017: 50%). Fuente: PLANIG.

Es el indicador del Resultado 1.1 "Entidades públicas del nivel nacional y regional cuentan con una instancia responsable para la implementación de las políticas para la igualdad de género" del Objetivo Estratégico 1, "Promover la transversalización del enfoque de género en los tres niveles de gobierno".

Como se puede observar, independientemente de la diferencia entre los instrumentos en que se basan los indicadores, aun cuando pertenecen al mismo instrumento (como es el caso del Plan Estratégico de la DP) no siempre hay consistencia ya que se usan indicadores de distinto nivel y que corresponden a diferentes resultados. Igualmente en el caso del

Plan Bicentenario se utiliza un indicador de un eje estratégico distinto al que pertenece el RD, pero además es un indicador compuesto, falta especificar las variables que contiene, para determinar si efectivamente se está interviniendo para influir en ellas.

Tabla No.17: Indicadores del RD1 por instrumento al que pertenecen

Resultado Indicadores	Plan Bicentenario		DP Plan Estratégico	PLANING
	Eje Estratégico	Nivel	Nivel	Nivel
RD1	Derechos fundamentales y dignidad de las personas	Objetivo Especifico	Resultado Final	
ID 3	Estado y gobernabilidad	Indicador de Objetivo Especifico		
ID 4				Indicador de Resultado
ID 2			Indicador de Resultado Intermedio 2.	
ID 1			Indicador de Resultado Especifico 1.1	

Fuente: Elaboración propia, MAP 2013-2016, Plan Estratégico DP, Plan Bicentenario, PLANIG.

Ejemplo RD2: Reducir la violencia de género en sus diferentes expresiones. En este caso los dos primeros indicadores son de resultados vinculados a la situación de la población y los dos últimos son de resultados intermedios que sirven para lograr el RD.

12.1 Prevalencia de violencia física severa sufrida por mujeres que pusieron en riesgo su vida.

12.2 Porcentaje de mujeres en edad fértil, unidas o alguna vez unidas, víctimas de violencia sexual, por estratos de pobreza y grupos de edad.

12.3 Porcentaje de regiones y provincias donde se han desarrollado e implementado modelos de redes de apoyo comunitario a mujeres víctimas de violencia basada en género

12.4 Porcentaje de entidades públicas que cuentan con instancias responsables para la implementación de las políticas públicas de igualdad de género.

Tampoco se han definido indicadores para todos los RDI y se utilizan los indicadores de RD tanto para el seguimiento de los RD como para el seguimiento del 64% de los RDI. El número de indicadores a los

que se les hace seguimiento ha aumentado de 28 a 47 según la compilación de indicadores del informe de seguimiento del MAP 2014 (ver Tabla 0 y 5 del Anexo III).

Tabla No. 18 Indicadores MAP desglosados

Indicadores	Nº	Comentario
Indicadores RD MAP	28	
Indicadores RD por desglose	2	Se incrementan porque había dos indicadores MAP que tenían dos variables en un mismo indicador.
Indicadores RD similares	2	Sobre la base de dos indicadores de violencia física, se generan dos indicadores con la información de los últimos 12 meses.
Indicadores de RDI	15	Indicadores de resultados intermedios.
Total	47	

Fuente: Elaboración propia a partir del MAP e informe de seguimiento del MAP 2014.

La otra gran dificultad es la falta de información, ya que los indicadores recogidos en el MAP son extraídos de las políticas públicas. Se adoptó la decisión de no generar una industria de indicadores, y más bien acudir a las fuentes oficiales, tanto por un tema de alineamiento como porque la AECID Perú no se tenía los recursos para elaborarlos. Pero el problema es que los indicadores de las políticas públicas seleccionadas no siempre son medidos por las instituciones rectoras. Lo que dificulta su seguimiento, al no contar con datos sobre su desempeño. Las mismas instituciones que deberían hacer el seguimiento a los indicadores y que participaron en las reuniones de seguimiento el 2015 manifestaron que no tenían la información.

Sólo al 36% de los indicadores recogidos en el MAP se le ha podido dar seguimiento. Si el MAP está anclado a determinados RD para incidir en su mejora, pero, en 4 años sus indicadores no se miden, entonces una gestión por resultados queda muy incierta, por lo que es necesario un análisis más riguroso de los indicadores que se podrían incorporar al MAP. Existe la opinión generalizada de que el MAP fue muy ambicioso, poco operativo y enfrenta dificultades para el seguimiento y la evaluación. Si el marco de resultados de desarrollo del MAP, los RDI y los productos no permiten una cadena causal ordenada, no contribuirán a generar un proceso coherente para lograr los resultados deseados.

b) Gestión orientada a Resultados de la AECID Perú y rendición de cuentas

1. Sistema actual de gestión de la AECID Perú

La estructura actual de la AECID Perú proviene del año 2008, en que se asignó a la oficina cuatro responsables de programa más, uno de patrimonio y cinco plazas de Responsables de Proyecto (RP). En abril de 2013 se firma el MAP, y poco tiempo después, a mediados de año se produce un proceso de movilidad de responsables de programa y se pasó de 5 RP a 8 RP en un contexto de reducción de un 80% del Programa Bilateral. Contando con mayor personal se reorganiza la oficina dando responsabilidades en función de cada uno de los RD. Sin embargo, en agosto de 2014 se da un proceso de movilidad forzosa y 3 RP fueron desplazados a otras OTC por lo que se regresó de 8 RP a 5RP, con lo cual se hizo una segunda reorganización, es

probable que dentro de poco se tenga que hacer una tercera.

Además de los cambios laborales internos, se han dado cambios en la organización, por el cambio de sectores a RD. Entre el personal se han repartido responsabilidades por cada RD, además se tienen puntos focales para la calidad de la ayuda y evaluaciones. El seguimiento lo hacen todos de acuerdo a los programas que están bajo su responsabilidad. Una persona está a cargo de los informes trimestrales de avance presupuestal. En relación a los enfoques transversales hay una persona encargada de la transversalización del enfoque de género, aunque se cuenta con un especialista en el tema de sostenibilidad ambiental, no hay un responsable para la transversalización de este enfoque ni para el enfoque de interculturalidad. En relación con los recursos humanos, se considera que la AECID Perú cuenta con la estructura y la capacidad suficiente para sacar adelante el MAP.

2. El sistema de gestión de proyectos

La variación sustancial en la gestión de los **proyectos bilaterales con las entidades públicas**, es que antes del MAP, el FONCHIP se encargaba de la gestión de todo el ciclo del proyecto, en donde cada proyecto terminaba con su respectiva evaluación y al terminar cada ciclo programático con una evaluación general. Ahora la gestión y ejecución la hacen las contrapartes y la información se está debilitando, porque hay diversidad de ejecutores, existe la certeza de cuánto se ha entregado, pero no del avance presupuestal, ni de las rendiciones. Sólo algunas subvenciones brindan informes de ejecución programática y presupuestal de manera periódica, lo cual es un problema para el seguimiento, porque no puede compararse el cumplimiento de metas y su relación con el gasto. De otro lado, los procesos de seguimiento, acompañamiento y los informes que se elaboran por parte de la AECID Perú, no están protocolizados.

Con relación a los procesos de seguimiento y acompañamiento, se están implementando nuevas modalidades que posibiliten generar sinergias entre los programas y las actuaciones de la AECID Perú. En el caso de la Canasta de Fondos con la DP, se intenta articular su seguimiento en el Comité de

Seguimiento y en las reuniones con los socios, con la intervención de la AECID Perú en el grupo de DDHH. En el caso de los Convenios del año 2014 se acompañó en la formulación de los convenios, y se ha planteado un acompañamiento más activo, que implica estar al tanto de las actividades de los convenios, para asistir a aquellos eventos en los que se considere importante la participación de la AECID. Los proyectos del programa indígena, si bien están a cargo del responsable del Programa Agua, tendrán un acompañamiento desde el programa de DDHH. Los proyectos de agua y saneamiento, han tenido el acompañamiento de los equipos de gobernabilidad, violencia de género y sostenibilidad ambiental, constituyéndose un “Grupo agua ampliado” con un enfoque de trabajo integral, reuniones periódicas para la revisión de TdR, informes, diagnósticos y viajes de asesoría técnica para reformular y mejorar los componentes temáticos de los proyectos y tener mejores resultados.

Con relación a las ONGD está establecido todo un protocolo de visitas, informes y revisiones que se tienen que cumplir. Se cuenta con los siguientes instrumentos: Manual de seguimiento que se ajusta cada orden de base, el último fue en noviembre de 2014; Guías de evaluación ex ante de los proyectos, acciones, convenios. Y a raíz del MAP se han elaborado pautas internas para la valoración de convenios. Además existen una serie de formatos, que a veces se siguen y a veces no, sobre qué información se tiene que levantar en los seguimientos. Los convenios elaboran un Plan de Acción del año - PAC, un informe anual, tienen una evaluación intermedia, en la que participa la AECID Perú como informantes y en menor medida como gestores. La evaluación intermedia era obligatoria en los Convenios 2010, mas no en los Convenios 2014, sin embargo se está fomentado que se realicen. Cada convenio tiene una estructura de gobierno diferente, en algunos la AECID Perú participa más activamente en los Comités Técnicos, hay ONGD que prefieren una gestión más autónoma. Además se han planificado visitas en terreno al inicio de los proyectos, para facilitar la relación de las entidades locales con instancias del gobierno a nivel nacional, así como insertar a estos actores dentro del seguimiento. Así mismo la normativa señala que de manera

opcional los Convenios pueden tener un Comité de Seguimiento en Terreno anual, sin embargo la AECID Perú los ha implementado para todos los Convenios en ejecución desde el 2012, en donde participan la ONGD Españolas, los socios locales y la AECID. Se hace un balance de lo ejecutado, dificultades, análisis del diálogo con la institucionalidad pública, contribución a los resultados del país, análisis de cómo se transversalizan los enfoques.

Antes del MAP la AECID Perú no tenía la capacidad de realizar el acompañamiento a los proyectos porque eran muy numerosos. Sin embargo, como desde el 2013 son menos, se ha logrado establecer un sistema de seguimiento más cercano, sobretodo de la convocatoria ordinaria de ONGD, adaptando el Sistema de Monitoreo Orientado a Resultados (ROM) de la Unión Europea (UE), con una primera visita al territorio que permite en poco tiempo tener una foto de la realidad del proyecto.

Tabla No. 19 Número de Convenios y Proyectos con desembolsos entre 2013 y 2014

Instrumento	2013		2014	
	PRE MAP	MAP	PRE MAP	MAP
Convenio	12	0	1 (*)	2
Proyecto	0	4	0	3

(*)Convenio ONGAWA 10-CO1-126: Fomento de la actuación responsable de la empresa en el Sur, a través de acciones de educación para el desarrollo y de experiencias piloto para explorar su participación en iniciativas de desarrollo.

Fuente: Elaboración propia, datos tomados del Marco de referencia presupuestal PCHP 2013-2016

El año 2010, la selección se basó en la calidad de las propuestas, por ello los 13 convenios seleccionados abarcan temas totalmente variados. En cambio, en los años 2013 y el año 2014, los convenios se negocian con base a una apuesta estratégica por parte de la AECID Perú, a partir de una lectura de los RD se definió el papel de las ONGD en cada uno de ellos. Y se define qué espacio es para las ONGD y qué espacio es para la AECID, la relación con el ente rector es para la AECID como relación de Estado a Estado y el rol de las ONGD es apoyar a la sociedad civil peruana.

3. La programación operativa (PO) de la de AECID Perú

La PO de AECID Perú para el periodo 2014-2015 fue elaborada durante el año 2013. Incluye una secuencia de: RD, Efectos (RDI), Productos e indicadores con la descripción de las intervenciones asociadas a los productos, además se elaboró el documento Programa País 2014 (ver el ciclo de la programación operativa en el Anexo III Gráfico 3).

No existe un sistema de seguimiento de la PO y esta no se ha constituido en una herramienta de gestión, que permita una reflexión periódica. Los informes de seguimiento de la PO se viven como cierta obligación para la AECID Perú antes que una herramienta de gestión. Entre las razones que se esgrimen es que es algo generalizado en AECID y que se está construyendo en base a experiencias piloto en otros países. De otro lado se considera que en la PO están

los productos e indicadores de los RI y eso ya está reflejado en las matrices de seguimiento del MAP. Además, en la AECID Perú se elaboran diversos informes trimestrales, la información que se brinda en la memoria anual, y también se reporta en la hoja de ruta de toda la AECID (pero no está vinculada a la PO).

Esta situación es preocupante porque "la Programación Operativa es la base de la aplicación en la AECID de un modelo de gestión orientada a resultados de desarrollo. Significa pasar de una gestión centrada en qué ha hecho la Agencia a otra en la que la toma de decisiones esté basada en evidencias sobre lo que se ha conseguido"⁴⁸. Y su seguimiento mide el grado de cumplimiento de los productos previstos, los cuales constituyen un eslabón muy importante en la cadena de resultados porque son el enlace entre el nivel estratégico del MAP y el nivel operativo.

Gráfico No.13 Los resultados de desarrollo de la GpRD del MAP y la PO



Fuente: Elaboración propia adaptado de "Metodología Manual para el establecimiento, seguimiento y evaluación de Marcos de Asociación País". Edición 2013. SGEICD, MAEC.

El seguimiento con los grupos de trabajo del MAP debiera ser a nivel estratégico, sin embargo se hace a nivel operativo, pero aun así no contiene los elementos necesarios para la valoración del avance de los indicadores de cada producto. De otro lado

no necesariamente van a coincidir los productos e indicadores de la PO de la AECID Perú con los que se incluyan en el MAP ya que el MAP representa a toda la Cooperación Española y la PO del Programa País que ha propuesto la AECID es en base a la

ejecución de las intervenciones que financia/gestiona la AECID⁴⁹.

No obstante las limitaciones que la AECID Perú ha tenido en el seguimiento del MAP es pertinente valorar el esfuerzo y la creatividad desplegada para realizarlo a pesar de no contar con orientaciones detalladas ni de la sede de AECID ni de SGCID sobre cómo articular el MAP con la PO del Programa País especialmente en lo referido al seguimiento.

En general, sobre la **rendición mutua de cuentas** hay que señalar que implica la responsabilidad que los donantes y socios tienen sobre los RD y la implementación de los compromisos sobre la eficacia de la ayuda, así como garantizar la transparencia cuando se transmiten los resultados obtenidos. Se basa en un proceso de revisiones y evaluación mutua entre donantes y socios⁵⁰.

En este sentido se puede concluir que los espacios de participación y los instrumentos para la rendición de cuentas, existen y, están definidos por el Convenio Marco de Cooperación entre el Reino de España y la República del Perú⁵¹. En el cual se establecen las instancias de ejecución, seguimiento y evaluación del convenio que son: la Comisión Mixta Hispano-Peruana de Cooperación; y el Comité Paritario de Evaluación y Seguimiento. Al igual que la creación de la Comisión Técnica Hispano Peruana del seguimiento del MAP, el mismo CCCEP y los Grupos de Trabajo. Todas las instancias mencionadas, constituyen una estructura que posibilita la articulación de las decisiones políticas al más alto nivel con las instancias operativas. Como se explica al inicio, casi todas estas instancias han funcionado, menos la CTHP, por lo tanto no se ha contado con un espacio que permita la gestión estratégica del MAP con la participación de todos los actores. De parte de la Sociedad Civil, se echa de menos, que después de la participación intensa que se tuvo para la formulación del MAP en la CTHP -que se constituyó para ello-, este espacio se haya diluido. Manifiestan que lo deseable hubiera sido seguir con esa misma composición para el seguimiento y rendición de cuentas.

Respecto a la información que brinda la Cooperación Española, se tiene las Memorias Anuales de la AECID Perú, la del 2014 fue publicada el mes de junio de este año, también se cuenta con la publicación del Informe de Seguimiento al MAP 2014 publicado el mes de julio de este año. De otro lado se tiene el Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo Info@AOD, que brinda información de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo Española reportados y validados por los diferentes agentes que realizan cooperación en España (AGE, CCAA, Corporaciones Locales y Universidades), así como la Base de Datos de intervenciones de la Cooperación Española en el Perú.

3.3 Análisis de tendencias sobre la contribución a los Resultados de Desarrollo

Para examinar si el MAP marca un **avance hacia el logro de los RD definidos (sólo a nivel de tendencia)**, se analizó una muestra de las intervenciones de la Cooperación Española en el Perú, correspondientes a los años 2013 y 2014, además de la revisión documental y las entrevistas realizadas.

3.3.1 Adecuación de las intervenciones a los Resultados de Desarrollo priorizados por el MAP

Para el análisis de la adecuación de las intervenciones de la Cooperación Española a los resultados del MAP se ha utilizado el Marco de Referencia Presupuestal del PCHP 2013-2016, que incluye las intervenciones de la AECID, del Ministerio de Empleo y Seguridad, y del Ministerio de Economía y Hacienda. Estas suman **58 intervenciones, que representan 53.646.847 Euros**, concedidos durante los años 2013-2014, de los cuales 18.378.416 Euros, son de intervenciones del año 2013⁵².

De otro lado, dada la importante participación que tiene la **Cooperación descentralizada** en la AOD del país (**58.77% el 2013**), se ha considerado

49 Manual de programación operativa AECID 2014-2015. Pág. 4.

50 Glosario 99. <http://www.aecid.es/ES/Paginas/La%20AECID/Eficacia%20y%20calidad/glosario99.aspx#R>

51 Boletín Oficial del Estado num.218. Lunes 12 de setiembre 2005. 30556-30560.

52 Se utiliza esta fuente porque es de la que se dispone mayor información (contenidos de las intervenciones)

analizar una muestra de sus intervenciones, tomando como referencia la Base de Datos de la Cooperación Española en Perú, que para el periodo 2013-2014 reporta **28 intervenciones**, se agregaron **2 intervenciones** con información obtenida directamente de la Cooperación Vasca, contando en total con **30 intervenciones** que suman **10.909.237 Euros**, de los cuales **4.901.172.87 Euros**, corresponden a intervenciones realizadas el año 2013. Ese año la contribución de la Cooperación Descentralizada fue de **19.141.692 Euros**, por lo que la muestra representa el 26% de la contribución de la misma, siendo así una muestra representativa. Con relación al total de las intervenciones analizadas el año 2013, estas suman **23.279.589 Euros**, si consideramos que la AOD bilateral neta al Perú el año 2013 fue de **32.570.026⁵³ Euros**, el monto de las intervenciones que se han analizado para ese año representaría el 71 %, por lo que en relación a la AOD

total también las intervenciones analizadas son un buen referente.

El análisis de las intervenciones del PCHP, se ha realizado contrastando cada intervención con cada RD y sus respectivos RI, y se ha constatado la misma estructura por RD que se presenta en el PCHP. Sin embargo, si bien hay intervenciones que pueden clasificarse en un RD, no necesariamente apuntan a sus indicadores ni a sus RI. De otro lado encontramos intervenciones que podrían aportar a varios resultados, pero se ha mantenido el lugar en que estaban colocadas en el PCHP, ya que no se contó con el presupuesto por componente, por lo que no fue posible desglosar el aporte a cada resultado. El resumen del número de intervenciones y la representación porcentual del presupuesto por cada RD se presenta en la siguiente tabla.

Tabla No.20 PCHP por Resultados, No. de Intervenciones y Presupuesto concedido, %, 2013 -2014.

Resultados	No. de Intervenciones	Porcentaje 2013	Porcentaje 2014	Porcentaje 2013-2014
1. DDHH	8	16.76%	2.15%	7%
2. Violencia de Género	5	5.92%	1.28%	3%
3. Infancia	7	22.03%	1.96%	9%
4. Medio Ambiente, Agua y Saneamiento	9	37.13%	86.49%	70%
5. Reforma del Estado	8	5.14%	3.12%	4%
6. Ciencia, Tecnología e Innovación	12	2.36%	3.86%	3%
7. Patrimonio	7	4.41%	0.92%	2%
Otros	2	6.26%	0.21%	2%
Total	58	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia. PCHP 2013-2016, Marco de Referencia Presupuestal (actualizado al 15.06.2015).

Se puede observar que el presupuesto tiene una fuerte concentración en el RD 4 (70%) mientras que los demás resultados varían entre 2% (Patrimonio) y 9% (Infancia). Asimismo, es baja la proporción (2%) de las intervenciones que no encajan en ningún RD. Sin embargo, esta cifra es sólo un referente, pues dada la amplitud de los RD, es muy extenso los tipos de intervenciones que pueden encajar en cada uno.

Es pertinente llamar la atención sobre el RD 3 (Infancia) y el RD 7 (Patrimonio) que no cuentan con intervenciones formuladas durante la vigencia del MAP, en el caso del RD 3 se debe a que en el Marco de Resultados del MAP la AECID Perú no se implicó en este resultado. Asimismo si bien los resultados RD 1, RD 4, RD 5 y RD 6 tienen la mayor parte de sus intervenciones formuladas durante la vigencia del

MAP, esto no necesariamente se ha traducido en un alineamiento a los indicadores de los RD ni de los RDI.

RD 1. Este resultado representó el 7% del presupuesto en el periodo 2013-2014 y cuenta con 8 intervenciones, 4 a ONGD, 3 a entidades públicas y 1 a la sociedad civil peruana. Cabe destacar que 3 de ellas fueron formuladas antes del MAP y 5 durante el MAP. La intervención más representativa, es el Programa “*Promoción de la equidad y la inclusión para la realización de los derechos humanos*”, con la Defensoría del Pueblo, que también destaca por el instrumento de cooperación que se utiliza, la Canasta de Fondos. El programa pretende mejorar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades del Estado, para el cumplimiento integral de los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales de la población en situación de mayor pobreza y exclusión. Las otras intervenciones apuntan principalmente al fortalecimiento de la sociedad civil, para la exigibilidad tanto de los DDHH como de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, especialmente se dirigen a los sectores afectados por conflictos sociales y a los Pueblos Indígenas.

RD 2. Supone el 3% del presupuesto en el periodo 2013-2014 y cuenta con 5 intervenciones, de las cuales 4 son convenios con ONGD españolas y 1 es una subvención directa a la sociedad civil peruana. Siendo 3 de ellas formuladas antes del MAP y 2 durante el MAP. Las intervenciones, se dirigen a la formación de operadores/as y funcionarios/as, así como al fortalecimiento y la articulación de las organizaciones de mujeres, para la vigilancia y la incidencia mediante la participación en la gestión de políticas públicas.

RD 3. Con el 9% del presupuesto en 2013-2014 cuenta con 7 intervenciones, donde predominan los Convenios con ONGD españolas (6), también concurre el Fondo Perú-España de Canje de Deuda por educación, que tiene énfasis, en la construcción, mejora y equipamiento de la infraestructura educativa. En este caso todas las intervenciones fueron formuladas antes del MAP. Las intervenciones de las ONGD se dirigen fundamentalmente a tratar la desnutrición crónica infantil, así como a la mejora de la gestión de instituciones educativas apuntando también al fortalecimiento de la sociedad civil, para la

vigilancia e incidencia, en torno al cumplimiento del derecho a la educación.

RD 4. Este resultado, es el que más participación tiene en el presupuesto del periodo 2013-2014, (70%) y cuenta con 9 intervenciones en diversas modalidades: 4 a entidades públicas, 2 a Multilaterales, 2 a ONGD y 1 a la AECID en ejecución directa. En este caso 4 intervenciones fueron formuladas antes del MAP y 5 durante el MAP. Lo resaltante, es que sólo 1 intervención, el Programa de Mejoramiento y Ampliación de Servicios de Agua y Saneamiento en Perú – PROCOES, del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento - FCAS, representa el 92% del RD 4 y el 64% del total del presupuesto 2013-2014. La mayoría de las intervenciones (6), están referidas al acceso universal a servicios sostenibles de agua potable y saneamiento en el ámbito rural, ya sea para mejorar e incrementar, la cobertura de los servicios de agua y saneamiento y/o al fortalecimiento de la gestión social, comunitaria e institucional de los servicios: PROCOES, Mancomunidades municipales AMSAT, MANCHI y Qhapaq Ñan, ONGD ONGAWA y APPD Acobamba. De las 3 intervenciones restantes, 1 trata el tema de la adaptación al cambio climático y gestión de recursos hídricos (UNESCO), 1 ve el tema de la transversalización de género en las políticas de cambio climático (MINAM) y 1 ve el tema de gobernanza ambiental (CESAL).

RD 5. Representó el 4% del presupuesto en el periodo 2013-2014 y cuenta con 8 intervenciones: 3 proyectos y 1 convenio con ONGD españolas, 1 subvención directa a la sociedad civil peruana, 1 subvención directa a SERVIR, 1 a la concurrencia del Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE) y 1 para Programa asistencias técnicas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Tres de las intervenciones fueron formuladas antes del MAP y 5 durante el MAP. Las intervenciones en relación a la modernización del Estado se han dirigido fundamentalmente a la capacitación del personal de las entidades públicas brindando asistencia técnica a la ENAP, OSCE y al MINTRA. Así como al desarrollo de herramientas para la gestión pública, sobre todo con el apoyo de las TIC. También al fortalecimiento de la participación en la gestión local y regional y al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo de mujeres.

RD 6. Supone únicamente el 3% del presupuesto pese a contar con el mayor número de intervenciones (12): 4 canalizadas vía ONGD, 3 canalizadas vía AECID, 3 vía el sector privado, 1 vía una entidad pública (el Instituto Tecnológico de la Producción) y 1 vía multilateral (OIT). La mayoría (7) están vinculadas a la promoción del desarrollo tecnológico, la innovación y la transferencia tecnológica, seis son subvenciones en concurrencia y una de subvención directa al ITP, dirigida al fortalecimiento de capacidades y promoción de nuevas tecnologías de I+D+I en las empresas peruanas, fundamentalmente las MIPYMES; 3 intervenciones están vinculadas a la promoción de industrias culturales y artes nacionales (CCE), así como a la capacitación de profesionales (programa ACERCA), 1 intervención multilateral (OIT), está vinculada a la promoción de granos andinos, y 1 (ONGAWA), está vinculada al fomento de modalidades de colaboración de las empresas con otros actores de la cooperación en la contribución al desarrollo.

RD 7. Este resultado tuvo la participación más baja (2%) cuenta con 7 intervenciones todas canalizadas vía entidades públicas y todas fueron formuladas antes del MAP, 3 de las intervenciones están dirigidas a la formación de jóvenes en oficios tradicionales, a través del emblemático Programa de Escuelas Taller, 3 intervenciones se dirigen al fortalecimiento de la gestión de centros históricos y áreas patrimoniales y 1 intervención se dirige a apoyar la Red de Ciudades Patrimonio en Perú,

El aporte de la Cooperación Descentralizada

El análisis de las intervenciones de la Cooperación Descentralizada (CD) se realizó contrastando cada intervención con cada RD y se les incluyó en el RD en el que tienen algún aporte directo (*Tabla 7, Anexo III*). El resumen, el número de intervenciones y la representación porcentual del presupuesto por cada RD se presenta en la Tabla. Sin embargo, dado que la muestra no ha sido aleatoria, sino a partir de la información a la que se tuvo acceso, sólo se tomarán los resultados como una referencia.

Tabla No.21 Intervenciones de la Cooperación descentralizada por RD, %, (Millones de Euros)

Título	Nº de Intervenciones	2013-2014 Euros	2013-2014 Porcentaje
RD1 - Derechos humanos	1	48.996	0.45%
RD2 - Violencia de género	4	614.702	5.63%
RD3 - Infancia	4	1.915.454	17.56%
RD4 - Medio ambiente, agua y sanidad	4	3.466,117	31.77%
RD5 - Reforma del Estado	2	621.050	5.69%
RD6 - Ciencia, tecnología e innovación	6	2.048.893	18.78%
RD7- Patrimonio	0	0	0.00%
Otros	8	2.194.026	20.11%
TOTAL	29	10.909.238	100.00%

Fuente: Elaboración propia. Muestra intervenciones CCAA.

Se puede observar que el presupuesto también se concentra en el RD 4, con una participación del 31.77%. Le sigue Ciencia y tecnología con el 18.78% e Infancia con el 17.56%. No se encontraron intervenciones para el RD 7. La proporción de intervenciones que no están relacionadas con algún RD (Otros) es 20.11%. En el RD 1, se tiene una intervención referida al empoderamiento de las mujeres y a las organizaciones sociales en zonas de conflicto

socio ambiental. En el RD 2, se apunta a la prevención de la violencia contra las niñas y adolescentes y a la prevención de la violencia familiar y sexual, así como al empoderamiento de las mujeres y a la promoción de sus DDHH. En el RD 3, tres de las intervenciones están dirigidas a la inclusión social y educativa de los niños, niñas y adolescentes y una intervención dirigida a promover los derechos sexuales y reproductivos de las y los adolescentes. En el RD 4, tres intervenciones

están dirigidas a promover el desarrollo territorial y al desarrollo integral y sostenible de comunidades campesinas. Un proyecto apunta a la promoción de iniciativas empresariales.

En el RD 5, las dos intervenciones estas dirigidas al fortalecimiento de capacidades locales para la gestión en el marco de la descentralización, una en el área de la atención primaria de salud y otra en la gestión de recursos financieros para promover las iniciativas productivas. En el RD 6, cuatro de las intervenciones se han dirigido al fortalecimiento de las actividades pecuaria, agrícola y textil, para el empoderamiento económico y político de las familias campesinas. Una intervención a la electrificación rural y una a la capacitación técnica.

Las intervenciones de la CE, clasificadas en el marco de los RD del MAP, son actividades complementarias a las que se realizan en el marco del PCHP y en otros casos abordan aspectos que están siendo poco trabajados en el PCHP, como el de la salud sexual y reproductiva de los adolescentes.

3.3.2 LOGROS destacables en los 7 resultados de desarrollo (análisis de indicadores del MAP)

A pesar de las dificultades que entraña lanzarse a una posible valoración de la contribución de la Cooperación Española a los RD (ya señalados en el capítulo 3.2.4), y sobre todo el hecho de que únicamente el 36% de los indicadores MAP tienen información al 2014, a continuación se ha realizado el esfuerzo de avanzar una aproximación de tendencias, básicamente cualitativa, que debe tomarse como tal (orientaciones de tendencias). Para esto, se ha tomado la siguiente **escala**:

Alcanzado: aquellos indicadores que han cumplido con las metas previstas.

En Proceso: aquellos indicadores que tienen avances y que tienen la probabilidad de alcanzar las metas propuestas al 2016.

Parcialmente Alcanzado: aquellos indicadores que si bien tienen avances, estos pueden no ser los suficientes para alcanzar las metas propuestas.

No Alcanzado: cuando no han habido avances o han habido retrocesos.

Sin Datos: cuando no se cuenta con información de los indicadores.

El resumen de la valoración cualitativa de la situación de los indicadores del MAP al 2014 se muestra en la *Tabla 5 del Anexo III*, donde se puede observar que 14 indicadores están en proceso, es decir que tienen avances y la probabilidad de alcanzar las metas propuestas, en 3 indicadores no hubo avances o hubieron retrocesos y en 30 indicadores (64%) no se cuenta con datos.

Para hacer un análisis cualitativo de las acciones realizadas por la Cooperación Española, se ha valorado si están directamente encaminadas o no al logro de los indicadores. Ahora bien, hay que tener en cuenta que el análisis de las acciones realizadas es limitado dado que no se tiene un panorama completo de las acciones realizadas por la Cooperación Española en el periodo 2013-2014, debido a que la participación en el seguimiento del MAP es voluntaria. De esta manera, se ha considerado la siguiente clasificación:

Aportación DIRECTA, acciones que apuntan directamente al cumplimiento de los indicadores de la MPRD, independientemente de que las metas se hayan alcanzado o no.

Aportación INDIRECTA, acciones, que aún teniendo relación con los indicadores, no apuntan específicamente al logro de los mismos.

Aportación NULA, cuando, más allá del grado de avance del indicador, no se reportan acciones de la Cooperación Española que contribuyan al mismo.

Sin DATOS, cuando no se cuenta con información suficiente para hacer una valoración al respecto.

Del análisis realizado se podría afirmar, que las acciones desarrolladas en el periodo 2013-2014, por los actores de la Cooperación Española que fueron incluidas en los informes de seguimiento del MAP, aportaron directamente a 19 indicadores, indirectamente a 16 indicadores y no aportaron a 12. Esta valoración es sólo referencial, dados los

problemas mencionados en la cadena de resultados y por la variabilidad de los aportes, que pueden ir desde una actividad específica a un componente de un programa o proyecto, sin embargo es una señal de alerta para que se prioricen intervenciones que puedan aportar a los RD y lograr las metas propuestas en el MAP. A continuación, resumimos los aportes más resaltantes por RD a los indicadores del MAP, haciendo la salvedad que pueden haber intervenciones muy interesantes que no se mencionan debido a que no apuntan a ningún indicador o RDI.

RD 1. En este resultado destaca el Programa “Promoción de la equidad y la inclusión para la realización de los derechos humanos” realizado con la Defensoría del Pueblo. Este programa ha contribuido a que la DP incremente el número de recomendaciones formuladas, logrando cumplir la meta al 2013. Asimismo, se ha ampliado la cobertura de la atención de quejas lo que ha contribuido al posicionamiento de la DP en el monitoreo y mediación de conflictos sociales en el país. Un elemento destacado en la armonización con otros donantes, es la participación de la AECID Perú en el Subgrupo de Cooperantes en DDHH, en el cual ha promovido acciones de diálogo de políticas centradas en la *promoción del Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH)*, concretándose en un acuerdo entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), para la elaboración de un módulo de formación en EBDH.

RD 2. En este resultado destaca la formación de operadores/as y funcionarios/as públicos, de los sectores de Salud, Justicia, Interior, Fiscalía, educación, Centros de Emergencia Mujer del MIMP, la Academia Nacional de la Magistratura (AMAG) y Gobiernos Subnacionales, a fin de mejorar la calidad de sus servicios y aplicar adecuadamente los enfoques de Derechos Humanos, Género e Interculturalidad. También destaca el fortalecimiento de las capacidades de mujeres organizadas para la vigilancia y la incidencia. Se han articulado redes y espacios de concertación a nivel local y regional, en torno al derecho a una vida libre de violencia, en las provincias de Acobamba y Quispicanchis, así como en las regiones de Ucayali y Madre de Dios. Se han elaborado propuestas de políticas públicas contra la violencia y proyectos en el presupuesto participativo, haciendo incidencia para su aprobación,

además de la vigilancia a los servicios de atención. En cuanto al cambio de los patrones socioculturales que legitiman la violencia, se han promovido en los medios de comunicación, mensajes igualitarios a nivel local y nacional y se han implementado campañas en el marco de las fechas emblemáticas. Además, las empresas españolas SM y EULEN obtuvieron el sello “empresa segura” otorgado por el MIMP. De otro lado, la AECID tiene la coordinación de la MESAGEN y promovió que viniera una experta del Comité de la CEDAW, quien brindó asistencia técnica al MIMP, al Vice ministerio de DDHH, a la sociedad civil y a la propia MESAGEN. Asimismo, AECID participó activamente, en la organización del seminario internacional conmemorativo de la Convención Belem do Pará.

RD 3. En cuanto a la mejora de la nutrición de niñas y niños menores de 5 años, se han brindado aportes en la promoción de la sinergia entre del Estado y la Sociedad Civil, para abordar la desnutrición crónica infantil. Así mismo se han dado acciones de incidencia que han permitido que se orienten proyectos de inversión pública local, a la prevención y disminución de la desnutrición infantil. Realizándose acciones en la provincia de Vilcashuamán, Ayacucho así como en las provincias de Cutervo y Cajabamba en Cajamarca. En lo referido a la mejora de la calidad de la educación básica, se intervino en la Región de Ica y zonas rurales colindantes de la Región Huancavelica, en la mejora de la gestión de instituciones educativas a través del trabajo con directores/as y equipos directivos, así como a la mejora de las capacidades docentes. Otras acciones han apuntado al fortalecimiento de la sociedad civil, para la vigilancia e incidencia en torno al cumplimiento del derecho a la educación, así como para integrar el enfoque de género en las escuelas, y así prevenir en estas, los riesgos psicosociales. Por su parte, el Fondo Perú España, ha trabajado teniendo presencia en las Regiones de Amazonas, Ayacucho, Huánuco, Huancavelica y Lima, contribuyendo a la mejora de la gestión de instituciones educativas, la mejora de las habilidades docentes, la adecuación de la currícula a la realidad regional y local, la construcción, así como a la restauración y equipamiento de infraestructuras educativas. En relación al embarazo adolescente, la contribución de la CE ha sido limitada, pues sólo existen acciones para la educación sexual integral, en la provincia de Quispicanchis, Cusco.

RD 4. En lo referido al *acceso universal a servicios sostenibles de agua potable y saneamiento* en el ámbito rural, *resalta el* PROCOES, que ha realizado acciones en 65 localidades de las Regiones de Apurímac, Huancavelica y Puno, que beneficiarán a 24 mil habitantes, en el acceso a servicios de agua potable y saneamiento así como a acciones para el fortalecimiento de la gestión social de los servicios, que se espera que culminen en el 2015. Además, se han elaborado normas técnicas que facilitarán el diseño y ejecución de proyectos de agua y saneamiento en zonas rurales. También se ha trabajado en la capacitación y consolidación de las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS) en los distritos de Huancavelica y Cajamarca. En *ordenamiento* territorial en Cajamarca y Apurímac se han formulado políticas y herramientas participativas para la gestión del territorio. También se ha capacitado en ordenamiento territorial, a funcionarios/as públicos y se han presentado propuestas normativas a nivel nacional. En lo referido a las estrategias de adaptación y mitigación frente al cambio climático, en Cajamarca, se apoyó la elaboración, aprobación y difusión de la Estrategia Regional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático y en el distrito de Anco en Huancavelica, el Plan de Contingencia frente al Cambio Climático. También se ha apoyado a las instituciones del Estado con competencias en el litoral peruano en la formación de funcionarios/as y técnicos/as en la aplicación práctica de herramientas y metodologías para el mapeo de riesgo en el litoral peruano por efectos del cambio climático. Una de las acciones más estratégicas ha sido el *apoyo al MINAM para posicionar el enfoque de género* en los procesos de la Cumbre Mundial sobre el Clima - COP20, habiéndose realizado el primer estudio exploratorio a nivel nacional sobre la relación de género y cambio climático. También se le apoyó para celebrar el primer Foro Público Nacional sobre género y cambio climático para organizaciones indígenas, campesinas de mujeres y jóvenes. En relación a la participación ciudadana en la gestión ambiental, en Cajamarca y Piura se han impulsado mecanismos y espacios de participación con enfoque intercultural y de género, principalmente en las Comisiones Ambientales Regionales y Locales así como Consejos de Cuencas.

RD 5. En lo referido a la modernización de la gestión pública, destaca la capacitación del personal de las entidades públicas y el apoyo a la consolidación

de la ENAP. En materia de herramientas para la gestión pública, destaca el trabajo llevado a cabo para el fortalecimiento del sistema de protección de la infancia. La asistencia técnica al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y al Ministerio de Trabajo. Y finalmente la Dotación de herramientas para la gestión pública con apoyo de las TIC, a ONGEI en el desarrollo de una metodología para la elaboración de agendas digitales regionales, al MIMP para promover herramientas de alfabetización digital para mujeres y a FITEL en la elaboración de materiales específicos para transversalizar las TIC en los Proyectos de Inversión Pública (PIP).

RD 6. Destaca la contribución a la Agenda de Desarrollo del país a través de la realización el año 2013 de la III edición del Foro Visiones, con el tema "Capacidades de hoy para un país sostenible", el 2014 se realizó la IV edición con el tema "Innovación para un país en crecimiento". En el 2014 se lanzó la primera convocatoria de proyectos de innovación para el desarrollo de la AECID, habiéndose aprobado seis proyectos de ONGD, universidades y empresas. Además, en el marco de una convocatoria conjunta de CONCYTEC y el Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI) de España, se aprobó la financiación de tres proyectos de I+D+i entre empresas españolas y peruanas. Se han promovido 230 Intercambios culturales entre España y el Perú, para incentivar emprendimientos culturales que generan empleo, se han apoyado 12 proyectos autosostenibles de diversas artes escénicas. Igualmente, a través del Programa ACERCA se ha capacitado a 350 profesionales y se estableció la primera Red de Educadores y Comunicadores en Museos.

RD 7. En cuanto a la capacitación el Programa de Escuelas Taller, registra un centenar de jóvenes formados en oficios tradicionales, en Arequipa y Colca. La capacitación de 87 funcionarios/as en gestión del patrimonio, a través de diversos talleres y actividades. Así mismo se ha posibilitado la capacitación a pobladores -quechuas y aymaras- en la revalorización y gestión del patrimonio cultural, así como en emprendimientos comunitarios. Por otro lado se ha contribuido al fortalecimiento de la gestión de centros históricos y áreas patrimoniales, en el desarrollo de instrumentos y el fortalecimiento de unidades en el Ministerio de Vivienda, como en distritos de Cusco y Arequipa. La recuperación de 11

bienes culturales materiales e inmateriales realizando 79 actuaciones de renovación urbana. Además, se logró incrementar en un 30% la inversión público-privada en la promoción de los servicios culturales nativos y del sector turismo. También se impulsó el desarrollo de la Red de Ciudades Patrimonio en Perú, habiendo apoyado en la realización del 3^{er} Encuentro Nacional de dicha red, así como varias asistencias técnicas y espacios de gestión del conocimiento e intercambio de experiencias.

3.3.3 Avances en la TRANSVERSALIZACIÓN

En este apartado se aborda **¿Cuál es el grado de aplicación de las prioridades transversales en el conjunto de las actuaciones de la Cooperación Española en Perú? (P.15).**

a) En un primer momento es necesario **valorar la incorporación de las transversales en el instrumento MAP.** Así, el marco estratégico incorpora y se compromete a implementar tres herramientas de análisis que deberán tenerse presentes a lo largo de todo el proceso de identificación, diseño, seguimiento y evaluación de las intervenciones y programas impulsados desde la CE en Perú. Estas herramientas son las perspectivas de igualdad de género, sostenibilidad ambiental e interculturalidad. En el caso de las dos primeras, además de una prioridad transversal son RD en sí mismo, y están recogidas como enfoques de la Cooperación Española en el III y IV Plan Director y se cuenta con estrategias específicas para su implementación.

La Cooperación Española cuenta con una Estrategia de Cultura y Desarrollo y, además, en el IV PD se hace mención a la diversidad cultural y al diálogo intercultural pero no se cuenta con directrices y herramientas concretas para transversalizar la interculturalidad, perspectiva que trasciende las vinculaciones de la cultura y el desarrollo e inclusive de la diversidad cultural.

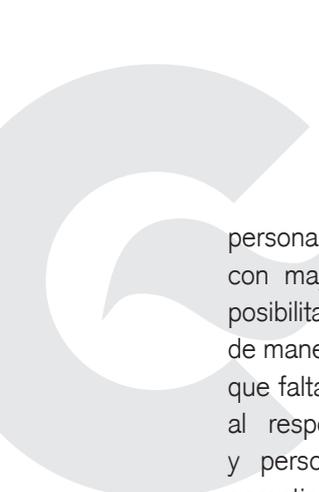
En el instrumento MAP no hay directrices y consignas claras que dirijan o pongan el acento en los mecanismos y medidas a llevar a cabo para garantizar una adecuada transversalización de estos enfoques en el marco de los resultados

de desarrollo establecidos. No obstante, es necesario señalar que en el caso concreto de la perspectiva de igualdad de género -sobre la que existió un alto reconocimiento como área de ventaja comparativa de la Cooperación Española- se desarrolla algunas medidas que se deberán tener muy presente para la implementación de las intervenciones, como son el lenguaje inclusivo, indicadores de género en cada uno de los RD, utilización de información desagregada por sexo para la medición efectiva de reducción de brechas, y la incorporación del enfoque de Género en Desarrollo en las intervenciones identificadas, superando el enfoque de Mujer en Desarrollo.

En la primera matriz de resultados hay un esfuerzo por incorporar indicadores de género en los 7 RD y, en un menor grado, indicadores que respondan a la perspectiva de la sostenibilidad ambiental. Esto se fortalece en el desarrollo posterior de los 7 RD, 21 Resultados Intermedios, 47 indicadores de progreso, en el que se hace un esfuerzo alto de incorporar indicadores de género y sostenibilidad. En ambos casos, la perspectiva de la interculturalidad y sus posibles indicadores de progresos no han sido desarrollados y/o recogidos.

b) Para realizar el **análisis del estado de avance de la incorporación de estas 3 transversales en el periodo de vigencia del MAP,** basaremos el análisis, por un lado, en las entrevistas de los distintos actores de la Cooperación Española y del País socio realizadas y, por otro lado, en la revisión documental realizada en una muestra de 20 intervenciones aprobadas en el periodo analizado (2013 - 2015). El detalle del análisis de cada intervención desde la ficha propuesta se encuentra en el *Anexo IV (Excel)*. **Elementos a destacar** del análisis general de la evaluación:

1. Existen distintos grados de avance en la transversalización de los 3 enfoques del MAP. Los actores presentan conocimientos diversos y dispares. En lo relativo la AECID Perú, no todo el personal tiene el mismo nivel de conocimiento y experiencia en la implementación de las herramientas metodológicas y conceptuales para una adecuada transversalización de los 3 enfoques. El hecho de que algunas



personas del equipo de AECID Perú cuenten con mayores capacidades en esta cuestión posibilita que se transversalice el o los enfoques de manera adecuada. Esto pone de manifiesto que falta potenciar las capacidades del equipo al respecto o de establecer mecanismos y personal especializado responsable para garantizar la adecuada transversalización de los 3 enfoques en todas las intervenciones y dimensiones del trabajo desarrollado por la Cooperación Española.

2. Existen mayores capacidades para la incorporación de los enfoques de género y de sostenibilidad ambiental. Se puede ver una relación entre la adecuada incorporación de las transversales y la existencia de capacidades técnicas y experiencia previa asociadas a éstas.
3. Se aprecia mayor margen de mejora en la adecuada transversalización de la perspectiva de interculturalidad. No se han encontrado indicadores que permitan dar seguimiento a los progresos en esta línea, tampoco manuales o espacios de formación. Ahora bien, desde la flexibilidad del seguimiento y la ejecución del MAP, por ejemplo, se podrían incorporar instrumentos y herramienta que se elaboren sobre este enfoque. Desde el Vice-ministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura del Gobierno peruano se está trabajando en herramientas para la transversalización de la interculturalidad. Los actores del país socio, especialmente, la OSC peruana identifica como relevante incorporar el enfoque de interculturalidad en una realidad como la peruana (Pueblos indígenas, conflictos socio-ambientales, intersectorialidad de las categorías de género, etnia, clase, territorio, etc.).
4. Al contar con una profesional experta en género y transversalización en la AECID Perú, se ha garantizado que este enfoque sea el que mayores avances refleje. Se hace evidente que el trabajo desarrollado por la AECID Perú en el campo sectorial y transversal de la igualdad de género es sólido y es parte de su seña

de identidad (reconocimiento como ventaja comparativa).

5. A pesar de que el EBDH no está reconocido en el instrumento MAP como enfoque transversal, al existir capacidades y compromisos y, una alta coherencia con los resultados de desarrollo que conforman la matriz de RD, es un enfoque que se viene aplicado por lo menos en parte de los RD. De las entrevistas realizadas se puso de manifiesto que pudo no ser una decisión pertinente el no contar con esta perspectiva.
6. Se está elaborando herramientas desde la Cooperación Española dirigidas a garantizar una adecuada transversalización del enfoque de sostenibilidad ambiental, por lo que posteriormente se podrá incluir una línea de formación y capacitación al equipo para utilizar esta metodología.
7. Existe una gran disparidad de capacidades institucionales y técnicas de los 3 enfoques en relación con los distintos actores de la Cooperación Española y del país socio. De la valoración de la muestra realizada destaca las mayores capacidades y experiencia demostrada por las ONGD y OSC peruana. Por el contrario, se ha podido evidenciar un alto margen de mejora de las instituciones del Gobierno peruano y del sector privado como actor de la Cooperación Española en torno a las herramientas de análisis que representan los 3 enfoques. Ahora bien, de los Convenios analizados se puso en evidencia que pocas ONGD tenían un alto nivel de transversalización de las 3 perspectivas, por lo general se observó un alto esfuerzo en dos de ellas.
8. Esta gran disparidad de capacidades pone de manifiesto la necesidad de contar con herramientas concretas para el adecuado tratamiento de las transversales en las intervenciones dirigidas a la gran diversidad de actores: sector privado, Gobierno peruano, OSC peruana, ONGD, etc. A día de hoy, se cuenta con una guía técnica y metodológica sobre el EBDH.

9. Las convocatorias a subvenciones permiten con mayor objetividad que el equipo de la AECID Perú y AECID sede puedan hacer un acompañamiento y valoración de las propuestas en relación con el adecuado tratamiento de los enfoques. En el caso de las intervenciones y propuestas de carácter bilateral la situación es distinta, ya que se enmarcan en el diálogo político y no en los marcos de las convocatorias.
10. En relación a las transversales destaca la labor desarrollada por la AECID Perú en las mesas de armonización y coordinación con otros donantes, y en algunos casos, con participación de las oficinas competentes del País socio: MESAGEN, espacio de armonización sobre igualdad de género y desarrollo liderada en la actualidad por AECID Perú, Mesa Verde (Medio Ambiente y Recursos Naturales) y Grupo Agua. Estos dos últimos vinculados a la línea y perspectiva de sostenibilidad ambiental.

Con la finalidad de verificar a nivel operativo el avance en la transversalización de los 3 enfoques del MAP, se valoró oportuno tomar una muestra de intervenciones aprobadas en el periodo de estudio (2013 - 2015), centrando el análisis en su aplicación en las fases de diseño y ejecución. Así, cabe señalar que para el análisis de las intervenciones en algunos casos se contó únicamente con la formulación final, por lo que las observaciones aquí planteadas no pueden considerarse como concluyentes. Cuando se ha contado con la información y documentación necesaria para realizar el análisis de la transversalización en la ejecución se ha llevado a cabo.

En este sentido, se realizó una **muestra de 20 intervenciones**⁵⁴ de un **universo de 119 intervenciones**, desde las siguientes perspectivas (*ver Anexo IV*):

Se toma aproximadamente un **17%** de las intervenciones “aprobadas” en dicho periodo. Se

parte como universo el listado de intervenciones brindado por la AECID Perú, período 2013-2015⁵⁵. También, se valoran las intervenciones de las CCAA con un alto número de intervenciones y una larga trayectoria en Perú en dicho periodo: País Vasco, Andalucía y Galicia. Esta información fue proporcionada por las propias CCAA de manera oficial y, también, en un caso se recurrió a las referencias de las resoluciones de concesión de subvenciones de cooperación al desarrollo en ese periodo. De las 3 CCAA, sólo se ha podido recabar información de los proyectos identificados para la muestra de dos de ellas.

Se seleccionan intervenciones que cubran los **siguientes requisitos**

- a. Revisar intervenciones de los **7 Resultados de Desarrollo** del MAP.
- b. Se seleccionan proyectos de los **instrumentos más comunes de la Cooperación Española: Bilateral, multilateral, ONGD, CCAA (vía ONGD), Fondo del agua y saneamiento, Sector privado y Alianza Público Privado**.
- c. Se seleccionan intervenciones que **económicamente suponga una inversión amplia** (presupuesto alto) lo que permite analizar un porcentaje alto de ejecución.
- d. Se incorporan intervenciones **valoradas como “estratégicas”**, bien por su condición temática o impacto, entre otros.

La revisión de dicha muestra se hizo únicamente de manera documental, comprobando **la ficha de formulación** de los proyectos seleccionados en la Muestra a partir de una serie de criterios que se reflejan en una Ficha de análisis Excel que se incluye en el *Anexo VI sobre Transversales*. Hay que señalar, que por razones de recursos, falta de informes de avance y de tiempo no fue posible hacer un estudio más profundo de la incorporación de los enfoques transversales, centrando el foco de análisis no sólo en la formulación, sino también en el seguimiento e implementación de los procesos de desarrollo llevados a cabo.

54 Para el análisis realizado se solicitó a la AECID Perú y a las 3 CCAA que participaron en la muestra, toda la documentación relativa a dichas intervenciones (diagnósticos, formulación, informes de seguimiento, etc.). A pesar de esto, el análisis se basó –mayoritariamente– en los documentos de formulación dada que fue la información proporcionada al equipo evaluador.

55 Documento titulado “Marco de Referencia Presupuestal PCHP 1013 – 2016 v150615”, enviado por correo electrónico desde la OTC al equipo evaluador el día 15 de junio de 2015.

Este es un ejercicio aproximativo sobre el estado y avance en la transversalización, por lo que si se quiere alcanzar un mayor grado de profundidad en las conclusiones será necesario realizar una evaluación específica sobre este punto.

En el análisis del muestreo de intervenciones, se constata un alto grado de disparidad en las capacidades para la transversalización de los enfoques, dependiendo de la entidad ejecutora. En general el enfoque que estuvo más presente en las intervenciones fue el de género; seguido por el de sostenibilidad ambiental y el de interculturalidad.

Para facilitar el análisis se construyó una **escala de valoración** en los siguientes términos que pueden comprobar en el *Anexo IV*:

NULA: cuando no se observa la incorporación de los enfoques en la formulación de las iniciativas.

MEDIA: cuando se hace mención a los enfoques y es evidente en la formulación de las iniciativas.

ALTA: cuando las iniciativas están formuladas desde un enfoque de Género, Medio ambiente e Interculturalidad y se ve reflejado, en el lenguaje, en la aproximación y análisis del problema y contexto, así como, en toda la lógica de intervención y el presupuesto.

A) Transversalización del Enfoque de Igualdad de Género

En general, las organizaciones no gubernamentales, tanto españolas como peruanas, registran un nivel medio y alto en lo que a la transversalización del enfoque de género se refiere. Así por ejemplo, en los convenios y proyectos de fortalecimiento a la institucionalidad democrática, de lucha contra la violencia de género, de promoción de los derechos de las mujeres afro descendientes a vivir una vida libre de violencias, de impulso a la participación ciudadana para la concertación del desarrollo local, de empoderamiento económico y político de productoras/es, de promoción del desarrollo socioeconómico de Ancobamba y Santiago y

de mejora de la calidad de vida de la infancia y los adolescentes se observa claramente la transversalización a lo largo de toda la formulación, usándose un lenguaje inclusivo, planteándose los intereses estratégicos y la división sexual del trabajo como elementos clave de análisis, abordando la necesaria incidencia en los derechos de las mujeres, estableciéndose indicadores de género, entre otros aspectos. En el caso de la Alianza Público Privada para el Desarrollo (APPD) de Acobamba, así como en la acción multilateral sobre Cadena de Valor Quinoa, llevada a cabo entre otros organismos con la FAO, el nivel de transversalización del enfoque de género fue alto, observándose el componente de género a nivel conceptual, pero también de manera transversal a lo largo de toda la formulación. En oposición a lo antes planteado, en las acciones bilaterales, la transversalización del enfoque es casi nula, constriñéndose en algunos casos a la mención del enfoque o aportarse alguna información sobre la situación de las mujeres en la parte de diagnóstico y contexto, sin ningún desarrollo posterior y sin que eso se traduzca en la elaboración de objetivos, resultados, actividades y/o indicadores en los que sea objetivamente verificable la transversalización. Las intervenciones del sector privado valoradas se encontraban en la misma situación.

B) Transversalización del Enfoque de Interculturalidad

En el análisis de la muestra de intervenciones, se observó un menor desarrollo de este enfoque, en comparación con el de género, estando ausente en la mayoría de las formulaciones. Aunque de nuevo en las intervenciones formuladas por ONGD y OSC, y por éstas en articulación con otros actores, es en las que se observa un desarrollo medio y alto de este enfoque, estando presente a lo largo de toda la formulación, desde el diagnóstico hasta los indicadores. En general, se lleva a cabo un análisis de las relaciones de poder y situación de las comunidades y grupos de peruanos y peruanas que por su origen, pertenencia a una determinada etnia, lengua y territorio están representados/as en las franjas más altas de pobreza y exclusión; el estado de las normas, estándares y políticas sociales y medioambientales, y de protección de los territorios indígenas -que tiene una

clara repercusión para sus derechos-; sus principales problemas y demandas, los niveles de organización, participación y diálogo político, entre otros, para incorporar estos elementos no sólo en el diagnóstico sino a lo largo del desarrollo de la intervención desde un cruce con el enfoque de derechos humanos y equidad. En las siguientes intervenciones se observa un grado alto de incorporación de esta transversal: convenio de fortalecimiento de la institucionalidad democrática, de lucha por el derecho de las mujeres afro descendientes a vivir una vida libre de violencias y la Alianza Público Privada para el Desarrollo (APPD) de Acobamba. Es cierto que sólo hemos mencionado las intervenciones valoradas con un grado alto de tratamiento del enfoque de interculturalidad, no obstante, se considera de mucho valor el esfuerzo evidenciado por las ONGD y la OSC (valoración Media) por incorporar este enfoque, a pesar de que, no se cuenta con herramientas o directrices claras desde la Cooperación Española, pero sí desde otros sectores y actores, más en una realidad atravesada por la diversidad étnica, racial y cultural, entre otros. En el caso de las acciones bilaterales de la muestra, el enfoque intercultural estuvo en un nivel nulo, al no hacerse referencia al enfoque o en el caso de hacerse, no verse plasmado a lo largo de la formulación; en el diagnóstico, objetivos, resultados, actividades y/o indicadores.

C) Transversalización del Enfoque de Sostenibilidad Ambiental

De nuevo existe una gran disparidad en relación con la implementación de esta transversal en los proyectos, planteándose -en algunos casos- la falta de impacto medioambiental de las intervenciones. En este caso, destaca nuevamente la APPD, las ONGD y el y el Fondo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible-Programa Granos Andinos con una valoración Alta: la acción APPD Acobamba, el proyecto para el desarrollo socioeconómico de Ancobamba y Santiago y la promoción de la participación ciudadana para la concertación del desarrollo local y el Programa Conjunto Granos Andinos del citado Fondo. A pesar de que existe un número de intervenciones de la muestra dentro de la media de la baremación, destaca la intervención sobre fortalecimiento de las capacidades de la oferta de servicios innovadores de extensionismo tecnológico del ITP, ya que es una intervención bilateral que refleja el esfuerzo de incorporar este enfoque, aunque sólo llega a estar presente de una manera dispersa en algunas acciones. En estas intervenciones, de manera general, se ahonda en el incremento de capacidades y de la conciencia en torno a la vinculación entre el logro del desarrollo humano y la sostenibilidad ambiental, la gestión de los recursos naturales y del territorio desde una gestión integral del medio ambiente. En todas las intervenciones antes mencionadas se han incorporado indicadores que permiten medir y dar seguimiento a los avances desde esta perspectiva.

4. Conclusiones

Siguiendo la estructura de análisis utilizada a lo largo del estudio evaluativo, las conclusiones se han agrupado teniendo en cuenta dos dimensiones:

- A) La valoración del MAP como herramienta estratégica
- B) Desde el marco de eficacia y calidad de la Ayuda

4.1 Valoración global sobre el MAP como Instrumento de Planificación Estratégica

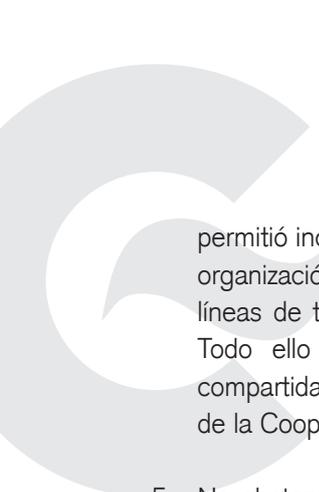
Sobre la teoría subyacente del MAP Perú

1. La teoría del MAP Perú se construye bajo las premisas de la Metodología MAP 2010 y 2011. No obstante, **las siguientes premisas no se cumplen en su totalidad y, en algunos casos, no se ha previsto cómo gestionar de manera estratégica estas carencias o debilidades** para garantizar los objetivos del MAP. En concreto, hacemos referencia a: i) el País socio dispone de una PND y, en general, de una planificación de políticas públicas de desarrollo sectoriales coordinadas y coherentes, así como de una entidad pública rectora de la cooperación internacional en el país con competencias y recursos suficientes con la que la Cooperación Española establece un diálogo político y iii) el País socio tiene interés y cuenta con las condiciones necesarias para participar de manera activa en este diálogo político y proceso de planificación estratégica conjunta. Estas premisas debieron ser tomadas en cuenta y evaluadas antes de dar inicio al proceso de diseño del MAP, de cara valorar y solventar los riesgos.

2. **El MAP sobre la base de la apropiación busca concentrar esfuerzos en un número focalizado de RD**, teniendo en cuenta las prioridades marcadas en el PD, entre otros, y bajo la premisa de que se puede alcanzar una visión e intereses compartidos entre los actores de la Cooperación Española. No obstante, a pesar de que existía un consenso sobre los beneficios de la concentración, el MAP Perú cuenta con 7 amplios RD, lo que complejiza la ejecución y su seguimiento, sobre todo en la interlocución y diálogo con el País socio.
3. **No se evidencia de manera rigurosa la lógica subyacente del sistema de seguimiento y evaluación:** qué se persigue, cómo se pretende medir, sobre qué tipo de información se realizará este seguimiento, quiénes son responsables de la recolección de la información, etc. Además, para realizar este seguimiento falta diálogo y coordinación con el País socio, y por los motivos antes mencionados, esto no fue un aspecto sólido del proceso de negociación.

Sobre el diseño

4. El MAP es un instrumento que fue elaborado con base **a un modelo de trabajo participativo que parte de la pluralidad de actores de la Cooperación Española y del país socio**. Esta apuesta por un modelo de estas características –que incluye una etapa de fortalecimiento de capacidades– permitió promover el diálogo y reflexión entre los actores de la Cooperación Española en un contexto de grandes cambios. Además, se fortaleció la coordinación y conocimiento de la labor desarrollada por los distintos actores. El proceso de diseño, también,



permitió incrementar la participación a nivel intra-organización y el conocimiento de las distintas líneas de trabajo del equipo de la AECID Perú. Todo ello ha permitido fortalecer una visión compartida de la misión (resultados y enfoques) de la Cooperación Española en Perú.

5. No obstante, la participación de las CCAA en el proceso de diseño del MAP fue reducida. Las CCAA consultadas manifestaron que se les hizo partícipe del proceso de diseño en la etapa inicial y/o final, y con un periodo de tiempo reducido para realizar sus aportaciones y poder tener un rol activo. También, señalaron que utilizan de manera subsidiaria el MAP Perú-España. Es necesario tener en cuenta, que la gran mayoría de CCAA ha dejado de tener representación estable en el país, en general, por el impacto de la crisis y la reducción de los fondos y recursos económicos y financieros. Esta situación ha traído como consecuencia un menor conocimiento y aplicación del MAP, así como limitados avances en la concentración, coordinación y división del trabajo de las CCAA en relación con los otros agentes de la Cooperación Española en el Perú.
6. **Se apostó por un modelo de negociación y diálogo que incluía a los órganos rectores del Gobierno peruano y OSC, y no a los sectores,** como actores del proceso de negociación del MAP. No obstante, se terminó centralizando el diálogo en la APCI y se asumió que la agencia podía garantizar esa articulación pero no fue así. Este punto está recogido en clave de recomendación (n° 24, para el País socio). A la par, se valora como positivo y como un ejercicio esencial, en el marco del sistema democrático, los espacios de diálogo promovidos en la primera fase de diseño entre actores gubernamentales y las OSC peruana. Ahora bien, no se ha podido identificar con claridad la calidad e intensidad del diálogo desarrollado entre el Gobierno peruano y las OSC peruanas, ni el nivel de representación de la SC en el diseño y negociación de MAP.
7. **La metodología MAP que se utilizó para el diseño del MAP tenía un alto nivel de complejidad** y suponía poner en marcha procedimientos sofisticados de diálogo político con el país socio, y se lleva a cabo en un momento

poco adecuado, ya que: i) la partida presupuestaria del programa bilateral se vio afectada por una importante reducción de los fondos y ii) los principales programas que se ejecutan, como los FCAS y Convenios con ONGD, fueron decididos antes de la firma del MAP y no podían quedar fuera de este. Además, el programa está compuesto por diversos instrumentos, pero la mayoría con fondos concursables y no de naturaleza negociable. El emprender un proceso de esta envergadura (diseño y diálogo político del MAP) requirió un gran esfuerzo, más cuando, la contribución de la Cooperación Española se había reducido en el País socio (país de RMA) y en el que se busca transitar a un modelo de cooperación más técnica y estratégica.

Valoración de la estructura y contenidos del documento

8. El MAP **es un instrumento de planificación estratégica útil para la coordinación y diálogo entre los actores de la Cooperación Española y con el socio,** ya que racionaliza en el fondo y forma, así como delimita el escenario estratégico sobre el que se desarrollará el diálogo de políticas. Los actores de la Cooperación Española conocen y comparten un número de RD que representa la apuesta en términos de cooperación al desarrollo ente la CE y el País socio. El instrumento ha requerido un primer e importante ejercicio de reflexión que tiene como finalidad la alineación a las políticas de desarrollo del país socio dejando de manera gradual atrás un diálogo político centrado en intervenciones concretas y vinculadas a sectores.
9. **La matriz de resultados** evidencia que se llevó a cabo una alineación estricta con las políticas de desarrollo del socio lo que es valorado positivamente por los diferentes actores. Ahora bien, es necesario señalar que en la etapa de diseño del instrumento existían debilidades en la planificación de las políticas de desarrollo y en el sistema de seguimiento de las políticas nacionales del País socio. Así, los 7 RD eran demasiado amplios y vagos, y no estaban expresados con suficiente precisión y de un modo verificable. Además, no se alcanza un alto grado de coherencia de la cadena de contribución a los 7 RD a través

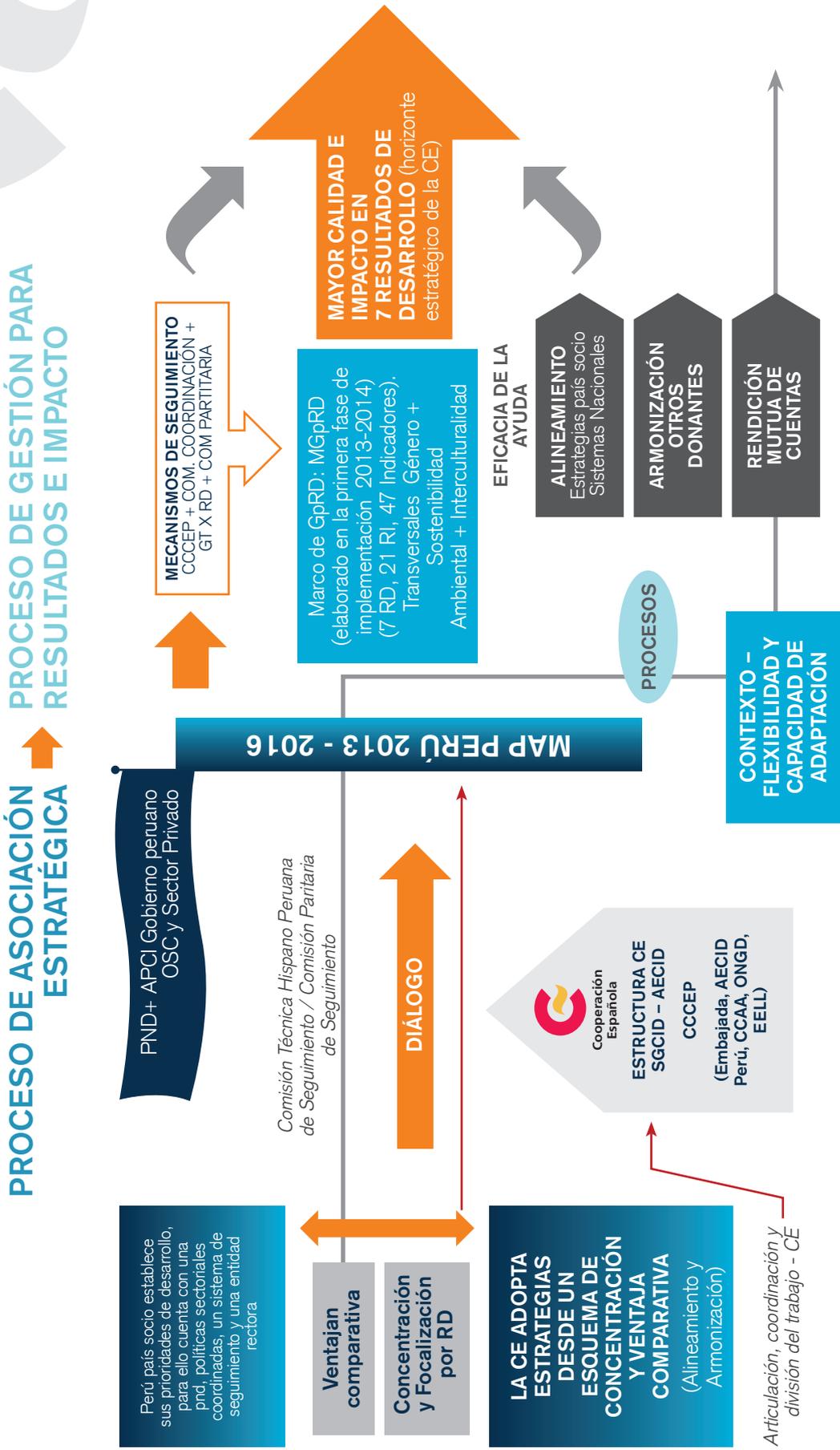
de los indicadores del MAP ni se articulan de tal forma que permitan dar cuenta de la contribución de la Cooperación Española a las PND: cuál es el rol de la cooperación, qué indicadores deben

medirse para valorar la contribución real, y si la alineación total al sistema nacional de indicadores permite medir su contribución.

LEYENDA

Elementos que rompen la teoría, en la práctica

- En la etapa de diseño del MAP el País socio estaba en proceso de concreción de la PND y de parte de los indicadores de progreso y la entidad rectora de la cooperación técnica en el país socio se vio afectado por la falta de liderazgo y recursos, por lo que su rol y participación fue reducida.
- El diálogo político entre los actores de la CE y el País socio también fue limitada, por los factores antes mencionados, pero también por debilidades en el diseño de negociación, ya que se asume en la etapa final que el citado diálogo sólo se llevaría a cabo con la APCI.
- La Cooperación Española no está totalmente alineada con el MAP y no hay un marco de complementariedad basado en una división del trabajo frente al MAP
- Los procesos de gestión para resultados (MGpRD) se asumen como supuestos para toda la Cooperación Española; pero en una primera etapa de implementación año 1 y 2 se ha contado con información de la AECID Perú. En el año 2015 se ha realizado un gran esfuerzo por generar procesos de seguimiento que incluyan a la mayor cantidad de actores de la Cooperación Española y del País socio.
- Los espacios de diálogo entre el Gobierno Peruano y la Cooperación Española en 2013 y 2014 no se utilizan para dar Seguimiento al MAP (desde la MGpRD).
- En un primer momento existen graves debilidades en el diseño de la MGpRD que dificulta la medición de la contribución en el impacto de la Cooperación Española a los 7 resultados de desarrollo, y en general, dificulta la propia implementación del MAP en su totalidad como instrumento estratégico.
- Por todo lo antes señalado, se afirma que los procesos de rendición de cuentas han sido débiles a lo largo de esta primera fase de implementación, es recién en 2015 cuándo se desarrollarían las reuniones de seguimiento y el trabajo conjunto para valorar los avances del MAP.



Fuente: Elaboración propia.

4.2 Conclusiones detalladas sobre Implementación de la Agenda de Eficacia y Calidad de la Ayuda

Sobre Apropiación Democrática y Marco de asociación estratégica entre la Cooperación Española y Perú

10. El Gobierno peruano tiene delimitadas sus prioridades en su Política de Cooperación Técnica Internacional, a través de 17 temas prioritarios enmarcados en 4 grandes ejes (inclusión social, estado y gobernabilidad, economía- empleo y desarrollo regional y recursos naturales y medio ambiente) desde la cuales se orienta el trabajo de la APCI y la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores. **Pero ciertamente toda la AOD neta se ha reducido entre 2011 y 2013, en casi un 40%, lo que supone actualmente el 0,2% del PIB. En este sentido, la importancia de la CI no está enfocada en un aspecto cuantitativo, sino en su aporte cualitativo a los temas prioritarios de la PNCTI y en relación a la agenda de la eficacia de la ayuda.**
11. **El gobierno ha tenido una apropiación y liderazgo limitados en la implementación del MAP.** La articulación a nivel interno del gobierno peruano en materia de cooperación todavía es débil y la APCI, no ha logrado ser un ente rector efectivo de la CI, por lo que no representa una unidad de criterios de los diferentes agentes del Gobierno peruano. A esto, además, se suma la falta de dirección en la APCI durante nueve meses del año 2014 y la falta de diálogo con los sectores durante el diseño ha contribuido a que no lo conozcan ni lo tengan como referente.
12. **Ciertamente a raíz del MAP se han dado cambios en los mecanismos e instrumentos de coordinación de la Cooperación Española con el Gobierno peruano.** Un aspecto a resaltar es que se aprobó la estrategia país (el MAP) por un periodo semejante al que tiene el PCHP, lo que posibilita que este se enmarque en los lineamientos estratégicos del MAP. Así mismo se procede a la disolución y liquidación del FONCHIP lo que permite un mayor alineamiento a los sistemas de gestión nacionales, pero se pierden los mecanismos sistemáticos de coordinación y seguimiento con los que se contaba (el Consejo Directivo del FONCHIP se reunía semanal o quincenalmente para llevar el seguimiento del PCHP, lo cual permitía un seguimiento exhaustivo, además de desarrollar un análisis en torno al avance del programa bilateral en su conjunto), frente a lo cual no se han tomado medidas que posibiliten mantener un seguimiento apropiado.
13. **En el periodo de implementación del MAP 2013-2014 no se ha contado con un mecanismo formal que permita un ejercicio sistemático de seguimiento y rendición mutua de cuentas, tampoco se ha contado con los instrumentos de planificación y gestión oportunamente.** Si bien existe una comunicación y coordinación fluida entre la AECID Perú y la APCI para la gestión del MAP, sin embargo no se ha constituido formalmente la Comisión Técnica Hispano Peruana hasta 2015 que es la instancia que incluye tanto a los actores de la Cooperación Española como a las entidades gubernamentales y la sociedad civil peruana y hace seguimiento a la estrategia país. Así mismo el PCHP 2013-2016 no se aprobó en la COMIX como si sucedió con los anteriores programas, y el proceso de su formulación ha durado más allá del tiempo establecido.

Sobre Alineamiento

14. **El MAP está totalmente alineado a las políticas públicas nacionales, tanto los resultados de desarrollo como los resultados de desarrollo intermedio** que se formularon después de la firma del MAP, se han tomado directa y textualmente de las políticas nacionales. El MAP se enmarca en las áreas y temas prioritarios de la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional y en los ejes del Plan Bicentenario, sustentándose en políticas sectoriales, multisectoriales o planes institucionales. Si bien el alineamiento del MAP a las políticas públicas nacionales es valorado positivamente por los diferentes actores, asumir literalmente los objetivos e indicadores de las políticas nacionales tiene limitaciones en cuanto

a lograr una cadena de resultados consistente que permita una adecuada gestión por RD.

15. En el periodo 2013-2014 de implementación del MAP se ha mejorado el alineamiento a los sistemas de gestión nacionales a pesar de la resistencia de algunas entidades públicas.

En concordancia con el principio de alineamiento que sustenta el empleo de los sistemas nacionales existentes para el manejo y gestión de los programas y proyectos del país socio, se acordó el proceso de liquidación del FONCHIP y durante el periodo 2013-2014 la AECID no ha consignado al FONCHIP ninguna subvención. Además se ha mantenido la Canasta de Fondos de la Defensoría del Pueblo que es la experiencia más notable de alineamiento, ya que reduce costos de transacción, favorece la armonización entre los donantes y la DP, y no se producen duplicidades. De otro lado, el 85% de las subvenciones de la cooperación bilateral del PCHP 2013-2016 se han integrado a los sistemas administrativos de las entidades públicas. En parte el grado de utilización y alineamiento a los sistemas nacionales por parte de la Cooperación Española se ha visto limitado, porque son las mismas instituciones públicas las que solicitan que no les transfieran los fondos y prefieren utilizar la modalidad de Subvención en Especie para evitar que se ralenticen los procesos de ejecución.

16. La previsibilidad de los recursos no ha mejorado con el MAP,

más bien se ha agudizado porque el MAP no se aprobó con un marco presupuestal, ni siquiera con una referencia porcentual por cada RD ni por cada enfoque transversal. Tampoco la X COMIX aprobó el PCHP y su respectivo Marco de Referencia presupuestal, estos dos instrumentos recién se aprobaron en el Comité Paritario de junio 2015. Además entre los factores que influyen para la no previsibilidad de los recursos de la Cooperación Española en el Perú, están la disminución de fondos de AOD y que la mayoría de los instrumentos de financiamiento con los que cuenta no son programables. Si se considera el año 2013 como base, se puede observar que los RD más afectados con la disminución de recursos

en el periodo 2013-2016 son los de infancia, derechos humanos, patrimonio y género.

Sobre Armonización y Complementariedad

17. La coordinación, articulación y división del trabajo entre los agentes de la Cooperación Española en el Perú ha tenido avances limitados con el MAP.

No existe en la actualidad una “estructura de la Cooperación Española” que incluya a todos los agentes. Tanto el CCCEP como la Base de Datos de la CE son previos al MAP y han continuado durante su vigencia, si bien en el proceso de elaboración de los informes de seguimiento del MAP se ha posibilitado un mayor conocimiento de lo que hace cada agente, esto no se ha traducido en una mayor articulación y división del trabajo. Es una tarea pendiente la coordinación y articulación con la CCDD que tiene una amplia presencia en el Perú, así como una mejor coordinación entre los diversos agentes de la Administración Pública española.

18. El Consejo de Coordinación de la Cooperación Española en Perú, es un espacio con legitimidad pero que podría mejorar su aporte a la coordinación entre los actores de la Cooperación Española.

El CCCEP es valorado porque permite la articulación de una gran parte de los actores de la Cooperación Española, por la flexibilidad de su funcionamiento y porque ha contribuido a lograr un mayor conocimiento de lo que hace cada quien. Sin embargo está muy centrado en la dinámica de la AECID Perú y no logra un equilibrio con la dinámica de los otros actores (hay que tener en cuenta que desde 2011 estuvo concentrado en el proceso de diseño y establecimiento del MAP). También el CCCEP ha promovido la Base de Datos de la Cooperación Española que si bien permite la gestión de la información, además de ser un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas, es una herramienta que puede ser perfeccionada.

19. El MAP ha propiciado avances limitados en la concentración sectorial,

la elección de un número determinado de RD supone fijar parámetros para concentrar el apoyo de la

Cooperación Española durante la vigencia del MAP, esto se ha logrado parcialmente debido a varios factores: la inercia de los proyectos formulados antes del MAP, no todos los actores de la Cooperación Española utilizan el MAP como referencia central para definir sus intervenciones y en la medida que hay decisiones que no se toman en el Perú y no se circunscriben al marco de asociación propuesto.

20. **En el periodo 2013-2014 es limitada la influencia del MAP en la utilización de manera idónea y complementaria de los instrumentos de cooperación para cada RD** dado que ha primado la inercia que venía antes del MAP. Sin embargo se constata que existen RD que tienen una combinación variada de instrumentos y modalidades y que han incorporado nuevos instrumentos o modalidades, como el RD4 con la APPD, el RD5 con el PIFTE y el COO-TEC, el RD6 que incluye fondos de Cooperación Reembolsable y la Convocatoria de Innovación para el Desarrollo. Por otro lado existen RD como el R3 (Infancia), R2 (Violencia de género) y R7 (Patrimonio), que no cuentan con una combinación adecuada de modalidades e instrumentos que avizore el incremento de su participación en el presupuesto en los próximos años.

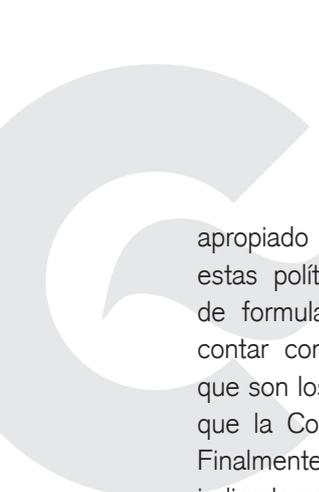
21. **La AECID Perú tiene una activa y notoria participación en los espacios de armonización con otros donantes, que es anterior al MAP pero que se ha fortalecido a raíz de las Secretarías que ha asumido en el año 2014, la MESAGEN y el Grupo de Descentralización y Modernización de la Gestión Pública, teniendo logros en la promoción del diálogo de políticas entre el gobierno y la sociedad civil, promoviendo consensos entre donantes para orientar el apoyo hacia demandas estratégicas y haciendo un seguimiento a los procesos claves del país, logrando diálogos más estructurados para el impulso de políticas favorables a los RD. Pero existe margen de mejora con relación a la unificación y simplificación de procedimientos. En el caso de la AECID se evidencia como una de sus fortalezas la experiencia y capacidades en torno a la asistencia técnica con expertos y la capacitación**

de recursos humanos preferentemente de las instituciones públicas en España.

Sobre la Gestión para Resultados de Desarrollo y Rendición de Cuentas

22. **Se han establecido apropiadamente tres instancias del seguimiento al MAP, sin embargo hay aspectos que pueden ser mejorados.** Las instancias que se han establecido son: el Comité Paritario de Seguimiento del MAP (lo que en el MAP se denomina CTHP), el CCCEP y los Grupos de Trabajo uno por cada RD. Hay que destacar que en el periodo evaluado (2013-2014) sólo han funcionado las dos últimas. En el CCCEP se han aprobado y validado los informes de seguimiento y la labor de detalle se ha realizado en los Grupos de Trabajo, los cuales son valorados muy positivamente, dado que brindan la posibilidad de intercambiar información y experiencias, contar con un panorama integral de la cooperación española, así como enfocarse en estrategias y buscar sinergias entre la sociedad civil y las instituciones públicas. Así mismo tanto la elaboración como el llenado de las matrices de seguimiento ha facilitado el establecimiento de un mecanismo de diálogo temático con el país socio y entre los diferentes actores de la Cooperación Española. Sin embargo todavía no se ha determinado su composición definitiva ni su funcionamiento ni ha logrado un comportamiento homogéneo, siendo los grupos de DDHH, Género, Infancia y Reforma del Estado los que han logrado tener reuniones y una comunicación periódica así como reflexionar sobre las políticas públicas que les competen.

23. **Los instrumentos de gestión y de seguimiento del MAP presentan debilidades desde su formulación que no posibilitan una gestión por resultados.** No basta contar con los resultados a alcanzar, falta que la cadena de resultados permita ordenar adecuadamente las relaciones causa-efecto que deben existir entre un objetivo estratégico, el programa que se llevará a cabo para lograrlo y los productos que las instituciones deberán desarrollar para ponerlo en marcha. Las debilidades principales son: (i) Si bien es un acierto el alineamiento a las políticas públicas nacionales, no fue lo más



apropiado copiar textualmente los resultados de estas políticas dado que contienen problemas de formulación. Así mismo no se ha logrado contar con RDI realistas, teniendo en cuenta que son los resultados de mediano plazo con los que la Cooperación Española se compromete. Finalmente ha sido inconveniente no formular indicadores ni metas para todos los RDI, lo que determina que el seguimiento se realice mezclando indicadores de RD y RDI, distorsionando la cadena de resultados y sin contar con referentes precisos; (ii) La evaluabilidad de los indicadores del MAP presentan dificultades tanto por problemas de formulación como por la falta de información (sólo al 36% de los indicadores recogidos en el MAP cuentan con datos al 2014; (iii) La matriz de seguimiento que se elaboró el 2013 mezcla el seguimiento estratégico que corresponde al MAP con el seguimiento operativo. Lo cual puede ser entendible porque los actores de la Cooperación Española han manifestado que no realizan sus planes de acción teniendo como referente al MAP. Sin embargo el problema es que el seguimiento no ha logrado cualificar el nivel operativo ni trascender a un nivel estratégico; (iv) La matriz de resultados de gestión tiene deficiencias en la redacción de los resultados y la mayoría no tiene indicadores ni metas, lo que dificulta su uso como instrumento para el seguimiento por resultados.

24. **Existe un vacío en el seguimiento a nivel operativo de los actores de la Cooperación Española que no posibilita pasar de una gestión centrada en qué se hace a otra basada en evidencias sobre lo que se ha conseguido**, y que tampoco posibilita la evaluación de la contribución de la Cooperación Española a los RDI. La GpRD comprende un nivel estratégico y un nivel operativo, por eso si bien el seguimiento del MAP se efectúa a nivel estratégico, presupone la vinculación con los sistemas de seguimiento de los diferentes actores de la Cooperación Española, situación que aún no se ha concretado ni previsto. Esta vinculación posibilita que se suministre información relevante sobre el nivel operativo para cualificar el avance y la atribución a la consecución de los productos establecidos (los cuales son el enlace entre el nivel estratégico del MAP y el nivel operativo) en la matriz de seguimiento del MAP.

Análisis de tendencias sobre la contribución a los RD

25. **Las intervenciones que componen el PCHP en el periodo 2013-2014 presentan un elevado nivel de correspondencia formal con los RD del MAP**, se observa que existen intervenciones que pueden compartir RD pero no estar relacionadas con sus indicadores, ni con los RDI y sus respectivos indicadores. El hecho de que el 55% de las intervenciones del periodo 2013-2014 fueron formuladas antes del MAP puede haber influido en que el programa tenga un conjunto de intervenciones con poca coherencia entre sus elementos. La mayoría de las intervenciones realizadas por la Cooperación Española en el periodo 2013 -2014 no están directamente encaminadas al logro de los indicadores de los RD del MAP, se aporta directamente sólo al 40% de los indicadores, se aporta indirectamente a 34% de los indicadores y no se aporta a 26% de los indicadores. Las evidencias permiten inferir la influencia de las intervenciones que fueron formuladas antes del MAP y que no estuvieron alineadas a los RD. **Las intervenciones de la CCDD presentan cierto nivel de correspondencia con los RD del MAP**, el 80% de las intervenciones analizadas pueden ser formalmente clasificadas en algún RD y sus actividades pueden considerarse complementarias a las que se realizan en el marco del PCHP o abordan aspectos que están siendo poco trabajados en el PCHP, como el de la salud sexual y reproductiva de los adolescentes.
26. **La valoración de la situación de los indicadores de desarrollo del MAP es muy limitada** dado que la mayoría no cuenta con datos al 2014. Con relación a los indicadores que si cuentan con información la mayor parte muestra avances y la probabilidad de alcanzar las metas propuestas. **En cada uno de los RD se han identificado logros destacables**, que están vinculados a acciones emblemáticas de la Cooperación Española y/o a apuestas en intervenciones estratégicas, aunque en algunos casos no se puede determinar la garantía de la continuidad de recursos.

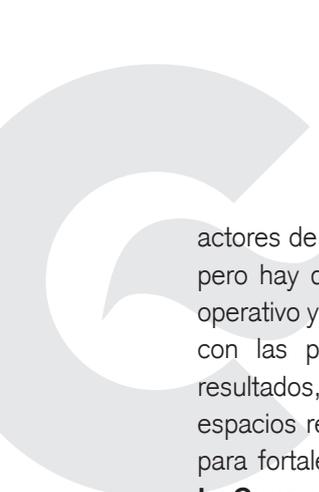
27. La Cooperación Española presenta **fortalezas en los temas de la calidad de la ayuda y en el tema de género** que son reconocidas por las instituciones públicas y privadas y que se evidencian en los compromisos asumidos en el propio MAP. Del análisis de las formulaciones (muestreo) se concluye que existen **distintos grados de avance en la transversalización** de las 3 transversales en la fase de implementación del MAP. Hay un desarrollo mayor de los enfoques de género y algo en sostenibilidad ambiental y se evidencia una clara relación entre la adecuada incorporación de las transversales y la existencia de capacidades técnicas y experiencia previa asociadas a éstas⁵⁶. A pesar de que el enfoque basado en derechos humanos no está recogido formalmente en el instrumento MAP como transversal, del tratamiento de los RD, RI y productos de esta segunda matriz se deja constancia que es una transversal del proceso MAP, que existe compromisos y capacidades al respecto y que se viene trabajando desde este enfoque. A la par existe un alto margen de mejora en la adecuada transversalización de la perspectiva de interculturalidad. No se han encontrado indicadores que permitan dar seguimiento a los progresos en esta línea, tampoco manuales o espacios de formación. Es necesario tener presente que los actores del país socio, especialmente, la OSC peruana identifica como relevante incorporar el enfoque de interculturalidad en una realidad como la peruana (Pueblos indígenas, conflictos socio-ambientales, intersectorialidad de las categorías de género, etnia, clase, territorio, etc.).
- 28 **Existe una gran disparidad de capacidades institucionales y técnicas de los 3 enfoques en relación con los distintos actores de la Cooperación Española y del país socio.** De la valoración de la muestra analizada por el equipo evaluador, destaca las mayores capacidades y experiencia demostrada por las ONGD y OSC peruana en la adecuada transversalización de las perspectivas. Por el contrario, se ha podido evidenciar un alto margen de mejora de las instituciones del Gobierno peruano y del sector privado como actor de la Cooperación Española en torno a las herramientas de análisis que representan los 3 enfoques. Ahora bien, de los Convenios analizados se puso en evidencia que pocas ONGD tenían un alto nivel de transversalización en conjunto de las 3 perspectivas, por lo general se observó un alto esfuerzo en dos de ellas.

56 Así en el muestreo de intervenciones se han analizado mayoritariamente documentos de formulación de intervenciones de desarrollo, esta conclusión se refiere a fase de "implementación" del MAP, implementación y concreción de una estrategia a intervenciones (así éstas estén en fase inicial de ejecución).

5. Recomendaciones

5.1 Recomendaciones Estratégicas para el conjunto de agentes de la Cooperación Española

1. Adoptar medidas para fortalecer **el diálogo político y la coordinación entre los actores de la Cooperación Española y los actores que conforman el país socio** estableciendo con claridad las prioridades para esta segunda etapa. Esa decir, a pesar de que se ha avanzado en la reflexión en torno a los RD, trascendiendo de los sectores, en la etapa de implementación es necesario **delimitar mejor cuál puede ser la contribución real de la Cooperación Española a las PND y la política de CE que se busca desarrollar con los países de RMA**, teniendo en cuenta la diversidad del contexto de Perú. Es decir, definir una estrategia diferenciada como uno de los elementos del perfil renovado de la CE (IV Plan Director Capítulo III.3) dada la propia heterogeneidad existente de los países RMA que requiere de un análisis mucho más detallado, tanto a nivel regional como sectorial. Según algunas voces este es un importante desafío frente a la concepción clásica de la organización y división del trabajo de la Cooperación Española, enfoques e instrumentos. A pesar de las mejoras sustanciales que se llevaron a cabo en los años 1 y 2 de implementación del MAP en relación con la gestión orientada a RD, es necesario avanzar en la **identificación de unos pocos objetivos realistas y concretos- comunes** a todos los actores de la Cooperación Española con el País socio del MAP. La agenda de la cooperación con los países de RMA debiera ayudar a los países a superar las trampas de renta media, vinculadas con problemas de gobernanza, fragmentación social y grandes brechas de desigualdad -entre otros grandes problemas-, a fortalecer su posición en el marco de las relaciones geopolíticas internacionales, y la generación de alianzas y el establecimiento de relaciones horizontales entre actores. Será necesario trabajar por una agenda que incorpora la lucha contra la pobreza, pero que integra otras dimensiones del desarrollo desde el enfoque de las políticas públicas.
2. En línea con lo anterior, se sugiere realizar para lo que queda del MAP una **nueva versión de éste**, fruto de la evaluación realizada y las lecciones aprendidas hasta la fecha (tanto durante el diseño como en lo que va de implementación) con menos RD (priorizar según recursos disponibles o ventaja comparativa), así como RI e indicadores más específicos y realistas. **Reexaminar la lógica de intervención y contar con una MGpRD global que articule los RD**, que permita a los diferentes agentes trabajar por RD pero sin perder de vista la mirada global y las sinergias propias de una política. Avanzar en la concreción y re-formulación de los RD e RI, que a su vez, permitirán mejorar los indicadores y productos coherentes con los resultados, explicitando con claridad la lógica de la intervención y los supuestos que se consideran necesarios para alcanzar los impactos esperados. Las intervenciones futuras de AECID deberían generar productos que contribuyan directamente a los RDI (efectos) y estén en la dirección de avanzar hacia los Resultados de Desarrollo.
3. **Apostar por mecanismos más operativos de reflexión, diálogo y seguimiento del MAP.** Se han dado grandes avances en términos de participación, articulación y diálogo entre los



actores de la CE y con algunos actores del socio pero hay que fortalecerlo y concretarlo, hacerlo operativo y efectivo. Es necesario dar continuidad con las prácticas y enfoques que han dado resultados, como el enfoque de participación, espacios regulados de reflexión y escucha, etc., para fortalecer lo conseguido y dar continuidad.

La Cooperación Española y la APCI deberían implementar en conjunto las instancias de seguimiento al MAP, el CTHP, y los Grupos de Trabajo y su funcionamiento de acuerdo a los roles que deben cumplir cada uno de los actores. Se recomienda que se instale realmente el CTHP y se defina el funcionamiento de los Grupos de Trabajo.

4. En lo relativo a la propia Cooperación Española, el **Consejo de Coordinación de la Cooperación Española en el Perú es un espacio clave para el ordenamiento y la articulación de la intervención española** en el Perú, es un espacio privilegiado, cuya actividad durante estos últimos años ha estado marcada por el impulso que se le ha dado desde la AECID Perú. Se recomienda que sea **más apropiada para los otros actores**, sin descuidar su rol de brindar orientación y un enfoque de visión y desarrollo del Perú, así como analizar las situaciones que requieren una mirada de conjunto. De otro lado sería conveniente que se fomente una mayor articulación, complementariedad de acciones y concentración sectorial entre los diversos actores de la Cooperación Española, con objetivos y metas concretas al respecto.
5. Considerando que el seguimiento del MAP corresponde a todos los actores de la Cooperación Española implicados y debe darse a nivel estratégico, sería recomendable que en **el seguimiento del MAP** se separen los procesos que van retro-alimentando la cadena y se generen tablas /fichas/ herramientas específicas diferenciadas del seguimiento estratégico y el nivel operativo. El seguimiento operativo del MAP debería ser realizado por cada uno de los actores de la Cooperación Española, que mediante canales de remisión de la información, vayan alimentando el sistema. Para esto, parece necesario desarrollar y fortalecer capacidades en torno a la GpRD y los indicadores que puedan

aportar información para medir la verdadera contribución de la CE a los RD. Por ello, tal y como se señaló en la recomendación n°2 parece urgente contar con una matriz de resultados más concisa y consistente acorde a la realidad económica actual y los recursos disponibles.

6. **Por último, se propone poner en marcha procesos e instrumentos dirigidos a mejorar las capacidades de los actores de la Cooperación Española y del País socio** en torno a la GpRD y la adecuada implementación de las transversales del MAP, especialmente del enfoque de interculturalidad sobre la que existe un gran déficit en la mayoría de actores, incluido la AECID Perú. Con relación a los enfoques de igualdad de género y sostenibilidad ambiental, existe un gran déficit en el sector privado como actor de la CE y las instituciones del País socio en su implementación, por lo que es necesario fortalecer las capacidades técnicas y la comprensión de la valía de trabajar con estos enfoques como una apuesta estratégica y política de la CE y del modelo de desarrollo que se promueve. Se recomienda fortalecer capacidades en materia de planificación, gestión por resultados y en los enfoques transversales, al personal directivo y técnico de la AECID, APCI, contrapartes y entidades ejecutoras nacionales.

5.2 Recomendaciones operativas por agentes

5.2.1 Para la AECID Perú

7. Se recomienda a la brevedad convocar en coordinación con la APCI, a las partes para **instalar la Comisión Técnica Hispano Peruana de manera oficial** y hacer un plan de trabajo a partir de esta evaluación. Así mismo elaborar el **presupuesto del MAP para el periodo 2015-2016**, que permita tener un referente para tomar decisiones en cuanto a la concentración del MAP y la redimensión de los resultados.
8. **Si bien sería prematuro evaluar el impacto de adecuarse a los sistemas nacionales**, sí es importante reflexionar sobre sus implicancias

en las actuales condiciones de la administración pública peruana. La validez universal del supuesto que la cooperación internacional es más eficaz cuando se utilizan los mecanismos nacionales es algo que habría que revisar y frente a lo cual se tendría que buscar mecanismos alternativos. Independientemente de ello la AECID debería tomar las medidas para mitigar riesgos en la utilización de los sistemas financieros y administrativos nacionales.

9. **Contemplar la utilización de manera idónea y complementaria de los instrumentos de cooperación para cada RD**, desarrollando una combinación variada de instrumentos y modalidades, mantener las convocatorias de convenios y proyectos de manera regular y contemplar la incorporación de nuevos instrumentos o modalidades de manera equilibrada para todos los RD. Asimismo **definir porcentajes presupuestales por cada RD y para los enfoques transversales**, que posibiliten un aporte equilibrado a cada RD y efectivizar la transversalización de los enfoques.
10. En aras de la transparencia, se recomienda **perfeccionar la Base de Datos de la CE**, sería deseable que para el público usuario cuente con un módulo demostrativo, con una guía de indicaciones que le permita ser más amigable. Así mismo, revisar la consistencia de los reportes que emite. Valorar la posibilidad de que la Base de Datos sirva para recoger información de los productos alcanzados por los actores de la CE como insumos para el seguimiento del MAP.
11. **Continuar con la activa participación en los espacios de armonización** con otros donantes, alineando la participación de la AECID a los Resultados de Desarrollo Intermedio y sus indicadores. Así mismo las actividades que se realicen al respecto deberían estar claramente definidas en la matriz de resultados de gestión con indicadores y metas bien definidas.
12. Es preciso implementar un **sistema de seguimiento de proyectos** que permita mitigar los riesgos de la utilización de los sistemas administrativos y financieros nacionales, de otro lado integrar el seguimiento del MAP lo cual supone la reformulación del sistema de gestión de proyectos considerando: a) Unificar los procesos de seguimiento, acompañamiento y los informes que se elaboran; b) Modificar los formatos de seguimiento, con la finalidad de contengan información de la ejecución presupuestaria, cumplimiento de actividades y cumplimiento de resultados programados, en base a la medición de indicadores, y c) contar con un sistema de información que posibilite tener una mirada permanente de la situación de las intervenciones y que pueda detectar los desfases en la programación, las inconsistencias en la ejecución presupuestal así como los hitos en las intervenciones.
13. En aras de la aplicación en la AECID de un modelo de **gestión orientada a resultados de desarrollo**, es decir pasar de una gestión centrada en qué se ha realizado (actividad) hacia que se ha logrado, basada en evidencias sobre lo que se ha conseguido. Es importante que la AECID Perú perfeccione la **matriz de resultados de gestión**, mejorando la formulación de los resultados e indicadores e incluyendo metas que permitan cuantificar y cualificar los avances de su gestión.
14. Para **mejorar la gestión y seguimiento del MAP se recomienda** contar con una versión completa de la Matriz de resultados (RD, Indicadores RD, RDI, Indicadores RDI) actualizada, así como documentos de sustento que den cuenta de la variación en los instrumentos de gestión y seguimiento, sería útil que las versiones de las matrices de resultados y de seguimiento tengan fecha para establecer su evolución. Además, considerar las siguientes medidas: a) Mantener el alineamiento a las políticas nacionales pero no de manera literal, realizar un análisis previo de la calidad de resultados y/o indicadores y adecuarlos para que se formulen RD concretos, que están acotados, que no sean ambiguos y que no mezclen fines y medios; b) reformular la matriz de resultados del MAP de tal manera que se tenga una cadena de resultados consistente; c) definir los RDI de manera realista considerando la vigencia del MAP; d) considerar indicadores que puedan ser medidos y que tengan línea de base fijando metas para todos los indicadores;

- e) **desarrollar capacidades e instrumentos para la formulación y seguimiento de la PO de la AECID.**

5.2.2 Para la AECID Sede

15. Desarrollar capacidades e instrumentos para la formulación y seguimiento de la PO de la AECID.
16. Formular orientaciones detalladas sobre cómo articular el MAP con la PO del Programa País especialmente en lo referido al seguimiento.
17. Generar **espacios o mecanismos efectivos para la coordinación con la CCDD tanto en el Perú como en España**, que permita tener acuerdos en cuanto a la contribución a los RD, la reformulación de la matriz de resultados del MAP, podría ser el momento adecuado para propiciarlos.

5.2.3 Para la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

18. Las instituciones rectoras y ejecutoras de la Cooperación Española deben realizar un esfuerzo de **clarificación y determinación de sus roles y responsabilidades** en los procesos de diseño, implementación y evaluación de los MAP, de cara a que cada actor conozca su rol y la de los otros, buscando mejorar los mecanismos de coordinación y evitar confusiones y expectativas. Esta diversidad de valoraciones responden a elementos que trascienden a la elaboración del MAP Perú, y que tienen que ver con la compleja articulación de la Cooperación Española, en general, acercándose más a elementos estructurales y con margen de mejora en la definición de la responsabilidad, roles, recursos y niveles de coordinación entre estos actores en las planificaciones MAP. Esto podría concretarse en las actualizaciones de la Metodología de los MAP.
19. Evaluar y revisar los supuestos del MAP y diseñar una metodología e instrumentos realistas para su formulación y seguimiento.
20. Teniendo en cuenta que hay culturas corporativas diferentes, se recomienda que el seguimiento del

MAP, no solo responda a las expectativas de la Administración General del Estado sino adecuarse al resto de agentes y sus circunstancias. Así mismo se debería **contemplar los mecanismos para recoger la información de los diferentes actores y procesarla** sobre todo de la CCDD por su papel fundamental en la AOD Española.

21. Es necesario **fortalecer los mecanismos institucionales existentes en España** para el relacionamiento de las diferentes administraciones públicas autonómicas (CCAA) con los diversos actores de la Cooperación Española y del País socio, en el marco del MAP Perú. En esta segunda etapa de implementación se debe redoblar los esfuerzos para avanzar en la coordinación y diálogo con las CCAA, y en concreto, en el seguimiento de la implementación del MAP.
22. Diseñar instrumentos que se pueden articular con los diferentes actores de la Cooperación Española para la formulación y seguimiento de sus planes de tal forma que se pueda recopilar información relevante que permita cualificar el avance de la Cooperación Española hacia la consecución de los resultados establecidos en la matriz de seguimiento del MAP.

5.2.4 Para las ONGD Españolas

23. Si bien el foro de las ONGD está atravesando por una etapa muy compleja debido el retiro del país de muchas ONGD y la crisis del financiamiento, se recomienda que debería tener **una participación más estratégica en el CCCEP**, así como en el seguimiento del MAP aportando información sobre su conocimiento del contexto, y su labor de apoyo y fortalecimiento a las OSC peruanas.
24. **Aportar información detallada sobre sus intervenciones en el país** (aparte de fondos o no españoles), buscando apuntar a una mayor complementariedad de acciones.
25. Servir de puente para que se tome en cuenta a las ONGD ejecutoras peruanas, que pese a ser las ejecutoras directas, tienen menos comunicación y participación directa (sólo a través de las ONGD

españolas) en el proceso de implementación y seguimiento del MAP.

5.2.5 Para el Gobierno Peruano

26. Dos de las premisas esenciales para el diálogo político entre la Cooperación Española y el País socio, en el marco de la teoría que subyace al MAP, son la existencia de una planificación de políticas públicas de desarrollo sectoriales coordinadas y coherentes por el País socio, y la existencia de una entidad pública rectora de la cooperación internacional en el país con competencias y recursos suficientes. Consideramos que es pertinente, más siendo el País socio un país de RMA, fortalecer el liderazgo político, competencias y recursos de la APCI, de cara a contar con un organismo rector de la política de cooperación internacional, que coordine las aportaciones de los diversos agentes de la cooperación internacional a las políticas sectoriales de desarrollo del país socio y represente de manera sustantiva los intereses y demandas de la política de desarrollo nacional. Además, en línea con lo antes señalado, el País socio requiere hacer un esfuerzo en la mejora de la planificación y los mecanismos nacionales de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, en línea con su posición y rol de país de RMA, que quiere gozar de un estatus dual dentro del marco de la cooperación internacional.
27. Se debería **fortalecer la apropiación y liderazgo en la implementación del MAP** para lo cual se recomienda a la APCI difundir los RD del MAP entre las entidades estatales involucradas en los mismos. En la misma línea, en caso se reformule el MAP y para su seguimiento tener reuniones de coordinación con las entidades estatales involucradas en los RD de tal manera que tengan una participación informada y con aportes consensuados. Convocar en coordinación con las entidades rectoras a la Cooperación Española, para su participación en los espacios de seguimiento de las políticas públicas en los que se enmarcan los RD del MAP.
28. Se recomienda **valorar los dos roles que tiene el Perú frente a la CI por ser un país de RMA**, como país receptor y como país cooperante. En tal sentido no sólo se debe utilizar las ventajas de la Cooperación Española para la consecución de los RD priorizados, sino que como país donante se puede valorar las experiencias exitosas que se han realizado con la Cooperación Española en el pasado reciente, lo cual, podría convertirse en productos exportables a otros países de América Latina, en una perspectiva de cooperación Sur-Sur y propuestas de cooperación triangular con la Cooperación Española.
29. La APCI debe **contar con especialistas en las herramientas de análisis de la realidad y enfoques transversales** de género, sostenibilidad ambiental, interculturalidad y derechos humanos (EBDH) de tal manera que se garantice la necesaria y adecuada transversalización en los programas e intervenciones de cooperación técnica internacional que se desarrollen en el País socio. Este *expertis* permitirá que la Agencia pueda aportar tanto en la valoración y selección de las propuestas a financiar así como en el seguimiento de las intervenciones de desarrollo.
30. **Promover la implementación de la Canasta de Fondos** en otras entidades públicas en coordinación con la Cooperación Española y otros donantes y de ser necesario, establecer un proceso previo de fortalecimiento institucional para su implementación.
31. Dado que la APCI es el ente rector de la cooperación no reembolsable que el Perú recibe y que entre sus funciones se encuentra el registro de las ONGD en el Perú, nacionales y extranjeras, es sin duda clave para **propiciar un entorno favorable para la sociedad civil**. En tal sentido se recomienda que promueva:
 - la existencia de un marco jurídico apropiado para el desenvolvimiento de las ONGD y los diferentes tipos de OSC.
 - el diálogo político para un mayor reconocimiento de las ONGD y OSC como garantes de estados democráticos y plurales.
 - un mayor conocimiento de la opinión pública sobre el rol de las ONGD y OSC y su papel en el desarrollo.



Informe completo y otros
documentos relacionados
se pueden encontrar en:
<http://www.cooperacionespañola.es/es/publicaciones-y-recursos>

