

INFORME DE EVALUACIÓN EXTERNA DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN HISPANO PERUANO - PCHP

2007-2011

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID)
AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (APCI)





INFORME DE EVALUACIÓN EXTERNA DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN HISPANO PERUANO - PCHP

2007-2011

Programa de Cooperación Hispano Peruano
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Agencia Peruana de Cooperación Internacional





EDITOR: PROGRAMA DE COOPERACIÓN HISPANO PERUANO

Avenida Jorge Basadre 460 San Isidro
Lima, Perú
RUC: 20507098500

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Oficina Técnica de Cooperación
Avenida Jorge Basadre 460 San Isidro
Lima, Perú
Teléfono (0051) (01) 202 7000
Página web: www.aecid.pe

AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Av. José Pardo 261 Miraflores
Lima, Perú
Teléfono (0051) (01) 319 3600
Página web: www.apci.gob.pe

RESPONSABLES DE LA EVALUACIÓN EXTERNA

Equipo evaluador
Carlos Hernández Latas
Juan Peris-Mencheta Barrio

DISEÑO

Romy Kanashiro



ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	13
1. INTRODUCCIÓN	23
1.1. Antecedentes y justificación de la evaluación	23
1.2. Objetivos de la evaluación	25
2. METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA EVALUACIÓN	26
2.1. Enfoques y dimensiones de análisis de la evaluación	26
2.2. Niveles de análisis, criterios y preguntas de evaluación	28
2.3. Fases de la evaluación	32
3. CONDICIONANTES Y LÍMITES DE LA EVALUACIÓN	39
4. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE EVALUACIÓN	42
4.1. Contexto y evolución del PCHP 2007-2011	42
4.1.1 Marco Normativo y estratégico del PCHP 2007-2011	42
4.1.2 Instancias de coordinación, seguimiento y evaluación del PCHP 2007-2011	44
4.1.3 Instituciones responsables de la gestión del PCHP 2007-2011	46
4.1.4 Evolución del PCHP 2007-2011	47
4.2. Caracterización del PCHP 2007-2011	50
4.2.1 Contexto de la AOD en Perú en el periodo de formulación del PCHP 2007-2011	50
4.2.2 Volumen y concentración de intervenciones del PCHP 2007-2011	53
4.2.3 Volumen y concentración presupuestaria del PCHP 2007-2011	62



5.	RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN	66
5.1	Diseño del PCHP 2007-2011	67
5.1.1	Pertinencia	67
5.1.2	Coherencia externa	80
5.1.3	Alineamiento	85
5.2	Resultados de la evaluación de los procesos del PCHP 2007-2011	87
5.2.1	Eficiencia	87
5.2.2	Apropiación	111
5.2.3	Amornización	115
5.3	Resultados de la evaluación de los resultados del PCHP 2007-2011	117
5.3.1	Eficacia	117
5.3.2	Sostenibilidad	126
5.3.3	Apropiación	129
6.	CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN	132
6.1	Conclusiones generales de la evaluación del PCHP 2007-2011	132
6.2	Conclusiones de la evaluación del diseño del PCHP 2007-2011	134
6.3	Conclusiones de la evaluación de los procesos del PCHP 2007-2011	136
6.4	Conclusiones de la evaluación de los resultados del PCHP 2007-2011	139
7.	RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN	141
7.1	Recomendaciones generales para el PCHP 2012-2016	141
7.2	Recomendaciones para el diseño del PCHP 2012-2016	142
7.3	Recomendaciones para la gestión del PCHP 2012-2016	144
8.	LECCIONES APRENDIDAS DE LA EVALUACIÓN	150



LISTADO DE ACRÓNIMOS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
CAP	Convocatoria Abierta de Proyectos
CCCEP	Consejo de Coordinación de la Cooperación Española en Perú
CMCRERP	Convenio Marco de Cooperación entre el Reino de España y la República de Perú
COMIX	Comisión Mixta Hispano Peruana
CPES	Comité Paritario de Evaluación y Seguimiento
CSE	Comité de Seguimiento de la Evaluación
DEP	Documento Estrategia País
FONCHIP	Fondo de Cooperación Hispano Peruano
MAP	Marco de Asociación País
MOGP	Manual Operativo y de Gestión del PCHP
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PCHP	Programa de Cooperación Hispano Peruano
PDCE	Plan Director de la Cooperación Española
PNCTI	Plan Nacional de Cooperación Técnica Internacional
PRODOC	Documento de formulación de los proyectos de la AECID
SINDCINR	Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación internacional No Reembolsable



LISTADO DE GRÁFICOS Y MAPAS

Gráfico I	Fases de la evaluación y principales actividades implementadas.	32
Gráfico II	Principales hitos de contexto del PCHP 2007-2011	49
Gráfico III	Volumen y porcentaje de AOD en países de América Latina.	51
Gráfico IV	Porcentaje de AOD programada y desembolsada a Perú por país cooperante.	52
Gráfico V	Principales países cooperantes y porcentaje de AOD en Perú.	53
Gráfico VI	Número de intervenciones nuevas vs. Número de intervenciones de continuación en el PCHP 2007-2011	59
Gráfico VII	Porcentaje de intervenciones por sectores de intervención.	60
Gráfico VIII	Intervenciones dirigidas al fortalecimiento de procesos institucionales vs. Intervenciones dirigidas a la mejora de la calidad de vida de las personas	61
Gráfico IX	Mapa de concentración de proyectos del PCHP 2007-2011 por departamentos.	62
Gráfico X	Porcentaje de aporte de la cooperación española al presupuesto estimado PCHP 2007-2011	63
Gráfico XI	Porcentaje de presupuesto por sectores de intervención.	64
Gráfico XII	Mapa de concentración presupuestaria del PCHP 2007-2011 por departamentos	65 y 70
Gráfico XIII	Mapa de distribución demográfica según datos del censo 2007.	71
Gráfico XIV	Mapa de IDH por Departamento (2005).	71
Gráfico XV	Mapa de Incidencia de pobreza extrema en 2007.	72
Gráfico XVI	Porcentaje de consistencia de la identificación de problemas y en la formulación de alternativas y soluciones.	75
Gráfico XVII	Porcentaje de consistencia del Marco Lógico en las intervenciones.	76
Gráfico XVIII	Porcentaje de intervenciones según la calidad de sus indicadores.	77
Gráfico XIX	Valoración de informantes clave en relación a aspectos relacionados con pertinencia del PCHP 2007-2011.	79



Gráfico XX	Valoración de informantes clave en relación a aspectos relacionados con alineamiento del PCHP 2007-2011.	86
Gráfico XXI	Flujos de financiación para los modelos de administración de los proyectos del PCHP 2007-2011.	98
Gráfico XXII	Porcentaje de intervenciones del PCHP 2007-2011 según el personal financiado por la cooperación española	104
Gráfico XXIII	Seguimiento económico según los distintos modelos de administración del PCHP 2007-2011.	109
Gráfico XXIV	Valoración de informantes clave de la evaluación en relación a aspectos relacionados con la eficiencia del PCHP 2007-2011.	111
Gráfico XXV	Valoración de informantes clave de la evaluación en relación a mecanismos para la participación de las contrapartes nacionales.	113
Gráfico XXVI	Valoración de informantes clave de la evaluación en relación a la participación de las contrapartes nacionales en la gestión y seguimiento de las intervenciones.	113
Gráfico XXVII	Valoración de informantes clave de la evaluación en relación a mecanismos para la participación de los/as destinatarios/as.	114
Gráfico XXVIII	Valoración de informantes clave de la evaluación en relación a la participación de los/as destinatarios/as en la gestión y seguimiento de las intervenciones.	115
Gráfico XXIX	Valoración de informantes clave en relación a aspectos relacionados con armonización del PCHP 2007-2011.	117
Gráfico XXX	Síntesis comparativa entre presupuesto programado, presupuesto concedido anualmente y presupuesto ejecutado (en valores absolutos USD)	119
Gráfico XXXI	Síntesis comparativa entre presupuesto programado, presupuesto concedido anualmente y presupuesto ejecutado (en valores relativos sobre los presupuestos PRODOC)	120
Gráfico XXXII	Evolución de la tasa promedio anual de ejecución presupuestaria del PCHP 2007-2011 sobre el capital concedido (asignación ordinaria + saldos + aportes extraordinario)	121
Gráfico XXXIII	Nivel de avance sobre resultados del PCHP 2007-2011 según informantes encuestados	123
Gráfico XXXIV	Valoración de informantes clave en relación a aspectos relacionados con eficacia del PCHP 2007-2011.	126
Gráfico XXXV	Porcentaje de intervenciones según grado de compromiso institucional	127
Gráfico XXXVI	Valoración de informantes clave en relación a la instalación de capacidades para generar sostenibilidad del PCHP 2007-2011.	129
Gráfico XXXVII	Valoración de informantes clave en relación a aspectos relacionados con sostenibilidad del PCHP 2007-2011.	131



LISTADO DE CUADROS

Cuadro I	Niveles de análisis y número de muestras seleccionadas para el estudio de casos de la dimensión "intervención"	28
Cuadro II	Intervenciones seleccionadas para desarrollar la fase de trabajo de campo	28
Cuadro III	Niveles de análisis, criterios y preguntas de evaluación	30
Cuadro IV	Productos del diagnóstico de evaluación	33
Cuadro V	Técnicas de recopilación de información elaboradas durante la fase de diseño de la evaluación	35
Cuadro VI	Productos de la fase de diseño de la evaluación	36
Cuadro VII	Número de informantes consultados/as durante la fase de trabajo de campo.	36
Cuadro VIII	Aplicación de técnicas de recopilación de información durante la fase de trabajo de campo.	37
Cuadro IX	Marco declaratorio internacional del PCHP 2007-2011	42
Cuadro X	Marco normativo y estratégico del PCHP 2007-2011	43
Cuadro XI	Listado de intervenciones del PCHP 2007-2011	54
Cuadro XII	Listado de intervenciones excluidas e incluidas durante la fase de ejecución del PCHP 2007-2011	56
Cuadro XIII	Clasificación de proyectos del PCHP 2007-2011 por fases de intervención.	58
Cuadro XIV	Correspondencia del PCHP 2007-2011 con Prioridades de la Cooperación Española y Objetivos Estratégicos de la Cooperación Internacional No Reembolsable (APCI, Política Nacional de CINR)	82
Cuadro XV	Correspondencia del PCHP 2007-2011 con Ejes y Objetivos Estratégicos de la Cooperación Internacional No Reembolsable (APCI, Política Nacional de CINR)	85
Cuadro XVI	Modalidades de dirección de las intervenciones del PCHP 2007-2011.	90
Cuadro XVII	Avance de ejecución presupuestaria según modelos de dirección.	91
Cuadro XVIII	Modalidades de administración de las intervenciones del PCHP 2007-2011.	92
Cuadro XIX	Avance de ejecución presupuestaria según modelos de administración.	94



Cuadro XX	Cifras absolutas y porcentuales de personal contratado con financiación del PCHP 2007-2011 y de las contrapartes, por intervención	103
Cuadro XXI	Explotación de información presupuestaria PCHP 2007-2011.	121
Cuadro XXII	Síntesis de resultados alcanzados por las intervenciones del PCHP 2007-2011.	122
Cuadro XXIII	Síntesis de resultados alcanzados por sectores de intervención del PCHP 2007-2011.	124



RESUMEN EJECUTIVO DE LA EVALUACIÓN

INFORMACIÓN GENERAL DEL PCHP 2007-2011	
TÍTULO	Programa de Cooperación Hispano Peruano 2007-2011
PRESUPUESTO TOTAL ¹	108.203.669 €
PRESUPUESTO COOPERACIÓN ESPAÑOLA	46.619.269 €
FECHAS DE EJECUCIÓN	1 de Enero 2007 – 31 de Diciembre 2011
UBICACIÓN	República de Perú / Departamentos Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huanuco, Ica, Junín, La Libertad, Lima, Loreto, Pasco, Piura, Puno y Tumbes
INSTANCIAS E INSTITUCIONES DE GESTIÓN DEL PCHP 2007-2011	Comisión Mixta Hispano Peruana Comité Paritario de Seguimiento y Evaluación del PCHP 2007-2011 Comité de Seguimiento de la Evaluación del PCHP 2007-2011 AECID APCI FONCHIP
NÚMERO DE INTERVENCIONES	32

1 Estimado a partir de la información documental presupuestaria facilitada al equipo evaluador



INFORMACIÓN GENERAL DEL PCHP 2007-2011	
EJES Y SECTORES DE INTERVENCIÓN	<p>A. EJE FORTALECIMIENTO DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA</p> <ul style="list-style-type: none">I. Sector: Gobernabilidad democrática, participación social y desarrollo institucionalII. Sector: Desarrollo rural y lucha contra el hambre <p>B. EJE COHESIÓN SOCIAL</p> <ul style="list-style-type: none">III. Sector Necesidades Sociales: Educación, salud y seguridad alimentariaIII.1 Subsector: EducaciónIII.2 Subsector: SaludIII.3 Subsector: Seguridad alimentariaIV. Sector: Cultura y desarrolloV. Sector: Género y desarrollo <p>C. EJE DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIDO</p> <ul style="list-style-type: none">VI. Sector: Crecimiento económico para la reducción de la pobrezaVII. Sector: Sostenibilidad ambiental
OBJETIVO ESTRATÉGICO GLOBAL PCHP	Complementar los esfuerzos del Perú para mejorar las condiciones de vida de su población y la promoción de oportunidades para la inclusión de los sectores en condiciones de vulnerabilidad, fortaleciendo el proceso de consolidación democrática, la cohesión social y el ejercicio de los derechos ciudadanos
OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	<p>Como Objetivo General de la evaluación se propuso extraer y sistematizar lecciones aprendidas del PCHP en ejecución y aportar recomendaciones concretas que sirvieran de insumo para el proceso de identificación, formulación, gestión y ejecución del próximo Programa Bilateral.</p> <p>Como objetivos complementarios, se pretendía:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Orientar y mejorar los procesos de identificación de contrapartes, intervenciones e instrumentos del próximo PCHP.2. Contribuir a mejorar el alineamiento y la armonización de las intervenciones del PCHP y a la transversalización efectiva de las prioridades horizontales de la cooperación española.3. Propiciar mejoras en los modelos de gestión de las intervenciones.4. Aumentar la calidad de las intervenciones del próximo PCHP.5. Extraer lecciones aprendidas que contribuyan a ampliar el aprendizaje de la organización



HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

DISEÑO

PERTINENCIA

El PCHP 2007-2011 no ha contado con un **documento específico de programación**. A defecto de ello, se han asumido como lineamientos estratégicos del programa aquellos fijados por el Documento de Estrategia País 2005-2008, y como lineamientos operativos, aquellos fijados por los Documentos de los Proyectos que lo integran –PRODOC–, así como los respectivos Planes Operativos Anuales –POA–. Siendo así, la información diagnóstica producida se limita, por un lado, a un análisis macro del que se extraen conclusiones generales en relación a la situación del país (FODA en DEP 2005-2008), y por el otro, a un descriptivo del estado de situación en un ámbito sectorial y geográfico específico para cada proyecto del PCHP. Tampoco se ha procedido al levantamiento de una línea base para el seguimiento, monitoreo y evaluación del mismo, en tanto que intervención compleja, multisectorial y geográficamente dispersa.

A nivel de los **sectores o ámbitos de intervención**, existe un adecuado nivel de **correspondencia** entre las intervenciones del PCHP 2007-2011 y las necesidades sectoriales nacionales. A nivel de su orientación geográfica, se puede afirmar que el PCHP 2007-2011 no ha focalizado sus intervenciones de manera prioritaria a las **áreas geográficas** más pobres, con excepción de Puno.

Existió una completa **correspondencia entre los objetivos** de cada uno de los proyectos del PCHP 2007-2011 y el objetivo estratégico global del mismo, así como una adecuada correspondencia el objetivo general de los proyectos y su objetivo específico.

El grado de **consistencia** de los **análisis previos a la formulación de las intervenciones** del PCHP 2007-2011 es entre aceptable y bueno para una mayoría de proyectos. Sin embargo, una quinta parte de las intervenciones presentan análisis defectuosos o no cuentan con estos análisis.

La **inserción del enfoque de género** en la identificación, formulación y ejecución de las intervenciones del PCHP 2007-2011 ha representado una gran cuenta pendiente, ya que tres cuartas partes de ellas no desarrollan ninguna actividad que aborde y desarrolle este enfoque, ni de manera específica, ni transversal.

COHERENCIA EXTERNA

Respecto a las **prioridades horizontales de la Cooperación Española**, el PCHP 2007-2011 presenta una débil incorporación efectiva en general de las prioridades horizontales, siendo las prioridades horizontales más atendidas la “lucha contra la pobreza” y la “defensa de los derechos humanos, y las prioridades de menor atención las referidas a “equidad de género”, “sostenibilidad ambiental” y “respeto a la diversidad cultural”.

Respecto de las **prioridades sectoriales**, existe un alto grado de cobertura de las intervenciones del PCHP 2007-2011 sobre los objetivos y líneas estratégicas establecidas en el DEP 2005-2008 (96%), aunque la concentración por sector es desigual. Las líneas de intervención privilegiadas en cuanto al número de intervenciones que las atienden son “Desarrollo de la Administración y buena gestión de asuntos públicos (descentralización)”, “Mejora de la calidad de la educación” y “Fortalecimiento institucional en materia de gestión de medio ambiente”.

ALINEAMIENTO

Respecto al grado de **alineamiento**, existe un alto nivel de correspondencia formal entre las intervenciones que componen el PCHP 2007-2011 y las principales líneas de política pública que el Estado peruano ha establecido como preferenciales o estratégicas de cara a la canalización de cooperación internacional no reembolsable.



HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

PROCESOS

EFICIENCIA

El PCHP 2007-2011 cuenta con tres instancias de gestión, las dos primeras de cariz político y la tercera de cariz operativo: la Comisión Mixta, el Comité Paritario de Evaluación y Seguimiento y el Comité Directivo del FONCHIP. Los tres espacios se han revelado necesarios para la toma de decisiones en relación al PCHP 2007-2011, si bien la baja periodicidad con la que se reúnen las dos primeras instancias limita su eficacia.

La gestión de las intervenciones del PCHP 2007-2011 se ha visto determinada por sus distintos modelos de dirección y de administración. La figura más empleada para la coordinación de las intervenciones del PCHP 2007-2011 es la codirección entre la cooperación española y las contrapartes peruanas-codirección nacional. Los modelos de dirección que cuentan con codirección de la AECID o del Ministerio de Educación de España, presentan un mayor porcentaje de intervenciones con avance satisfactorio: 75% en el caso de la primera y 100% en el caso de la segunda. En el otro extremo se sitúa el modelo gestionado por personal contratado por el FONCHIP, que presenta problemas en la ejecución de las dos únicas intervenciones que han ofrecido unas condiciones mínimas de evaluabilidad. El modelo de dirección liderado por las instituciones públicas peruanas, es el que muestra una mayor diversidad en cuanto a sus resultados, encontrándose un 14% de intervenciones de rendimiento satisfactorio frente al 43% de proyectos que presentan con moderados problemas de ejecución.

El análisis de los modelos de administración del PCHP 2007-2011 revela que aquellos proyectos que cuentan con equipo administrativo propio ligeramente inferior a la mitad, presentan una mayor agilidad en los procedimientos administrativos y por lo tanto un mayor nivel de avance en su ejecución presupuestaria. Por otra parte, también se puede inferir que aquellos que tienen que completar el protocolo de solicitud de gastos directos a la sede del FONCHIP en Lima, esperar su aprobación y la posterior ejecución del gasto, presentan niveles menores de avance.

Existe una adecuada correspondencia entre los presupuestos de los proyectos y su aplicación. El FONCHIP juega un papel importante en la correcta y transparente administración del PCHP 2007-2011, autorizando las transferencias y gastos, pero condicionándolos al cumplimiento de los presupuestos y a la correcta justificación económica de los mismos. El Manual Operativo y de Gestión del PCHP se ha mostrado como una base fundamental para el buen funcionamiento administrativo del PCHP 2007-2011, a pesar de necesitar la actualización de algunos procedimientos administrativos.

En relación al seguimiento del PCHP 2007-2011, se halló que este adolece de un sistema de monitoreo que permita aportar información precisa de los niveles de avance en la ejecución técnica del programa (avance sobre resultados). El proceso de seguimiento económico de las intervenciones sigue un proceso riguroso y estricto, sin embargo el seguimiento sobre cumplimiento efectivo de resultados es deficiente.

APROPIACIÓN

La participación de las contrapartes nacionales en el diseño y la gestión de los proyectos ha sido limitada, si bien se reveló suficiente respecto de su seguimiento. Por otro lado, la participación de la población beneficiaria en la identificación de las intervenciones fue reducida.



HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

RESULTADOS

EFICACIA

Las intervenciones del PCHP 2007-2011 presentan una tasa promedio de ejecución presupuestaria anual media-alta. A julio de 2011, el PCHP 2007-2011 había ejecutado el 73% de los recursos previstos en los Documentos de Proyecto. De mantenerse este promedio de ejecución de gasto en el último semestre de 2011, en agregado, el PCHP 2007-2011 habrá ejecutado a su cierre alrededor del 85% los recursos inicialmente previstos en los PRODOC.

Algo más de la mitad de los resultados de las intervenciones del PCHP 2007-2011 han conseguido avances entre moderados y satisfactorios; el resto ha encontrado serias dificultades de ejecución presupuestaria y en el acometimiento de algunos de sus resultados esperados. Los factores que dificultaron el avance de los resultados con menor cumplimiento fueron los retrasos en la identificación y formulación de las intervenciones nuevas, algunas necesarias modificaciones operadas sobre los PRODOC iniciales, y cambios y acomodamientos en las contrapartes y unidades ejecutoras y el personal responsable designado.

SOSTENIBILIDAD

Se dedujo que sobre las 23 intervenciones evaluadas, sólo 4 de ellas -el 17%- han realizado esfuerzos conscientes, específicos y demostrables para garantizar su sostenibilidad durante su ciclo de vida, ya sea porque contaron con una estrategia de sostenibilidad explícita, ya sea porque sus POAs han sido directamente los documentos operativos de la institución cuya política se ha decidido apoyar. Para el resto de intervenciones, no se ha relevado información que permita hablar de actividades completamente insertas en una lógica institucional, ni por lo tanto de resultados que ofrezcan continuidad en el tiempo más allá del período del proyecto.

APROPIACIÓN

De las 23 intervenciones evaluadas, 11 contaron con una dirección asumida directa y exclusivamente por una institución nacional; de éstas 11, 4 contaron con aportes financieros de instituciones nacionales en porcentajes superiores al 60%, lo que indica un alto grado de compromiso financiero precisamente en aquellas actividades en las que existe un protagonismo real por parte de instituciones nacionales. Además, el 80% de los proyectos del PCHP 2007-2011 desarrolló actividades directamente relacionadas con el apoyo a procesos de definición y planificación de políticas públicas, ya sea en el nivel nacional, regional o local.



CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN

GENERALES

La configuración del PCHP 2007-2011 se vio fuertemente afectada por el terremoto que asoló la costa central peruana en agosto de 2007 y por las circunstancias del contexto en las que se desarrolló la negociación de la IX Comisión Mixta Hispano Peruana: la necesidad de cumplir con los plazos exigidos desde AECID España, el cambio de gobierno en Perú y la renovación de los cargos al frente de APCI y AECID en Perú. La X Comisión Mixta Hispano Peruana, prevista para fines de 2011, presenta situaciones contextuales similares a las que afectaron a la COMIX precedente.

El PCHP 2007-2011 gozó de la suficiente flexibilidad como para cerrar o excluir proyectos que no contaran con garantías de ejecución suficientes tras su formulación; así mismo, dicha flexibilidad se manifestó en la inclusión de nuevas propuestas, durante su ciclo de vida.

Para la implementación del PCHP 2007-2011, las instancias de gestión optaron por modalidades de intervención consolidadas: proyectos y programas, en una cantidad superior al cincuenta por ciento por intervenciones de nueva creación y en un número inferior por proyectos de continuación, en segundas, terceras y hasta quintas fases de ejecución.

El PCHP 2007-2011 no fijó como estrategia de intervención la concentración sectorial ni geográfica, como lo demuestra la presencia de proyectos de siete distintos sectores de intervención en dieciséis administraciones departamentales. Tampoco priorizó en su intervención las zonas geográficas que presentaban mayor índice de pobreza y menores niveles de desarrollo humano.

DISEÑO

PERTINENCIA

El PCHP 2007-2011 ha carecido de un documento específico de formulación y por lo tanto de un marco lógico que permitiera operar un seguimiento y evaluación del mismo como una intervención unitaria. Tampoco ha contado con un diagnóstico para cada sector de intervención, limitándose la información de base empleada a aquella contenida en el DEP 2005-2008 y aquella aportada por diagnósticos de nivel proyectos; estos diagnósticos son de calidad diversa y no han contado con metodologías ni formatos de levantamiento de información homogéneos.

El PCHP 2007-2011 presenta un alto nivel de correspondencia entre sus sectores o ámbitos de intervención respecto de las necesidades sectoriales de desarrollo de la República del Perú, de las principales líneas de política nacional de cooperación internacional que el Estado peruano ha fijado, así como de las prioridades sectoriales de la Cooperación Española para el país. Sin embargo, el PCHP 2007-2011 no focalizó de manera prioritaria sus intervenciones a las áreas geográficas más pobres y tampoco incorporó adecuadamente las prioridades horizontales fijadas por el Plan Director 2005-2008.

Las intervenciones que lo componen estuvieron adecuadamente formuladas en base al enfoque de marco lógico, con manifiestas debilidades en lo referido a la construcción de indicadores funcionales.



CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN

PROCESOS

EFICIENCIA

A pesar de que la coexistencia de varios modelos de codirección se puede afirmar que en tres de ellos, la codirección operativa es asumida por el/la representante de la cooperación española, mientras que la codirección nacional asume un papel más político, de apoyo en las decisiones estratégicas y de planificación, pero permaneciendo más apartado de la ejecución de la intervención. Por otro lado, las codirecciones nacionales de varias intervenciones se han visto afectadas por la alta volatilidad de los cargos en las instituciones públicas peruanas, generando desajustes en los proyectos afectados.

La administración del PCHP 2007-2011 es operada y controlada de una u otra manera por el FONCHIP, entidad que representa el auténtico brazo administrativo del PCHP 2007-2011. Es la institución beneficiaria de las subvenciones, que o bien administra directamente o bien transfiere los fondos a los proyectos. Gracias al trabajo que desarrolla el FONCHIP, se puede afirmar que existe una adecuada correspondencia entre los presupuestos de los proyectos y su aplicación. No obstante el FONCHIP representa una unidad de gestión paralela, lo que aleja la operación del PCHP de los lineamientos de la Declaración de París, en los que se recomienda el uso de los sistemas y procedimientos propios de los países socios.

En la gestión de personal se han detectado procedimientos adecuados en relación a la selección de personal y a la existencia de espacios de planificación y seguimiento al interior de cada proyecto, no así a nivel de programa. Sin embargo, también se han constatado un número reducido de irregularidades en las situaciones contractuales de trabajadores/as y se ha echado en falta la existencia de manuales de funciones en los proyectos. Por otro lado, la introducción de la figura del/a responsable de programa en el organigrama de las oficinas técnicas de cooperación de la AECID desde 2008, y por otro lado, problemas detectados en los flujos de comunicación entre el personal de la OTC de Perú, provocaron situaciones de aislamiento y de compartimentación de programas y proyectos.

Se ha detectado como principal fortaleza de gestión el seguimiento de la ejecución financiera de las actividades y, como gran debilidad, el seguimiento técnico relacionado con la medición del avance en el cumplimiento de resultados de las intervenciones.

ARMONIZACIÓN

A pesar de existir espacios de concertación y coordinación generales y puntuales entre las actuaciones del PCHP y otras intervenciones de cooperación en el país, existen aún lagunas de armonización que deben ser corregidas de cara al óptimo ordenamiento de la cooperación, y que implican al conjunto de actores nacionales e internacionales.



CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN

RESULTADOS

EFICACIA

El PCHP 2007-2011 presenta un cumplimiento de resultados y de ejecución presupuestaria que resulta moderadamente satisfactorio. En lo tocante a avance de resultados por intervenciones, existen desiguales niveles de avance; para una tercera parte de éstas, habría bajos niveles de ejecución y resultados cuyo cumplimiento estaría comprometido.

SOSTENIBILIDAD

Para una mayoría de intervenciones del PCHP la cuestión de la sostenibilidad no ha sido abordada de manera prioritaria sobre la propia ejecución de las mismas, y no se disponen de garantías efectivas que permitan asegurar la continuidad de procesos y la perdurabilidad de los resultados alcanzados. Ha existido sin embargo una importante apropiación en cuanto a procesos de trabajo y a contenidos de política y legislación en los diferentes niveles administrativo-territoriales.

OTROS HALLAZGOS

En lo relativo a la oferta de capacitación del PCHP 2007-2011 se ha constatado el importante volumen que representa en términos de fondos, y a la vez la escasa atención específica prestada al diseño, gestión, seguimiento y evaluación específicos para un componente que resulta fundamental en lo que a generación de conocimiento, capacidades y procesos de desarrollo humano se refiere.



RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN

GENERALES

La programación del próximo PCHP debe mostrarse coherente con las directrices y decisiones estratégicas que se deriven del Marco de Asociación País, particularmente aquellas relacionadas con el alineamiento con el Plan Nacional de Desarrollo (Plan Bicentenario), con la incorporación de la gestión orientada a los resultados nacionales y con la complementariedad con otros actores de la cooperación internacional en el Perú.

El periodo que concluye se caracterizó por el elevado volumen de intervenciones y la dispersión sectorial y geográfica. Siendo así, el reto que debe de afrontar el PCHP 2012-2016 es el de la concentración buscando optimizar los recursos y aumentar el impacto del programa.

Se estima conveniente que, para la elección de las modalidades de intervención del próximo PCHP, se realice un estudio detallado de las capacidades administrativas y técnicas efectivas con las que se cuenta, de los criterios y condiciones necesarias para la implementación de cada una de ellas -de las nuevas y de las consolidadas- y que a partir de ahí, se proceda a la selección.

Sería asimismo deseable que la atención de situaciones coyunturales, como las emergencias, no fueran gestionadas desde un espacio de cooperación de carácter programático-estructural como el PCHP y se utilicen por el contrario instancias, canales de financiación y modalidades de intervención adaptadas a las características que requieren este tipo de actuaciones.

DISEÑO

PERTINENCIA

Sería recomendable que el PCHP 2012-2016 contara con un documento macro de formulación, acorde con el MAP, que ofreciera un marco general con el que deban de ser coherentes los proyectos que lo integren, y que incorpore elementos de diseño que permitan su seguimiento y evaluación como intervención con lógica unitaria y sistémica.

De cara a la identificación de intervenciones para el ejercicio 2012-2016, parece conveniente realizar un trabajo más profuso de diagnóstico de necesidades en el país, utilizando toda la información estadística disponible a nivel nacional y territorial, y que esta misma exigencia se traslade al nivel de las intervenciones específicas. Este proceso de identificación debería de realizarse una vez que el nuevo gobierno esté instalado.

Es necesario que en la fase de diseño del PCHP y de cada una de sus intervenciones se generen baterías de indicadores de calidad y operables, y que se refieran tanto a la ejecución presupuestaria, como a los procesos institucionales generados, como al cumplimiento de actividades y de resultados.

Se deben fortalecer los procesos de capacitación al personal directivo y técnico de las intervenciones del PCHP de manera a garantizar la inserción del enfoque basado en derechos, incluyente de dimensiones como el género, la diversidad cultural y la interculturalidad, la sostenibilidad ambiental y la participación de los colectivos y personas de los contextos de intervención en la identificación, diseño, gestión, seguimiento y evaluación de actividades.

COHERENCIA EXTERNA

Es imprescindible fortalecer la incorporación de las prioridades horizontales, y esto ya desde la realización de los estudios diagnósticos previos a las intervenciones, la construcción de indicadores apropiados y también desde el levantamiento de las líneas de base para el seguimiento de los resultados esperados.



RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN

PROCESOS

EFICIENCIA

Sería recomendable que las instituciones gestoras del PCHP 2012-2016 redujeran la amplia gama de modelos de gestión desplegadas en las intervenciones durante el periodo anterior, optando por las modalidades más exitosas o/y por aquellas modalidades que concuerden mejor con su enfoque de la cooperación al desarrollo. Además de mejorar la eficiencia del programa, ello contribuiría a consolidar un estilo de cooperación que resulte perfectible y reconocible entre la oferta de cooperación existente en el país. En cualquier caso, el liderazgo en la gestión debería de ser asumida por las instituciones del país socio.

En relación a los procesos de planificación operativa, parece conveniente que todos los sectores de intervención incluidos en el PCHP 2012-2016 cuenten con un ciclo de planificación sincronizado. Por otra parte debería tenderse hacia una adecuación más realista de los cronogramas al contexto de ejecución, ello evitará tener niveles de sub-ejecución durante las primeras fases de instalación de las intervenciones, y también evitará ejecuciones forzadas en los últimos trimestres de cada año, y sobre todo en el último año de vida del programa.

Se estima conveniente que, de cara a la ejecución del próximo PCHP, el FONCHIP mantenga su rol en la administración y seguimiento económico-financiero de las intervenciones. En el caso de que desde la APCI y la AECID se decida promover un mayor alineamiento con los sistemas y procedimientos del país, el papel del FONCHIP debería de ir disminuyendo. No obstante, este proceso debería realizarse de manera gradual y debería sustentarse sobre una hoja de ruta definida ya desde el comienzo del ciclo de programación 2012-2016. A la vez se propone el monitoreo de las intervenciones cuya administración no depende del FONCHIP, para estudiar su funcionamiento y valorar el paulatino alineamiento del programa con el sistema administrativo de las instituciones públicas peruanas.

En relación a la gestión de personal, se recomienda la generación de manuales y reglamentos que recojan las funciones y relaciones laborales de cada puesto de trabajo y que permita evitar solapamientos, así como la conciliación de los contratos de trabajo con las características de las responsabilidades.

Para la OTC de la AECID en Perú, se recomienda la formulación e implementación de una estrategia de comunicación interna, la creación de espacios mejorados de planificación, seguimiento, intercambio de experiencias y reflexión en el PCHP 2012-2016, y el desarrollo de la mediación como instrumento de gestión de personal.

Es preciso implementar un nuevo sistema de seguimiento en el programa, lo que supone la revisión de los espacios, instrumentos y prácticas de seguimiento.

APROPIACIÓN

Para mejorar la apropiación desde el próximo PCHP, habría que velar por que el aporte de la AECID al presupuesto de cada intervención no sea en ningún caso mayoritario en relación a la contribución de las contrapartes nacionales, y por que éstas cuenten con una real inserción institucional de actividades y procesos al interior de la institución.

OTRAS RECOMENDACIONES

Se debería fortalecer los procesos evaluativos referentes al PCHP y sus intervenciones, asegurando para todos ellos la realización de evaluaciones intermedias y finales.



1

INTRODUCCIÓN

El presente informe recoge los resultados de la evaluación externa del Programa de Cooperación Hispano Peruano 2007-2011, financiado y ejecutado principalmente por la AECID, la APCI e instituciones públicas peruanas y que adicionalmente ha contado con la participación de instituciones privadas españolas con y sin ánimo de lucro.

La evaluación se ha llevado a cabo entre los meses de junio y agosto de 2011 y el periodo objeto de análisis abarcó desde noviembre 2006, mes en el que se celebró la IX Comisión Mixta Hispano Peruana de Cooperación hasta julio 2011, fecha de la realización del trabajo de campo.

1.1 ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN

En el marco de las actividades previstas por la Oficina Técnica de Cooperación de AECID en Perú para el año 2010, se contemplaba la elaboración de un Plan de Evaluación del Programa Bilateral Hispano-Peruano 2007-2011. Estaba previsto que este Plan se desarrollase en dos niveles: uno general desde el que se abordaría la evaluación del PCHP y otro, más específico, desde el que se evaluarían las intervenciones concretas que lo componen. El presente informe de evaluación se corresponde con el primero de estos dos niveles.

A finales del 2010 venció la IX Comisión Mixta Hispano Peruana que regula el Programa de Cooperación entre los dos países para el período 2007-2010. Sin embargo, razones de diversa índole relacionadas con el ciclo político de Perú, con retrasos en el inicio de muchos de los proyectos que la componen; así como durante su propia ejecución, con cambios en la planificación estratégica de AECID a raíz del nuevo Plan Director, entre otros, hicieron necesario prorrogar el actual período de ejecución hasta diciembre del 2011. En este contexto, el Marco Anual de Resultados de la Programación Operativa 2010 realizada por la OTC Perú,



contemplaba como Meta 6 en el Objetivo de Medio Plazo 2 (OMP2) el “Elaborar el Plan de Evaluación del Programa Bilateral Hispano-Peruano (PCHP)”.

Por otro lado, a lo largo del 2011 la OTC de Perú debe proceder a la planificación estratégica de un nuevo período de intervención 2012-2015. De acuerdo al Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, la renovación de acuerdos con Perú se hará a través del denominado Marco de Asociación, en cuya preparación la OTC de Perú tendrá un papel fundamental. Este Marco de Asociación “...es capaz de incorporar los resultados de desarrollo esperados, los recursos previstos y los mecanismos necesarios para la rendición de cuentas, sobre la base de un diálogo con todos los actores implicados”². El Marco de Asociación también otorga “... mayor protagonismo a nuestros socios de desarrollo, encuadrando claramente la actuación de la cooperación española en sus propias estrategias nacionales de lucha contra la pobreza” y aproximándolo a las directrices de las Declaraciones de Accra y París “...se enfrenta al reto de concentrar esfuerzos en aquellos sectores en los que podemos ser más eficaces”. La elaboración del Marco de Asociación está prevista para el segundo semestre de 2011.

En base a lo expuesto, se volvía indispensable y prioritario para la planificación de intervenciones del nuevo período, contar con información relevante, entre otros aspectos, sobre los resultados que se han alcanzado en el período anterior, los sectores en los que se ha logrado mayor eficacia, la extracción de lecciones aprendidas sobre las relaciones con nuestros principales socios de desarrollo, las dificultades encontradas en el proceso, etc.

Con estos antecedentes y en el contexto de finalización del presente ciclo de cooperación y de planificación del siguiente, se consideraba un momento oportuno para la realización de una evaluación del Programa de Cooperación Hispano Peruano 2007-2011, que permitiera extraer lecciones de lo actuado para alimentar la reflexión sobre cómo deberán ser las intervenciones en el próximo ciclo. La evaluación no surgió por tanto de un mandato reglamentario o normativo, sino de la propia iniciativa de la OTC Perú de cara a una mejora de su desempeño.

2 DGPOLDE [Ed.] Metodología para el establecimiento de Marcos de Asociación País, Madrid, 2010.



1.2 OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

Tal y como se define en uno de los documentos metodológicos fundamentales de la cooperación española, la evaluación es aquella *“herramienta orientada a mejorar la planificación, fortalecer las capacidades de las entidades involucradas en la gestión de las intervenciones y facilitar la participación y concertación entre todos los actores implicados”*, orientándose en sus medios y productos hacia los principios de la “filosofía de evaluación” de la Cooperación Española: participación, aprendizaje e incorporación de lecciones de la experiencia, utilidad, y transparencia³.

Como **Objetivo General** de la evaluación (Anexo I) se propuso extraer y sistematizar lecciones aprendidas del PCHP en ejecución y aportar recomendaciones concretas que sirvieran de insumo para el proceso de identificación, formulación, gestión y ejecución del próximo Programa Bilateral.

Como **objetivos complementarios**, se pretendía:

- Orientar y mejorar los procesos de identificación de contrapartes, intervenciones e instrumentos del próximo PCHP.
- Contribuir a mejorar el alineamiento y la armonización de las intervenciones del PCHP y a la transversalización efectiva de las prioridades horizontales de la cooperación española.
- Propiciar mejoras en los modelos de gestión de las intervenciones.
- Aumentar la calidad de las intervenciones del próximo PCHP.
- Extraer lecciones aprendidas que contribuyan a ampliar el aprendizaje de la organización

3 MAEC-SECI [Ed.]. **Manual de gestión de evaluaciones de la Cooperación Española**, Madrid, 2007, p.20 y 21.



2

METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA EVALUACIÓN

2.1 ENFOQUE Y DIMENSIONES DE ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN

En los TdR de la evaluación se planteaba la existencia de dos categorías o dimensiones de análisis en las últimas evaluaciones desarrolladas a programas de cooperación bilaterales en los que interviene la AECID:

- Una dimensión superior, de análisis general, que podríamos denominar **“DIMENSIÓN PROGRAMA”**
- y otra inferior, relativa al estudio de un número de proyectos seleccionados, o **“DIMENSIÓN INTERVENCIÓN”**.

En dicho documento se señala también que estas evaluaciones habitualmente se desarrollan con un ENFOQUE DE PROYECTO, es decir centrando especialmente su atención en el análisis de la “dimensión intervención” y relegando a un segundo plano, en ocasiones carente de contenido, el de la “dimensión programa”, por lo que con frecuencia las conclusiones obtenidas en estas evaluaciones no han sido extrapolables, ni aplicables a la “dimensión programa”.

Con estos antecedentes, el CSE estimó conveniente realizar una evaluación del PCHP 2007-2011 con un **ENFOQUE DE PROGRAMA**, centrando la atención del estudio en el análisis general del PCHP 2007-2011 y teniendo en cuenta además, que está prevista la implementación de evaluaciones específicas para la mayoría de los proyectos que forman parte del PCHP 2007-2011

El equipo evaluador detectó dos importantes limitaciones, identificadas en el diagnóstico de evaluación levantado durante la fase inicial del trabajo, para la implementación de la evaluación con un enfoque de programa:



- Existe un importante déficit de documentación de la “dimensión programa”, ya que únicamente se cuenta con las Actas de la Comisión Mixta, las de los Comités Paritarios de Seguimiento y Evaluación del PCHP 2007-2011, además de la legislación y documentos estratégicos y de planificación de la cooperación peruana y española.
- Como se analizará con más detenimiento en este informe, el PCHP 2007-2011 no está estructurado como una intervención de cooperación al uso, toda vez que no cuenta con un documento específico de formulación, ni por lo tanto con un marco lógico estructurado sobre una batería de indicadores que permitan operar una evaluación del mismo, entendido el PCHP 2007-2011 como una intervención unitaria.

Por otra parte, el diagnóstico preliminar realizado como uno de los primeros productos del proceso evaluador, confirmaba la existencia de una adecuada base documental referente al diseño, los procesos y resultados de los proyectos que se integran en el PCHP 2007-2011.

Con estos precedentes, el equipo evaluador propuso una evaluación con ENFOQUE DE PROGRAMA, centrándose en la dimensión superior –“programa”-, pero descendiendo necesariamente al estudio de los proyectos –“dimensión intervención”- con el fin de identificar aspectos críticos comunes que pudieran ser relevantes para la dimensión superior. En la “dimensión programa” no existió selección de muestras, analizándose el conjunto de la documentación y desarrollando diversas técnicas de recopilación de información con el universo de informantes clave, tal y como se señala en el anexo VI.

Para el análisis de la dimensión “intervención” el equipo evaluador formuló unos criterios y variables⁴ para la selección representativa de los estudios de caso a desarrollar en los tres niveles de análisis: diseño, procesos y resultados. Tras la aplicación de los criterios de selección, la muestra inicial para los estudios de caso de la “dimensión intervención” quedó conformada de la siguiente manera⁵:

4 Ver Anexo VII. Criterios y variables para la selección de estudios de casos de las intervenciones del PCHP 2007-2011

5 El listado completo de intervenciones seleccionadas como muestras para los estudios de casos de la dimensión “intervención” en los tres niveles de análisis, aparece detallada en el Anexo VIII.



Cuadro I . Niveles de análisis y número de muestras seleccionadas para el estudio de casos de la “dimensión intervención”.

NIVEL DE ANÁLISIS	NÚMERO DE MUESTRAS SELECCIONADAS PARA EL ESTUDIO DE CASOS DE LA DIMENSIÓN “INTERVENCIÓN”	UNIVERSO DE LA DIMENSIÓN “INTERVENCIÓN”
DISEÑO	23 intervenciones	32 intervenciones
PROCESOS	8 intervenciones	32 intervenciones
RESULTADOS	8 intervenciones	32 intervenciones

Atendiendo a los criterios anteriormente mencionados y a la valoración del CSE, los ocho proyectos seleccionados para su evaluación durante la **fase de trabajo de campo** fueron:

Cuadro II . Intervenciones seleccionadas para desarrollar la fase de trabajo de campo.

INTERVENCIÓNES SELECCIONADAS PARA LA FASE DE TRABAJO DE CAMPO
<ol style="list-style-type: none">1. PRODER, Programa de Descentralización y Reforma del Estado de la República del Perú.2. Apoyo a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional para implementar un Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable.3. Desarrollo y fortalecimiento del Turismo Rural Comunitario TRC en el Perú.4. Desarrollo de la Educación Bilingüe Intercultural en la Amazonía con énfasis en la participación de las comunidades indígenas y en la región Loreto.5. Fortalecimiento del Ministerio de Educación para el desarrollo de la Educación inclusiva en el Perú - PRODIES.6. Fortalecimiento institucional del Sector Salud en Loreto y Tumbes.7. Proyecto Araucaria XXI-Nauta: Fortalecimiento de las capacidades locales para mejorar la gestión del medio ambiente en la provincia de Nauta.8. Plan de Rehabilitación Integral del Centro Histórico de la Ciudad de Lima. OTCH y P.P.

2.2 NIVELES DE ANÁLISIS, CRITERIOS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

Tomando como referencia los TdR de la evaluación, los manuales de metodología de evaluación de la Cooperación Española I⁶ y II⁷ y las recomendaciones acerca de la Eficacia de la

6 MAE-SECIPI & IUDC-UCM [Eds.]. **Metodología de evaluación para la cooperación Española I**, Madrid, 1998.

7 MAE-SECIPI [Ed.]. **Metodología de evaluación para la Cooperación Española II**, Madrid, 2001.



Ayuda⁸, el equipo evaluador atendió los siguientes **criterios de valor**: pertinencia, coherencia externa, alineamiento, eficiencia, eficacia, sostenibilidad, apropiación y armonización.

Los **niveles de análisis** de la información desarrollados durante el proceso evaluador fueron:

- **Nivel de diseño**: Abarcando el análisis de la formulación y planificación del PCHP 2007-2011, determinando las brechas entre el “deber ser” y la formulación real del programa, con la finalidad de validarlas y/u orientar alternativas de diseño.
- **Nivel de procesos**: Estudiando los procesos puestos en marcha con el PCHP 2007-2011 y las intervenciones que la conforman, cómo han funcionado en el contexto en el que se desarrollan y en el periodo que nos ocupa, con el fin de comprenderlos, validarlos y/o proponer modificaciones en la gestión de la siguiente fase de ejecución. Se analizaron específicamente los modelos de gestión, financiación y administración del programa y sus intervenciones, así como la gestión del personal.
- **Nivel de resultados**: Analizando el alcance y grado de consecución de los resultados del programa hasta la fecha de estudio.

Hay que tener en cuenta que por indicaciones del CSE, la evolución **profundizó** más **en los dos primeros niveles de análisis: diseño y procesos**.

Preguntas clave de la evaluación:

Para la definición de las preguntas de evaluación, la OTC de AECID en Perú llevó a cabo una primera ronda de consultas a los principales actores involucrados en la evaluación del PCHP 2007-2011 -instituciones contraparte, codirectores/as de proyectos, personal de AECID España, de la OTC Perú, del Fondo de Cooperación Hispano Peruano, de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional y de otras instituciones involucradas-, a fin de conocer sus motivaciones y determinar sus necesidades informativas al respecto.

Los TdR de la evaluación recogieron el fruto de este proceso participativo: 52 preguntas agrupadas en los tres niveles de análisis descritos previamente. Tomando en cuenta las dimensiones del trabajo encomendado, el equipo evaluador revisó, ajustó y modificó las preguntas en la Matriz de Evaluación⁹ con la finalidad de ofrecer una mayor viabilidad al proce-

⁸ Declaración de París sobre eficacia de la ayuda al desarrollo, 2005 y Programa de Acción de Accra, 2008.

⁹ Anexo II. Matriz de evaluación.



so evaluador. Estos cambios fueron validados por el Comité de Seguimiento de la Evaluación del PCHP 2007-2011.

En el siguiente cuadro se detallan las preguntas empleadas en la presente evaluación clasificadas por criterios y niveles de análisis.

Cuadro III. Niveles de análisis, criterios y preguntas de la evaluación.

NIVELES DE ANÁLISIS	CRITERIOS	PREGUNTAS DE EVALUACIÓN
DISEÑO	PERTINENCIA	1. ¿El PCHP y las intervenciones que lo componen parten de estudios diagnósticos previos? En el caso de que existan, ¿conducen con los objetivos del PCHP y con los de sus intervenciones?
		2. ¿El PCHP y sus intervenciones se corresponden con las prioridades de desarrollo del Perú –a nivel nacional, regional y local-?
		3. ¿El PCHP y cada uno de los proyectos que lo conforman cuentan con una adecuada formulación según el enfoque de marco lógico?
		4. ¿El PCHP y los proyectos que lo componen cuentan con una estrategia de género, presupuesto, actividades e indicadores específicos de género?
	COHERENCIA EXTERNA	5. ¿Son coherentes las intervenciones con los documentos estratégicos de AECID (Plan Director, Estrategias Sectoriales, DEP)?
	ALINEAMIENTO	6. ¿El PCHP y los proyectos que lo componen se encuentran alineados con las estrategias y políticas del Estado peruano en los sectores de intervención? ¿Se articulan el PCHP y sus proyectos a las planificaciones de las instituciones públicas peruanas?



NIVELES DE ANÁLISIS	CRITERIOS	PREGUNTAS DE EVALUACIÓN
PROCESOS	EFICIENCIA	<p>7. ¿Cuál es el modelo de gestión del PCHP y cuáles son los de sus proyectos? ¿Cuál es la relación entre los distintos modelos de gestión de los proyectos y los resultados obtenidos por cada uno de ellos?</p> <p>8. ¿Funcionan correctamente las estructuras y procedimientos de administración y gestión de personal en el PCHP y en sus proyectos?</p> <p>9. ¿Se está llevando a cabo un seguimiento periódico del PCHP y de sus proyectos? ¿El seguimiento del PCHP y sus proyectos asegura una mejora continua de los mismos –PCHP e intervenciones-?</p>
	APROPIACIÓN	<p>10. ¿De qué manera están participando las contrapartes nacionales del PCHP y de las intervenciones que lo componen en su diseño, gestión, seguimiento y evaluación?</p> <p>11. ¿De qué manera están participando los/as destinatario/as del PCHP y de sus intervenciones en su diseño, gestión, seguimiento y evaluación?</p>
	ARMONIZACIÓN	<p>12. ¿Coordina el PCHP y sus proyectos con otras acciones de la cooperación internacional en el mismo sector de intervención y en la misma zona de ejecución? ¿Se aprovechan las posibles sinergias que se pueden establecer entre estos programas y la intervención? ¿Existe duplicidad de la ayuda?</p>
	EFICACIA	<p>13. ¿Se está alcanzando el cumplimiento del objetivo específico del PCHP y de sus proyectos?, ¿Se han alcanzado los resultados previstos en el PCHP y en las intervenciones que lo componen?, ¿Qué factores facilitaron / dificultaron su cumplimiento?</p>
	SOSTENIBILIDAD	<p>14. ¿Los resultados del PCHP y de sus intervenciones son sostenibles económica e institucionalmente?</p>
RESULTADOS	APROPIACIÓN	<p>15. ¿Se puede hablar de de apropiación de procedimientos y de generación de institucionalidad en las intervenciones del PCHP?</p>



2.3 FASES DE LA EVALUACIÓN

La evaluación final siguió las etapas formuladas en la propuesta técnica enviada por el equipo evaluador a la entidad contratante durante el mes de mayo de 2011.

El trabajo se articuló en las siguientes **etapas**¹⁰:

- a. Estudio de Gabinete
 - i. Diagnóstico de la evaluación
 - ii. Diseño de la evaluación
- b. Trabajo de campo.
- c. Análisis de la información y redacción del informe final.

Gráfico I. Fases de la evaluación y principales actividades implementadas.

GABINETE				TRABAJO DE CAMPO				INFORME DE EVALUACIÓN			
DIAGNÓSTICO DE EVALUACIÓN		DISEÑO DE EVALUACIÓN		TRABAJO DE CAMPO				INFORME DE EVALUACIÓN			
Acuerdo metodológico	Productos diagnósticos	Análisis documental	Diseño herramientas campo	Briefing	Aplicación herramientas evaluación	Análisis documental	Debriefing	Contraste de información	Sistematización	Redacción informe	Retroalimentación

A. ESTUDIO DE GABINETE (13 DE JUNIO – 3 DE JULIO 2011):

Desde la tercera semana de junio de 2011 se mantuvo contacto con los/as delegados/as de la AECID en el Comité de Seguimiento de la Evaluación del PCHP 2007-2011, con quienes se convinieron aspectos metodológicos, se esbozó un primer cronograma de trabajo y se facilitó al equipo evaluador el acceso a documentación del PCHP 2007-2011 y las intervenciones que lo componen, para que ésta pudiese ser analizada.

La fase de estudio de gabinete contó a su vez con dos etapas, desarrolladas en el siguiente orden: diagnóstico y diseño de la evaluación.

¹⁰ Ver Anexo III. Cronograma y plan de trabajo de la evaluación.



i. DIAGNÓSTICO DE LA EVALUACIÓN:

Durante las primeras semanas que duró la fase de gabinete se levantó un diagnóstico (Anexo IX) con la finalidad de obtener información que permitiera delimitar pertinentemente el objeto de estudio y el alcance de la evaluación, así como valorar la evaluabilidad del mismo.

El estudio arrojó los siguientes productos:

Cuadro IV. Productos del diagnóstico de evaluación.

PRODUCTOS DEL DIAGNÓSTICO DE EVALUACIÓN
a. Organigrama y funciones de las instancias de gestión del PCHP 2007-2011: Comisión Mixta Hispano Peruana, Comité Paritario de Seguimiento y Evaluación del PCHP 2007-2011.
b. Presupuesto general del PCHP 2007-2011 y por sectores de intervención.
c. Mapas de concentración presupuestaria y de intervenciones del PCHP 2007-2011.
d. Listado de proyectos del PCHP 2007-2011.
e. Listados documentales (dimensión programa y dimensión proyectos).
f. Criterios y variables para seleccionar casos de estudio para la fase de trabajo de campo.
g. Análisis de evaluabilidad del PCHP 2007-2011.

El estudio permitió identificar las principales **limitaciones y potencialidades de la evaluabilidad del programa**, algunas de las cuales pasamos a detallar a continuación:

- Las preguntas de evaluación inicialmente expuestas en los TdR tuvieron que ser reformuladas para permitir una mayor evaluabilidad del programa. Se redujo el número de preguntas y se revisó la formulación de otras con la finalidad de adecuarlas a los niveles de análisis y al objeto de estudio.
- El PCHP 2007-2011 no está estructurado como una intervención de desarrollo al uso: no cuenta con un documento de formulación, ni con un marco lógico que ofrezca una batería de indicadores que permitan una evaluación del Programa como una lógica de intervención unitaria.



- Hay un importante déficit de documentación referente a la dimensión de análisis “programa”, lo que limitó el estudio de los tres niveles de análisis: diseño, procesos y resultados.
- Existe una adecuada base documental referente al diseño, procesos y resultados de la dimensión de análisis “intervención”.
- La evaluación contó con limitaciones temporales que han obligado a reducir la fase de diseño de la evaluación y a adelantar la fase de trabajo de campo.
- El PCHP 2007-2011 presenta unas características que dificultan pero no impiden su evaluabilidad.

ii. DISEÑO DE LA EVALUACIÓN:

Desde la segunda semana de junio el equipo evaluador inició el diseño de la matriz de evaluación, sintetizando y reduciendo el número de preguntas propuestas en los TdR y proponiendo la formulación de otras con la finalidad de adecuarlas a los niveles de análisis y al objeto de estudio.

Durante toda esta fase se mantuvo una dilatada negociación en torno a aspectos metodológicos con el CSE del PCHP 2007-2011. Una vez acordadas las opciones metodológicas para implementar la evaluación del programa, el equipo evaluador emprendió el análisis de fuentes documentales seleccionadas (Anexo V): legislación, documentos estratégicos y programáticos, formulación, líneas de base, planificaciones, informes de seguimiento, memorias anuales, publicaciones generadas y otros documentos.

Se diseñó un listado de los principales agentes críticos del programa y de los proyectos seleccionados para el estudio de los casos, que fueron validados por el Comité de Seguimiento de la Evaluación y los/as responsables de las intervenciones.

Durante esta fase se diseñaron las técnicas de recopilación de información que fueron aplicadas en la fase de trabajo de campo¹¹ y que aparecen detalladas a continuación:

11 En el Anexo X aparecen los modelos de las herramientas de recopilación de información empleadas durante la fase de trabajo de campo



Cuadro V. Técnicas de recopilación de información elaboradas durante la fase de diseño.

INFORMANTES CLAVE DE LA DIMENSIÓN PROGRAMA	
TÉCNICAS	MODELOS
Entrevista Semiestructurada	Personal directivo AECID Perú, APCI y FONCHIP
Cuestionario	Personal directivo AECID Perú y FONCHIP
INFORMANTES CLAVE DE LA DIMENSIÓN INTERVECIÓN	
TÉCNICAS	MODELOS
Entrevista Semiestructurada	Personal directivo de las intervenciones
	Personal de las instituciones contrapartes
	Personal técnico de las intervenciones
Grupo focal	Personal técnico de las intervenciones
	Titulares de derechos de las intervenciones
Cuestionario	Personal directivo de las intervenciones y de las instituciones contrapartes
Lista de chequeo relacionadas con los niveles de análisis: diseño, procesos y resultados	Intervención

Por último, a lo largo de la última semana de junio se cerró el cronograma de la fase de trabajo de campo.

Los principales productos obtenidos durante la fase de diseño de la evaluación se encuentran resumidos en el siguiente cuadro:



Cuadro VI. Productos de la fase de diseño de la evaluación.

PRODUCTOS DE LA FASE DE DISEÑO DE LA EVALUACIÓN
a. Matriz de evaluación.
b. Muestras seleccionadas para los estudios de caso de los tres niveles de análisis (diseño/procesos/resultados).
c. Herramientas de recogida de información.
d. Plan de trabajo y cronograma de trabajo de campo.
e. Listado de informantes clave de la evaluación.

B. TRABAJO DE CAMPO (4 DE JULIO – 1 DE AGOSTO 2011):

El 7 de julio 2011 se llevó a cabo la reunión inicial de la fase de trabajo de campo (briefing), en la que participó el CSE, personal de la OTC de la AECID en Lima y de la APCI, y en la que se abordaron asuntos relacionados con el alcance, la metodología de la evaluación, así como se ultimaron los detalles de la planificación de las visitas a las intervenciones seleccionadas para su estudio.

Para el trabajo de campo se implementaron las herramientas de recopilación de información diseñadas en la etapa anterior (cuadro VIII), coherentes con la versión final de la matriz de la evaluación. Durante la primera semana se entrevistaron a los/as informantes clave del PCHP 2007-2011, para dedicar las siguientes semanas al estudio del diseño, los procesos y resultados de las ocho intervenciones seleccionadas para el trabajo de campo (Cuadro II). El número final de informantes clave consultados/as durante la fase de trabajo de campo ascendió a 138 (Cuadro VII), de los que una sexta parte correspondió a informantes de la dimensión de análisis “programa” y el resto a la dimensión de análisis “intervención” (Anexo IV).

Cuadro VII. Número de informantes consultados/as durante la fase de trabajo de campo.

INFORMANTES CONSULTADOS/AS	Nº
Nº de informantes dimensión “programa”	21
Nº de informantes dimensión “intervención”	117
TOTAL	138



A continuación se presenta la información cuantitativa relativa a la aplicación de las herramientas de recopilación de información durante el trabajo de campo, detalladas por el perfil de los agentes clave consultados y por dimensiones de análisis.

Cuadro VIII. Aplicación de técnicas de recopilación de información durante la fase de trabajo de campo.

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS "PROGRAMA"						
PERFIL INFORMANTES / TECNICA DE RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN	Personal AECID		Personal FONCHIP		Otros informantes	TOTAL
Entrevista	9		3		3	21
Cuestionario	2					2
% respuesta a cuestionario	29%		0%		No aplica	25%
DIMENSIÓN DE ANÁLISIS "INTERVENCIÓN"						
PERFIL INFORMANTES / TECNICA DE RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN	Personal directivo	Personal contrapartes	Equipo técnico intervenciones	Beneficiarios	Otros informantes	TOTAL
Entrevista	16	13	5	13		47
Grupo focal		7	6		1	14
Cuestionario	8	8				16
% respuesta a cuestionario	32%	32%	No aplica	No aplica	No aplica	32%
	Intervención					
Lista de chequeo	23					23

Como conclusión del trabajo de campo, se celebró un grupo de evaluación con delegados/as las entidades integrantes del Comité de Seguimiento y del FONCHIP, en el que se discutió sobre algunos de los aspectos más destacables del PCHP 2007-2011 a juicio del equipo evaluador.



Al finalizar el periodo de trabajo de campo se llevó a cabo una reunión de devolución de información (debriefing) con el Comité de Seguimiento de la Evaluación del PCHP 2007-2011 y personal de la AECID, APCI y FONCHIP.

C. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN Y REDACCIÓN DEL INFORME DE EVALUACIÓN (2 DE AGOSTO A 9 DE NOVIEMBRE 2011):

El análisis de la información y la redacción de la primera versión del informe se iniciaron el 2 de agosto, enviándose la primera versión del informe de evaluación el día 1 de septiembre al CSE del PCHP 2007-2011. La OTC de la AECID en Lima y la APCI revisaron el documento y realizaron aportes en dos ocasiones y se culminó el 9 de noviembre con la versión final del informe de evaluación.



3

CONDICIONANTES Y LÍMITES DE LA EVALUACIÓN

El proceso evaluador se vio condicionado por las siguientes limitaciones:

■ TEMPORALES:

Teniendo en cuenta la magnitud de la presente evaluación, el equipo evaluador estima ajustados los tiempos previstos para la implementación de la misma. Los tiempos destinados para la fase de estudio de gabinete y redacción del informe final fueron particularmente reducidos, más si cabe cuando se compara la diversidad de trabajos realizados con los tiempos disponibles para dichas fases.

■ MOMENTO DE EVALUACIÓN:

Si bien estaba previsto realizar la evaluación con varios meses de anticipación, el momento seleccionado coincidió con una serie de hitos que condicionaron el trabajo: por un lado el contexto de cambio institucional en Perú, por otro la coincidencia con el periodo estival y las vacaciones de personal expatriado de la AECID y finalmente, la celebración de las fiestas patrias de Perú en fechas destinadas para la fase de trabajo de campo. No obstante, la tarea evaluativa se desarrolló en la fase de cierre del programa, lo que puede permitir el uso de la información generada para la mejora de los procesos de programación del PCHP 2012-2016.

■ PLAN DE EVALUACIONES:

Como se ha citado con anterioridad, la OTC de la AECID Perú planteó la implementación de un plan de evaluaciones para realizar en momentos distintos, en primer lugar una evaluación del PCHP 2007-2011 y posteriormente evaluaciones de las intervenciones que lo componen. El equipo evaluador estima que se hubiera optimizado el presente ejercicio de evaluación si se hubiera invertido la planificación prevista y se hubieran desarrollado en primer lugar las



evaluaciones de los proyectos, de esta manera éstas habrían resultado apreciables insumos para el presente trabajo.

■ **NEGOCIACIÓN METODOLÓGICA:**

Hay que añadir también que durante las dos primeras semanas de la fase de diseño de la evaluación, la negociación entre el equipo evaluador y los miembros AECID del CSE acerca de la metodología más adecuada para llevar a cabo la evaluación, dificultó la dedicación del equipo evaluador a tareas propias de la fase de diseño, como la revisión, el análisis documental y el diseño de las herramientas de trabajo de campo.

■ **DISPONIBILIDAD, ACCESO E INTERÉS DE AGENTES CRÍTICOS EN LA EVALUACIÓN:**

En general, existió una excelente disposición de los/as agentes críticos/as contactados/as para consultas y solicitudes de información específica. No obstante, no se pudo tener acceso a todos/as ellos/as. En ocasiones se tuvo que adaptar la agenda de trabajo a la disponibilidad de los/as distintos/as informantes clave. Por último, la reducida respuesta obtenida a los cuestionarios¹² aplicados en la evaluación, además de resultar sorprendente, supuso una limitación añadida. A pesar de ello, y reconociendo el sesgo que puede provocar la aplicación parcial de esta herramienta metodológica, el equipo evaluador ha querido presentar la información obtenida mediante la sistematización de los cuestionarios destinados a los/as responsables de las intervenciones, por estimar que aportan información cualitativa valiosa.

■ **DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN DOCUMENTAL:**

A la ya comentada ausencia de información documental referente a la dimensión “programa”, hay que añadir que no toda la información requerida de los proyectos estuvo disponible o completa, o que cierta información relevante existente no fue trasladada con oportunidad, específicamente informes de seguimiento técnico y económico de las intervenciones, lo que generó una dificultad añadida para la evaluación del cumplimiento de los resultados del PCHP 2007-2011. No obstante, existió en todo momento una excelente disponibilidad del Comité de Seguimiento de la Evaluación para consultas y solicitudes de información general.

12 La respuesta obtenida a los cuestionarios aplicados en la evaluación fue de un 25% entre el personal directivo de AECID Perú y FON-CHIP y un 32% entre los/as responsables de proyecto y directivos/as de contrapartes nacionales.



■ VALORACIÓN DE LAS LIMITACIONES ENCONTRADAS:

Las limitaciones descritas en el presente apartado, particularmente la ausencia de una evaluación intermedia del PCHP 2007-2011 y de evaluaciones de las intervenciones que lo conforman, el déficit de información documental referente a la dimensión “programa”, así como la falta de información de seguimiento de algunos proyectos y la limitación de los tiempos previstos para la implementación de la evaluación, si bien no han impedido el ejercicio evaluativo, sí lo han condicionado en buena medida.



4

DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE EVALUACIÓN

4.1 CONTEXTO Y EVOLUCIÓN DEL PCHP 2007-2011

4.1.1 Marco normativo y estratégico del PCHP 2007-2011

El **Convenio Marco de Cooperación entre el Reino de España y la República de Perú** es el marco general que rige las relaciones de cooperación entre estos dos países. Se firmó el 6 de julio de 2004 *“con el objeto 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”*¹³. Por ende es el convenio que rige sobre el PCHP 2007-2011, aunque éste cuenta además con una serie de documentos clave de ámbito nacional e internacional que completan su marco normativo y estratégico:

Cuadro IX. Marco declaratorio internacional del PCHP 2007-2011.

ACUERDOS Y DECLARACIONES INTERNACIONALES

- Declaración del Milenio (Cumbre del Milenio, Nueva York, septiembre 2000)
- Declaración de Roma (I Foro Alto Nivel sobre Armonización de la Ayuda, Roma, febrero 2003)
- Declaración de París (II Foro Alto Nivel sobre Armonización y Alineamiento, París, febrero y marzo 2005)
- Agenda de Acción de Acra, (III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, Acra, septiembre de 2008)

13 Convenio Marco de Cooperación entre el Reino de España y la República de Perú, Madrid, 2004.



Cuadro X. Marco normativo y estratégico del PCHP 2007-2011

MARCO NORMATIVO Y ESTRATÉGICO NACIONAL	
REPÚBLICA DE PERÚ	
MARCO NORMATIVO PERUANO	MARCO ESTRATÉGICO PERUANO
<ul style="list-style-type: none"> Decreto Legislativo n° 719 – Ley de Cooperación Técnica Internacional Ley de Creación de la APCI La Política Nacional de cooperación Técnica Internacional, septiembre 2006 	<ul style="list-style-type: none"> Plan Anual de Cooperación Técnica Internacional 2006 Plan Anual de Cooperación Técnica Internacional 2007-2008 Plan Anual de Cooperación Técnica Internacional 2009 Plan Anual de Cooperación Técnica Internacional 2010
REINO DE ESPAÑA	
MARCO NORMATIVO ESPAÑOL	MARCO ESTRATÉGICO ESPAÑOL
<ul style="list-style-type: none"> Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo 1998 Ley General de Subvenciones, 38/2003 Real Decreto 794/2010 por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional 	<ul style="list-style-type: none"> Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 DEP (Documento Estrategia País) Perú 2005-2008 PACI (Plan Anual de Cooperación Internacional)

Si bien en el presente informe no se va proceder a la descripción cada uno de estos documentos, es necesario apuntar algunos elementos de dos de ellos por la influencia que han ejercido sobre la planificación del PCHP 2007-2011:

- La política nacional de Cooperación Técnica Internacional de la República del Perú
- El II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008

La **Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional**, es el documento que marca los ejes estratégicos a los que la Cooperación Internacional No Reembolsable debe de alinearse para complementar las labores del Estado peruano y con el que debía de concordar el PCHP 2007-2011. Los cuatro ejes estratégicos del PNCTI son:

1. “La seguridad humana, mediante el desarrollo de una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo. Asimismo, al asegurar el acceso universal al agua



potable, saneamiento y servicios e infraestructura básica; y al eliminar toda clase de exclusión y discriminación.

2. *La institucionalidad, al lograr un Estado democrático, transparente y eficiente, al garantizar el acceso universal a la justicia y asegurar la paz y al apoyar el proceso de descentralización.*
3. *El desarrollo humano, al asegurar el acceso universal a una educación de calidad y al mejorar la salud y nutrición de la población para garantizar una vida activa y saludable.*
4. *La competitividad sostenible, vía la promoción de la competitividad nacional y al asegurar oportunidades laborales justas para todos, al garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, al desarrollar la ciencia y tecnología en el país y al fortalecer la integración del Perú al mercado mundial.”¹⁴*

Por su parte el **II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008**, es el documento estratégico de “*planificación cuatrienal que determina las líneas generales y directrices básicas, señalando objetivos y prioridades y avanzando los recursos presupuestarios indicativos para ese periodo*”¹⁵. El III PDCE, que fomentaba el cambio de una política de ayudas a una política de desarrollo, otorgó al Perú el estatus de país prioritario para la cooperación española, lo cual se corroboró en el documento de Estrategia País 2005-2008.

4.1.2 Instancias de coordinación, seguimiento y evaluación del PCHP 2007-2011

COMISIÓN MIXTA:

La Comisión Mixta es la instancia política de coordinación de más alto nivel, está formada por una delegación de cada uno de los países y se reúne cuatrienal o quinquenalmente, alternativamente en Perú y España.

Cuenta con las siguientes **funciones**:

- a. *“Promover y evaluar las relaciones de cooperación entre ambos países, así como formular y proponer a las Partes nuevos ámbitos y modalidades de cooperación, teniendo en cuenta las estrategias, prioridades y lineamientos de desarrollo establecidos por las Partes.*
- b. *Aprobar el Programa de Cooperación Hispano-Peruano y el Acuerdo de financiación no reembolsable correspondiente, que contendrá la programación plurianual de la cooperación entre ambas Partes, en formato de documentos de proyecto según metodología de la AECl.*

14 Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional, Lima, 2006.

15 III Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, Madrid, 2005.



- c. *Evaluar el desarrollo del Programa y los proyectos que se ejecuten en el marco de los acuerdos adoptados por la Comisión Mixta para el período.*
- d. *Establecer subcomisiones a fin de abordar con carácter específico y especializado aspectos de la cooperación bilateral, regulando su funcionamiento.*
- e. *Establecer mecanismos complementarios para la mejor coordinación y/o ejecución de las acciones emprendidas en el marco de la cooperación bilateral.*
- f. *Supervisar la adecuada observancia y cumplimiento del presente Convenio, formulando y elevando a las Partes las recomendaciones que consideren pertinentes.*
- g. *Aprobar los instrumentos que se consideren necesarios para su mejor funcionamiento.*
- h. *Acordar el mecanismo de gestión aplicable”¹⁶.*

La Comisión Mixta de Cooperación que acordó el PCHP 2007-2011 se reunió el 22 de noviembre de 2006, en la ciudad de Lima.

COMITÉ PARITARIO DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO:

El Comité Paritario de Evaluación y Seguimiento es el mecanismo de seguimiento y evaluación del Programa, proyectos y acciones comprendidas en el CMCRERP, en el marco de los acuerdos adoptados por la Comisión Mixta.

El CPES está formado por un mínimo de dos representantes de alto nivel de cada una de las administraciones de Cooperación Internacional de los dos países, y tienen a su cargo las siguientes funciones:

- a. *“Evaluar la evolución del Programa y los proyectos de cooperación en curso, aprobados por la Comisión Mixta.*
- b. *Adoptar las decisiones que correspondan en relación a la ejecución del Programa de Cooperación Hispano-Peruano y de los proyectos que lo conforman.*
- c. *Tomar las providencias necesarias a efectos de asegurar la disponibilidad y habilitación por ambas Partes de los recursos requeridos para la ejecución del Programa y proyectos de cooperación.*
- d. *Evaluar los resultados de los proyectos en ejecución y/o los ejecutados con vistas al mayor rendimiento de las actividades emprendidas en el marco de este Convenio.*
- e. *Formular a las Partes sus recomendaciones para la mejor ejecución del Programa y proyectos”.*

16 Convenio Marco de Cooperación entre el Reino de España y la República de Perú, Madrid, 2004.



El CPES se reunió dos veces durante el periodo de ejecución del PCHP 2007-2011, la primera a mitad del ciclo del programa, la IX reunión del CPES celebrada en febrero 2009 y la segunda durante la X reunión del CPES, con fecha febrero 2011, ambas en la ciudad de Lima.

COMITÉ DIRECTIVO DEL FONCHIP:

El **Comité Directivo del FONCHIP** está formado por un representante de la APCI, uno de la AECID y por el director del FONCHIP, los dos primeros forman la Secretaría Técnica del FONCHIP. Se reúne semanal o quincenalmente para llevar un seguimiento del PCHP, particularmente los administrativos y es en este espacio donde se toman buena parte de las decisiones operativas del PCHP.

4.1.3 Instituciones responsables de la gestión del PCHP 2007-2011

Las instituciones responsables de la gestión del PCHP 2007-2011 son:

- La **AECID** (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), es una entidad de Derecho Público adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECI). La AECID es el órgano de gestión de la política española de cooperación internacional al desarrollo.
- La **APCI** (Agencia Peruana de Cooperación Internacional), es un organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores. Es el ente rector de la cooperación técnica internacional no reembolsable.

Estas dos instituciones se apoyan en el **FONCHIP** (Fondo de Cooperación Hispano Peruano), una asociación privada sin fines de lucro regida por las leyes peruanas, y constituida de mutuo acuerdo entre las instituciones españolas y peruanas de cooperación. La máxima autoridad del FONCHIP es la Junta de Representantes y está formada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la APCI por parte peruana y por la Embajada de España y la AECID en Perú por parte española. Nació con la finalidad de contribuir a la ejecución de etapas anteriores PCHP y durante el periodo 2007-2011 ha jugado fundamentalmente un papel de administración y control de los fondos del programa. Esta institución es la beneficiaria de la mayor parte de las subvenciones provenientes de fondos AECID y destinadas a las inter-



venciones del PCHP 2007-2011¹⁷, mantiene abiertas cuentas bancarias por cada subvención recibida y, o bien la administra directamente, o bien transfiere la financiación a las cuentas bancarias de los proyectos.

4.1.4 Evolución del PCHP 2007-2011

El PCHP 2007-2011 se vio condicionado por una serie de hitos de índole natural, política y administrativa que marcaron su contexto en el inicio y durante su periodo de ejecución.

La X Comisión Mixta que da origen al PCHP 2007-2011, se llevó a cabo el 22 de noviembre de 2006. El proceso de negociación de la COMIX y la toma de decisiones relacionada con la selección de las intervenciones a incluir en el nuevo periodo que se abría del programa de cooperación hispano peruano, se vio afectada por factores de índole político y administrativo. En primer lugar, tan solo tres meses antes se había producido un cambio al frente del gobierno de la República de Perú, lo que había generado la remoción de buen número de cargos al frente de las administraciones públicas peruanas, y entre ellas, la dirección ejecutiva de la APCI. Por su parte la AECID había nombrado y trasladado a principios de octubre una nueva coordinadora general para su OTC con sede en Lima. Las máximas autoridades de las dos instituciones responsables de canalizar la oferta y la demanda de la cooperación del PCHP 2007-2011 estaban recién instaladas, lo mismo que la mayoría de las autoridades ministeriales, que acababan de asumir sus cargos. Por otra parte el Perú no contaba con un Plan Nacional de Desarrollo, aunque disponía del denominado “Acuerdo Nacional”, que define las 32 políticas de Estado y que por lo tanto, constituía un marco general con el que la cooperación internacional debía alinearse. Estas circunstancias marcaron decididamente el nacimiento del programa y su evolución posterior.

Durante el primer año de ejecución y mientras la mayoría de los equipos de consultores y equipos técnicos se encontraban en pleno proceso de formulación de las intervenciones, se produjo el terremoto que afectó a Ica, Piura, Chincha, Cañete, Yauyos, Haytará y Castrovirreyna. Este fue un hecho de enorme relevancia para el programa, ya que por un lado el CCCEP acordó incluir entre las zonas prioritarias del DEP a uno de los departamentos más afectados –Ica-, por otro lado España decidió la concesión de fondos adicionales para la reconstrucción de las zonas afectadas, se resolvió que se canalizaran desde el PCHP y por último,

17 Únicamente tres intervenciones del PCHP 2007-2011 no canalizan sus subvenciones por el FONCHIP: Apoyo a la Defensoría del Pueblo, Hospital Santa María del Socorro de Ica y el Fortalecimiento de la gestión institucional del INC.



se solicitó a aquellas intervenciones que se encontraban en proceso de diseño, que volvieran la mirada hacia las zonas afectadas por el sismo.

En el transcurso de 2008, se produjeron las elecciones generales en España, en las que el Partido Socialista Obrero Español renueva su mandato, por lo que, a efectos de nuestro estudio, se puede hablar de un periodo de continuidad en la política española de cooperación internacional. Durante el periodo de ejecución del PCHP 2007-2011 la alta rotación de autoridades y mandos superiores y la aún débil institucionalización de procesos en la administración pública peruana, afectó a la ejecución de las intervenciones del programa. Por su parte, la Cooperación Española se encontraba inmersa en un proceso de normalización de sus cuadros técnicos a nivel internacional, llevado a cabo entre el segundo semestre de 2007 y el primero de 2008; las reivindicaciones del personal expatriado de Perú y de otras Oficinas Técnicas de Cooperación -principalmente directores/as de proyecto y técnicos- en el sentido del reconocimiento de derechos laborales, supusieron una interrupción en las actividades programadas y derivaron finalmente en la creación de la figura laboral de los/as Responsables de Programa. La incorporación de responsables de programa se dio en marzo del 2008 y la de responsables de proyectos, en mayo del 2008.

La IX Reunión del Comité Paritario de Evaluación y Seguimiento se desarrolla en febrero de 2009 y en ella se decide la exclusión de tres proyectos que no habían superado el proceso de formulación, así como la finalización del programa de asistencias técnicas, creado para facilitar el pago del personal laboral expatriado, y que perdía su razón de ser una vez concretado el proceso de regularización laboral de dicho personal. Por otra parte se decidió la inclusión de otras intervenciones, y la revisión de otras seis que presentaban dificultades en el avance de su ejecución. En este mismo mes, se aprobó por el Consejo de Ministros español el nuevo Plan Director de la Cooperación Española para el periodo 2009-2012.

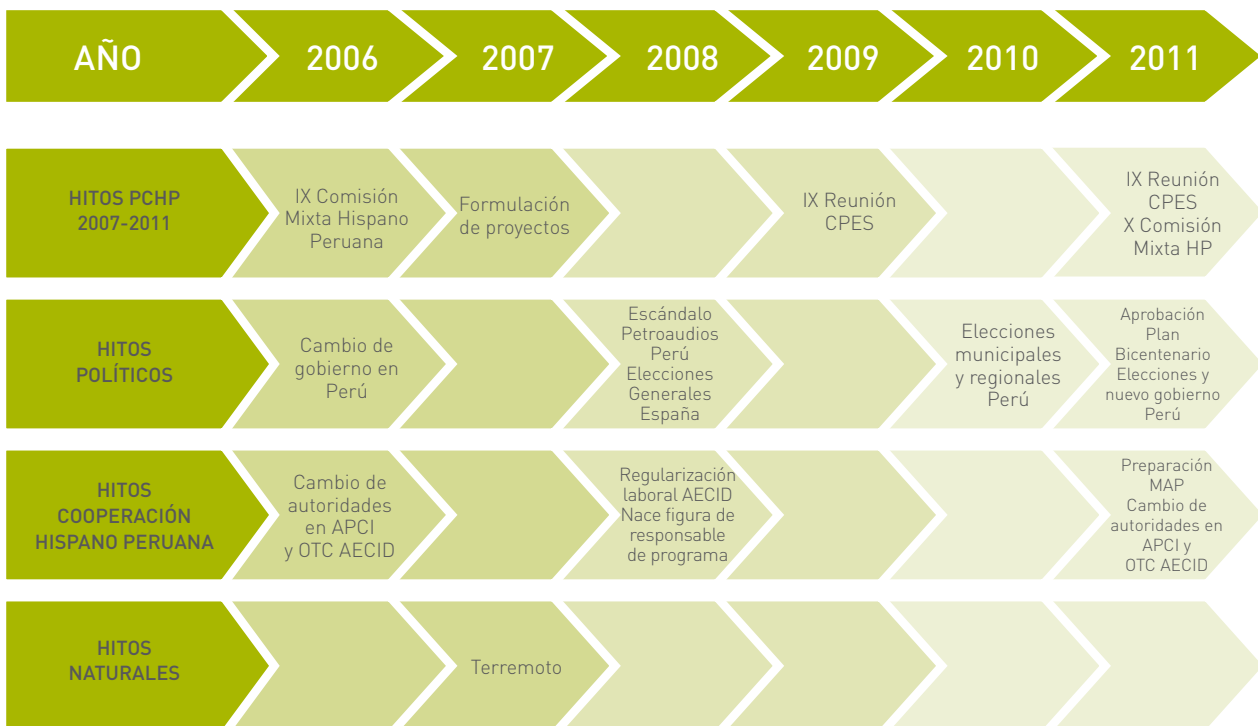
En el año 2010 se llevaron a cabo las elecciones municipales y regionales en Perú, de las que salieron nuevas autoridades que asumieron sus cargos políticos a principios de 2011. Por otro lado en este año vencía la Comisión Mixta y estaba prevista la celebración de una nueva reunión para programar la siguiente fase del PCHP, pero motivos de índole político-institucional y la necesidad de ampliar el plazo de ejecución de algunas intervenciones, hicieron que se prolongue el periodo de vigencia de la COMIX hasta diciembre 2011.

Durante el presente año se aprobó el Plan Bicentenario, el documento que recoge la planificación nacional de desarrollo del Perú para los próximos diez años. A su vez se produjo un nuevo proceso electoral en Perú, que ha derivado en cambio de gobierno y de cuadros direc-



tivos en las instituciones públicas peruanas. Por su parte España también vivirá un proceso electoral antes de que finalice el año. En febrero 2009 se desarrolló la X reunión del CPES que alcanzó entre otros acuerdos: la licitación de la evaluación del PCHP 2007-2011 y la creación de un Comité de Seguimiento de la evaluación compuesto por personal de la APCI y la AECID en Lima. Desde el punto de vista de la cooperación española en Perú, el 2011 es además el año de la preparación del MAP, que conlleva la negociación entre actores de la cooperación española, posteriormente con las instituciones públicas peruanas y finalmente se compartirá información con otros donantes internacionales. Es también el año de la negociación de la X Comisión Mixta que dará inicio a un nuevo PCHP. Para esta negociación, se pueden observar ciertos paralelismos con el periodo objeto de estudio, la presencia de dos cargos recién incorporados al frente de la APCI y de la OTC de la AECID en Perú y la instalación de un nuevo gobierno en el Perú.

Gráfico II. Principales hitos de contexto del PCHP 2007-2011.





4.2 CARACTERIZACIÓN DEL PCHP 2007-2011

4.2.1 Contexto de la AOD en Perú en el periodo de formulación del PCHP 2007-2011

Se pretende describir de manera sucinta en qué situación se encontraba el Perú en lo referido a sus niveles de desarrollo y a la Ayuda Oficial al Desarrollo cuando se formuló el PCHP 2007-2011, de manera a poder dimensionar la importancia de este instrumento.

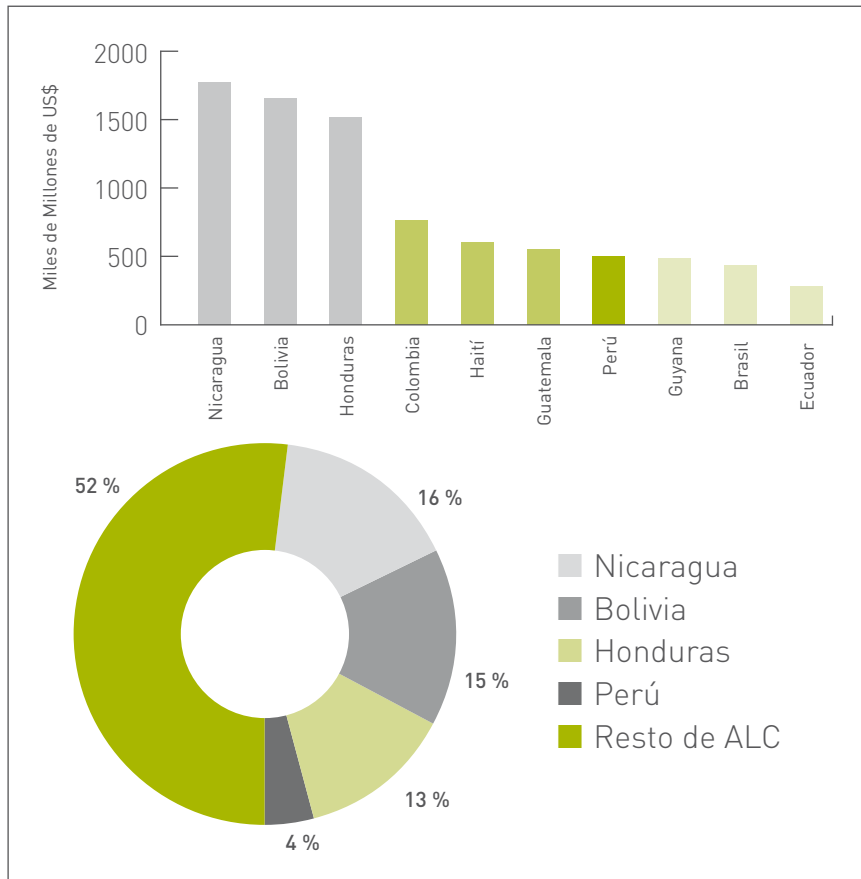
Hasta el año 2008, fecha en que se inicia la ejecución efectiva del PCHP 2007-2011, el Perú estaba considerado como país de renta media baja. Dado el crecimiento del PBI per cápita desde el 2003 en adelante y de acuerdo a los datos del Banco Mundial, el país pasó a la condición de renta media alta: alcanzó en el 2008 un ingreso nacional bruto per cápita de USD 3.990, lo que le colocaba ligeramente por encima del límite inferior (USD 3.856) y el límite superior (USD 11.905) de los países denominados de renta media alta. Si bien el Perú está más próximo al límite inferior, al haberlo superado dejó la condición anterior.

Desde fines de los noventa el flujo anual recibido como AOD por el país ha oscilado alrededor de los USD 450 millones. Según datos de la APCI¹⁸, el país en 2007 recibía el 4% de la ayuda mundial destinada a América Latina y el Caribe, siendo el séptimo país receptor, por detrás de Nicaragua, Bolivia, Honduras, Colombia, Haití y Guatemala.

18 APCI (2008), Cifras de la Cooperación Internacional No Reembolsable, Situación y Tendencias 2007-2008, <http://www.apci.gob.pe/noticias/attach/Presentacion%20Cifras%20CINR%202007-2008-27-05-2010.pdf>



Gráfico III. Volumen y porcentaje de AOD en países de América Latina.



Fuente: Base de datos de la OCDE, Elaboración: APCI

La ayuda española en 2007 frente a la AOD mundial hacia el Perú:

España era en 2007 el primer país donante en relación a **ayuda oficial bilateral**, representando su ayuda el 30% de la programada y casi el 40% de la desembolsada.



Gráfico IV. Porcentaje de AOD programada y desembolsada a Perú por país cooperante.

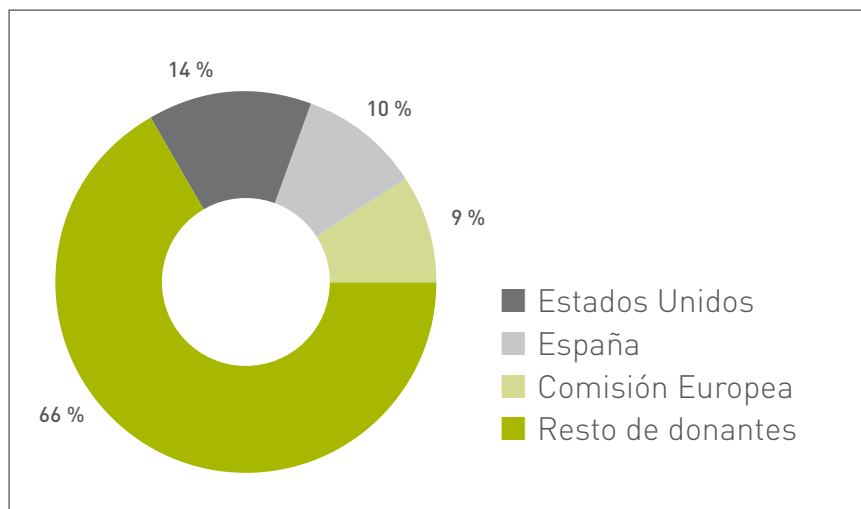
PAÍS COOPERANTE	PORCENTAJE	
	PROGRAMADO	DESEMBOLSADO
Alemania	17,5	5,3
Bélgica	0,3	0,1
Brasil	0,0	0,0
Canadá	1,1	5,2
Corea del Sur	1,0	1,4
España	30,0	38,9
Estados Unidos de América	23,7	20,1
Finlandia	0,5	0,9
Francia	0,3	0,4
Holanda	0,2	0,2
Italia	8,3	10,9
Japón	0,4	0,1
México	0,0	0,0
Portugal	0,0	0,0
República Checa	0,0	0,0
Suecia	0,8	0,9
Suiza	3,3	4,2
Unión Europea	12,4	11,4
TOTAL GENERAL	100,0	100,0

Fuente: MIPCI-SIGO, 3 de diciembre de 2009. Elaboración: APCI

Respecto a la **AOD total**, España era en 2007 el segundo donante, aportando un 10% sobre el total.



Gráfico V. Principales países cooperantes y porcentaje de AOD en Perú.



Fuente: Base de datos DAC, OCDE; Elaboración: APCI

Importancia relativa del PCHP 2007-2011:

En 2007, el monto total de cooperación oficial bilateral española era de 124.156.195 dólares¹⁹, lo que representaba prácticamente el 30% de la cooperación bilateral total.

Para el mismo año, el PCHP 2007-2011 que se encontraba en su año de formulación, tenía previsto desembolsar 17.232.951 dólares²⁰, lo que representaba el 13% de la cooperación bilateral española y el 4% de la AOD mundial programada hacia el Perú.

4.2.2 Volumen y concentración de intervenciones del PCHP 2007-2011

4.2.2.1 Intervenciones del PCHP 2007-2011

El Programa de Cooperación Hispano Peruano 2007-2011 cuenta con 32 intervenciones agrupadas en tres ejes y siete sectores de intervención (Cuadro XI).

¹⁹ Según datos APCI

²⁰ Según datos FONCHIP

**Cuadro XI. Listado de intervenciones del PCHP 2007-2011.**

LISTADO DE INTERVENCIONES PERTENECIENTES AL PCHP 2007-2011
A. EJE FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA
I. SECTOR GOBERNALIDAD DEMOCRÁTICA, PARTICIPACIÓN SOCIAL Y DESARROLLO INSTITUCIONAL:
1. Fortalecimiento del desempeño de las funciones representativas, legislativas y de control del Congreso de la República del Perú
2. Apoyo a la Defensoría del Pueblo en la implementación y generalización de un Sistema de Supervisión de Políticas Públicas en Educación y Salud con enfoque de derechos a nivel nacional
3. Programa de Descentralización y Reforma del Estado en la República del Perú
4. Apoyo a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional para implementar un Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable.
5. Apoyo al Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo para la Implementación de mecanismo de prevención y resolución de conflictos laborales.
6. Culminación del registro de víctimas de la violencia en los departamentos de Junín, Huánuco y Pasco de Perú
7. Agencia Peruana de Cooperación APCI. Cooperación triangular y Sur/Sur (CAP)
8. Proyecto Campaña por un Voto Informado. Jurado Nacional de Elecciones (CAP)
II. SECTOR DESARROLLO RURAL Y LUCHA CONTRA EL HAMBRE
9. Programa de Apoyo a la Pesca artesanal, la acuicultura y el manejo sostenible del ambiente
10. Red de Centros de Formación Técnica en el área rural
11. Desarrollo y Fortalecimiento del Turismo Rural comunitario en el Perú
12. Apoyo al Ministerio de Agricultura para la consolidación de intervenciones de producción de cultivos de agroexportación para la mejora de la actividad productiva y la prevención de cultivos de uso ilegal, en zonas de selva.
B. EJE - COHESION SOCIAL
III. SECTOR NECESIDADES SOCIALES: EDUCACION, SALUD Y SEGURIDAD ALIMENTARIA
Sub Sector: Educación
13. Escuelas Taller de restauración de Lima, Cusco, Arequipa y Colca.
14. Desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe en la Amazonía con énfasis en la región Loreto con participación de las comunidades indígenas.
15. Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Educación del Perú: Programa de alfabetización y educación Básica de adultas PAEBA Perú- Fase II



LISTADO DE INTERVENCIONES PERTENECIENTES AL PCHP 2007-2011

16. Fortalecimiento del Ministerio de Educación para el desarrollo de la Educación inclusiva en el Perú - PRODIES

Sub Sector: Salud

17. Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Salud – Loreto y Tumbes.

18. Hospital Santa María del Socorro – Ica

IV. SECTOR CULTURA Y DESARROLLO:

19. Plan de Rehabilitación Integral del Centro Histórico de la Ciudad de Lima. OTCH y Proyectos Piloto.

20. Plan de Rehabilitación Integral del Centro Histórico de Cusco. OTCH y Proyectos Piloto

21. Plan de Rehabilitación Integral del Centro Histórico de Arequipa. OTCH y Proyectos Piloto

22. Plan de Rehabilitación Integral del Centro Histórico de la Ciudad de Huamanga. OTCH y Proyectos Piloto

23. Proyecto Integral Patrimonio Cultural Valle del Colca

24. Fortalecimiento Gestión Institucional del INC del Perú

25. Desarrollo integral de Yucay, Cusco

26. Apoyo a la Gestión de la Red de Centros Culturales y Red de Centros Históricos

V. SECTOR GÉNERO Y DESARROLLO:

27. Apoyo al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, para la implementación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer, el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual y el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades.

C. EJE- DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIDO

VI. SECTOR CRECIMIENTO ECONÓMICO PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA:

28. Apoyo a la Promoción del empleo digno en el marco del Programa MI Empresa del Ministerio de Trabajo

29. Alianza público privada para el desarrollo y fortalecimiento institucional provincia de Acobamba

VII. SECTOR MEDIO AMBIENTE:

Sector: Medio Ambiente

30. Proyecto Integral Araucaria XXI Noroeste: Conservación y Desarrollo Sostenible de la Reserva de la Biosfera del Noreste.

31. Proyecto Araucaria XXI-Nauta: Fortalecimiento de las capacidades locales para mejorar la gestión del medio ambiente en la provincia de Nauta

32. Gestión Integral de la Cuenca Binacional Catamayo Chira.



La composición del programa sufrió modificaciones durante los cinco años de ejecución: cuatro proyectos no lograron superar el proceso de formulación, motivo por el que fueron excluidos en la IX reunión del Comité Paritario de Evaluación y Seguimiento, celebrada en febrero de 2009; en el mismo período, se incorporaron a su vez nueve proyectos nuevos (Cuadro XII).

Entre las intervenciones apartadas, cabe mencionar el Programa de Asistencias Técnicas, citado anteriormente. Los otros tres proyectos no superaron la fase de formulación, demostrando el insuficiente interés y grado de apropiación de las instituciones públicas peruanas sobre estas propuestas.

En cuanto a las incorporaciones se deben fundamentalmente a tres motivos, citados por orden cronológico: el primero, motivado por la decisión de apoyar a las zonas afectadas por el terremoto²¹ de agosto de 2007; el segundo derivado de una mayor disponibilidad de financiación de la cooperación española programada para el 2010 y el tercero, que hace referencia específicamente a la inclusión del "PRODIES", fue motivado por la existencia de un saldo de la ejecución del proyecto "PAEBA", que venían ejecutando los Ministerios de Educación de Perú y España y que había finalizado en el año 2009.

Cuadro XII. Listado de intervenciones excluidas e incluidas durante la fase de ejecución del PCHP 2007-2011.

LISTADO DE PROYECTOS EXCLUIDOS DEL PCHP 2007-2011	LISTADO DE PROYECTOS INCLUIDOS EN EL PCHP 2007-2011
1. Fortalecimiento de la defensa del asegurado	1. Culminación del registro de víctimas de la violencia en los departamentos de Junín, Huanuco y Pasco de Perú.
2. Programa de Asistencias Técnicas	2. Agencia Peruana de Cooperación Internacional. Cooperación triangular y Sur/Sur.
3. Creación de un sistema de protección y supervisión de los derechos de los pueblos indígenas en la Defensoría del Pueblo del Perú.	3. Proyecto campaña por un voto informado. Jurado Nacional de Elecciones.

21 Tras el terremoto se incluyó el proyecto "Apoyo a la reconstrucción del Hospital Santa María del Socorro, Ica" y se incrementaron los presupuestos de los siguientes proyectos que contaron con extensión de actividades: "Propesca", "Turural", "Red de Centros de Formación Técnica en el área rural" y "Proder".



LISTADO DE PROYECTOS EXCLUIDOS DEL PCHP 2007-2011	LISTADO DE PROYECTOS INCLUIDOS EN EL PCHP 2007-2011
4. Registro, difusión y fortalecimiento de la cultura de la población Yagua.	4. Escuela taller de restauración Valle del Colca.
	5. Fortalecimiento del Ministerio de Educación para el desarrollo de la educación inclusiva en el Perú – PRODIES.
	6. Hospital Santa María del Socorro – Ica.
	7. Fortalecimiento de la gestión institucional del INC – Perú.
	8. Desarrollo integral de Yucay, Cusco.
	9. Alianza público privada para el desarrollo y fortalecimiento institucional de la provincia de Acobamba.

Fuente: Acta de Comisión Mixta y Acta de Comité Paritario de Evaluación y Seguimiento.

4.2.2.2 Caracterización de las intervenciones

El PCHP 2007-2011 está formado por 32 intervenciones, agrupadas en 3 ejes y 7 sectores de intervención. A continuación abordaremos algunos elementos de su caracterización general.

Es destacable que casi la mitad de los proyectos del PCHP 2007-2011 son segundas, terceras e incluso cuartas fases de intervenciones de anteriores programas (Gráfico VI y Cuadro XIII). En cuanto a las intervenciones “nuevas”, encontramos algunas propuestas por instituciones públicas peruanas²², otras motivadas por el terremoto y finalmente algunas que la Cooperación Española estaba especialmente interesada en desarrollar.

22 Intervenciones “nuevas” propuestas por instituciones públicas peruanas: Las que forman parte de los programas “Gobernabilidad Democrática”, “Desarrollo Rural” y “Crecimiento Económico”.

Intervenciones “nuevas” motivadas por el terremoto: “Hospital de Santa María del Socorro, Ica”.

Intervenciones “nuevas” propuestas por la AECID: Las que forman parte del programa “Cultura y Desarrollo” y los proyectos: “Alianza público privada para el desarrollo y fortalecimiento institucional de la provincia Acobamba” y “Apoyo al MIMDES”.

23 Proyecto en 1992: Implementación Centro Cultural Casona de San Marcos

24 Proyecto en el periodo 2002-2006: Centro formación agraria Tacna y Moquegua

25 Proyecto en el periodo 2002-2006: Apoyo al desarrollo del sector pesquero y acuícola del Perú, PADESPA

**Cuadro XIII. Clasificación de proyectos del PCHP 2007-2011 por fases de intervención.**

INTERVENCIONES NUEVAS (18)		INTERVENCIONES DE CONTINUACIÓN (14)			
Primera Fase (2007-2011)		Segunda Fase (2002-06)	Tercera Fase (1999-01)	Cuarta Fase (1996-98)	Quinta Fase (1992-95)
1. Congreso	10. Prodiés	1. Proder	1. Centro Histórico Cusco		1. Valle del Colca
2. Defensoría	11. Hospital Ica	2. Peibila	2. Centro Histórico Huamanga		2. Centro Histórico de Lima ²³
3. Víctimas de Junín, Huánuco y Pasco	12. Mi empresa	3. PAEBA	3. Centro Histórico Arequipa		3. Escuela Taller Lima
4. APCI SINDCIR	13. APPD	4. Salud Loreto y Tumbes			
5. APCI Sur/Sur	14. Araucaria XXI RBNO	5. Araucaria XXI Nauta			
6. Jurado Nacional de Elecciones	15. Red de Centros Históricos y Escuelas Taller	6. Catamayo Chira			
7. Conflictos Laborales	16. Desarrollo Integral Yucay	7. Redcenfor ²⁴			
8. Turural	17. Fortalecimiento del INC	8. Propesca ²⁵			
9. Agroexportación	18. MIMDES				

Fuente: Acta de Comisión Mixta y Acta de Comité Paritario de Evaluación y Seguimiento.



Gráfico VI. Número de intervenciones nuevas vs. Número de intervenciones de continuación en el PCHP 2007-2011.

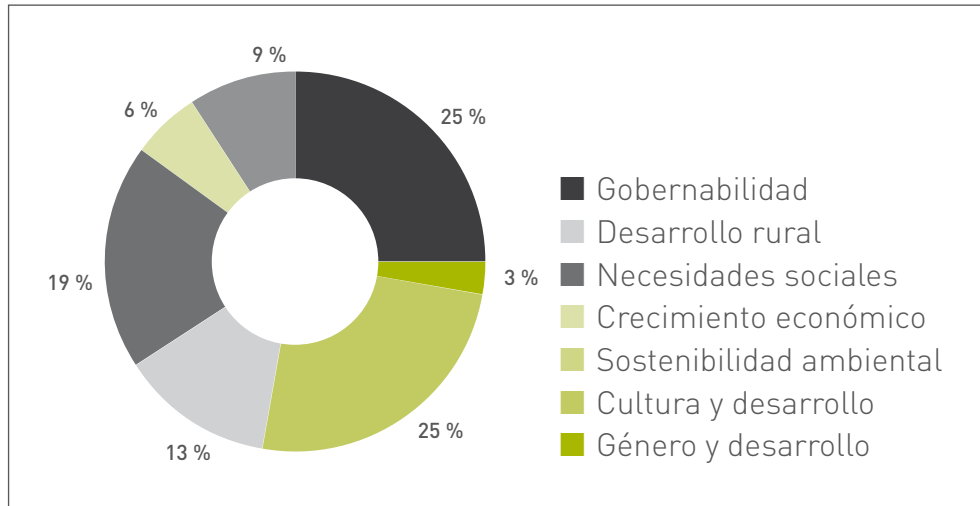


Fuente: Elaboración equipo evaluador a partir de análisis de fuentes documentales (PRODOCS).

El programa cuenta con siete sectores de intervención, de los cuales cuatro son los que mayor número de acciones concentran. Los programas “Gobernabilidad Democrática” y “Cultura y Desarrollo” agrupan ocho proyectos cada uno, mientras que el sector “Necesidades Sociales” cuenta con seis y “Desarrollo Rural” con cuatro. “Sostenibilidad” y “Género y Desarrollo” completan la cifra total con tres proyectos el primero y uno, el último sector de intervención. Una primera lectura del gráfico III, resaltaría el hecho de que se concedió más importancia a los sectores “Gobernabilidad Democrática” y “Cultura y Desarrollo”, aunque es necesario cotejarlo con el gráfico VIII que se presenta más adelante, para poder obtener una adecuada caracterización de la relevancia concedida a los distintos sectores de intervención del PCHP 2007-2011.



Gráfico VII. Porcentaje de intervenciones por sectores de intervención.

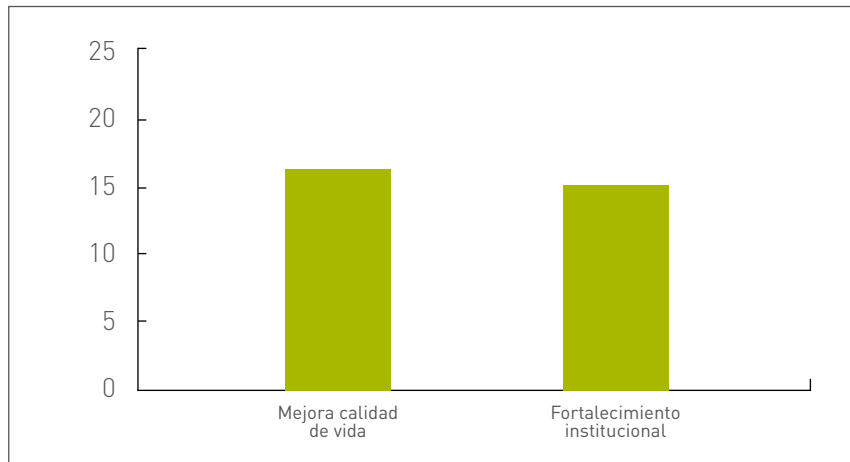


Fuente: Elaboración equipo evaluador a partir de Presupuesto PCHP 2007-2011

Para concluir este apartado, presentamos a continuación la relación entre los proyectos dirigidos al fortalecimiento de procesos institucionales y políticas públicas y aquellos que persiguen obtener un impacto directo en la calidad de vida de las personas (Gráfico VIII). Hay que tener en cuenta que algunas intervenciones pueden formar parte de los dos grupos, y de hecho lo hacen, al contemplar ambos objetivos. Teniendo en cuenta esta información, se puede afirmar que más de dos tercios de las acciones están encaminadas al fortalecimiento institucional y al apoyo a políticas públicas, que una cifra ligeramente inferior perseguía la mejora de la calidad de vida de los/as titulares de derecho y que trece de las intervenciones comparten ambos fines.



Gráfico VIII. Intervenciones dirigidas al fortalecimiento de procesos institucionales vs. Intervenciones dirigidas a la mejora de la calidad de vida de las personas.



Fuente: Elaboración equipo evaluador a partir de análisis de fuentes documentales (PRODOCS).

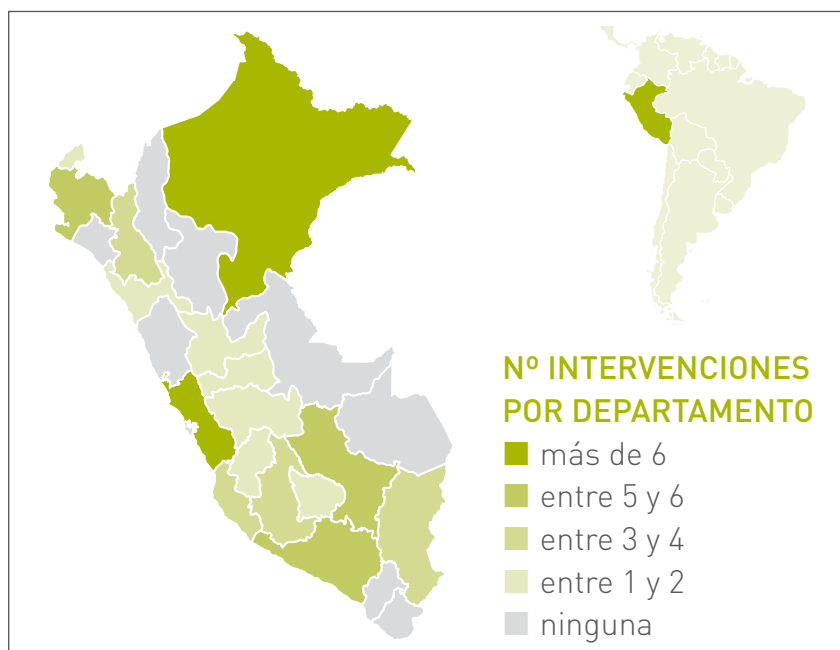
4.2.2.3 Concentración geográfica de las intervenciones del PCHP 2007-2011

El PCHP 2007-2011 cuenta con catorce proyectos de ejecución monodepartamental, cinco bidepartamentales, ocho que se ejecutan en un número entre cuatro y ocho departamentos y cuatro de ámbito nacional.

En relación a los departamentos que presentan una mayor concentración de intervenciones, Lima y Loreto lideran la clasificación, con nueve cada uno de ellos, seguidos de Piura, Cusco y Arequipa con cinco y Puno con cuatro.

Por último, es conveniente apuntar que 14 intervenciones cuentan entre sus zonas de intervención con zonas no priorizadas por el DEP, es decir el 43,75% del total. Es en el sector “Cultura y Desarrollo” donde se encuentran un mayor porcentaje de este tipo de intervenciones.

Gráfico IX. Mapa de concentración de proyectos del PCHP 2007-2011 por departamentos.



Fuente: Elaboración equipo evaluador partir de análisis de fuentes documentales (PRODOCS).

4.2.3 Volumen y concentración presupuestaria del PCHP 2007-2011

4.2.3.1 Presupuesto del PCHP 2007-2011

El presupuesto total del PCHP 2007-2011²⁶ es el siguiente:

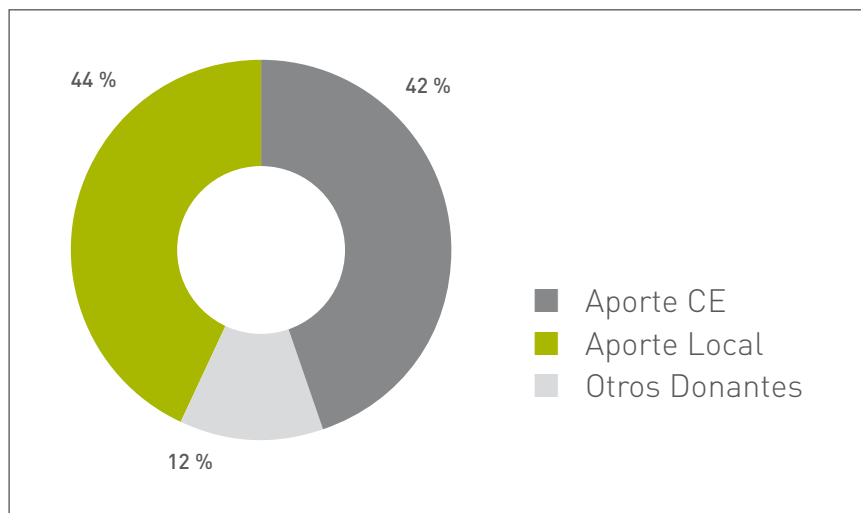
APORTE POR PAÍS	PRESUPUESTO
APORTE COOPERACIÓN ESPAÑOLA	46.619.269 €
APORTE PERÚ	47.170.887 €
OTROS DONANTES	14.413.513 €
TOTAL	108.203.669 €

²⁶ El archivo que recoge el presupuesto del PCHP 2007-2011 únicamente recoge las cifras correspondientes al aporte de la cooperación española, no las de las instituciones peruanas. Para obtener el monto del aporte nacional se ha recopilado información de los PRODOCS de las intervenciones, que generalmente aparece en dólares y se ha convertido en euros al tipo de cambio medio de los cinco años de intervención: 1,37.



No se puede analizar el porcentaje del aporte realmente efectuado por la AECID al presupuesto del PCHP 2007-2011, al no registrarse los aportes locales en los informes económicos de las intervenciones. No obstante tomando como referencia el presupuesto inicial –basado en los PRODOC–, el porcentaje del aporte de la cooperación española se sitúa en torno al 42 % del total (Gráfico X).

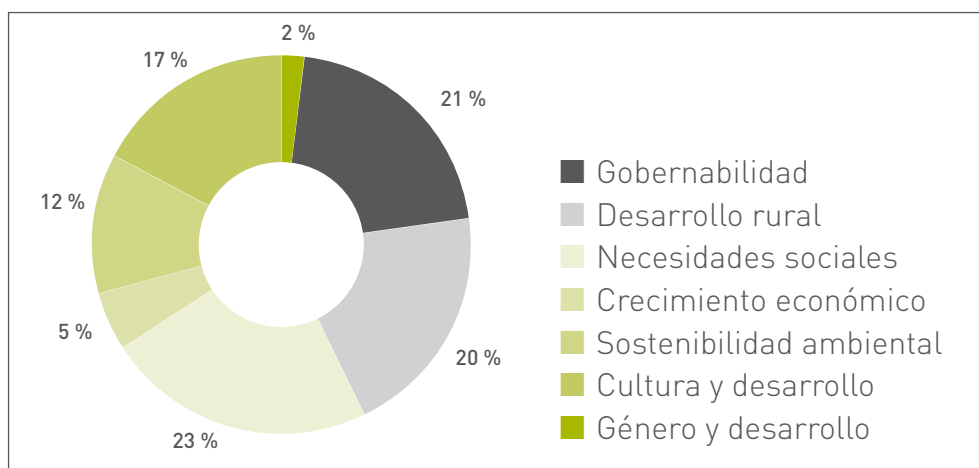
Gráfico X. Porcentaje de aporte de la cooperación española al presupuesto estimado PCHP 2007-2011.



Fuente: Elaboración equipo evaluador a partir de análisis de fuentes documentales (PRODOCS).

4.2.3.2 Concentración sectorial del presupuesto del PCHP 2007-2011

Analizando la distribución presupuestaria sectorial del PCHP 2007-2011 (Gráfico XI), se puede observar que los sectores “Cobertura de Necesidades Sociales”, “Gobernabilidad Democrática” y “Desarrollo Rural” superan cada uno de ellos el veinte por ciento del presupuesto total. Mientras que en el extremo opuesto, se sitúan los sectores “Crecimiento Económico” y “Género y Desarrollo”. Éste último, no llega a alcanzar el 2 % sobre el presupuesto total.

**Gráfico XI. Porcentaje de presupuesto por sectores de intervención.**

Fuente: Elaboración equipo evaluador a partir de Presupuesto PCHP 2007-2011

- El porcentaje de aporte de la AECID al presupuesto de cada sector de intervención, recogido en los PRODOCS, es el siguiente:

SECTORES DE INTERVENCIÓN	% AECID
Gobernabilidad Democrática	38 %
Desarrollo rural	54 %
Necesidades sociales	49 %
Crecimiento económico	45 %
Sostenibilidad ambiental	57 %
Cultura y desarrollo	26 %
Género y desarrollo	52 %

Fuente: Elaboración equipo evaluador a partir de análisis de fuentes documentales (PRODOCS).

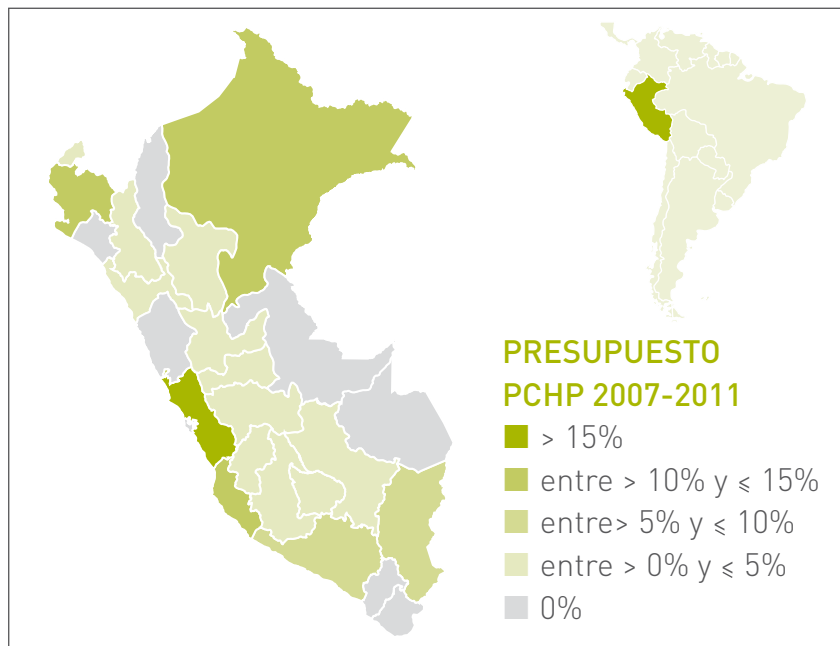
- Dos intervenciones destacan por el alto porcentaje del aporte de la cooperación española, superando el 85% del presupuesto total:
 - “Fortalecimiento institucional del INC”, que alcanza el 97% del presupuesto total.
 - “Culminación del registro de víctimas de la violencia en Junín, Huanuco y Pasco”, que supera el 87% del total.



4.2.3.3 Concentración geográfica del presupuesto del PCHP 2007-2011

Como se puede observar en el mapa que presentamos a continuación, el departamento de Lima es el que mayor concentración presupuestaria acumula, alcanzando casi un 20% del presupuesto total, seguido de los departamentos de Loreto e Ica que superan ambos el 11% de la cantidad total. La elevada representación de Lima se explica por la concentración de contrapartes institucionales en la capital, desde las que se canalizan buena parte de los recursos hacia los territorios de intervención. En el otro extremo se sitúan siete departamentos cuyo presupuesto asignado no supera el 2% del total del programa. Por último hay que citar que la cantidad destinada a intervenciones de ámbito nacional ascendió a algo más del 15% sobre el global, cantidad que no aparece reflejada en el siguiente mapa.

Gráfico XII. Mapa de concentración presupuestaria del PCHP 2007-2011 por departamentos



Fuente: Elaboración Ruth Muñiz López a partir de análisis de fuentes documentales (PRODOCS).

En relación al presupuesto invertido en zonas no priorizadas por el DEP, se puede apreciar en el mapa que presentamos a continuación, que el 16,20 % del presupuesto se ha concentrado en dichos departamentos²⁷.

²⁷ Departamentos no priorizados en el DEP 2005-2008, que concentran el 16,20% del presupuesto del PCHP 2007-2011: Arequipa, Huanuco, Junín, La Libertad, Pasco y Tumbes.



5

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

A continuación se exponen los resultados del análisis de los criterios, preguntas e indicadores englobados en la matriz de la evaluación²⁸.

La presentación de los resultados de la evaluación seguirá la siguiente lógica:

- Criterio de evaluación
- Pregunta de evaluación
- Sub pregunta de evaluación
- Indicadores asociados

Y el siguiente formato:

5.1.1 Criterio.
PREGUNTA 1. ¿El PCHP 2007-2011 y las intervenciones...?
P.1.A. CORRESPONDENCIA DEL PCHP 2007-2011 CON...
P.1.B. CORRESPONDENCIA DE LAS INTERVENCIONES DEL PCHP 2007-2011 CON...
P.1.B.1. Modelos de correspondencia de las intervenciones del PCHP 2007-2011...

Para una mejor localización, se han señalado los números de la preguntas con los mismos códigos que aparecen en la matriz de evaluación.

En la parte final de cada criterio, se incorporará un gráfico de barras con la valoración de los/as informantes clave en relación a aspectos relacionados con dicho criterio en el PCHP 2007-2011.

28 Anexo II. Matriz de evaluación.



5.1 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO DEL PCHP 2007-2011

5.1.1 PERTINENCIA

PREGUNTA 1. ¿El PCHP 2007-2011 y las intervenciones que lo componen parten de estudios diagnósticos previos? ¿En caso de que existan, concuerdan con los objetivos del PCHP 2007-2011 y con los de sus intervenciones?

Para la pregunta 1 el equipo evaluador tomó como **indicadores** fundamentales los siguientes:

P.1.A. Existencia de diagnóstico / línea de base del PCHP 2007-2011 y nivel de coherencia entre éste y la formulación del programa.

P.1.B. Número de proyectos en los que existe diagnóstico/línea de base y nivel de coherencia entre estos y los objetivos de las intervenciones.

El PCHP 2007-2011 no ha contado en su ciclo de vida con un documento específico de programación, tal y como el diagnóstico de evaluación reveló desde un primer momento. A defecto de ello, se han asumido como lineamientos estratégicos del programa aquellos fijados por el Documento de Estrategia País 2005-2008, y como lineamientos operativos, aquellos fijados por los Documentos de los Proyectos que lo integran –PRODOC-, así como los respectivos Planes Operativos Anuales –POA-.

Siendo así, la información diagnóstica producida se limita, por un lado, a un análisis macro del que se extraen conclusiones generales en relación a la situación del país (FODA en DEP 2005-2008), y por el otro, a un descriptivo del estado de situación en un ámbito sectorial y geográfico específico -información diagnóstica de cada proyecto del PCHP-.

Así como no ha existido para el PCHP 2007-2011 en su conjunto un estudio diagnóstico ad hoc, tampoco se ha procedido al levantamiento de una línea base para el seguimiento, monitoreo y evaluación del mismo, en tanto que intervención compleja, multisectorial y geográficamente dispersa.

A nivel de los proyectos que integran el PCHP 2007-2011, el análisis evaluativo arroja los siguientes datos, suficientemente concluyentes: **sólo 15 de las 23 intervenciones evaluadas (65%) contaron con algún tipo de diagnóstico; además, únicamente en 8 de las 23 (35%) intervenciones se procedió a levantar una línea base**. De los diagnósticos existentes, se apre-



cia una alta heterogeneidad: algunos de ellos son documentos encargados *ad hoc* en el marco de la identificación de las intervenciones y que cuentan tanto con análisis de información secundaria como levantamiento de información primaria; en otras ocasiones, se trata de compendios de información secundaria -basada en estadísticas nacionales-, que no se adecuan a las exigencias de intervenciones tan importantes por su volumen de financiamiento y de actividades y por sus períodos de vida, como las que integran el PCHP 2007-2011²⁹.

Siendo la existencia de diagnóstico y de línea base en cualquier intervención condiciones sine qua non para asegurar la pertinencia y viabilidad de las intervenciones, así como su seguimiento y evaluación, encontramos en esta carencia uno de los factores que pesan más sobre la calidad de la ayuda canalizada a través del PCHP 2007-2011 y que le han restado unicidad y coherencia interna.

La carencia de soporte de información básica en este ejercicio de programación que concluye no es nueva, si bien se ha corregido parcialmente esta limitación en el último ciclo programático; el anexo IV del Acta de la IX Comisión Mixta, señalaba lo siguiente respecto del PCHP 2002-2006: *“una enseñanza que deja la evaluación de los proyectos, es la necesidad de trabajar y mejorar el diseño de los mismos, en ninguno de ellos se ha podido constatar la elaboración de líneas de base o de diagnóstico previos, que permitan identificar con claridad los problemas existentes y plantear frente a ellos, soluciones realistas”*³⁰. A pesar de los avances puntuales a nivel de los proyectos, la persistencia de esta falla estructural en el ciclo de programación de la cooperación española en Perú, revela una tímida reactividad frente a las recomendaciones de los procesos evaluadores y una deficiente priorización e incorporación de medidas correctivas y de mejora continua en el nivel de producción de información básica.

Por último, el análisis de fuentes documentales ha permitido constatar la adecuada concordancia entre los estudios diagnósticos de las intervenciones y los objetivos de las mismas.

PREGUNTA 2. ¿El PCHP 2007-2011 y cada uno de los proyectos que lo conforman se corresponden con las prioridades de desarrollo del Perú, a nivel nacional, regional y local?

Para medir la concordancia del PCHP 2007-2011 y sus intervenciones con las prioridades de desarrollo del Perú, el equipo evaluador tomó como referencia los siguientes **indicadores**:

29 El perfil de un proyecto del PCHP 2007-2011, trazado en base a información promediada, es el de una intervención de un mínimo de 4 años de ejecución y 1,5 millones de euros de financiamiento (información PRODOC)

30 Pág.6, Anexo IV “Recomendaciones” al Acta de la IX Comisión Mixta hispano-peruana



P.2.A. Prioridades sectoriales de desarrollo:

P.2.A.1 El grado de concordancia entre la proporción del presupuesto PCHP 2007-2011 con la cobertura de las necesidades básicas y la lucha contra la pobreza (prioridad del Acuerdo Nacional)

P.2.B. Prioridades geográficas de desarrollo:

P.2.B.1. El grado de correspondencia entre la concentración presupuestaria del PCHP 2007-2011 y la densidad demográfica por departamentos;

P.2.B.2. El grado de correspondencia entre la concentración presupuestaria del PCHP 2007-2011 y la situación de desarrollo humano en el territorio, medida en IDH por departamento;

P.2.B.3. El grado de correspondencia entre la concentración presupuestaria del PCHP 2007-2011 y la incidencia de la pobreza extrema en el territorio.

P.2.A CORRESPONDENCIA DEL PCHP 2007-2011 CON LAS PRIORIDADES SECTORIALES DE DESARROLLO DEL PERÚ

La décima política de Estado del Estado peruano establecida en el Acuerdo Nacional, fijaba como objetivo de desarrollo de largo plazo el *“dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población.”*

El objetivo global del PCHP 2007-2011, consagrado en la COMIX de noviembre de 2006, recogía este desafío al focalizar su apoyo de manera explícita a la inclusión de las poblaciones más vulnerables, reconociendo que tratándose de un país de renta media, el gran desafío pendiente del Perú es la cobertura de las brechas de desigualdad.

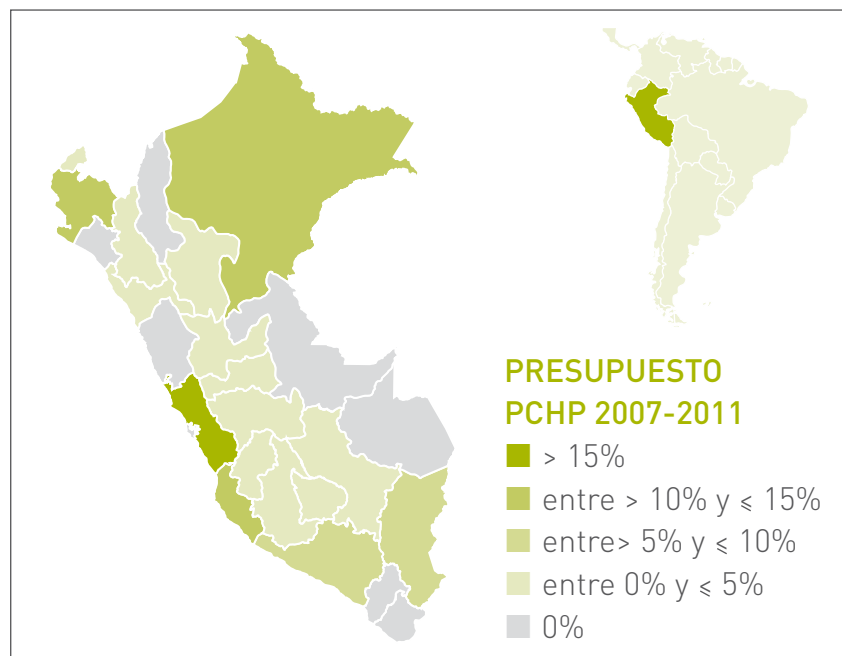


Como ya fue expuesto en el epígrafe dedicado a la caracterización del programa objeto de la evaluación, tanto el sector “Cobertura de las Necesidades Sociales Básicas -Subsector Educación y Subsector Salud³¹”, como el de “Desarrollo Rural y Lucha contra la Pobreza”, así como el de “Crecimiento económico y reducción de la pobreza”, vinculados estrechamente con las prioridades nacionales y el objetivo global anteriormente mencionados, representan en orden de importancia presupuestaria la primera, tercera y sexta prioridad efectiva del PCHP 2007-2011³²; sumados los montos afectados a estos tres sectores, representan el 52% del presupuesto total.

Es posible inferir ante esta evidencia que, **a nivel de los sectores o ámbitos de intervención, existe un adecuado nivel de correspondencia entre las intervenciones del PCHP 2007-2011 y las necesidades nacionales.**

P.2.B CORRESPONDENCIA DEL PCHP 2007-2011 CON LAS NECESIDADES TERRITORIALES

Gráfico XII. Mapa de concentración presupuestaria del PCHP 2007-2011 por departamentos.



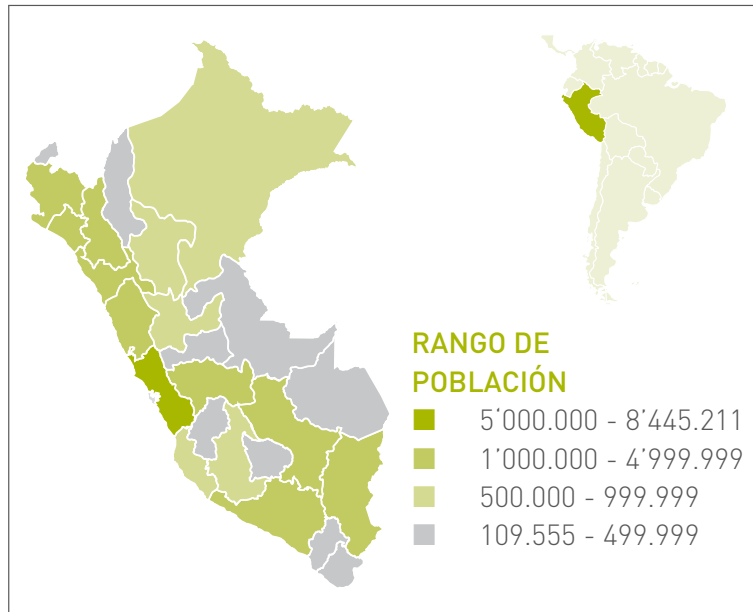
Fuente: Elaboración propia partir de análisis de fuentes documentales (PRODOCS).

31 Hay que tener en cuenta que la inclusión del proyecto “Apoyo a la reconstrucción del hospital Santa María del Socorro, Ica” elevó considerablemente el presupuesto inicialmente previsto para el sector Cobertura de Necesidades Sociales, aunque también se aumentaron en menor medida los presupuestos de los sectores: Gobernabilidad y Desarrollo rural, debido al aumento presupuestario para los proyectos “Proder”, “Propesca”, “Redcenfor” y “Turural”.

32 Ver Gráfico XI. Porcentaje de presupuesto por sectores de intervención.

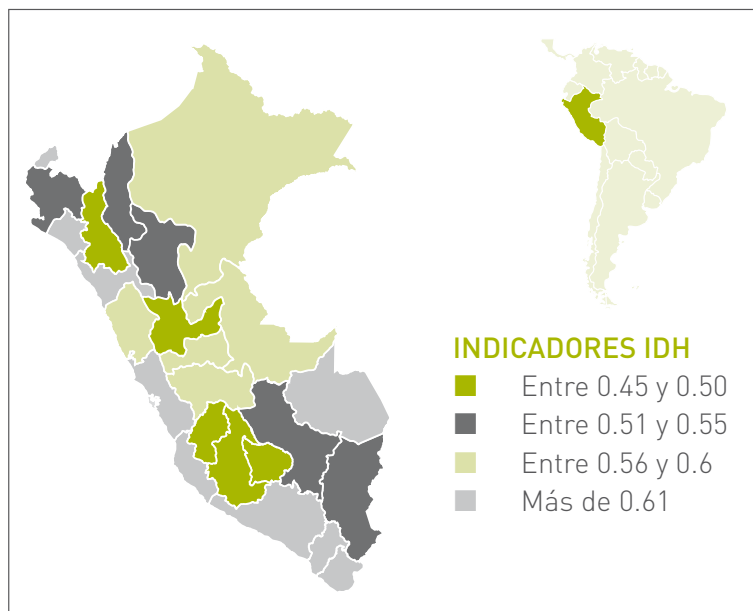


Gráfico XIII. Mapa de distribución demográfica según datos del censo 2007.



Fuente: Elaboración propia a partir de análisis de datos INEI

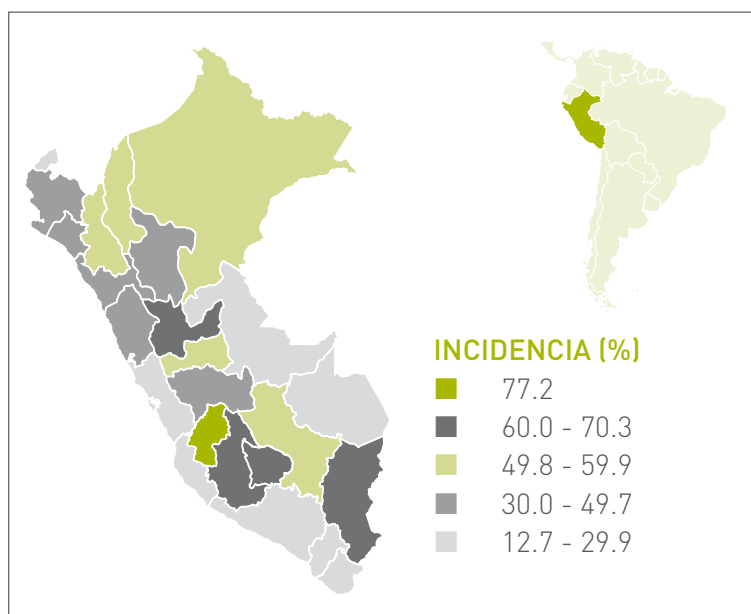
Gráfico XIV. Mapa de IDH por Departamento (2005).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos PNUD 2005.



Gráfico XV. Mapa de Incidencia de pobreza extrema en 2007.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEI

Del análisis de esta información, se infiere lo siguiente:

- Los departamentos de mayor concentración presupuestaria del PCHP 2007-2011 son Lima (19%), Loreto e Ica (en torno al 11% cada uno), y Piura, Puno y Arequipa (entre el 5% y el 10%).
- En 2007, diez departamentos del Perú contaban con una población de entre 5 y 8,5 millones de habitantes: Lima, Piura, Lambayeque, Cajamarca, La Libertad, Ancash, Junín, Cusco, Arequipa y Puno; de éstos, aquellos donde el PCHP 2007-2011 concentra mayor presupuesto (entre el 5 y el 15%) son Lima, Ica, Arequipa, Puno y Piura.
- En 2007, cinco departamentos del Perú presentaban un muy bajo IDH (inferior a 0,5): Huánuco, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac y Cajamarca; cinco departamentos del Perú presentaban un IDH bajo (entre 0,5 y 0,55): Piura, Amazonas, San Martín, Puno y Cusco; de entre los 10 departamentos de menor IDH del país, sólo Puno ha recibido una atención geográfica especial en proporción al monto total del PCHP 2007-2011.



- En 2007, los departamentos de Huancavelica, Huánuco, Apurímac, Ayacucho y Puno eran los departamentos con más alta incidencia de pobreza extrema; si bien éstos fueron atendidos por algunas de las intervenciones del PCHP, sólo Puno recibió una atención especial en proporción al monto total del PCHP 2007-2011.

PREGUNTA 3. ¿El PCHP 2007-2011 y cada uno de los proyectos que lo conforman cuentan con una adecuada formulación según el enfoque de marco lógico?

Tomando en cuenta de que el PCHP 2007-2011 careció de una formulación específica, y que son los proyectos que lo conforman, los únicos que pueden sujetarse a una evaluación en este plano, el equipo evaluador tomó los siguientes indicadores para la evaluación de esta pregunta:

P.3.A. Correspondencia entre el Objetivo Global del PCHP 2007-2011 y el Objetivo General de cada proyecto.

P.3.B. Correspondencia entre el Objetivo Específico y el Objetivo General de cada proyecto.

P.3.C. Consistencia del análisis de problemas y soluciones.

P.3.D. Coherencia entre resultados y objetivos y entre resultados y actividades.

P.3.E. Calidad de los indicadores.

P.3.A CORRESPONDENCIA ENTRE OBJETIVO GLOBAL DEL PCHP 2007-2011 Y EL OBJETIVO GENERAL DE CADA PROYECTO

El objetivo global del PCHP 2007-2011, establecido en la COMIX de 2006 y ratificado por los Comités Paritarios de Evaluación y Seguimiento de 2009 y 2011, apuntaba a *“complementar los esfuerzos del Perú para mejorar las condiciones de vida de su población y la promoción de oportunidades para la inclusión de los sectores en condiciones de vulnerabilidad, fortaleciendo el proceso de consolidación democrática, la cohesión social y el ejercicio de los derechos ciudadanos”*. El análisis documental reveló la **completa correspondencia entre los objetivos de cada uno de los proyectos del PCHP 2007-2011 con este enunciado**, en alguno o en varios de sus componentes. Quizás el paquete de intervenciones con menor nivel de correspondencia sea el conformado por el Sector “Cultura y Desarrollo”, que sin embargo contiene componentes de inclusión, como la destugurización de centros históricos.



P.3.B CORRESPONDENCIA ENTRE EL OBJETIVO ESPECÍFICO Y GENERAL DE CADA PROYECTO

Así mismo, existe por lo general una **adecuada correspondencia entre el objetivo general de los proyectos y su objetivo específico**. Es necesario resaltar aquí que según la ortodoxia metodológica del Enfoque de Marco Lógico, a un objetivo general correspondería un solo objetivo específico, salvo en el caso de las intervenciones de carácter integral. En el caso del PCHP 2007-2011, se ha constatado la incorporación de varios objetivos específicos en cinco proyectos³³, tres de ellos claramente sectoriales. En estos casos, quizás no se justifique bien el que ciertos componentes tomen la categoría de objetivo específico. El riesgo de sobredimensionar ciertos paquetes de actividades sobre otros dentro de un proyecto cuyo objetivo general depende del logro agregado de todos los resultados, se evidencia en asimetrías de ejecución entre los resultados, que repercuten sobre el avance general. Además, a partir de componentes demasiado dispares, se acaba teniendo al interior de un mismo proyecto, series demasiado heterogéneas de indicadores que resulta muy complicado alimentar adecuada y eficientemente mediante el seguimiento.

P.3.C CONSISTENCIA DEL ANÁLISIS DE PROBLEMAS Y SOLUCIONES

El análisis documental y el cotejo de la información general sobre los cuestionarios y entrevistas, permitió obtener un diagnóstico evaluativo rápido sobre la consistencia del trabajo básico de identificación de las intervenciones que componen el PCHP 2007-2011 y que reposa en la identificación de problemas, la identificación y análisis de alternativas y la selección de éstas. Los 23 proyectos seleccionados como estudio de casos para el nivel de análisis diseño, fueron examinados en función de los siguientes factores:

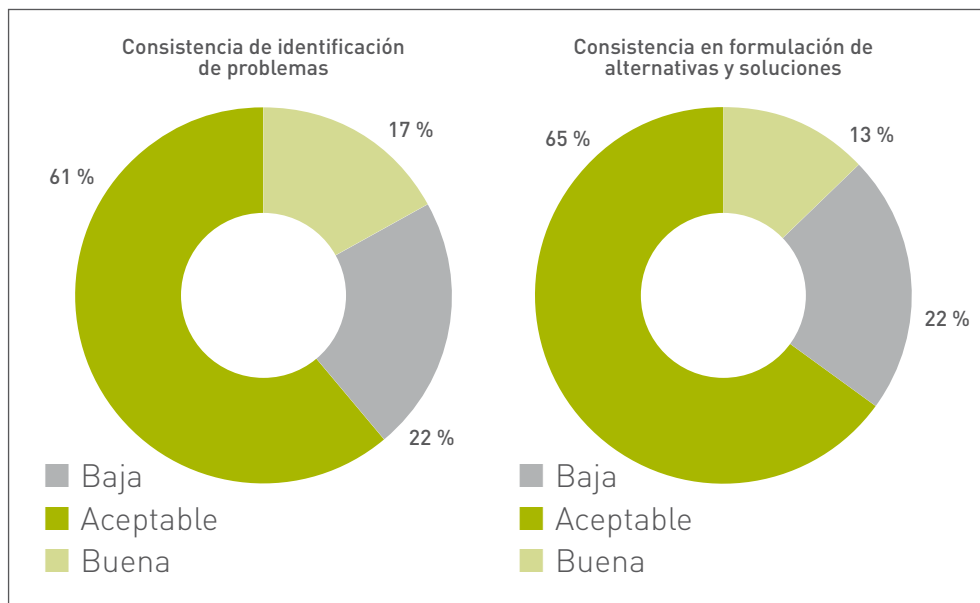
- Verosimilitud en la elección del problema central;
- Coherencia lógica y jerárquica en las relaciones causa-efecto desplegadas en los árboles de problemas y de soluciones;
- Calidad argumental en la selección de alternativas.

33 Proyectos que incorporan varios OE: "Alianza Público Privada para el desarrollo y fortalecimiento institucional de Acobamba", "Gestión Integral de la Cuenca Binacional Catamayo Chira", "Araucaria XXI-Nauta", "Desarrollo y Fortalecimiento del Turismo Rural comunitario en el Perú" y "Programa de Apoyo a la Pesca artesanal, la acuicultura y el manejo sostenible del ambiente"



Los resultados son los siguientes:

Gráfico XVI. Porcentaje de consistencia de la identificación de problemas y en la formulación de alternativas y soluciones.



El grado de consistencia de los análisis previos a la formulación de las intervenciones del PCHP 2007-2011 es entre aceptable y buena para una mayoría de proyectos. Sin embargo, una quinta parte de las intervenciones presentan análisis defectuosos o no cuentan con estos análisis. También hay que anotar que aquellos proyectos que mayor consistencia presentan en este nivel, son aquellos que invirtieron recursos en un diagnóstico *ad hoc*; de manera inversa, aquellos proyectos cuya problematización y selección de alternativas es más baja, son aquellos que no cuentan con diagnósticos, o cuyos diagnósticos son simples recopilaciones de información secundaria y con escasa o nula desagregación sectorial y geográfica.

P.3.D COHERENCIA ENTRE RESULTADOS Y OBJETIVOS Y ENTRE RESULTADOS Y ACTIVIDADES Y CALIDAD EN LA FORMULACIÓN DE LOS INDICADORES

Para el diagnóstico evaluativo sobre la coherencia entre resultados y objetivos específicos y resultados y actividades -secuencia vertical del marco lógico-, se procedió a un análisis pormenorizado de la documentación de 23 proyectos -PRODOCs fundamentalmente y POAs de manera accesoria- y específicamente de sus matrices de intervención.

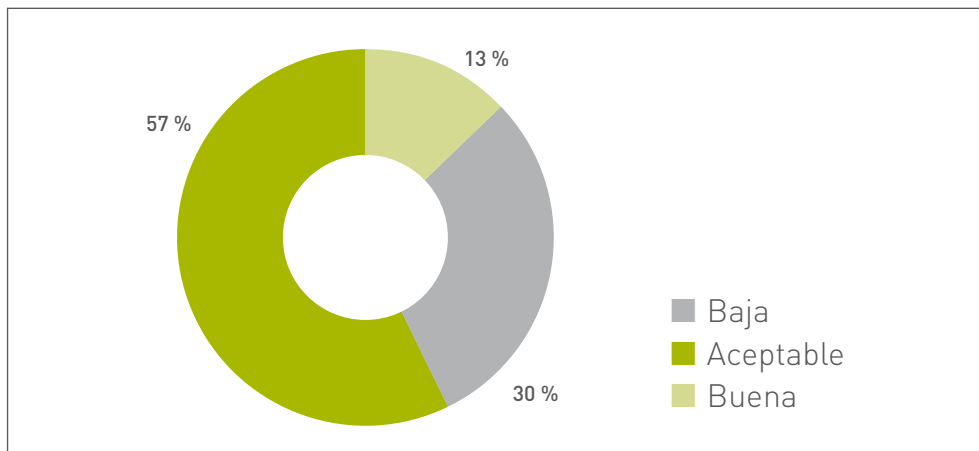


Al igual para el nivel anteriormente expuesto, el análisis se sustentó en una selección de indicadores, en base a los cuales se calificó cada intervención:

- La adecuada formulación de los resultados esperados y su correspondencia con el objetivo específico.
- La adecuación entre actividades y resultados.
- La calidad en la formulación de los indicadores empleados³⁴.

Los hallazgos en este nivel de análisis son los siguientes:

Gráfico XVII. Porcentaje de consistencia del Marco Lógico en las intervenciones.

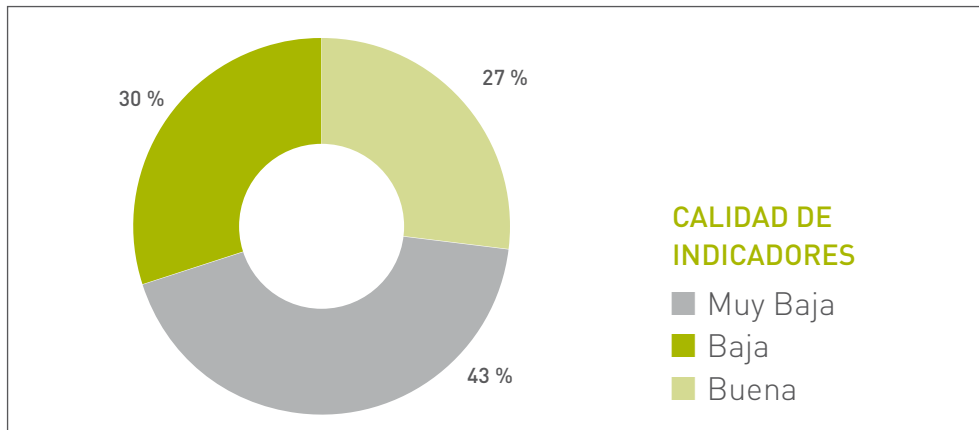


Para una mayoría de proyectos (70%), la consistencia de su formulación según la metodología de marco lógico ha sido calificada como entre aceptable y buena. Las carencias más frecuentes encontradas en el restante 30% son las relacionadas con resultados mal formulados -con ausencias de información sobre población-meta, período, cantidad y/o calidad del logro- o con actividades o componentes -paquetes de actividades- que no responden necesariamente al Objetivo Específico del Proyecto.

³⁴ Para evaluar la calidad de los indicadores de las intervenciones del PCHP 2007-2011, se valoraron los siguientes aspectos: La capacidad de medición del indicador, la aparición de información cuantitativa y cualitativa de logro o avance, la especificación del colectivo destinatario y la ubicación geográfica.



Gráfico XVIII. Porcentaje de intervenciones según la calidad de sus indicadores.



El análisis sobre los indicadores que dan sustento a la formulación de resultados y a su seguimiento revela que **sólo una cuarta parte de los 23 proyectos analizados cuentan con indicadores válidos y funcionales.**

PREGUNTA 4. ¿El PCHP 2007-2011 y los proyectos que lo conforman cuentan con una estrategia de género, presupuesto, actividades e indicadores específicos de género?

La inserción del enfoque de género en las intervenciones de la Cooperación Española es una de las prioridades horizontales marcadas en el Plan Director 2005-2008 y recuperadas bajo la denominación de Enfoque de Género en Desarrollo (GED) en el Plan Director 2009-2012. Además de estas directrices fundamentales, la CE cuenta con una Estrategia de Género en Desarrollo y con una metodología para la inserción del enfoque en las intervenciones.

El proceso evaluador contó fundamentalmente para esta pregunta con tres herramientas: el análisis documental, los cuestionarios a responsables de proyecto y las entrevistas a informantes clave. Se reunió de esta forma información tanto estrictamente cuantitativa -existencia o no de estrategias, actividades, e inserción del enfoque de género en el levantamiento de información base- como cualitativa.

Fruto del análisis documental, se halló que tan sólo 3 intervenciones³⁵ del PCHP 2007-2011 cuentan con una estrategia específica para la inserción del enfoque de género -ya sea de

³⁵ Proyectos que cuentan con estrategia de género: "Gestión Integral de la Cuenca Binacional Catamayo-Chira", "Alianza público privada para el desarrollo y fortalecimiento institucional provincia de Acombamba" y "Red de Centros de Formación Técnica en el Área Rural".



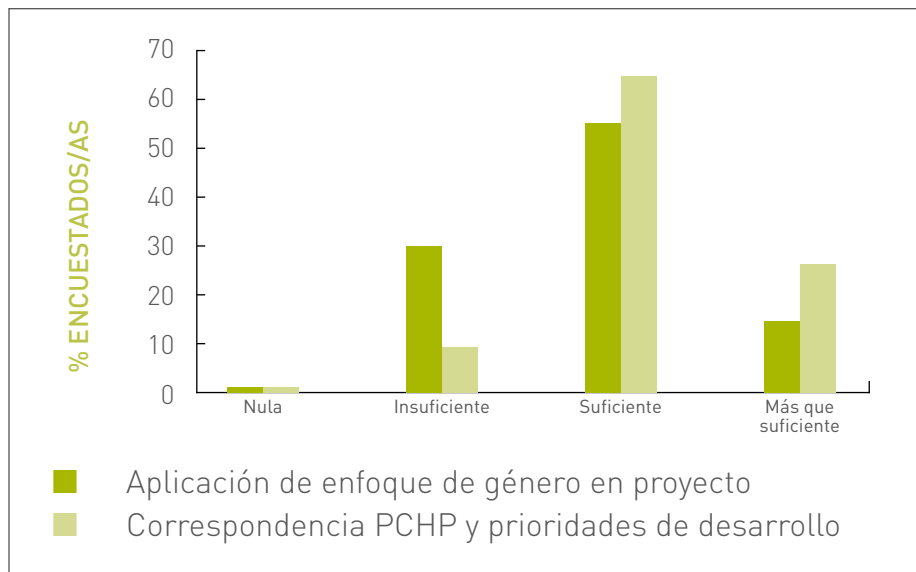
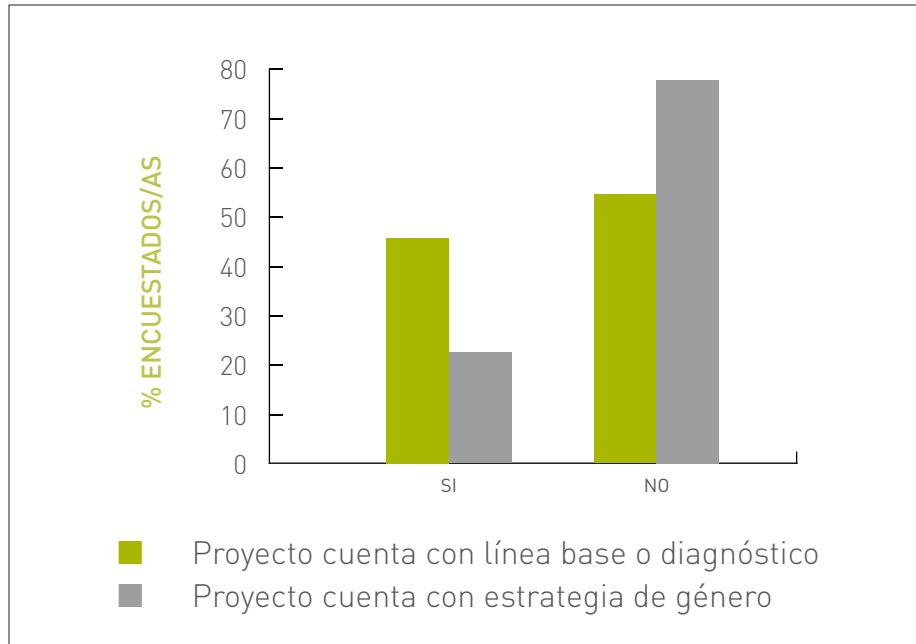
manera explícita o implícita-; sólo 6 intervenciones, incluyendo las 3 anteriores, integran en su formulación actividades con presupuesto asignado expresamente a actividades con pertinencia en materia de avance hacia la igualdad de derechos, libertades, oportunidades, alternativas y responsabilidades entre mujeres y hombres. Si bien existe un proyecto específico de carácter sectorial que apoya al Ministerio de la Mujer y que tiene por objetivo general apoyar las políticas públicas vinculadas con la Igualdad de Oportunidades y contra la Violencia hacia la Mujer como acción específica, en general **la inserción del enfoque de género en la identificación, formulación y ejecución de las intervenciones del PCHP 2007-2011 ha representado una gran cuenta pendiente, ya que el 74% de ellas no desarrolla ninguna actividad que aborde y desarrolle este enfoque, ni de manera específica, ni transversal.**

A pesar de estos datos surgidos del análisis documental, los cuestionarios realizados para a personal directivo y técnico de los proyectos arrojaron los siguientes resultados: **un 69% de encuestados/as afirma que la inserción del enfoque es entre adecuada y óptima; contra un 31% que piensa que ésta es inadecuada.**

Como hipótesis interpretativa, se barajó que la diferencia en los datos podría deberse a que la comprensión que una buena parte de los actores encuestados tiene sobre la inserción del enfoque de género en las intervenciones se limita a considerar si el proyecto vela o no por la igualdad entre sexos de cara a la participación en las actividades y/o en sus beneficios. Las entrevistas estructuradas y las respuestas a las preguntas abiertas del cuestionario, revelaron que efectivamente existe este sesgo de manera generalizada en el personal directivo y técnico de los proyectos



Gráfico XIX. Valoración de informantes clave en relación a aspectos relacionados con la pertinencia del PCHP 2007-2011.



Fuente: Cuestionarios a responsables de proyectos y personal directivo de contrapartes nacionales.



5.1.2 COHERENCIA EXTERNA

PREGUNTA 5. ¿Son coherentes las intervenciones con los documentos estratégicos de la AECID (Plan Director, Estrategias Sectoriales, DEP, etc.)?

Para dar respuesta a esta pregunta, se privilegió el análisis documental, revisándose específicamente el Plan Director 2005-2008³⁶, el DEP 2005-2008 y las estrategias sectoriales de la Cooperación Española. El grado de alineamiento del PCHP 2007-2011 se infirió a partir del análisis de los siguientes indicadores:

P.5.A. Incorporación efectiva en las intervenciones de las prioridades horizontales de la cooperación española, definidas en el Plan Director 2005-2008

P.5.B. Atención a las Prioridades Sectoriales y Objetivos estratégicos de la Cooperación Española en Perú, enmarcadas en el PDCE 2005-2008 y definidas de manera específica en el DEP 2005-2008

P.5.A INCORPORACIÓN EFECTIVA DE LAS PRIORIDADES HORIZONTALES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA DEFINIDAS EN EL PDCE 2005-2008

En lo relativo a las **prioridades horizontales**, el PDCE señala que éstas se refieren a *“determinados objetos y valores que todas las intervenciones deben cumplir, generando el logro un impacto positivo”*. Por la importancia que comportan, el equipo evaluador trató de incorporar al análisis de cada intervención una lectura que fuera más allá de lo formal-declarativo: se trató así de estudiar si las prioridades horizontales además de ser mencionadas en los instrumentos de planificación y operación de los proyectos, contaron con mecanismos de inserción que garantizaran su incorporación efectiva. Para poder determinar esto de manera práctica, se emplearon los siguientes indicadores evaluativos:

- Existencia de un estudio previo en la materia objeto de prioridad (como parte del diagnóstico, o como esfuerzo específico);
- Existencia de una estrategia específica para la prioridad;
- Existencia de al menos una actividad permanente enfocada hacia la prioridad.

36 El PDCE 2005-2008 es el documento maestro que regía en el período de formulación del PCHP 2007-2011 y por lo tanto es la referencia fundamental que ha sido empleada para el estudio del diseño; esta elección es tanto más válida cuanto que aún sigue vigente el DEP 2005-2008. Las intervenciones del PCHP 2007-2011 encuentran sin embargo acomodo en las nuevas orientaciones que establece el PDCE 2009-2012.



Para determinar si una intervención del PCHP 2007-2011 incorpora o no de manera efectiva una prioridad horizontal, se estableció que debería cumplir al menos 2 de estos 3 criterios. Los resultados se reflejan más adelante en el cuadro XI y constan de la cifra de proyectos que incorporan efectivamente cada prioridad -es decir, que cumplen al menos 2 de los 3 requisitos-, así como la tasa promedio de incorporación de estas prioridades horizontales; tasa que fue calculada a partir de las tasas de incorporación de cada prioridad -número de proyectos que incorporan la prioridad sobre el total de proyectos- y deduciendo la media simple de estos datos.

P.5.B ATENCIÓN A LAS PRIORIDADES SECTORIALES Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA CE EN PERÚ.

Por su parte, para determinar el grado de atención a las **prioridades sectoriales**, se usó como referencia la atención de las intervenciones del PCHP 2007-2011 a cada una de las 17 líneas que establece el DEP 2005-2008; para determinar la tasa de cobertura resultante, se utilizaron dos criterios concurrentes: la incorporación del sector al objetivo específico y la existencia de al menos un resultado asociado directamente con el sector.



Cuadro XIV. Correspondencia del PCHP 2007-2011 con Prioridades de la Cooperación Española y Objetivos Estratégicos de la Cooperación Internacional No Reembolsable (APCI, Política Nacional de CINR).

PRIORIDADES	ENFOQUES	NÚMERO DE PROYECTOS PCHP (SOBRE 23)	TASA DE INCORPORACIÓN (%)	
Prioridades horizontales	Lucha contra la Pobreza	14	60	
	Defensa de los Derechos Humanos	17	74	
	Equidad de Género	5	22	
	Sostenibilidad ambiental	3	13	
	Respeto a la diversidad cultural	0	0	
	Tasa promedio de incorporación			34%
Prioridades sectoriales	Objetivos Estratégicos	Líneas Estratégicas de prioridad 1		
	OE1. Aumentar las capacidades institucionales y sociales	1. (LE 1.a.) Promoción de la democracia representativa y participativa, y del pluralismo político	Número de Proyectos del PCHP (sobre 23)	1
		2. (LE 1.b.) Fortalecimiento del Estado de Derecho	2	
		3. (LE 1.c.) Desarrollo de la Administración y buena gestión de asuntos públicos (descentralización)	3	
	OE2. Aumentar las capacidades humanas	4. (LE 2.1.b.) Fortalecimiento de capacidades para soberanía alimentaria de instituciones y población en el ámbito nacional	0	
		5. (LE 2.2.a.) Mejora del acceso universal a la educación	2	
		6. (LE 2.2.c.) Mejora de la calidad de la educación	3	
		7. (LE 2.3.a.) Fortalecimiento institucional del sistema público de salud	1	
		8. (LE 2.3.b.) Mejora de la salud sexual y reproductiva y reducción de la mortalidad materna	1	
		9. (LE 2.3.d.) Lucha contra enfermedades prevalentes (VIH/ SIDA, Malaria y Tuberculosis) y olvidados	1	



Prioridades sectoriales	OE3. Aumentar las capacidades económicas	10. (LE 3.a.) Apoyo a la micro y pequeña empresa en el ámbito de sectores productivos priorizados	2
	OE4. Aumentar las capacidades para mejora de sostenibilidad ambiental	11. (LE 4.a) Conservación y gestión sostenible de la biodiversidad y ecosistemas vulnerables	2
		12. (LE 4.c.) Fortalecimiento institucional en materia de gestión de medio ambiente	3
	OE5. Aumento de la libertad y las capacidades culturales	13. (LE 5.a.) Cooperación con los pueblos indígenas, apoyo a los procesos de autodesarrollo y respeto a los derechos de los pueblos indígenas	2
		14. (LE 5.b.) Cooperación cultural para el desarrollo, políticas culturales al servicio de los objetivos de desarrollo	2
	OE6. Aumento de la autonomía de las mujeres	15. (LE 6.a.) Promoción de una mayor representación y autonomía de las mujeres de mujeres y participación paritaria en todos los espacios sociales y políticos	1
		16. (LE 6.b.) Fortalecimiento de las políticas y mecanismos nacionales de igualdad de género	1
	OE7. Aumento de la capacidad de prevención de conflictos y construcción de la paz	17. (LE 7.a.) Fortalecimiento del papel de España como constructor de paz	2
		Líneas estratégicas de prioridad 2	
	OE.2	1. (LE 2.4.d.) Atención a las personas discapacitadas	0
	OE.2	2 (LE 2.5.b).- Mejoramiento de áreas rurales precarias, tugurios o barrios marginales	1
	OE.2	3. (LE 2.2.d.) Equidad educativa	3
	OE.3	4. (LE 3.b.) Dotación de infraestructuras	4
OE.4	5. (LE 4.b.) Producción sostenible de recursos básicos	4	
	Tasa promedio de cobertura sectorial	87%	



A partir de la información disponible, los hallazgos para esta pregunta fueron los siguientes:

Respecto de las prioridades horizontales

- Existe una **débil incorporación efectiva en general de las prioridades horizontales** -34% de tasa promedio de incorporación.
- Las prioridades horizontales más atendidas son la “lucha contra la pobreza” y la “defensa de los derechos humanos -incluyendo entre éstos a los DESC-”.
- Las prioridades de menor atención son “equidad de género”, “sostenibilidad ambiental” y “respeto a la diversidad cultural”; ésta última no está atendida de manera transversal, ni específica en casi ninguna de las intervenciones, a excepción de los proyectos “Apoyo a la Defensoría del Pueblo” y “Desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe en la Amazonia”.

Respecto de las prioridades sectoriales

- Existe un alto grado de cobertura de las intervenciones del PCHP 2007-2011 sobre los objetivos y líneas estratégicas establecidos en el DEP 2005-2008 (96%), aunque la concentración por sector es desigual;
- Las líneas de intervención privilegiadas en cuanto al número de intervenciones que las atienden son “Desarrollo de la Administración y buena gestión de asuntos públicos (descentralización)”, “Mejora de la calidad de la educación” y “Fortalecimiento institucional en materia de gestión de medio ambiente”, en cuanto a las líneas de prioridad 1; entre las líneas de prioridad 2 más atendidas estarían la “dotación de infraestructuras” y la “producción sostenible de recursos básicos”.
- Las líneas de intervención con más escasa atención por parte del PCHP 2007-2011 fueron “Fortalecimiento de capacidades para soberanía alimentaria de instituciones y población en el ámbito nacional”, sólo incluida en el proyecto “PRO-PESCA” y “Atención a las personas discapacitadas”, únicamente en el proyecto “PRODIES”.



5.1.3 ALINEAMIENTO

PREGUNTA 6. ¿El PCHP 2007-2011 y los proyectos que lo componen se encuentran alineados con las estrategias y políticas del Estado peruano en los sectores de intervención? ¿Se articulan el PCHP y sus proyectos a las planificaciones de las instituciones públicas peruanas?

Para medir el grado de alineamiento del PCHP y sus intervenciones sobre las políticas públicas peruanas, se tomó fundamentalmente como referencia la **Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional**, establecida por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional en el año 2006, que se sustenta, a su vez, en las políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

Cuadro XV. Correspondencia del PCHP 2007-2011 con Ejes y Objetivos Estratégicos de la Cooperación Internacional No Reembolsable (APCI, Política Nacional de CINR)

EJES ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	NÚMERO DE PROYECTOS PCHP
Seguridad Humana	Protección Social frente a riesgos	2
	Acceso a agua potable, saneamiento, servicios e infraestructura básica	7
	Lucha contra exclusión y discriminación	1
Institucionalidad	Estado democrático, transparente y eficiente	10
	Acceso a justicia y paz	2
	Apoyo a descentralización	2
Desarrollo Humano	Acceso a educación de calidad	3
	Mejora de salud y nutrición	2
Competitividad sostenible	Competitividad nacional y oportunidades laborales	7
	Uso sostenible de recursos naturales y protección medio-ambiente	6
	Desarrollo científico y tecnológico	0
	Integración a mercado mundial	0
Tasa de cobertura sobre total		83%

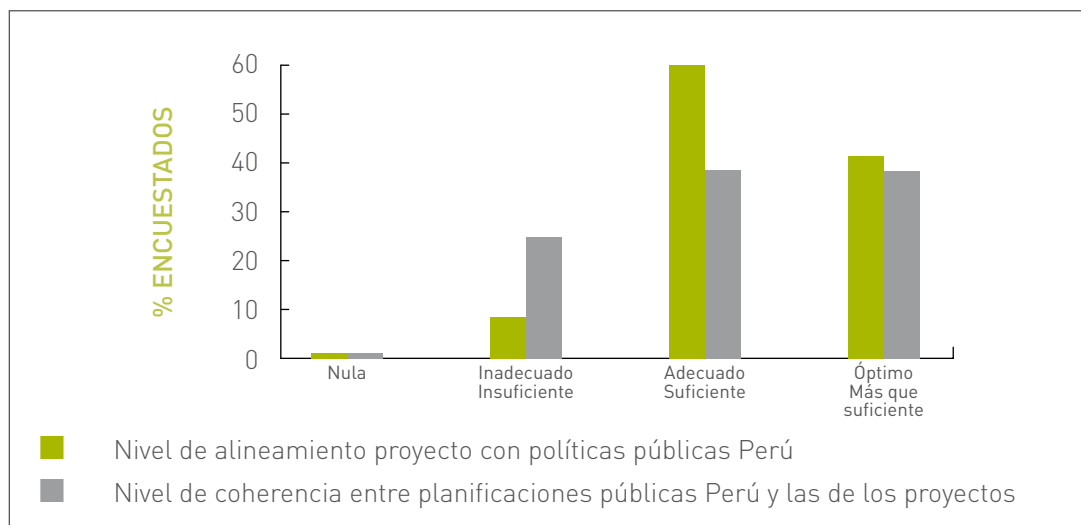


Por una parte, todos los proyectos ejecutados han atendido desde sus objetivos generales a algunos de los ejes y objetivos estratégicos definidos por la PNCTI; documento que sigue rigiendo hasta la fecha. Al mismo tiempo, y tal y como se recoge en el cuadro XII, todos los ejes estratégicos de esta política nacional quedan cubiertos por alguno o varios de los componentes de las intervenciones del PCHP 2007-2011, con excepción los dos últimos, relacionados con el desarrollo científico y tecnológico y la integración del Perú al mercado mundial, por lo que podemos hablar de un **gran nivel de cobertura sectorial de la CE sobre los lineamientos estratégicos del Estado peruano**.

El objetivo estratégico del PNCTI más atendido desde la cooperación oficial española es el “apoyo al logro de un Estado democrático, transparente y eficiente”, seguido por la “extensión de servicios básicos”, el “fortalecimiento de la competitividad nacional y las oportunidades laborales”, y la “sostenibilidad ambiental”.

La estadística generada a través de los cuestionarios aplicados durante el proceso evaluador en lo referido a la percepción de los actores encuestados acerca del grado de alineamiento del PCHP 2007-2011 con las directrices nacionales, ratifica el hallazgo expuesto anteriormente y realizado en base al análisis documental.

Gráfico XX. Valoración de informantes clave en relación a aspectos relacionados con alineamiento del PCHP 2007-2011.



Fuente: Cuestionarios a responsables de proyectos y personal directivo de contrapartes nacionales



5.2 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DEL PCHP 2007-2011

5.2.1 EFICIENCIA:

PREGUNTA 7. ¿Cuál es el modelo de gestión del PCHP 2007-2011 y cuáles son los de sus proyectos? ¿Cuál es la relación entre los distintos modelos de gestión de los proyectos y los resultados obtenidos por cada uno de ellos?

Para la evaluación del modelo de gestión del PCHP 2007-2011 y de sus intervenciones, el equipo evaluador analizó fuentes documentales y la información generada durante la fase de trabajo de campo mediante cuestionarios, entrevistas y grupos focales.

La respuesta a la pregunta 7 sigue el siguiente esquema:

P.7.A. MODELO DE GESTIÓN DEL PCHP 2007-2011 Y DE SUS INTERVENCIONES.

P.7.A.1 Modelo de gestión del PCHP 2007-2011.

P.7.A.2. Modelos de gestión de las intervenciones del PCHP 2007-2011.

P.7.A.1.A. Modelos de dirección de las intervenciones del PCHP 2007-2011.

P.7.A.2.B. Modelos de administración de las intervenciones del PCHP 2007-2011.

P.7.B. RELACIÓN ENTRE PRESUPUESTO Y RESULTADOS CONSEGUIDOS.

P.7.B.1. Concordancia entre presupuestos originales del PCHP 2007-2011, los de sus intervenciones y su aplicación.

P.7.B.2. Concordancia entre recursos invertidos y resultados conseguidos.



P.7.A MODELO DE GESTIÓN DEL PCHP 2007-2011 Y DE SUS INTERVENCIONES:

P.7.A.1 Modelo de gestión del PCHP 2007-2011

Como se ha mencionado anteriormente, el PCHP 2007-2011 cuenta con tres instancias de gestión, las dos primeras de cariz político y la tercera de cariz operativo:

- La Comisión Mixta
- El Comité Paritario de Evaluación y Seguimiento
- Comité Directivo del FONCHIP

La **Comisión Mixta** es la instancia política de coordinación de más alto nivel, en la que se reúnen altas autoridades de la política externa y de cooperación de Perú y de España y que se reúne cada cuatro o cinco años. Es en estas reuniones donde se aprueban los programas de cooperación hispano peruanos, así como las intervenciones que forman parte de los PCHP. Las Comisiones Mixtas son espacios de gestión que se reproducen en los países donde España desarrolla programas de cooperación bilateral.

El **Comité Paritario de Evaluación y Seguimiento** es una instancia de seguimiento y evaluación del PCHP. Su composición es más reducida que la Comisión Mixta y se reúne cada dos años o por solicitud de las partes. Durante el presente periodo del PCHP se reunió dos veces, en febrero 2009 y febrero 2011. En la primera de ellas se decidió la exclusión de proyectos que no habían logrado superar la fase de formulación y la inclusión de nueve proyectos y en la segunda, la evolución del PCHP 2007-2011.

El **Comité Directivo del FONCHIP** está formado por un representante de la APCI, uno de la AECID y por el director del FONCHIP. Se reúne semanal o quincenalmente y es en este espacio donde se toman buena parte de las decisiones operativas del PCHP.

A continuación se mencionan algunas de las **evidencias** del análisis **del modelo de gestión del PCHP 2007-2011**:

- Tanto la **Comisión Mixta**, como el **Comité Paritario de Evaluación y Seguimiento** son dos espacios políticos necesarios para la toma de decisiones en relación al PCHP 2007-2011. La baja periodicidad con la que se llevan a cabo las reuniones –a lo sumo cada dos años- limita el dinamismo de estos espacios.



- **La Comisión Mixta y el proceso de negociación y selección de intervenciones en el PCHP 2007-2011:** Más allá de la idoneidad de un espacio como la Comisión Mixta, el equipo evaluador ha podido constatar que el contexto en el que se desarrolló la X COMIX afectó de una manera importante a la configuración del PCHP 2007-2011. La práctica totalidad de los/as informantes clave entrevistados/as de la “dimensión programa” ha señalado uno o varias de las siguientes situaciones como determinantes para la configuración del programa: La necesidad de cumplir con los plazos exigidos desde AECID España, el cambio de gobierno en Perú y los recientes nombramientos de los cargos responsables en las dos instituciones encargadas de configurar el programa de cooperación hispano peruano. Parece evidente que estas circunstancias influyeron en la decisión de prolongar la vida de buena parte de los proyectos³⁷ del PCHP 2002-2006. Por otra parte, el equipo evaluador ha constatado márgenes de discrecionalidad en la selección de algunas intervenciones nuevas. En estos casos, ni los/as informantes clave entrevistados/as, ni las fuentes documentales existentes han podido aportar información documentada del proceso que motivó su identificación.

- **EL CPES del PCHP 2007-2011:** Las reuniones del CPES han servido en mayor medida para la implementación de mecanismos de corrección del programa, más que para llevar un seguimiento periódico del PCHP 2007-2011. Específicamente en las reuniones del CPES se acordó el cierre o la inclusión de nuevos proyectos en el PCHP 2007-2011. No obstante, se echan en falta espacios operativos y herramientas que faciliten el monitoreo del PCHP 2007-2011 y que ayuden a consolidar un sistema de seguimiento, que retroalimente a las instancias encargadas de la toma de decisiones.

- **Instancia operativa de gestión del PCHP 2007-2011:** En relación a la instancia operativa de gestión del PCHP 2007-2011, el equipo evaluador valora positivamente la alta periodicidad con la que se reúne y su capacidad para la toma de decisiones operativas.

P.7.A.2 Modelo de gestión de las intervenciones del PCHP 2007-2011

La gestión de las intervenciones del PCHP 2007-2011 se ha visto determinada por sus distintos modelos de dirección y de administración. A continuación pasamos a describirlos y a exponer sus principales resultados.

P.7.A.2.A. Modelos de dirección de las intervenciones del PCHP 2007-2011

37 El 44% de las intervenciones del PCHP 2007-2011 está formado por proyectos de continuación.



La figura más usada para la coordinación de las intervenciones del PCHP 2007-2011 es la codirección entre la cooperación española y las contrapartes peruanas -codirección nacional-. En el siguiente cuadro se detallan las modalidades y el número de intervenciones que cuentan con dichas modalidades de dirección:

Cuadro XVI. Modalidades de dirección de las intervenciones del PCHP 2007-2011.

MODALIDAD DE DIRECCIÓN		DESCRIPCIÓN DE MODALIDADES DE DIRECCIÓN DE INTERVENCIONES	NÚMERO DE INTERVENCIONES POR MODALIDADES DE DIRECCIÓN
1	A	Codirección AECID e institución peruana	4
	B	Codirección institución pública española (ME) e institución peruana	2
2		Codirección FONCHIP e institución peruana	15
3		Dirección contraparte peruana	11

A continuación se describen algunas de los hallazgos más importantes de la evaluación de los modelos de dirección del PCHP 2007-2011, obtenidos del análisis de los estudios de casos seleccionados para el nivel de análisis: procesos:

- A pesar de que tres de las cuatro modalidades plantean la codirección de las intervenciones, se ha detectado que en los modelos 1A, 1B y 2³⁸, la codirección operativa es asumida por el/a representante de la cooperación española, mientras que el codirector/a nacional -de la institución peruana- asume un rol más político, de apoyo en las decisiones estratégicas y de planificación, pero menos operativo, permaneciendo menos en contacto con la ejecución y con el día a día de la intervención.
- En el modelo 3 la dirección es asumida por las instituciones peruanas y el papel de codirección por parte de la cooperación española es asumida por los/as responsables de programa de la AECID. En este modelo la coordinación operativa recae en el/a codirector/a nacional y el/a codirector/a de la cooperación española participa en la planificación y seguimiento del proyecto.

38 Se considera la codirección FONCHIP como un modelo de la cooperación española, porque si bien la Junta Directiva del FONCHIP está compuesta por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú, de la APCI, de la AECID y de la Embajada de España en Perú, el hecho de que sus oficinas se encuentren en la sede de la OTC de la AECID en Lima y que su financiación institucional provenga de las subvenciones de la cooperación española, hace que exista una relación de mayor dependencia de la cooperación española



- Las codirecciones nacionales de varias intervenciones³⁹ se han visto afectadas por la alta volatilidad de los cargos en las instituciones públicas peruanas. Esto ha obligado a los/as responsables de la codirección española de estas intervenciones a tener que presentar el proyecto a las autoridades entrantes y recordar los compromisos asumidos por la institución peruana con las mismas.
- A su vez el modelo 3 es más sensible a la alta rotación de cargos en las instituciones peruanas. Al producirse la remoción de un cargo público que ostenta la codirección nacional de una intervención, se corre el riesgo de que la autoridad entrante no se empodere del proyecto y éste pueda sufrir interrupciones temporales.
- Por el contrario el modelo 3 genera mayor sostenibilidad, al desarrollar capacidades de gestión de proyectos en la contraparte nacional y mayor apropiación institucional, ya que las intervenciones son asumidas como iniciativas de la institución peruana.

Por otra parte, la comparación los modelos de dirección del PCHP 2007-2011 con la información del avance de ejecución presupuestaria de los proyectos, desarrollada en el apartado correspondiente al criterio “Eficacia”, nos arroja la siguiente información:

Cuadro XVII. Avance de ejecución presupuestaria según modelos de dirección.

GRADO DE AVANCE	Núm.	%	AECID	M EDUC	FONCHIP	PERU
PROYECTOS CON AVANCE SATISFACTORIO	5	22 %	3	1		1
PROYECTOS CON PROBLEMAS DE EJECUCIÓN MODERADOS	3	13 %				3
PROYECTOS CON SERIOS PROBLEMAS DE EJECUCIÓN	6	26 %	1		2	3
PROYECTO NO EVALUABLES (con la información disponible)	9	39 %		1	5	3
TOTAL	23	100 %	4	2	7	10

Fuente: Elaboración propia a partir de documentación FONCHIP

De la información que proporciona el cuadro XVII sobre 23 intervenciones y del estudio de casos llevado a cabo durante la fase de trabajo de campo, se revela que los modelos de direc-

39 El 50% de las intervenciones seleccionadas para el trabajo de campo sufrieron cambios en los cargos de codirección nacional.



ción 1A y 1B, es decir aquellos que cuentan con codirección de la AECID o del Ministerio de Educación de España, presentan un mayor porcentaje de intervenciones con avance satisfactorio, 75% en el caso de la primera y 100% en el caso de la segunda. En el otro extremo se sitúa el modelo gestionado por personal contratado por el FONCHIP, que presenta problemas en la ejecución de las dos únicas intervenciones que han ofrecido unas condiciones mínimas de evaluabilidad. El modelo de dirección liderado por las instituciones públicas peruanas, es el que muestra una mayor diversidad en cuanto a sus resultados, encontrándose un 14% de intervenciones de rendimiento satisfactorio frente al 43% de proyectos que presentan con moderados problemas de ejecución.

P.7.A.2.A Modelos de administración de las intervenciones del PCHP 2007-2011

Las intervenciones del PCHP 2007-2011 presentan las siguientes modalidades de administración:

Cuadro XVIII. Modalidades de administración de las intervenciones del PCHP 2007-2011

MODELO DE ADMINISTRACIÓN		DESCRIPCIÓN DE MODALIDADES DE ADMINISTRACIÓN	NÚMERO DE INTERVENCIONES POR MODALIDAD DE ADMINISTRACIÓN
1	A	Administración directa del personal de la sede de FONCHIP	10
	B	Equipos administrativos en los proyectos, supervisados por sede FONCHIP	19
2		Administración directa institución pública peruana	3

A continuación se describen algunas de las características más importantes de los modelos de administración del PCHP 2007-2011:

- En el modelo 1A, el personal en sede del FONCHIP administra directamente los fondos, realiza adquisiciones y se encarga de la justificación económica y de la presentación de informes económicos. Este modelo es denominado de “pagos directos” en el Manual Operativo y de Gestión del PCHP y se suele aplicar para aquellas intervenciones cuya zona de ejecución es Lima.



- En el modelo 1B los equipos administrativos⁴⁰ de cada proyecto administran los fondos desde las cuentas operativas de las intervenciones, realizan las adquisiciones de acuerdo a las planificaciones previstas en los POAs y se encargan de la justificación económica. Por su parte el FONCHIP autoriza los desembolsos desde sus cuentas a las cuentas operativas de los proyectos y ejerce el control y el seguimiento de los justificantes de gasto e informes económicos. El MOGP denomina a esta modalidad de “anticipo de caja”. Este modelo se aplica para intervenciones cuya zona de ejecución se sitúan fuera de la región Lima.
- Dentro del modelo 1B podríamos hacer una nueva distinción entre aquellos proyectos que gestionan todos sus fondos desde la unidad de gestión del proyecto o aquellos, que utilizando una figura mixta, encargan algunos pagos directos al FONCHIP. La práctica totalidad de las intervenciones del modelo 1B han solicitado, aunque sea puntualmente, la ejecución de un gasto directo al FONCHIP, por lo que en sentido estricto todas corresponderían a un modelo de administración mixto.
- En el modelo 2 la financiación se transfiere desde las cuentas de la AECID en España hasta las cuentas operativas de los proyectos sin pasar por el FONCHIP. Desde Perú no se realiza ningún control sobre estas subvenciones, éste se lleva a cabo directamente desde la sede de la AECID en Madrid. Por este motivo este modelo no ha podido ser analizado en profundidad en la presente evaluación.

Por otra parte, la comparación los modelos de administración del PCHP 2007-2011 con la información del avance de ejecución presupuestaria de los proyectos, convenientemente desarrollada en la pregunta 13, nos arroja la siguiente información:

40 En el Manual Operativo y de Gestión del PCHP se los denomina Unidades de Gestión del Proyecto (UGP).

**Cuadro XIX. Avance de ejecución presupuestaria según modelos de administración.**

GRADO DE AVANCE	Núm.	%	FONCHIP LIMA	EQUIPO ADMINISTR	NO FONCHIP
PROYECTOS CON AVANCE SATISFACTORIO	5	22 %	1	4	
PROYECTOS CON PROBLEMAS DE EJECUCIÓN MODERADOS	3	13 %	1	2	
PROYECTOS CON SERIOS PROBLEMAS DE EJECUCIÓN	6	26 %	3	3	
PROYECTO NO EVALUABLES (con la información disponible)	9	39 %	2	4	3
TOTAL	23	100 %	7	13	3

Fuente: Elaboración propia a partir de documentación FONCHIP

A pesar, de las limitaciones de la evaluación⁴¹, de la información presentada se puede deducir que aquellos proyectos -44%- que cuentan con equipo administrativo presentan una mayor agilidad en los procedimientos administrativos y por lo tanto un mayor nivel de avance en su ejecución presupuestaria. Por otra parte, también se puede inferir que aquellos que tienen que completar el protocolo de solicitud de gastos directos⁴² a la sede del FONCHIP en Lima, esperar su aprobación y la posterior ejecución del gasto, presentan niveles más bajos de avance.

P.7.B RELACIÓN ENTRE PRESUPUESTO Y RESULTADOS:

Antes de abordar la concordancia entre presupuestos originales y su aplicación, el equipo evaluador quiere presentar algunas características del presupuesto del PCHP 2007-2011, que sin duda condicionan el análisis posterior:

- Cada PRODOC cuenta con su presupuesto, en el que se detallan los aportes de la fuente financiadora externa -en la mayoría de los casos AECID, pero también instituciones públicas españolas y privadas con y sin fines de lucro- y los de la fuente financiadora local -por lo general instituciones públicas peruanas centrales y descentralizadas.

41 Como se puede observar en el cuadro XVI no se ha tenido acceso a información de ejecución presupuestaria para casi el 40% de las intervenciones seleccionadas para el nivel de análisis "procesos".

42 El procedimiento administrativo queda recogido en el apartado P.8.2.A Procedimientos administrativos y financieros del PCHP 2007-2011.



- El presupuesto general del PCHP 2007-2011 presenta sólo las cifras del aporte de la AECID, no de otros cofinanciadores externos, ni locales.
- Los informes económicos de las intervenciones únicamente registran los aportes financiados por la cooperación española, no los de otros cofinanciadores externos, ni locales, por lo que es imposible conocer las cifras y porcentajes de aportes realmente efectuados por fuente financiadora.
- El presupuesto inicial del PCHP 2007-2011 en su conjunto, no se corresponde con el presupuesto concedido. Dicho de otra manera el presupuesto inicial, que aparece detallado en el PRODOC de cada intervención es orientativo y no vinculante, ya que el presupuesto que transfiere AECID España para la ejecución de las intervenciones en Perú, se aprueba anualmente y puede sufrir modificaciones al alza o a la baja; en todo caso, existe una tendencia general a respetar los marcos presupuestarios originales para cada intervención.
- El presupuesto del PCHP 2007-2011 aumentó debido a diversos motivos: en primer lugar porque a través de él, se canalizaron los fondos destinados para la atención de las zonas afectadas por el terremoto de 2007 -que incrementaron el presupuesto original en 10 millones de euros⁴³ y en segundo lugar porque se incluyeron dos proyectos cuya financiación provino de convocatorias CAP de la AECID -casi 600.000 euros adicionales.

P.7.B.1 Concordancia entre presupuestos originales del PCHP 2007-2011, los de sus intervenciones y su aplicación.

Tomando en cuenta las particularidades de los presupuestos anteriormente señalados, y para dar respuesta a la pregunta de evaluación, el equipo evaluador analizó el cumplimiento de presupuesto concedido anualmente -POA- con su ejecución anual y global reflejada en los informes económicos⁴⁴.

- La revisión documental de las intervenciones seleccionadas para los estudios de casos, permiten afirmar que existe una **adecuada correspondencia entre los presupuestos de**

43 Se incorporó el proyecto "Apoyo a la reconstrucción del hospital Santa María del Socorro, Ica" y se concedieron incrementos presupuestarios (2008-2009) a proyectos con extensión de actividades en zonas afectadas por el sismo: "Propesca", "Turural", "Red de Centros de formación Técnica", "Prevención y gestión de desastres" y Programa "Patrimonio para el Desarrollo". Fuente: La Cooperación Española con el Perú, pág.41.

44 Conviene señalar que el análisis de la relación entre Presupuestos Originales (aquellos que aparecen en los PRODOC) y Presupuestos Concedidos, así como las Tasas de ejecución presupuestaria se encuentran detallados en la Pregunta 11 de evaluación, correspondiente al criterio 5.3.1 Eficacia.



los proyectos y su aplicación. Como hemos visto con anterioridad, el FONCHIP juega un papel importante en la administración del PCHP 2007-2011, autorizando las transferencias y gastos, pero condicionándolos al cumplimiento de los presupuestos y a la correcta justificación económica de los mismos, y es para el equipo evaluador la clave de la pertinente correspondencia entre presupuestos originales y su ejecución.

- En relación a la correspondencia entre las partidas presupuestarias y su ejecución, se ha detectado un buen nivel de cumplimiento general. No obstante al no haber concluido el periodo de ejecución de las intervenciones, todavía muchas de las partidas presupuestarias cuentan con saldos y no se puede determinar con exactitud si los montos destinados a cada una de ellas han sido respetados.

P.7.B.2 Relación entre recursos invertidos y resultados conseguidos.

Durante el periodo de recopilación de información el equipo evaluador pudo comprobar la pluralidad de relaciones entre inversión de recursos y obtención de resultados encontrada en las distintas intervenciones. No obstante, el análisis efectuado para las ocho intervenciones evaluadas durante la fase de campo, apunta hacia una **entre moderada y buena correspondencia general entre recursos invertidos y resultados conseguidos**, no obstante también se ha podido percibir componentes poco eficientes en un número destacado de proyectos. El equipo evaluador quiere valorar dos de estos componentes:

Capacitaciones: La implementación de capacitaciones resulta imprescindible para la instalación de capacidades y la sostenibilidad de cualquier intervención de desarrollo. Reconociendo este hecho, no es menos cierto que el equipo evaluador ha encontrado en su aplicación algunas ineficiencias que pasamos a detallar a continuación:

- En varias de las intervenciones no se cuenta con un plan de formación, que cuente con objetivos, etapas y una metodología de capacitación acorde al fin perseguido, por lo que este componente acaba convirtiéndose en una sumatoria de talleres más que en un proceso coherente de formación.
- En otros casos, no se han establecido condiciones para la participación de los/as destinatarios/as en estas actividades, como consecuencia, después de invertir cantidades económicas importantes, al concluir la intervención el/a capacitado/a no devenga la capacitación recibida en la institución beneficiaria y por lo tanto, ésta no se ve fortalecida.



- Por otra parte se han podido encontrar proyectos que ofrecen procesos de educación formal que no están homologados por el Ministerio de Educación⁴⁵.

Publicaciones: Las publicaciones cumplen una labor de difusión de las intervenciones y constituyen una oportunidad para sistematizar y difundir experiencias exitosas. El equipo evaluador ha tenido acceso a información de doce proyectos del PCHP 2007-2011, que han publicado un total de 139 libros y revistas, 56 dípticos y trípticos, 22 afiches, 2 carpetas y 13 materiales audiovisuales. De estas intervenciones, dos de ellas suman un total de 90 publicaciones. Por lo general estas publicaciones cuentan con materiales y ediciones de gran calidad, pero se ha podido constatar que en ocasiones esta calidad no guarda relación con la finalidad, ni el uso al que se destina.

PREGUNTA 8. ¿Funcionan correctamente las estructuras y procedimientos de administración y gestión de personal en el PCHP y en sus proyectos?

El equipo evaluador seguirá el siguiente orden para la evaluación de la siguiente pregunta:

P.8.A. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS DEL PCHP 2007-2011.

P.8.B. MANUAL OPERATIVO Y DE GESTIÓN DEL PCHP.

P.8.C. GESTIÓN DE PERSONAL.

P.8.C.1. Gestión de personal en el PCHP 2007-2011.

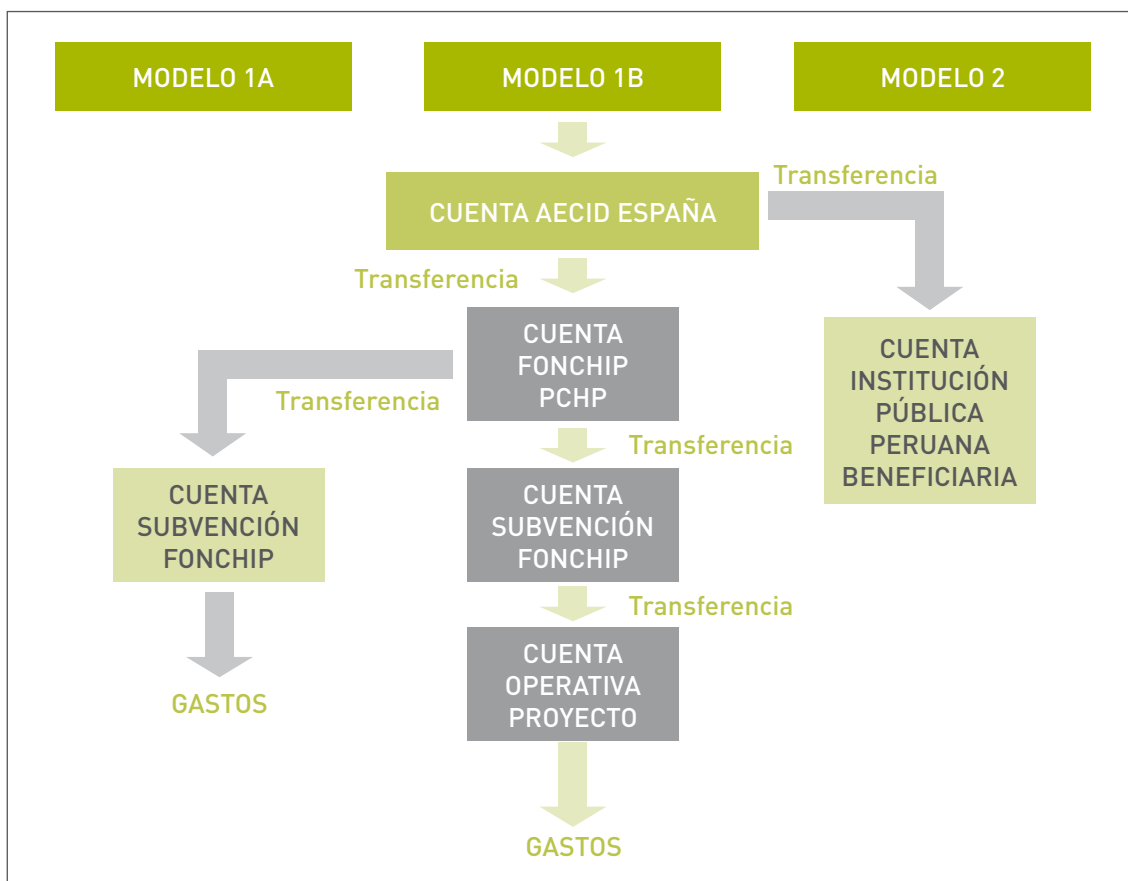
P.8.C.2. Gestión de personal en la AECID Perú.

P.8.A PROCEDIMIENTOS FINANCIEROS Y ADMINISTRATIVOS DEL PCHP 2007-2011:

En el siguiente gráfico se explican los flujos financieros de las intervenciones del PCHP 2007-2011.



Gráfico XXI. Flujos de financiación para los modelos de administración de los proyectos del PCHP 2007-2011.



En primer lugar conviene apuntar que en el gráfico XXI aparecen reflejados únicamente los flujos de financiación procedentes de fondos de la cooperación española, ya que como se apunta más adelante, los aportes de las contrapartes peruanas no se manejan desde las cuentas bancarias de las intervenciones, sino desde las cuentas de las instituciones peruanas y en los informes económicos de cada intervención únicamente se registran los gastos procedentes de la financiación española.

Descripción del flujo financiero y administrativo para el modelo de administración 1A: Los fondos aprobados anualmente por la AECID España son transferidos a las cuentas⁴⁶ que el FONCHIP tiene abiertas para el PCHP. Desde las cuentas generales del PCHP se transfiere

46 El FONCHIP mantiene para el PCHP tres cuentas bancarias: una en euros, otra en dólares americanos y otra en soles peruanos.



nuevamente a otras cuentas, abiertas también por el FONCHIP, para cada subvención concedida⁴⁷. Los titulares de las cuentas de las subvenciones son el director del FONCHIP y la coordinadora de la AECID en Perú.

En el modelo 1A, el FONCHIP administra directamente los fondos desde estas cuentas. Para realizar gastos, el procedimiento es el siguiente: los/as codirectores/as del proyecto solicitan el desembolso al FONCHIP y a la AECID. El contador general del FONCHIP verifica que la documentación presentada esté completa y que cumpla los requisitos requeridos por el MOGP, verifica la disponibilidad de dinero en la cuenta y que queden saldos en la partida presupuestaria correspondiente. Por su parte los/as responsables de programa de la AECID en Lima verifican que el desembolso solicitado corresponda a una actividad encuadrada en el POA del proyecto. Una vez obtenidas las dos autorizaciones, el personal del FONCHIP realiza el gasto adquiriendo los bienes o servicios solicitados.

Descripción del flujo financiero y administrativo para el modelo de administración 1B: El proceso es idéntico al descrito para el modelo 1A hasta el ingreso de la financiación en la cuenta por subvención. Una vez que el dinero se encuentra depositado en la cuenta por subvención, se transfiere nuevamente a una cuenta operativa del proyecto, que es manejada por el personal administrativo del proyecto.

En el modelo 1B la subvención es gestionada por el equipo de administración del proyecto. Para que se produzca la transferencia de la cuenta de la subvención a la cuenta operativa del proyecto, el procedimiento es similar al descrito para el modelo 1A. Los/as codirectores/as del proyecto solicitan al FONCHIP y a la OTC de la AECID en Lima el ingreso de la previsión de gasto prevista, el equipo del FONCHIP valora la existencia de fondos en la cuenta bancaria de la subvención y la existencia de saldos en las partidas presupuestarias a las que se imputará el gasto y por su parte, los/as responsables de programa de la AECID verifican la idoneidad de las actividades y gastos solicitados. Si todo el proceso está en regla, se efectúa la transferencia a la cuenta operativa del proyecto.

Descripción del flujo financiero y administrativo para el modelo de administración 2: La financiación asignada es enviada desde las cuentas de la AECID en Madrid hasta las cuentas de las instituciones públicas peruanas encargadas de la gestión y administración del proyecto. Desde ellas se realizan los gastos necesarios para la ejecución de la intervención.

⁴⁷ Un proyecto suele contar con varias subvenciones y éstas generalmente son anuales. El FONCHIP abre una cuenta por cada subvención concedida.



P.8.B MANUAL OPERATIVO Y DE GESTIÓN DEL PCHP

El documento de referencia para los procedimientos de gestión y administrativos es el MOGP, en él se “*exponen los procedimientos generales y específicos para la gestión de los proyectos que componen el PCHP*”⁴⁸.

Desde un punto de vista administrativo, el manual recoge la sistematización de los procesos implementados en el programa de cooperación hispano peruano desde 1992 y abarca las distintas situaciones administrativas a las que se tiene que enfrentar el personal técnico de los proyectos y el personal del FONCHIP para llevar un correcto manejo administrativo contable.

Cuando se contrata a un/a profesional para hacerse cargo de la administración de un proyecto, éste/a recibe una capacitación por parte del FONCHIP y a su vez, el/a administrador/a capacitado/a se encarga de reproducir la formación al personal técnico de la intervención.

El MOGP se ha demostrado como una de las bases para el buen funcionamiento administrativo del PCHP 2007-2011, a pesar de necesitar la actualización de algunos procedimientos administrativos.

A continuación se describen **algunos de los hallazgos más relevantes** relacionados con la **evaluación de la administración de las intervenciones del PCHP 2007-2011**:

- En el interior del PCHP 2007-2011 conviven tres modelos distintos de administración. Los modelos de administración 1A y 1B presentan un buen nivel de funcionamiento administrativo, los fondos se destinan a la finalidad prevista en los POAs, se respetan los procedimientos administrativos y la justificación económica es adecuada.
- A excepción de tres proyectos, la administración del PCHP 2007-2011 es operada y controlada de una u otra manera por el FONCHIP, este fondo representa el auténtico brazo administrativo del PCHP 2007-2011.
- En general existe un buen manejo administrativo tanto por parte de los equipos administrativos de los proyectos, como por parte del personal contable de FONCHIP. Los administradores de los proyectos han recibido capacitaciones de FONCHIP y éstos a su

48 FONCHIP [Ed.] Manual Operativo y de Gestión del PCHP, Lima, 2004.



vez han llevado a cabo sesiones de trabajo para capacitar a los equipos técnicos de sus intervenciones.

- El MOGP es el documento de referencia para los procedimientos administrativos, y a pesar de que necesita algunas actualizaciones puntuales, se ha revelado fundamental para la buena administración del programa.
- Ante el retraso del ingreso de fondos desde AECID España, el FONCHIP adelanta desde fondos propios las cantidades necesarias para la ejecución de las intervenciones. Una vez hecha efectiva la recepción de la transferencia, se repone el dinero adelantado.
- Todos/as los/as informantes clave de la evaluación consultados/as resaltaron el papel del FONCHIP como garante de la correcta administración de los fondos del PCHP 2007-2011.
- No obstante el FONCHIP representa una unidad de gestión paralela, lo que lo aleja de los lineamientos de la Declaración de París, en los que se recomienda el uso de los sistemas y procedimientos de los países socios.

P.8.C GESTIÓN DE PERSONAL DEL PCHP 2007-2011:

P.8.C.1 Gestión de personal de las intervenciones del PCHP 2007-2011:

A continuación pasamos a detallar las principales evidencias encontradas en relación a la gestión de personal de los proyectos del PCHP 2007-2011:

- INSTITUCIÓN CONTRATANTE: El FONCHIP es la entidad que contrata al personal de dirección, técnico y administrativo de los proyectos con fondos de la cooperación española, que no es contratado por la AECID⁴⁹, por lo que a la responsabilidad en la administración del PCHP 2007-2011, suma la responsabilidad patronal. La mayoría de los proyectos cuentan con miembros del equipo técnico financiados además por las contrapartes nacionales, en buena medida funcionarios de instituciones públicas peruanas.

⁴⁹ La AECID únicamente mantuvo contratados/as a lo largo del periodo de ejecución del PCHP 2007-2011 a cuatro directores/as de proyectos.



- **PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DE PERSONAL:** Para la selección del personal técnico de los proyectos se han seguido los pasos detallados en el MOGP: se identifica el perfil requerido, se elaboran unos TdR del puesto que se necesita cubrir, se convoca un concurso público, se crea un Comité de Valoración y se selecciona al mejor candidato/a. El equipo evaluador valora positivamente la implementación de este tipo de procedimientos de selección de personal.
- **TIPOS DE CONTRATOS:** En el PCHP 2007-2011 se han empleado habitualmente dos tipos de contrato: *contrato de trabajo por obra determinada* para el personal empleado durante el periodo de ejecución de los proyectos y *contrato de locación de servicios* para trabajos puntuales, generalmente consultorías. Se ha podido constatar que, durante los primeros años de la ejecución del PCHP 2007-2011, trabajadores/as que debían de estar contratados/as bajo la modalidad de obra determinada, lo estaban bajo la modalidad de locación de servicios, lo que suponía la pérdida de derechos laborales. Durante los últimos años del programa esta situación se ha ido corrigiendo, a pesar de que durante la fase de trabajo de campo se ha constatado que todavía se mantienen algunos casos puntuales de personal que trabaja regularmente para una intervención y cuenta con contrato de locación de servicios.
- **PERSONAL TÉCNICO CONTRATADO POR INSTITUCIONES PÚBLICAS:** El personal de instituciones públicas peruanas que desempeña tareas en la ejecución de las intervenciones, debe de compaginarlas con las labores propias del cargo que desempeña, por lo que su dedicación no siempre es exclusiva. Sin embargo, se ha detectado que aquellos proyectos en los que el peso de la ejecución recae sobre personal de las instituciones públicas peruanas consiguen unos mayores niveles de apropiación y sostenibilidad.
- **DOCUMENTACIÓN RELACIONADA CON GESTIÓN DE PERSONAL:** Los documentos de referencia para la gestión de personal son el MOGP y los contratos. En el primero aparece información relevante acerca de los procesos de selección de personal y de los tipos de contratos previstos para el PCHP y en los contratos aparece la denominación del puesto de trabajo y las tareas asignadas. En los proyectos seleccionados para el estudio de casos se ha echado en falta la existencia de manuales y reglamentos de funciones, así como de organigramas que permitan aclarar las funciones de cada puesto de trabajo, las relaciones –sean de dependencia, de paridad o de ascendencia- entre ellos y que recoja el marco normativo laboral al que se acogen. A pesar de no haber podido constatar la existencia de manuales operativos, tampoco se han detectado conflictos laborales por solapamiento de funciones en los proyectos tomados como muestra para el estudio de casos del nivel de análisis “procesos”.



- **ESPACIOS DE PLANIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO:** La práctica totalidad de los proyectos cuentan con espacios de planificación y seguimiento. La periodicidad varía entre intervenciones, no obstante se suelen respetar los ciclos de planificación y seguimiento⁵⁰ anuales y mensuales.
- **INFORMACIÓN CUANTITATIVA SOBRE CONTRATACIÓN DE PERSONAL EN EL PCHP 2007-2011:** De la información cuantitativa disponible⁵¹ relacionada con la contratación de personal, se puede extraer la siguiente información:
 - En primer lugar, casi dos tercios del personal (Cuadro XVIII) del PCHP 2007-2011 está financiado por las contrapartes peruanas.
 - Un poco más de la mitad de las intervenciones analizadas cuenta con más del 50% de personal financiado de la cooperación española (Gráfico XXII).
 - Una quinta parte de las intervenciones cuenta con la totalidad del personal contratado por la cooperación española (Gráfico XXII)

Cuadro XX. Cifras absolutas y porcentuales de personal contratado con financiación de la cooperación española y de las contrapartes, por intervención.

Nº	INTERVENCIÓN	Personal contratado coop. española	% Personal contratado proyecto	Personal contratado contraparte	% Personal contratado contraparte
1	Araucaria XXI Nauta	4	57 %	3	43 %
2	PDI Colca	18	78 %	5	22 %
3	Turural	1	11 %	8	89 %
4	Salud Loreto Tumbes	6	75 %	2	25 %
5	Redcenfor	9	12 %	68	88 %
6	Propesca	3	43 %	4	57 %
7	Proder	2	100 %	0	0 %
8	Prodies	5	24 %	16	76 %
9	Mimdes	2	8 %	22	92 %

50 Conviene destacar que las planificaciones e informes de seguimiento de las intervenciones del programa Patrimonio para el Desarrollo de la AECID no siguen los mismos ritmos que el resto de proyectos del PCHP 2007-2011.

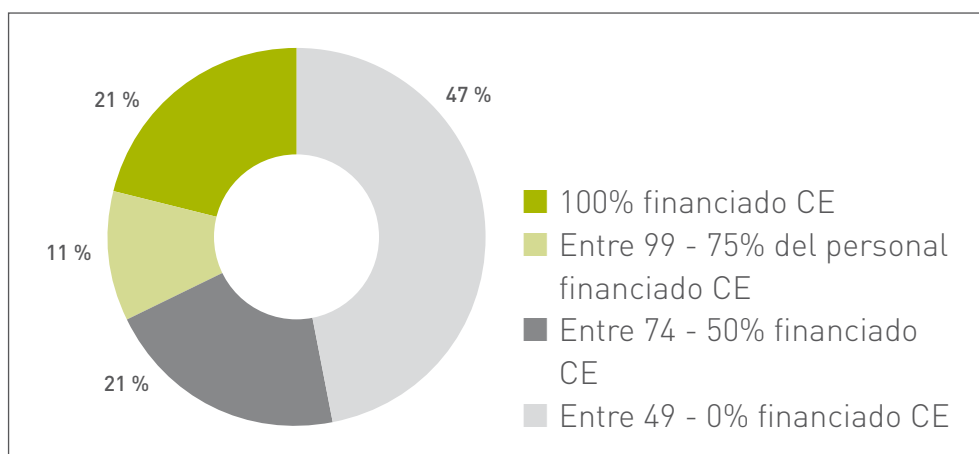
51 EL FONCHIP y los/as responsables de los proyectos facilitaron información sobre 19 de los 32 intervenciones evaluadas.



Nº	INTERVENCIÓN	Personal contratado coop. española	% Personal contratado proyecto	Personal contratado contraparte	% Personal contratado contraparte
10	E T Lima	5	100 %	0	0 %
11	Peibila	4	40 %	6	60 %
12	Congreso	1	50 %	1	50 %
13	C H Huamanga	4	100 %	0	0 %
14	C H Cusco	2	2 %	7	78 %
15	C H Arequipa	11	65 %	6	35 %
16	Catamayo Chira	10	100 %	0	0 %
17	Araucaria XXI RBNO	6	46 %	7	54 %
18	APCI	1	50 %	1	50 %
19	Alerta Temprana	1	8 %	11	92 %
TOTAL		95	36 %	167	64%

Fuente: Elaboración propia a partir de documentación FONCHIP (julio 2011)

Gráfico XXII. Porcentaje de intervenciones según el personal financiado por la cooperación española.





P.8.C.2 Gestión de personal de la AECID en Perú

En el siguiente apartado se van a abordar únicamente aquellos aspectos de la gestión de personal contratado por la AECID que afectaron a la gestión de las intervenciones del PCHP 2007-2011.

- PROCESO DE NORMALIZACIÓN DE PERSONAL LABORAL: Como se ha comentado anteriormente⁵², durante el año 2008 se llevó a cabo la normalización del personal laboral de la AECID que acabó con una situación de precariedad laboral que venía afectando a este colectivo. Este proceso introdujo una nueva figura en el organigrama de las OTC de la AECID en el exterior, la del/a responsable de programa. Los/as responsables de programa, cuyas funciones son entre otras las de *“identificar, formular, coordinar y llevar un seguimiento técnico de proyectos de cooperación bilateral”*⁵³, ostentan una posición jerárquica superior respecto a los/as responsables de proyecto. Durante la etapa de trabajo de campo de la evaluación se detectaron problemas de relación laborales –y en algunos casos personales– entre responsables de proyecto y programa, que no han sido resueltos durante la fase de ejecución del PCHP 2007-2011.
- COMUNICACIÓN: En el 100% de las entrevistas desarrolladas durante la fase de trabajo de campo con actores institucionales de la AECID en Perú, se señaló falta de comunicación en el interior de la OTC de Lima, en por lo menos uno de los siguientes niveles:
 - Coordinación-responsables de programa
 - Entre responsables de programa
 - Responsables de programa-responsables de proyecto
- COMPARTIMENTACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS: Como consecuencia de los problemas comunicacionales, cada responsable de programa y de proyecto gerencia su espacio y lo maneja *“como un compartimento estanco”*⁵⁴, por lo que las sinergias entre programas y entre proyectos son escasas. A esto ha contribuido que desde el año 2009 no se lleven a cabo reuniones anuales de programación y seguimiento de los proyectos del programa de cooperación hispano peruano.

52 Ver 4.1.4 Evolución del PCHP 2007-2011

53 BOE, 25 de enero 2007.

54 Fuente: Cuestionario para informantes claves del PCHP 2007-2011



PREGUNTA 9. ¿Se está llevando a cabo un seguimiento periódico del PCHP y de sus proyectos? ¿El seguimiento del PCHP y sus proyectos asegura una mejora continua de los mismos –PCHP e intervenciones–?

La respuesta a la presente pregunta de evaluación presenta el siguiente esquema:

P.9.A SEGUIMIENTO DEL PCHP 2007-2011.

P.9.B SEGUIMIENTO DE LAS INTERVENCIONES DEL PCHP 2007-2011.

P.9.B.1 Seguimiento técnico de las intervenciones del PCHP 2007-2011.

P.9.B.2 Seguimiento económico de las intervenciones del PCHP 2007-2011.

P.9.C PRINCIPALES EVIDENCIAS RESPECTO AL SEGUIMIENTO DEL PCHP 2007-2011.

P.9.A SEGUIMIENTO DEL PCHP 2007-2011

La instancia responsable del seguimiento y evaluación del PCHP 2007-2011 es el Comité Paritario de Evaluación y Seguimiento. Como se ha mencionado previamente, las reuniones del CPES son espacios políticos, dedicados a la toma de decisiones entre APCI y AECID, más que al monitoreo del programa y sus intervenciones.

Por lo tanto el PCHP 2007-2011 adolece de un espacio operativo de seguimiento y que permita aportar información precisa de los niveles de avance en la ejecución técnica y presupuestaria del programa, a las instituciones encargadas de la gestión del mismo.

Por su parte, ni APCI, ni AECID, cuentan con espacios internos destinados al seguimiento del PCHP 2007-2011

P.9.B SEGUIMIENTO DE LAS INTERVENCIONES DEL PCHP 2007-2011

P.9.B.1 Seguimiento técnico de las intervenciones del PCHP 2007-2011

A continuación abordamos las modalidades y las herramientas de seguimiento técnico implementadas por las instituciones encargadas de la gestión del PCHP 2007-2011.



MODALIDADES DE SEGUIMIENTO TÉCNICO.

MODALIDAD DE SEGUIMIENTO	APCI	AECID
Visitas a Terreno	La APCI tiene limitaciones presupuestarias para poder llevar a cabo el seguimiento en terreno.	PROYECTOS REGIÓN LIMA: Visitas y reuniones con periodicidad entre quincenal y mensual
		PROYECTOS OTROS DEPARTAMENTOS PERÚ: Una visita anual
E-mail	Contacto con codirección nacional	Contacto con codirección española para modelos de dirección 1A, 1B y 2. Contacto con codirección nacional para modalidad de dirección 3.
Teléfono	Contacto con codirección nacional	Contacto con codirección española para modelos de dirección 1A, 1B y 2. Contacto con codirección nacional para modalidad de dirección 3.
Autorización de gasto	NO	SÍ
Participación en reuniones de Comité de Seguimiento	SÍ	SÍ

RESPONSABLES DEL SEGUIMIENTO TÉCNICO.

- El seguimiento técnico de los proyectos del PCHP 2007-2011 es responsabilidad institucional de la AECID, la APCI y las instituciones contrapartes. El personal encargado de llevar a cabo estas tareas son los/as responsables de programa de la OTC de la AECID en Lima, los/as responsables de proyectos, personal de las contrapartes y la responsable de la carpeta España en la APCI.

HERRAMIENTAS DE SEGUIMIENTO TÉCNICO.

- La APCI cuenta con una ficha de seguimiento por proyecto, centrada fundamentalmente en el avance de la ejecución presupuestaria.
- Por su parte la AECID se ayuda de dos formatos de informes de seguimiento, uno semestral y uno anual. Estos dos formatos de informe de seguimiento técnico se



centran en el cumplimiento de actividades, y ninguno de ellos observa la medición del avance de los indicadores de los resultados y objetivos.

- Se ha podido constatar el uso de otras herramientas de seguimiento⁵⁵ de uso interno en alguna de las intervenciones, y la incorporación de la medición del cumplimiento de los indicadores en informes de seguimiento de siete intervenciones.

P.9.B.2 Seguimiento económico de las intervenciones del PCHP 2007-2011

El seguimiento económico de la financiación procedente de la cooperación española en las intervenciones del PCHP 2007-2011 es gestionado desde el FONCHIP.

MODALIDADES DE SEGUIMIENTO ECONÓMICO:

- Revisión periódica de los estados de cuenta de los proyectos.
- Ante la solicitud de transferencia de fondos hacia las cuentas operativas de los proyectos, o ante la solicitud de realización de un gasto directo, el FONCHIP revisa la disponibilidad de fondos y la existencia de saldos en las partidas presupuestarias del proyecto.
- Revisión de informes económicos y justificantes de pago –facturas–.

HERRAMIENTAS DE SEGUIMIENTO ECONÓMICO:

- La ficha de seguimiento por intervención de la APCI.
- El formato de informe económico de la AECID.

Si bien es cierto que todos los proyectos deben de cumplimentar el mismo formato de informe económico, no todos pasan el mismo número de controles. En el gráfico XXIII se muestran los distintos procesos de control que siguen los informes de seguimiento econó-

55 Informes de comisión de servicios e informes mensuales de actividades en los proyectos "Red de Centros de Formación Técnica en el área rural" y "Fortalecimiento del Sector salud en Loreto y Tumbes".

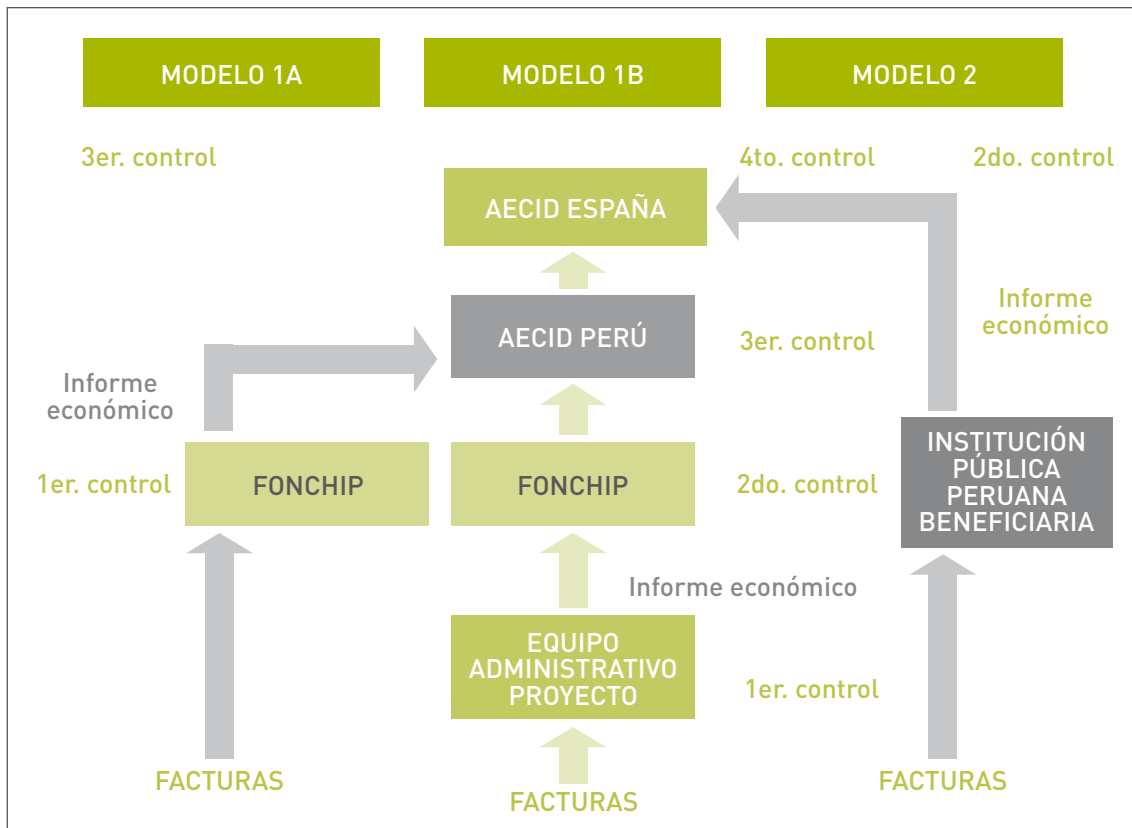


mico y los justificantes de pago en cada uno de los modelos de administración del PCHP 2007-2011.

Como se puede apreciar, el que más controles pasa es la modalidad de 1B o de “anticipo de caja”. En este tipo de intervenciones, el informe económico es elaborado por el equipo administrativo del proyecto, es supervisado por el equipo contable del FONCHIP en Lima, posteriormente puede ser revisado por el administrador⁵⁶ de la OTC de la AECID en Lima y por último pasa el control final de la AECID en España.

La modalidad 2 es la que menos controles debe de superar, éstos son realizados en primera instancia por el equipo administrativo del proyecto y posteriormente por el equipo contable de la AECID en Madrid.

Gráfico XXIII. Seguimiento económico según los distintos modelos de administración del PCHP 2007-2011.



56 El administrador de la OTC de la AECID en Lima realiza el seguimiento económico sobre una muestra de proyectos.



P.9.C PRINCIPALES EVIDENCIAS RESPECTO AL SEGUIMIENTO DEL PCHP 2007-2011.

A continuación se describen algunos de los **hallazgos** más relevantes relacionados con el **seguimiento del PCHP 2007-2011**:

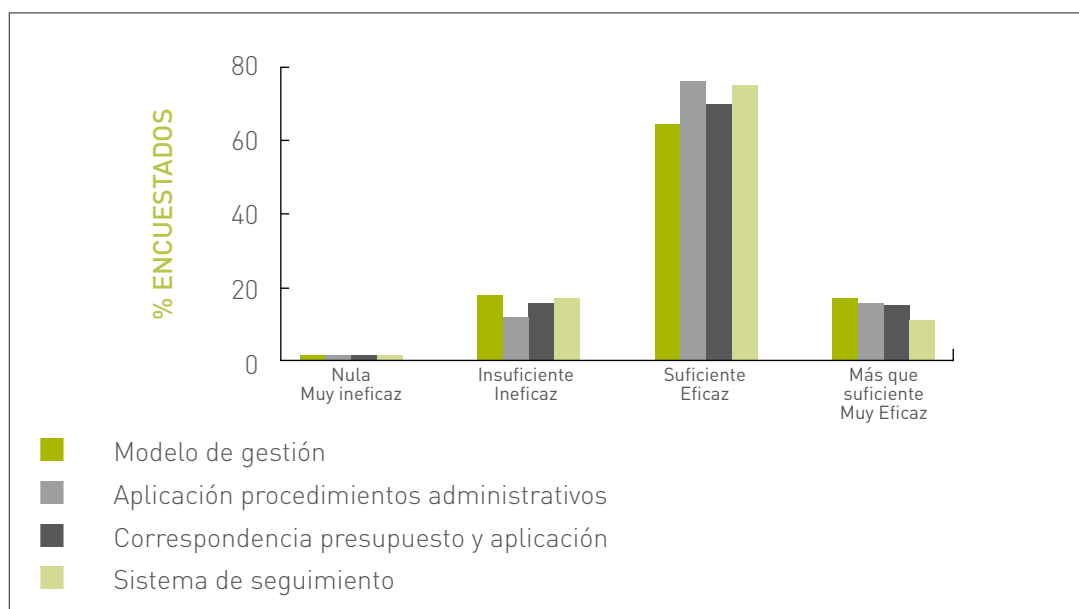
- El PCHP 2007-2011 adolece de un espacio operativo de monitoreo y que permita aportar información precisa de los niveles de avance en la ejecución técnica y presupuestaria del programa, a las instituciones encargadas de la gestión del mismo.
- La AECID y la APCI carecen de espacios institucionales de seguimiento del PCHP 2007-2011.
- No existen unas herramientas comunes de seguimiento técnico y económico para las dos instituciones responsables de la gestión del PCHP 2007-2011.
- El proceso de seguimiento económico de las intervenciones sigue un proceso más riguroso que el seguimiento técnico. Se podría afirmar que existió una mayor preocupación por la ejecución presupuestaria y la adecuada justificación de las subvenciones antes que por la consecución de resultados.
- Las herramientas de seguimiento económico son funcionales y permiten conocer los avances en la ejecución presupuestaria de los proyectos.
- Las herramientas de seguimiento técnico se centran en el monitoreo del avance de las actividades, más que en el cumplimiento de objetivos y resultados.
- La periodicidad de las visitas de monitoreo a los proyectos del personal AECID varía dependiendo de la localización de la zona de ejecución. Los proyectos que se ejecutan fuera de la región Lima reciben una media de una visita anual de seguimiento.
- Las visitas de monitoreo del personal APCI a las intervenciones se ven limitadas por la falta de asignación presupuestaria.
- Más de la mitad de los proyectos llevan a cabo retroalimentaciones⁵⁷ con los/as destinatarios/as de las acciones.
- Como consecuencia de las limitaciones detectadas en las herramientas de seguimiento y la ausencia de espacios de seguimiento técnico, el conocimiento generado no se incorpora a las instituciones gestoras del PCHP 2007-2011.

Para concluir con el análisis de la eficiencia del PCHP 2007-2011, presentamos el siguiente gráfico, que recoge la percepción que los/as responsables de proyectos y personal directivo de las contrapartes nacionales de las intervenciones tienen de aspectos relacionados con la eficiencia del programa.

⁵⁷ Fuente: Cuestionario para responsables de proyecto y directores de contrapartes nacionales.



Gráfico XXIV. Valoración de informantes clave de la evaluación en relación a aspectos relacionados con la eficiencia del PCHP 2007-2011.



Fuente: Cuestionarios a responsables de proyectos y personal directivo de contrapartes nacionales.

5.2.2 APROPIACIÓN

PREGUNTA 10. ¿De qué manera están participando las contrapartes nacionales del PCHP y de las intervenciones que lo componen de su diseño, gestión, seguimiento y evaluación?

En este apartado se abordarán los mecanismos de participación para el diseño y el seguimiento de las intervenciones, y en menor medida en los mecanismos de gestión de las intervenciones del PCHP 2007-2011, ya que éstos han sido tratados en la pregunta 8. Para responder a esta pregunta, se realizaron consultas al Comité de Seguimiento de la Evaluación y se cotejaron con la metodología de recopilación de información desplegada durante el trabajo de campo: cuestionario y entrevistas semiestructuradas, principalmente.

Para el **diseño de las intervenciones**, sobre las 28 de las que se ha obtenido información, se utilizaron dos modalidades de trabajo: la identificación y formulación conjunta entre personal de la cooperación española y de la contraparte nacional (54%) y la contratación de consultores financiados por la cooperación española (21%) o por la contraparte nacional (25%). Sobre la primera modalidad de diseño, se ha podido constatar en casi dos tercios de las intervenciones, el liderazgo de las instituciones peruanas. No obstante durante el desarrollo



del trabajo de campo, también se pudo comprobar la existencia de proyectos cuya apropiación y sostenibilidad se ha visto comprometida por no haber contado la contraparte nacional con el protagonismo suficiente.

En cuanto a los mecanismos de **gestión**, más allá de las distintas modalidades de codirecciones entre cooperación española y contrapartes nacionales y, que como veíamos anteriormente, en muchos de los casos la codirección española asumía el rol de la coordinación operativa de las intervenciones, en este apartado queremos también destacar y a modo de “experiencias interesantes” las generadas en dos intervenciones⁵⁸ que han implementado mecanismos de gestión que han favorecido la concertación y la participación de las contrapartes nacionales en su gestión y seguimiento.

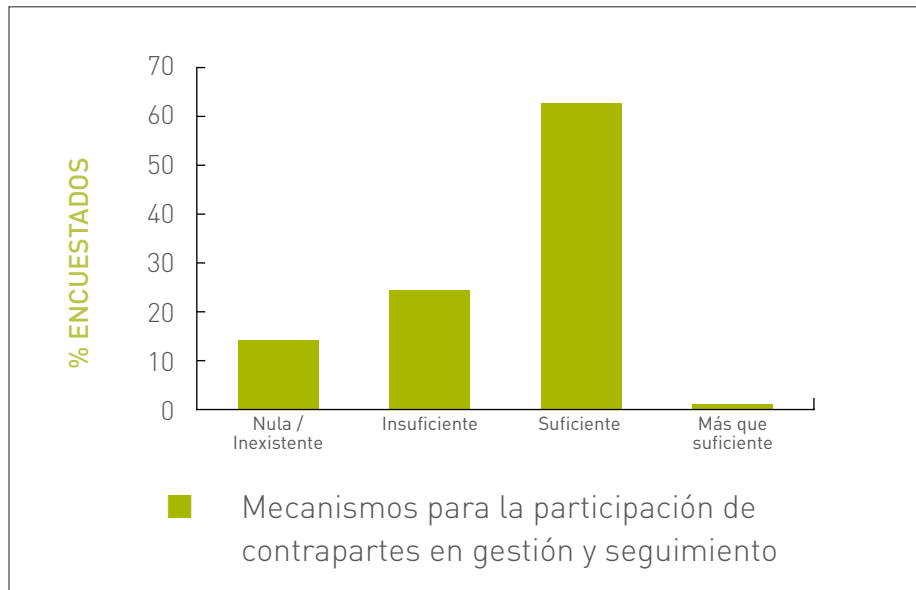
Los **espacios de seguimiento** implementados en la práctica totalidad de los proyectos fueron los Comités de Seguimiento que se han reunido, en la mayoría de los casos, con una periodicidad anual. Estos han sido espacios de participación conjunta –cooperación española, contrapartes nacionales y APCI- y de corte político y técnico a la vez y que permitieron tomar el pulso de los avances de los proyectos. La participación de las contrapartes peruanas en estos espacios ha sido efectiva.

No obstante para más de dos tercios de las personas encuestadas existe una participación insuficiente de las contrapartes nacionales en la gestión y seguimiento de los proyectos.

⁵⁸ Los proyectos “Alianza Público Privada para el Desarrollo de la provincia Acobamba” y “Red de Centros de Formación Técnica en el Área Rural” cuentan con experiencias interesantes en este sentido. En concreto este último proyecto implementó asociaciones civiles promotoras de la formación técnica, en la que se reunieron a instituciones públicas implicadas, así como a organizaciones de la sociedad civil.

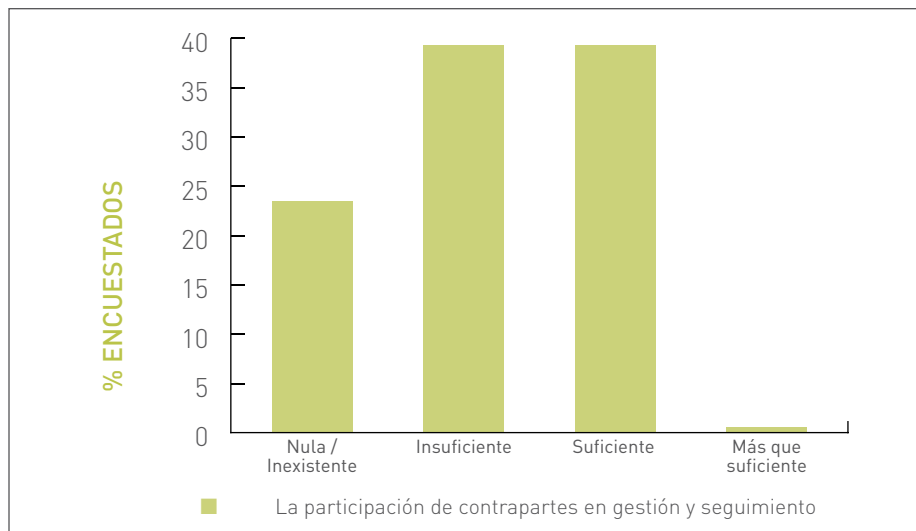


Gráfico XXV. Valoración de informantes clave de la evaluación en relación a mecanismos para la participación de las contrapartes nacionales.



Fuente: Cuestionarios a responsables de proyectos y personal directivo de contrapartes nacionales.

Gráfico XXVI. Valoración de informantes clave de la evaluación en relación a la participación de las contrapartes nacionales en la gestión y seguimiento de las intervenciones.



Fuente: Cuestionarios a responsables de proyectos y personal directivo de contrapartes nacionales.



PREGUNTA 11. ¿De qué manera están participando los/as destinatario/as del PCHP 2007-2011 y de sus intervenciones de su diseño, gestión, seguimiento y evaluación?

Para abordar esta pregunta, se ha tomado en cuenta los resultados de las entrevistas y las encuestas para personal de dirección de las intervenciones y las contrapartes nacionales.

La información cualitativa recogida permite afirmar que la **participación de la población beneficiaria en la identificación** de las intervenciones **fue reducida**. En aquellas intervenciones dirigidas al fortalecimiento institucional, se puede afirmar que no existió ningún tipo de participación. En las que perseguían la mejora de la calidad de vida de los/as destinatarios/as, se ha constatado el desarrollo de técnicas de consulta en un número reducido de intervenciones, en otras han sido consultados puntualmente colectivos potencialmente destinatarios de la acción.

En cuanto a la **gestión y al seguimiento**, se puede apuntar la misma reflexión, que queda corroborada por los/as informantes clave encuestados/as en los gráficos XXVII y XXVIII.

Gráfico XXVII. Valoración de informantes clave de la evaluación en relación a mecanismos para la participación de los/as destinatarios/as.

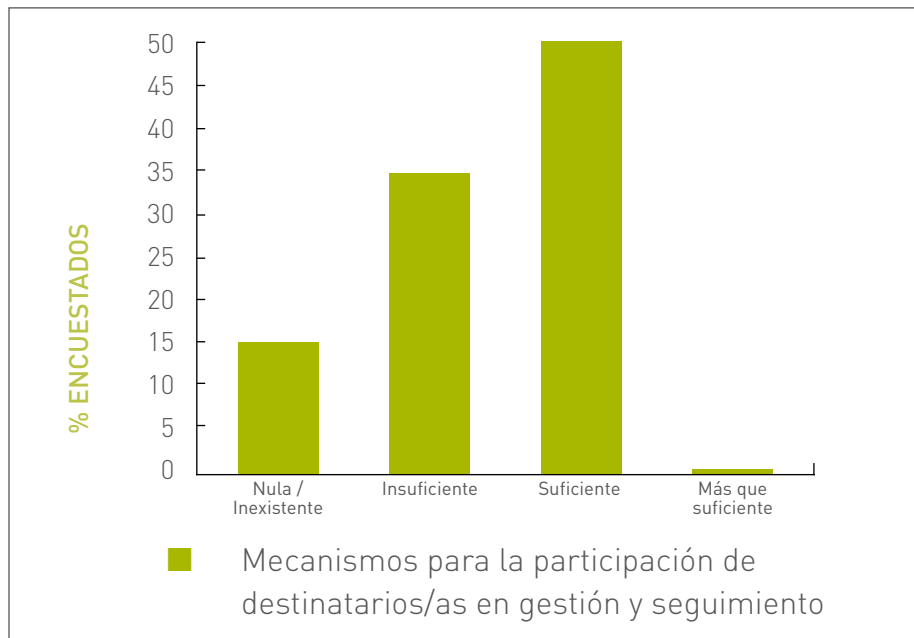
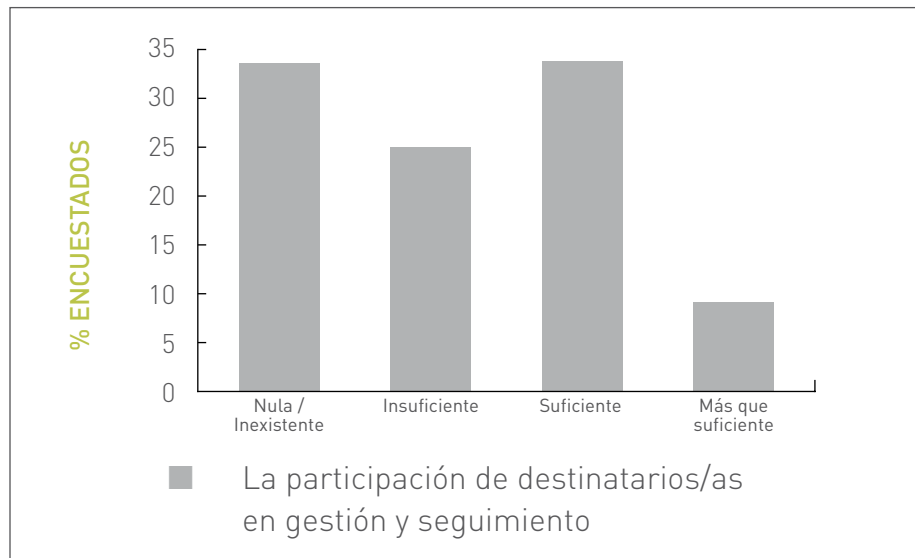




Gráfico XXVIII. Valoración de informantes clave de la evaluación en relación a la participación de los/as destinatarios/as en la gestión y seguimiento de las intervenciones.



Fuente: Cuestionarios a responsables de proyectos y personal directivo de contrapartes nacionales

5.2.3 ARMONIZACIÓN:

PREGUNTA 12. ¿Coordinan el PCHP y sus proyectos con otras acciones de la cooperación internacional en el mismo sector de intervención y en la misma zona de ejecución? ¿Se aprovechan las posibles sinergias que se pueden establecer entre estos programas y la intervención? ¿Existe duplicidad de la ayuda?

Para abordar la respuesta a la presente pregunta de evaluación se ha seguido el siguiente esquema:

P.12.A. ARMONIZACIÓN INTERNA Y SINERGIAS EN EL INTERIOR DEL PCHP 2007-2011.

P.12.B. ARMONIZACIÓN CON OTROS DONANTES INTERNACIONALES.

P.12.A ARMONIZACIÓN INTERNA Y SINERGIAS EN EL INTERIOR DEL PCHP 2007-2011

La información sistematizada de las entrevistas y cuestionarios aplicados en el trabajo de campo, permiten apuntar que la coordinación entre intervenciones del PCHP 2007-2011 ha sido prácticamente inexistente.



Con excepción de iniciativas puntuales⁵⁹, las únicas iniciativas institucionales para el establecimiento de sinergias entre intervenciones del PCHP 2007-2011 lo constituyeron las reuniones de programación y seguimiento de la OTC llevadas a cabo en los años 2008, 2009 y 2010 y la elaboración de una ficha por parte del Grupo de Trabajo Multinivel⁶⁰, en la que se solicitó a los/as responsables de proyecto que apuntaran los componentes en los que se podía armonizar con otras intervenciones del programa de cooperación hispano peruano.

Como se apuntaba anteriormente, no existe coordinación entre programas, ni entre las intervenciones que forman parte de los programas.

Resulta revelador que el 50% de los responsables de proyecto y directores de contrapartes nacionales encuestados reconozca poseer un conocimiento bajo de las intervenciones del PCHP 2007-2011.

P.12.B ARMONIZACIÓN CON OTROS DONANTES INTERNACIONALES

Al contrario que entre las intervenciones del PCHP 2007-2011, la OTC de la AECID ha participado e incluso liderado algunos espacios de coordinación con otros donantes internacionales.

A nivel institucional la AECID en Perú participa en mesas sectoriales –Género, Verde, Educación, Salud...–; en el espacio de coordinación de la cooperación española –Consejo de Coordinación de la Cooperación Española en Perú–; en el Foro de Donantes; en el espacio de concertación de la Unión Europea y mantiene relaciones de alto nivel con otras agencias de cooperación bilateral y multilaterales. Por otra parte existe una Mesa Interagencial de Aseguramiento Universal en Salud, en la que la AECID no está presente formalmente, aunque personal de la OTC ha participado en las reuniones promovidas para su constitución.

Por su parte el Estado peruano ha creado la figura de las Mesas de Coordinación de Donantes y el Sector Público, que buscan ser un espacio que facilite la armonización y el alineamiento. Estos espacios son coordinados por la APCI.

Regresando al análisis de la “dimensión intervención”, durante la fase de trabajo de campo se ha podido constatar en el 75% de los proyectos evaluados el desarrollo de iniciativas de coordinación con otros donantes que operan en el mismo sector de intervención y zona geográfica.

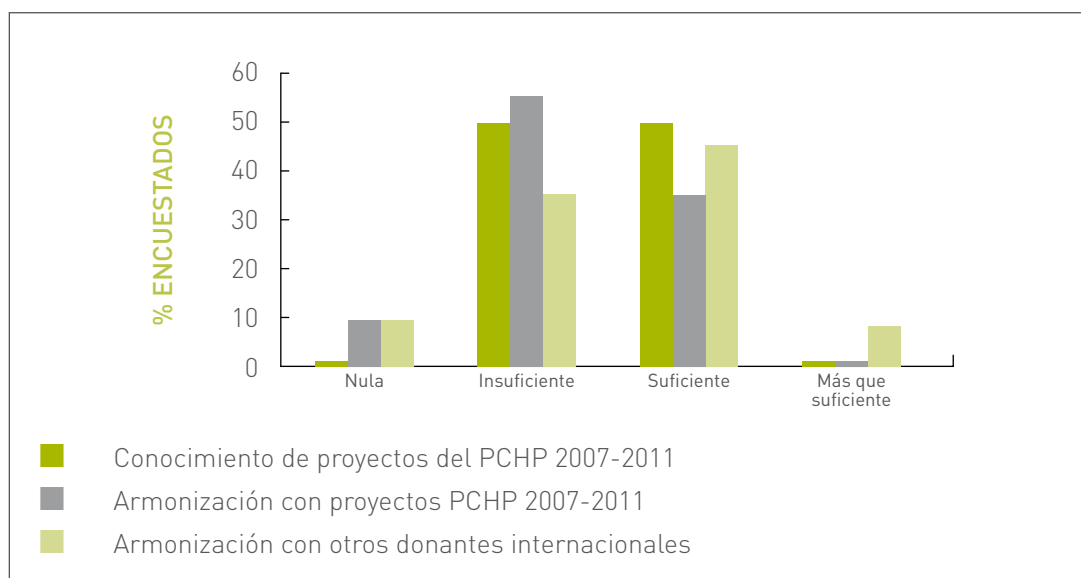
59 Se ha constatado que dos proyectos compartieron oficina y que otros dos compartieron los gastos de una publicación.

60 El grupo de trabajo multinivel es la instancia encargada de la programación operativa de la OTC de Lima.



Presentamos a continuación la valoración de los agentes críticos encuestados en relación a aspectos relacionados con armonización

Gráfico XXIX. Valoración de informantes clave en relación a aspectos relacionados con armonización del PCHP 2007-2011.



Fuente: Cuestionarios a responsables de proyectos y personal directivo de contrapartes nacionales

5.3 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL PCHP 2007-2011

5.3.1 EFICACIA

PREGUNTA 13. ¿Se está alcanzando el cumplimiento del objetivo del PCHP 2007-2011 y de sus proyectos?, ¿Se han alcanzado los resultados previstos en el PCHP 2007-2011 y en las intervenciones que lo componen?

Es necesario resaltar de nuevo que no ha sido este un proceso evaluativo enfocado hacia resultados más que de manera accesoria, puesto que la mayoría de los proyectos del PCHP serán objeto de una evaluación pormenorizada entre el último trimestre de este año y el primero de 2012.

En ausencia de una batería de indicadores para el PCHP 2007-2011, no ha sido posible evaluar el mismo en cuanto al cumplimiento de su objetivo estratégico global.



En el nivel de proyectos, sólo 3 intervenciones sobre 23 cuentan con indicadores de objetivo específico funcionales y que permitan una evaluación mínimamente rigurosa; la representatividad sobre el conjunto que podría tener esta muestra es demasiado baja.

Así mismo, cabe señalar que la gran heterogeneidad entre los proyectos del PCHP 2007-2011 en lo referido a la presentación de logros alcanzados ha complejizado enormemente el análisis evaluativo de resultados del programa a nivel agregado; y ello por las siguientes razones:

- Gran disimilitud formal y de contenidos de información de los informes de seguimiento de las 23 intervenciones: diferentes periodicidades en los informes, diferentes cantidades y calidades de informes disponibles, y diferentes procedimientos de recogida y presentación de la información;
- Escasa evaluabilidad de muchos de los resultados de la mayor parte de los proyectos del PCHP 2007-2011 debido a graves carencias en la formulación de indicadores: el análisis documental revela que sólo en 6 intervenciones de las 23 existen indicadores completamente funcionales a efectos de seguimiento y evaluación de resultados;
- Escasa cuantificación de datos en lo referido a avance de logro de resultados: tan sólo 7 de las 23 intervenciones presentan esta información; para el resto sólo se dispone de información porcentual en lo referente a la ejecución del presupuesto, que no es un indicador válido para evaluar el grado de avance sobre resultados (lo sería en todo caso para evaluar avance sobre la ejecución de actividades);

A pesar de todos estos limitantes de orden general y específico, en base al análisis documental, a los resultados obtenidos mediante el cuestionario y a las entrevistas desarrolladas durante el trabajo de campo, ha sido posible extraer algunos hallazgos que resultan útiles de cara al diseño del próximo programa, y que se exponen a continuación.

- Para la evaluación de resultados por intervención se revisó por una parte la información de ejecución presupuestaria facilitada por el FONCHIP con corte a 30 de junio de 2011; sobre la base de esta información y para cada una de las 23 intervenciones, se calculó la tasa de ejecución presupuestaria promedio anual (2007-2011) y la tasa de ejecución presupuestaria promedio agregada (2007-2011), excluyendo los datos de los proyectos “Defensoría del Pueblo” y “Hospital Santa

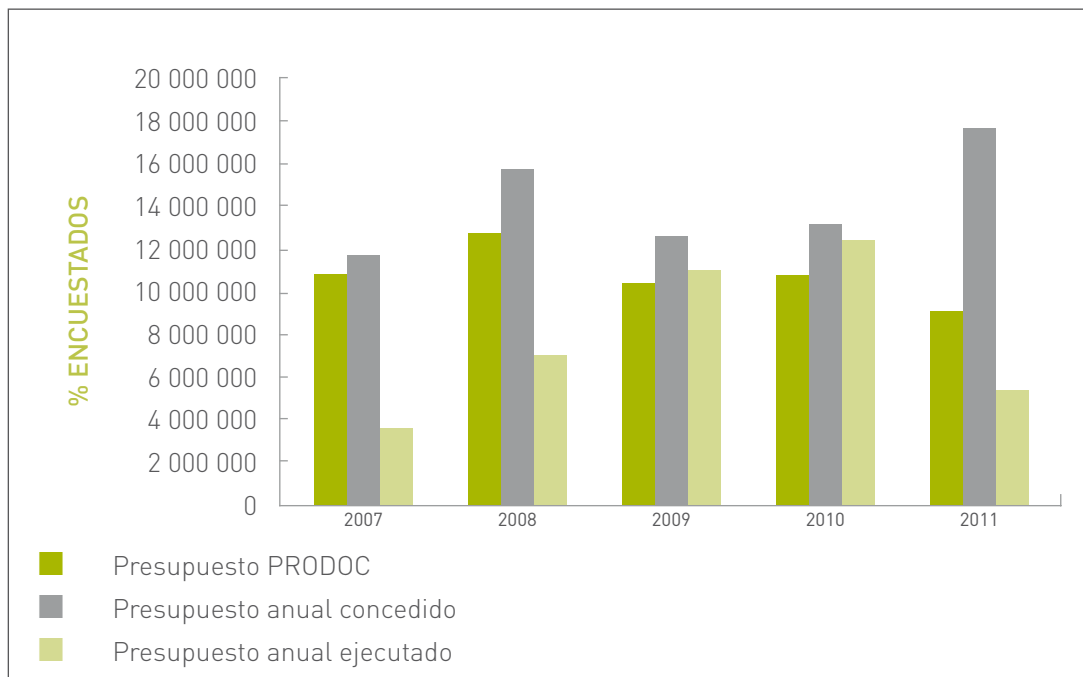


María de Socorro de Ica”, cuyos datos disponibles parcialmente distorsionaban las cifras reales.

- En base a las bases de datos proporcionadas, se ha podido obtener mediante cálculos referidos al total de intervenciones del PCHP 2007-2011 información valiosa sobre tasa de ejecución presupuestal por año por proyecto, así como tasa de ejecución presupuestaria agregada. También ha sido posible comparar esta información anterior con los datos disponibles sobre lo inicialmente programado (PRODOCS) y lo concedido anualmente (POAS).

Los hallazgos resultantes del análisis se sintetizan a continuación:

Gráfico XXX. Síntesis comparativa entre presupuesto programado, presupuesto concedido anualmente y presupuesto ejecutado (en valores absolutos en USD)



Fuente: Elaboración propia a partir de documentación FONCHIP

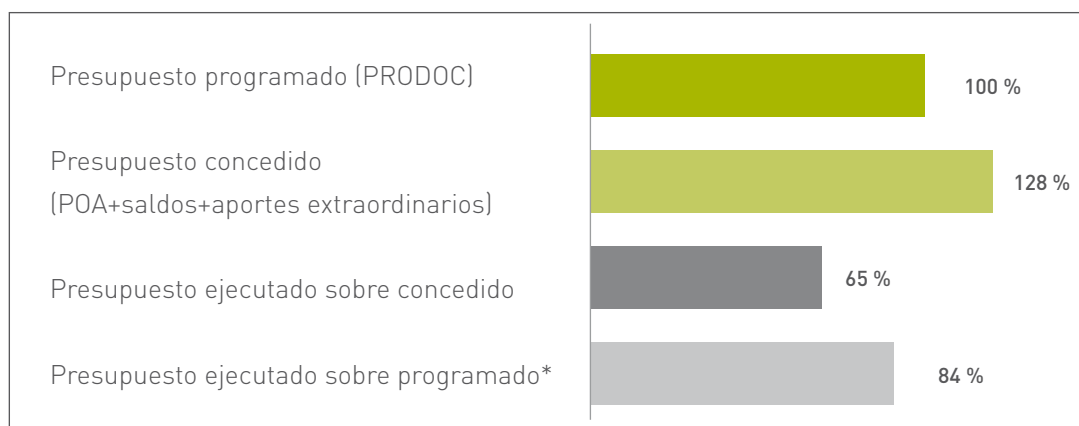
**Cuadro XXI. Explotación de información presupuestaria PCHP 2007-2011.**

	tasa de cambio	PPTO PRODOC*		PPTO ANUAL CONCEDIDO (POAs + Saldos+Aportes Extr.)	PPTO EJECUTADO (31/06/2011)	PROYECCIÓN** (31/12/2011)
		EUR	USD	USD	USD	USD
2007	1,33	8.357.004	11.114.815	11.645.204	3.519.825	3.519.825
2008	1,35	9.470.000	12.784.500	15.587.307	7.312.131	7.544.490
2009	1,4	7.537.358	10.552.301	12.506.040	11.186.245	11.256.741
2010	1,35	8.170.000	11.029.500	13.172.371	12.299.855	12.299.855
2011	1,44	6.359.419	9.157.563	17.232.951	5.616.174	11.232.348
TOTAL		39.893.781	54.638.680	70.143.873	39.934.230	45.853.259

* Calculado excluyendo Proyectos "Defensoría del Pueblo" y "Hospital de Ica"

** Calculado como proyección simple manteniendo la tasa de ejecución del primer trim. 2011

Fuente: Elaboración propia a partir de información FONCHIP

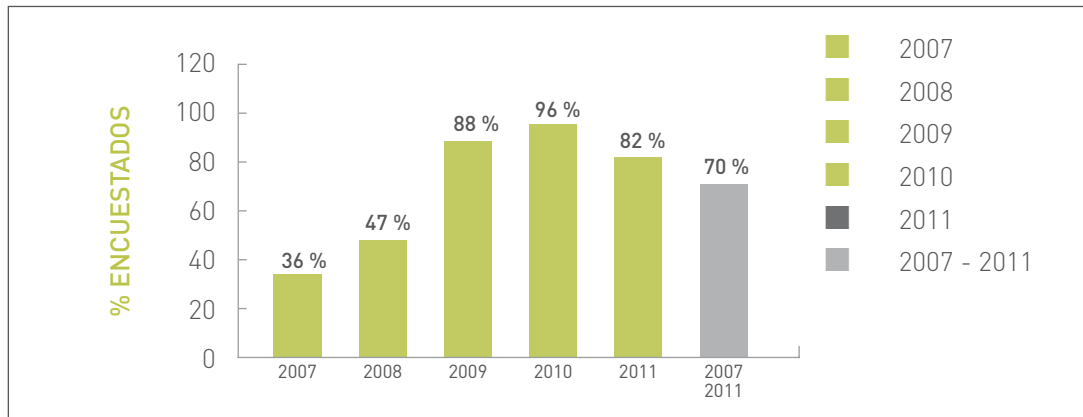
Gráfico XXXI. Síntesis comparativa entre presupuesto programado, presupuesto concedido anualmente y presupuesto ejecutado (en valores relativos sobre los presupuestos PRODOC).

*Proyección para fin de 2011 sobre datos a julio 2011, manteniendo la tasa de ejecución del primer trim.2011

Fuente: Elaboración propia a partir de documentación FONCHIP



Gráfico XXXII. Evolución de la tasa promedio anual de ejecución presupuestaria del PCHP 2007-2011 sobre el capital concedido (asignación ordinaria + saldos + aportes extraordinario).



Fuente: Elaboración propia a partir de documentación FONCHIP

En un segundo momento, se cruzó la información obtenida con aquella recogida en base al análisis de los informes de seguimiento de las 23 intervenciones, donde se confirmó la relación entre los niveles de ejecución presupuestaria con los niveles de avance sobre resultados logrados; por último, se cotejó la información resultante de ambos cruces con la información disponible en los cuestionarios aplicados a informantes clave.

Para determinar el grado de avance de cada intervención y extraer conclusiones a nivel de programa, se definió el grado de avance como la resultante del grado de ejecución presupuestaria y el cumplimiento de los resultados, a partir de la información disponible. Las categorías de análisis empleadas por el equipo evaluador y sus respectivos indicadores fueron los siguientes:

- Proyectos con **avance satisfactorio**: intervenciones con avance de ejecución presupuestaria por encima del 80% (sobre el monto anual concedido) a julio de 2011 y cuyos informes de seguimiento y personal vinculado encuestado o entrevistado no reportan ningún componente o paquete de actividades comprometido a nivel de avances sobre resultado;



- Proyectos con **problemas de avance moderados**: intervenciones con avance de ejecución presupuestaria entre el 65% y 79% (sobre el monto anual concedido) a julio de 2011 y con un resultado con dificultades de avance;
- Proyectos con **serios problemas de avance**: intervenciones con avance de ejecución presupuestaria por debajo del 65% a julio de 2011 y con dos o más resultados con dificultades de avance;
- Proyectos **no evaluables**: intervenciones que no disponen de informes de seguimiento ni otros documentos referidos a avance sobre resultados o cuya información no se puso a disposición del equipo consultor.

A continuación se presenta la síntesis de los hallazgos en este nivel de análisis:

Cuadro XXII. Síntesis de resultados alcanzados por las intervenciones del PCHP2007-2011.

GRADO DE AVANCE	Núm.	%	Confirmados
PROYECTOS CON AVANCE SATISFACTORIO	5	22 %	5
PROYECTOS CON PROBLEMAS DE EJECUCIÓN MODERADOS	3	13 %	3
PROYECTOS CON SERIOS PROBLEMAS DE EJECUCIÓN	6	26 %	6
PROYECTO NO EVALUABLES (con la información disponible)	9	39 %	9
TOTAL	23	100 %	23

Descartando los proyectos cuyos resultados no han podido ser evaluados a la luz de la información disponible, los resultados son los siguientes:

GRADO DE AVANCE	%
PROYECTOS CON AVANCE SATISFACTORIO	36 %
PROYECTOS CON PROBLEMAS DE EJECUCIÓN MODERADOS	21 %
PROYECTOS CON SERIOS PROBLEMAS DE EJECUCIÓN	43 %
TOTAL	100 %

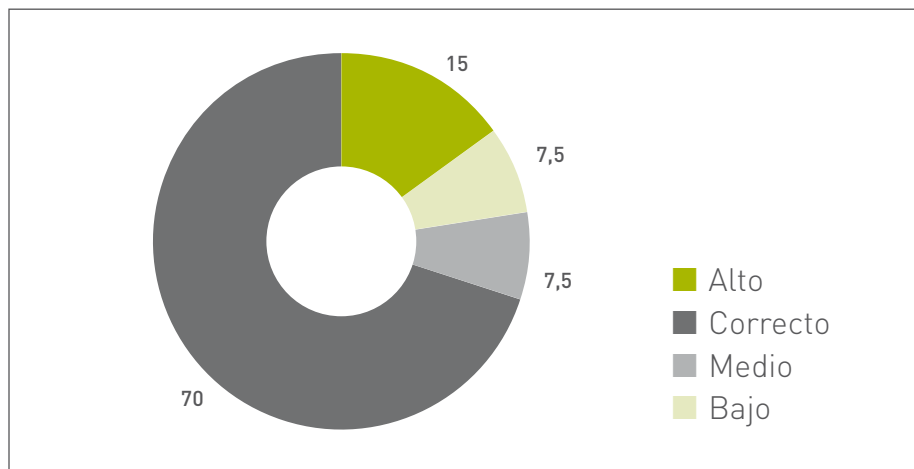


Según la información extraída, el 57% de los resultados del PCHP han conseguido avances entre moderados y satisfactorios, y un 43% ha encontrado serias dificultades de ejecución presupuestaria y en el acometimiento de sus resultados.

La información obtenida en base al análisis documental contrasta con la opinión expresada por las personas encuestadas, para quienes el 85% de los resultados de las intervenciones tienen un grado de avance entre alto y correcto.

La diferencia entre ambos datos puede deberse a un problema de representatividad de la muestra efectiva de personas que respondieron al cuestionario.

Gráfico XXXIII. Nivel de avance sobre resultados del PCHP 2007-2011 según informantes encuestados.





La relación entre avance de ejecución presupuestaria y sectores de intervención presenta los siguientes datos:

Cuadro XXIII. Síntesis de resultados alcanzados por sectores de intervención del PCHP 2007-2011.

GRADO DE AVANCE	Núm.	%	GOB	DES RUR	NEC SOC	CREC ECON	SOST AMB	CULT DES	GÉNERO
PROYECTOS CON AVANCE SATISFACTORIO	5	22 %		1	2		2		
PROYECTOS CON PROBLEMAS DE EJECUCIÓN MODERADOS	3	13 %		2					1
PROYECTOS CON SERIOS PROBLEMAS DE EJECUCIÓN	6	26 %	2	1	1	1	1		
PROYECTO NO EVALUABLES (con la información disponible)	9	39 %	4		3	1		1	
TOTAL	23	100 %	6	4	6	2	3	1	1

Del conjunto de hallazgos obtenidos, como resultados del análisis para esta pregunta podemos inferir lo siguiente:

- **Las intervenciones del PCHP 2007-2011 presentan una tasa promedio de ejecución presupuestaria anual media-alta** (70% de ejecución efectiva sobre el presupuesto concedido anualmente, entre provisión ordinaria, saldos y montos extraordinarios).
- A julio de 2011, el PCHP 2007-2011 había ejecutado el 73% de los recursos previstos en los Documentos de Proyecto. De mantenerse este promedio de ejecución de gasto en el último semestre de 2011, en agregado, el PCHP 2007-2011 habrá ejecutado a su cierre alrededor del 85% los recursos inicialmente previstos (PRODOCs).
- La evolución histórica de la tasa de ejecución presupuestaria del conjunto de intervenciones presenta dos claras etapas: una primera etapa de sub-ejecución importante (años 2007 y 2008, con tasas de ejecución de gasto por debajo del 50% sobre el capital concedido), y una segunda etapa de alta ejecución (2009-2011), con tasas de ejecución



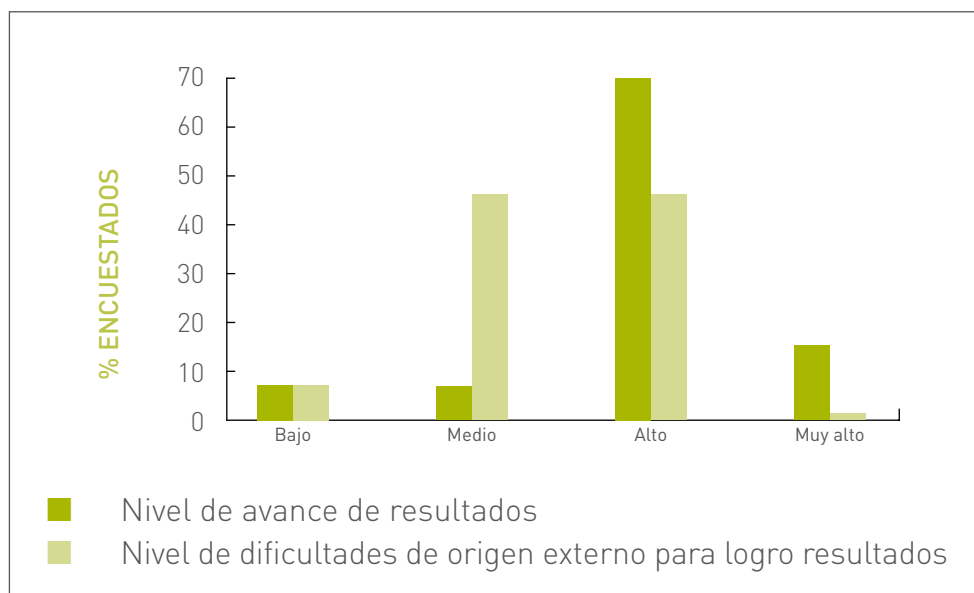
por encima del 80%. La explicación de este diferencial resulta obvia: los años 2007 y 2008 estuvieron caracterizados por el diseño de las intervenciones y el ajuste y estructuración de las contrapartes y unidades ejecutoras de las intervenciones.

- De manera más pormenorizada, se halló que sobre aquellas intervenciones del PCHP 2007-2011 cuyo avance general ha podido ser evaluado, más de la mitad consiguen adecuados niveles de cumplimiento de resultados, frente a más de una tercera parte de ellas, que presentan serias dificultades de avance en más de un componente;
- Sobre el conjunto de 23 intervenciones, es necesario resaltar que 9 de ellas (40%) no ofrecieron las fuentes de información básicas suficientes como para poder analizar y extraer conclusiones evaluativas.
- Los sectores de intervención que presentan un mejor avance de resultados satisfactorios son “Cobertura de Necesidades Sociales” y “Sostenibilidad Ambiental”, contando ambos sectores con avance satisfactorio en dos tercios de sus proyectos.
- Los **factores que dificultaron el avance de los resultados con menor cumplimiento** son obviamente diversos y responden a una casuística variada e irreducible; sin embargo, es posible señalar algunas de las causas más destacadas, identificadas a través del proceso evaluativo:
 - Retrasos en la identificación y formulación de las intervenciones nuevas (por oposición a las intervenciones de arrastre o continuidad);
 - Modificaciones operadas sobre los PRODOC iniciales debido a diagnósticos y lógicas de intervención poco consistentes en algunas intervenciones con grandes presupuestos en relación con el presupuesto global del PCHP;
 - Cambios y acomodamientos en las contrapartes y unidades ejecutoras y el personal responsable designado;

Finalmente, presentamos la valoración de los agentes críticos encuestados en relación a aspectos relacionados con eficacia.



Gráfico XXXIV. Valoración de informantes clave en relación a aspectos relacionados con eficacia del PCHP 2007-2011.



Fuente: Cuestionarios a responsables de proyectos y personal directivo de contrapartes nacionales

5.3.2 SOSTENIBILIDAD

PREGUNTA 14. ¿Los resultados del PCHP y de sus intervenciones son sostenibles económica e institucionalmente?

Para abordar esta pregunta, el equipo empleó tres indicadores fundamentalmente:

P.14.A. La proporción de los aportes de contraparte de las instituciones peruanas para cada una de las intervenciones y en agregado;

P.14.B. El número de proyectos del PCHP 2007-2011 que cuentan con estrategias de sostenibilidad para las actividades, procesos y resultados generados a través de la intervención;

P.14.C. La percepción de los/as informantes clave acerca del grado de sostenibilidad institucional efectivamente logrado.



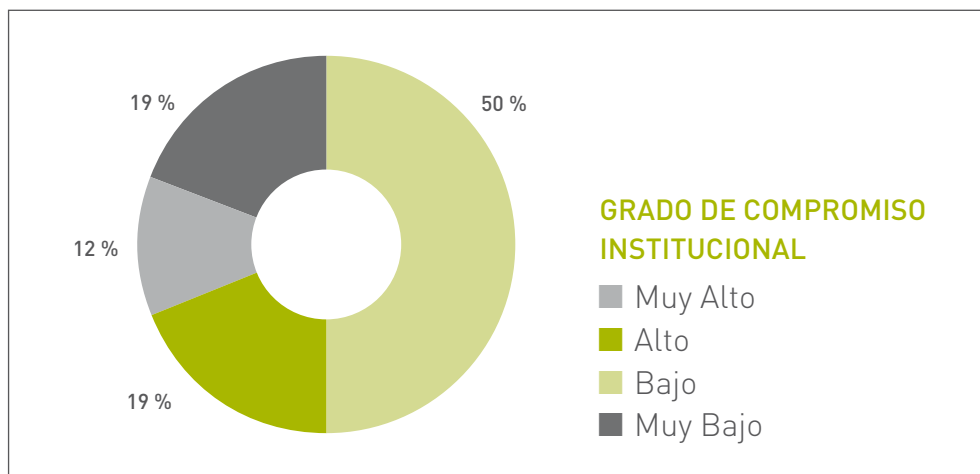
P.14.A PROPORCIÓN DE LOS APORTES DE LAS CONTRAPARTES PERUANAS

La participación de las instituciones nacionales en cuanto a los aportes presupuestarios indican, para cualquier intervención, su grado de pertinencia institucional y por lo tanto en gran medida su sostenibilidad más allá del ciclo de vida de la misma. Para determinar en esta dimensión de análisis el grado de compromiso de los actores públicos nacionales con las intervenciones del PCHP, se establecieron los siguientes indicadores:

- MUY ALTO nivel de compromiso, para aquellas intervenciones en las que la Cooperación Española financia entre el 0 y el 25% del coste total;
- ALTO nivel de compromiso, para aquellas intervenciones en las que la Cooperación Española financia entre el 26% y el 50% del coste total;
- BAJO nivel de compromiso, para aquellas intervenciones en las que la Cooperación Española financia entre el 51% y el 75% del coste total;
- MUY BAJO nivel de compromiso, para aquellas intervenciones en las que la Cooperación Española financia entre el 76 y el 100% del coste total.

En base a estos márgenes, los hallazgos fueron los siguientes:

Gráfico XXXV. Porcentaje de intervenciones según grado de compromiso institucional.



Fuente: Elaboración propia a partir de información presupuestaria FONCHIP



Las intervenciones que presentaron menor grado de compromiso de instituciones nacionales son las agrupadas en los sectores de “Gobernabilidad” y “Cobertura de Necesidades Sociales”.

P.14.B ESTRATEGIAS DE SOSTENIBILIDAD

Más allá de la información contenida en los PRODOC en relación con esta cuestión, el equipo evaluador se interesó por la existencia de algún tipo de estrategia -formal o simplemente procedimental- mediante el cual el PCHP 2007-2011 y sus intervenciones pudieran haber tratado de asegurar la continuidad de los resultados.

Del análisis documental y su cotejo en base a entrevistas y consultas, se dedujo que sobre las 23 intervenciones evaluadas, sólo 4 de ellas (el 17%) han realizado un esfuerzo consciente y decidido para lograr una plena sostenibilidad desde el inicio de sus actividades, ya sea porque contaron con una estrategia de sostenibilidad explícita –“REDCENFOR”-, ya sea porque sus POAs han coincidido con los documentos operativos de la institución cuya política se ha decidido apoyar –“Defensoría”, “Centro Histórico de Lima”, “PRODIES”-.

Para el resto de intervenciones, no se ha relevado información que permita hablar de actividades completamente insertas en una lógica institucional, ni por lo tanto de resultados que ofrezcan continuidad en el tiempo más allá del período del proyecto.

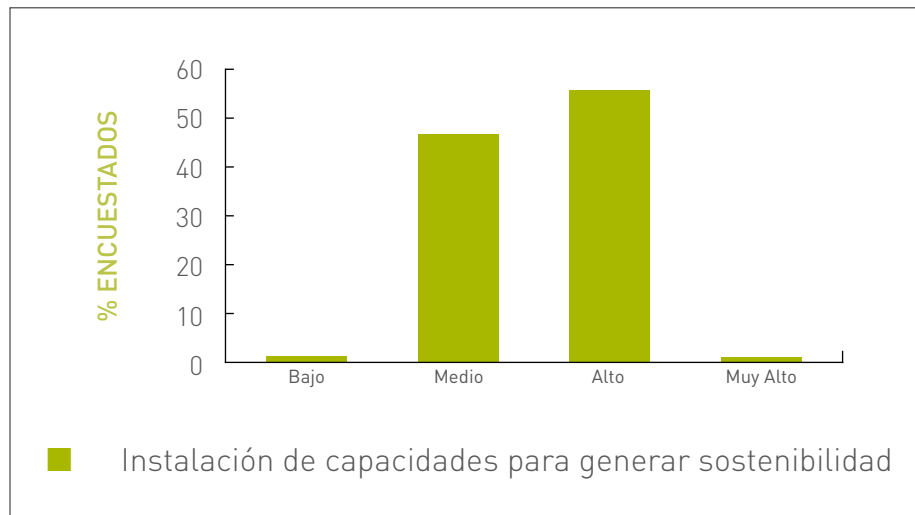
Por otro lado, el hecho de que la mayoría de proyectos cuenten con un director o co-director nacional, representa un mecanismo general por medio del cual se pretende generar apropiación y sostenibilidad de las intervenciones; sin embargo, el proceso evaluador ha identificado la existencia de por lo menos cinco co-direcciones puramente nominales o formales, es decir no efectivas, y que encubren situaciones de protagonismo de los/as codirectores AECID y FONCHIP.

P.14.C PERCEPCIÓN DE LOS/AS INFORMANTES CLAVE DE LA EVALUACIÓN

Para las personas encuestadas, existe un convencimiento entre moderado y alto acerca de la sostenibilidad de las intervenciones.



Gráfico XXXVI. Valoración de informantes clave en relación a la instalación de capacidades para generar sostenibilidad del PCHP 2007-2011.



Fuente: Cuestionarios a responsables de proyectos y personal directivo de contrapartes nacionales

Como interpretación de esta disimilitud entre la información generada a través del análisis documental y su cotejo mediante consultas y entrevistas y aquella deducida de los cuestionarios caben dos hipótesis. La primera es el sesgo muestral en los cuestionarios obtenidos: aquellos cuestionarios entregados correspondieron a actividades cuyo personal sigue en activo y generando procesos, entre ellos algunos relacionados con sostenibilidad; no respondieron al cuestionario aquellos técnicos de proyectos que no se encuentran en fase de ejecución y que por lo tanto tuvieron nula sostenibilidad. La segunda sería la confusión entre garantía de sostenibilidad y transferencia de bienes adquiridos o generados por el proyecto a las instituciones nacionales, contraparte o ejecutoras.

5.3.3 APROPIACIÓN

PREGUNTA 15. ¿Se puede hablar de apropiación de procedimientos y de generación de institucionalidad en base a las intervenciones del PCHP?

Para abordar esta cuestión, el equipo evaluador analizó como aspectos relevantes la información obtenida acerca del criterio de sostenibilidad (pregunta 14), además de otras no tratadas, como el grado de participación de los proyectos en procesos y políticas institucionales o la percepción de los actores encuestados sobre la instalación efectiva de capacidades en base a las intervenciones del PCHP.



P.15.A APORTES DE LAS CONTRAPARTES NACIONALES

Además de constituir un elemento clave de sostenibilidad, indudablemente la proporción de aporte financiero por parte de las instituciones nacionales resulta un indicador revelador del grado de compromiso y apropiación sobre las intervenciones. En este punto se halló que para el conjunto del PCHP 2007-2011 existió un porcentaje estimado del 44% de aporte de las contrapartes nacionales (Gráfico X) y que únicamente nueve intervenciones⁶¹ contaban con más del 50% de su presupuesto financiado por las contrapartes peruanas. Este dato señala un grado de apropiación inicial o potencial bajo, con el que partió el PCHP desde el año 2007 en que se formularon sus intervenciones.

P.15.B DIRECCIÓN DE LAS INTERVENCIONES

Como ya se señaló en la parte del análisis dedicada a los procesos de gestión del PCHP, de las 23 intervenciones evaluadas, 11 contaron con una dirección asumida directa y exclusivamente por una institución nacional; dato bastante revelador, aunque no concluyente del grado efectivo de apropiación. Es en todo caso destacable que de estas 11 intervenciones, 4 cuentan con aportes financieros de instituciones nacionales en porcentajes superiores al 60%, lo que indica un alto grado de compromiso financiero precisamente en aquellas actividades en las que existe un protagonismo real por parte de instituciones nacionales.

P.15.C PARTICIPACIÓN EN PROCESOS NACIONALES

El análisis basado en revisión documental y entrevistas sobre 15 intervenciones reveló que de éstas, el 80% -13 proyectos- desarrolló actividades directamente relacionadas con el apoyo a procesos de definición y planificación de políticas públicas, ya sea en el nivel nacional, regional o local. Este factor es sin duda característico de las intervenciones del PCHP 2007-2011, que han estado en el origen o participado en la elaboración planes maestros, documentos institucionales estratégicos y operativos, legislación, entre otros documentos fundamentales.

61 Proyectos con aporte de las contrapartes nacionales superior al 50%: Jurado Nacional de Elecciones / Redcenfor / Escuela Taller de Lima / Hospital Santa María del Socorro de Ica / Mi empresa / Centro Histórico de Cusco / Centro Histórico de Arequipa / Centro Histórico de Huamanga / Desarrollo Integral de Yucay

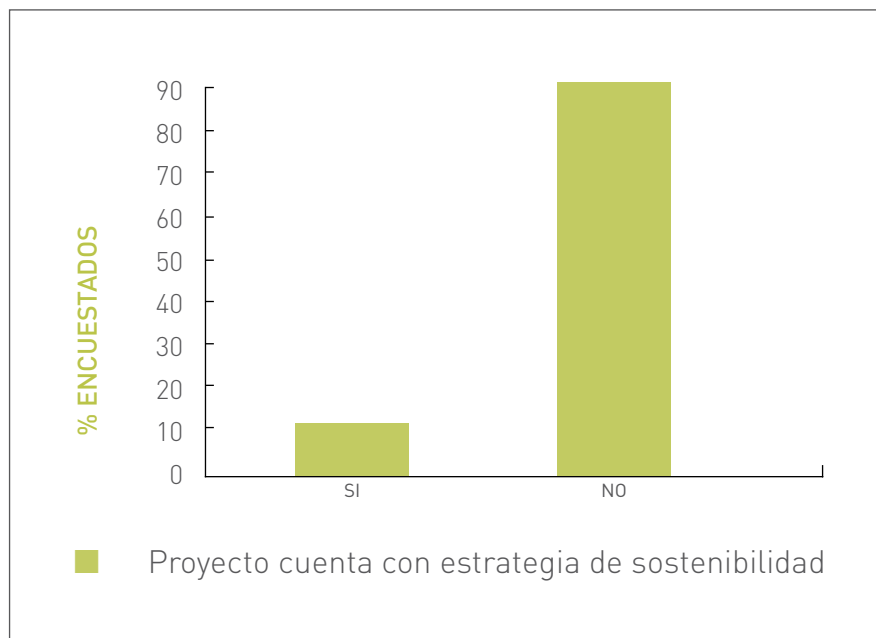


P.15.D PERCEPCIÓN DE LOS/AS INFORMANTES CLAVE DE LA EVALUACIÓN

Para un 54% de personas encuestadas, el grado de instalación de capacidades generado en base a las intervenciones del PCHP 2007-2011 fue suficiente, frente a un 46% que lo juzgó insuficiente.

Podemos inferir en base a los indicadores empleados, que el PCHP 2007-2011 ha sustentado sus actividades sobre una moderada apropiación institucional en lo financiero, pero sobre una importante apropiación en cuanto a procesos de trabajo y a contenidos de política y legislación en los diferentes niveles administrativo-territoriales.

Gráfico XXXVII. Valoración de informantes clave en relación a aspectos relacionados con sostenibilidad del PCHP 2007-2011.



Fuente: Cuestionarios a responsables de proyectos y personal directivo de contrapartes nacionales



6

CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN

6.1 CONCLUSIONES GENERALES DE LA EVALUACIÓN DEL PCHP 2007-2011

El Programa de Cooperación Hispano Peruano 2007-2011 proporcionó un **marco operativo estable y funcional** para la implementación de iniciativas de cooperación bilateral entre Perú y España, destinadas principalmente a afrontar la lucha contra la pobreza y a fortalecer los procesos conducentes a una mayor gobernabilidad democrática en el Perú.

La **configuración del PCHP 2007-2011** se vio **fuertemente afectada** por el terremoto⁶² que asoló la costa central peruana en agosto de 2007 y por las **circunstancias del contexto** en las que se desarrolló la negociación de la IX Comisión Mixta Hispano Peruana: la necesidad de cumplir con los plazos exigidos desde AECID España, el cambio de gobierno en Perú y la renovación de los cargos al frente de APCI y AECID en Perú.

El PCHP 2007-2011 gozó de la suficiente **flexibilidad** como para cerrar o excluir proyectos que, o bien no habían superado su fase de formulación o bien no habían contado con la suficiente apropiación institucional. Así mismo dicha flexibilidad se manifestó en la inclusión de nuevas propuestas, acordadas entre las partes, durante la fase de ejecución.

El PCHP 2007-2011 presenta una **débil coherencia interna**: no ha existido un planteamiento estratégico ni operativo que haya logrado la articulación entre las distintas intervenciones que lo conforman, ni siquiera entre intervenciones de un mismo ámbito sectorial o geográfico. Una excepción en cuestión de coherencia es el Programa Patrimonio para el Desarrollo, que cuenta con su propia lógica de intervención y dinámicas de justificación, pero que al

⁶² La provisión de fondos para la atención del terremoto de agosto 2007 supuso el incremento en diez millones de euros del presupuesto del PCHP 2007-2011.



mismo tiempo es sin duda el conjunto de intervenciones más aislado y autónomo al interior del programa.

Para la implementación del PCHP 2007-2011, las instancias de gestión optaron por **modalidades de intervención consolidadas**: proyectos y programas; de los primeros, alrededor del 44% eran intervenciones de continuación, es decir proyectos cuyo origen se sitúa en anteriores etapas del PCHP; y algo más de la mitad estaría formado por intervenciones de nueva creación. El programa contó además con la inclusión de tres novedosas modalidades de intervención: una propuesta ejecutada bajo la modalidad de “canasta de fondos”⁶³, que a su vez, se ha constituido como una experiencia de cooperación delegada –al asumir España la representación de un tercer país donante–; una intervención recientemente creada bajo la modalidad de acuerdos de asociación para el desarrollo⁶⁴; y una experiencia de cooperación triangular o cooperación Sur-Sur⁶⁵.

El PCHP 2007-2011 **no** fijó como **estrategia de** intervención la **concentración sectorial ni geográfica**, como lo demuestra la presencia de proyectos de siete distintos sectores de intervención en dieciséis administraciones departamentales. Tampoco priorizó en su intervención las zonas geográficas que presentaban mayor índice de pobreza y menores niveles de desarrollo humano.

El **perfil de un proyecto del PCHP 2007-2011**, trazado en base a información promediada, es el de una intervención de un mínimo de cuatro años de ejecución, de un millón y medio de euros de financiamiento y que atiende a sectores relacionados con la gobernabilidad democrática o la cobertura de necesidades sociales básicas.

La **X Comisión Mixta Hispano Peruana**, prevista para fines de 2011, que se encargará de la negociación de un nuevo periodo del PCHP (2012-2016), **presenta situaciones contextuales similares** a las que afectaron a la COMIX precedente: nuevo gobierno en la República de Perú y nuevos cargos en las dos instituciones encargadas de la toma de decisiones del programa de cooperación hispano peruano.

La AECID en Perú se encuentra en plena fase de diseño de su nuevo instrumento de planificación estratégica: el **Marco de Asociación País**, que pretende alinear la oferta de coopera-

63 Apoyo a la Defensoría del Pueblo en la implementación y generalización de un Sistema de Supervisión de Políticas Públicas en Educación y Salud con enfoque de derechos a nivel nacional.

64 Alianza Público Privada para el desarrollo y fortalecimiento institucional de la provincia de Acobamba.

65 Agencia Peruana de Cooperación APCI. Cooperación Triangular y Sur/Sur.



ción española a las políticas de desarrollo de la República del Perú durante el periodo 2012-2017. Está previsto que el MAP 2012-2017, que previamente habrá superado varias etapas de negociación con actores de la cooperación española, con las autoridades peruanas y con otros donantes internacionales, sea el documento estratégico de referencia para la configuración del nuevo periodo del programa de cooperación hispano peruano.

6.2 CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO DEL PCHP 2007-2011

6.2.1 PERTINENCIA

A pesar de contar con un objetivo estratégico global y con el diagnóstico realizado con ocasión de la elaboración del DEP 2005-2008, el **PCHP 2007-2011 carece de un documento de formulación** y por lo tanto de un marco lógico que permita operar una evaluación del mismo como una intervención unitaria. El Programa es una suma de proyectos que obedecen al objetivo estratégico global, pero que no se articulan adecuadamente entre sí, por lo que no aprovecha rendimientos agregados ni sinergias entre intervenciones. La ausencia de una formulación explícita ha influido en la falta de planteamiento sistémico y de coherencia interna que ha repercutido en su proceso de ejecución.

El **PCHP 2007-2011 no ha contado con** un ejercicio **diagnóstico** específico **para cada** uno de sus **sectores de intervención** -governabilidad, cobertura de necesidades sociales básicas, sostenibilidad ambiental, crecimiento económico, lucha contra la pobreza, cultura y desarrollo, género-.

En cuanto al diseño de los proyectos que integran el PCHP 2007-2011, todos cuentan con su documento de formulación, dos tercios de **las intervenciones** evaluadas⁶⁶ elaboraron algún tipo de diagnóstico y únicamente un tercio procedió a levantamientos de **línea de base**. Existe una alta heterogeneidad entre los diagnósticos existentes: algunos de ellos son documentos encargados *ad hoc* en el marco de la identificación de las intervenciones y que cuentan tanto con análisis de información secundaria como con levantamiento de información primaria; en otras ocasiones, se trata de compendios de información secundaria -basada en estadísticas nacionales-, que no se adecuan a las exigencias de intervenciones tan importantes por volumen de actividades y financiamiento. En general no se ha contado con una metodología

66 Para el nivel de análisis "diseño" se evaluaron 23 intervenciones.



de diagnóstico homogénea, que pudiera haber corregido la carencia de diagnóstico a nivel del PCHP 2007-2011 o de sus programas sectoriales.

El PCHP 2007-2011 presenta un alto nivel de **correspondencia entre** sus **sectores** o ámbitos de intervención y las **necesidades sectoriales de desarrollo** de la República del Perú. No obstante a nivel de su orientación geográfica, el PCHP 2007-2011 no ha focalizado de manera prioritaria sus intervenciones a las áreas geográficas más pobres: de los diez departamentos que presentaban los IDH más bajos del país, únicamente recibió una atención especial en proporción al monto total del programa el departamento de Puno.

El análisis del **diseño de las intervenciones según el Enfoque de Marco Lógico** revela unos rasgos comunes en el interior del PCHP 2007-2011: una coherencia de sus lógicas de intervención y una consistencia de formulación según el EML con excepción de la construcción de indicadores, que presentan características que limitan su validez, revelándose que sólo para una cuarta parte de los proyectos analizados éstos se han mostrado funcionales.

No se ha logrado una real inserción del enfoque de género en la identificación, formulación y ejecución de las intervenciones del PCHP 2007-2011. Únicamente tres intervenciones contaron con estrategia de género y otras tres más presentaron alguna actividad con presupuesto asignado para actividades con enfoque de género.

6.2.2 COHERENCIA EXTERNA

Existe un alto grado de **coherencia del PCHP 2007-2011 con** las **prioridades** sectoriales **de la Cooperación Española**, encontrando correspondencia entre las intervenciones y los objetivos y líneas estratégicas establecidas en el DEP 2005-2008. Sin embargo, la incorporación de prioridades horizontales ha sido generalmente nominal o declarativa en lo que tiene que ver con género, sostenibilidad ambiental y respecto a la diversidad cultural, ya que la mayoría no programaron actividades, ni destinaron presupuesto, ni por lo tanto desarrollaron estas prioridades.

6.2.2 ALINEAMIENTO

Las intervenciones que componen el PCHP 2007-2011 presentan un elevado nivel de **correspondencia** formal con **las principales líneas de política pública que el Estado peruano** ha establecido como preferenciales o estratégicas de cara a la captación de cooperación internacional no reembolsable.



6.3 CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DEL PCHP 2007-2011

6.3.1 EFICIENCIA

El PCHP cuenta con tres **espacios para su gestión**: dos de corte político –Comisión Mixta y Comité Paritario de Evaluación y Seguimiento- y uno de corte operativo –Comité Directivo del FONCHIP-. A pesar de que la baja periodicidad de sus reuniones los limita, los dos primeros cumplen su cometido para la toma de decisiones de calado en relación al programa. Por su parte, el Comité Directivo del FONCHIP proporciona un espacio dinámico y funcional para la gestión ejecutiva del programa.

La cooperación española y sus contrapartes peruanas utilizan **cuatro distintos modelos de codirección para las intervenciones** del PCHP 2007-2011. En tres de ellos, la codirección operativa es asumida por el/la representante de la cooperación española, mientras que la codirección nacional asume un papel más político, de apoyo en las decisiones estratégicas y de planificación, pero permaneciendo más apartado de la ejecución de la intervención. Por otro lado, las codirecciones nacionales de varias intervenciones se han visto afectadas por la alta volatilidad de los cargos en las instituciones públicas peruanas, generando serios desajustes en aquellos proyectos afectados. Los modelos de dirección liderados por la AECID o por el Ministerio de Educación de España presentan un mayor número de intervenciones con avance satisfactorio.

La **administración del PCHP 2007-2011** es operada y controlada de una u otra manera por el FONCHIP, entidad que representa el auténtico brazo administrativo del PCHP 2007-2011. Es la institución beneficiaria de las subvenciones, que o bien administra directamente⁶⁷ o bien transfiere los fondos a los proyectos⁶⁸, pero condicionándolos al cumplimiento de los presupuestos y a la correcta justificación económica de los mismos. Convive con estos dos modelos de administración un tercero⁶⁹, implementado en un número minoritario de intervenciones por contrapartes nacionales sin participación del FONCHIP. Los dos primeros modelos de administración presentan un buen nivel de funcionamiento administrativo, los fondos se destinan a la finalidad prevista en las planificaciones anuales, se respetan los pro-

67 Modalidad "gasto directo"

68 Modalidad "anticipo de caja"

69 Desde Perú no se realiza ningún control sobre las subvenciones que no administra el FONCHIP, éste se lleva a cabo directamente desde la sede de la AECID en Madrid sin pasar ni por el FONCHIP, ni por la administración de la OTC de la AECID en Perú. Por este motivo este modelo no ha podido ser analizado en profundidad en la presente evaluación.



cedimientos administrativos y la justificación económica es adecuada. Gracias al trabajo que desarrolla el FONCHIP, se puede afirmar que existe una adecuada correspondencia entre los presupuestos de los proyectos y su aplicación. No obstante el FONCHIP representa una unidad de gestión paralela, lo que lo aleja de los lineamientos de la Declaración de París, en los que se recomienda el uso de los sistemas y procedimientos de los países socios.

Existe pluralidad de **relaciones entre inversión de recursos y obtención de resultados** en las distintas intervenciones. Sin embargo, el análisis efectuado durante el proceso evaluador apunta hacia una buena correspondencia general entre recursos invertidos y resultados conseguidos; a pesar de ello también se ha podido detectar una serie de componentes poco eficientes en un número destacado de proyectos.

En lo relativo a la oferta de **capacitación del PCHP 2007-2011** -extraída de la suma de actividades de capacitación de las intervenciones-, se ha constatado el enorme volumen que representa en términos de fondos⁷⁰, y a la vez la escasa atención específica prestada a su diseño, gestión, seguimiento y evaluación.

En la **gestión de personal** se han detectado procedimientos adecuados en relación a la selección de personal y en relación a la existencia de espacios de planificación y seguimiento al interior de cada proyecto, pero no así a nivel de programa. Sin embargo, también se han constatado un número reducido de irregularidades en las situaciones contractuales de trabajadores/as de los proyectos y se han echado en falta manuales y reglamentos de funciones, así como organigramas que permitan determinar las funciones de cada puesto de trabajo y las relaciones laborales -sean de dependencia, de paridad o de ascendencia- operantes entre ellos.

Por su parte, ciertos aspectos de la gestión de personal contratado por la AECID afectaron a la gestión de las intervenciones del PCHP 2007-2011. Por un lado, el proceso de normalización del personal laboral de la AECID en el exterior y la introducción de la figura del/a responsable de programa en el organigrama de las oficinas técnicas de cooperación de la AECID, y por otro lado, debilidad en los flujos de comunicación entre el personal de la OTC de Perú, así como la ausencia de espacios de intercambio de experiencias y de seguimiento del programa, provocaron situaciones de aislamiento y de compartimentación de programas y proyectos.

70 Más de cinco millones de dólares americanos.



En relación al **seguimiento**, el PCHP 2007-2011 presenta fortalezas, localizadas principalmente en el estricto procedimiento de monitoreo económico y también una serie de carencias como la ausencia de espacios operativos institucionales de seguimiento del programa, las limitaciones de los instrumentos utilizados para el seguimiento técnico para conocer el grado de cumplimiento de objetivos y resultados -que los convierten en poco funcionales-, o el insuficiente seguimiento de terreno que se lleva a cabo particularmente en los proyectos más alejados de la capital del país. Como consecuencia de todos estos factores, el conocimiento generado no se incorpora a las instituciones gestoras del PCHP 2007-2011.

6.3.2 APROPIACIÓN

Las contrapartes nacionales jugaron un papel importante en el diseño de dos tercios de las intervenciones del PCHP 2007-2011, asumiendo el liderazgo en el proceso de identificación y formulación, o bien compartiéndolo con personal de la cooperación española. Para el otro tercio de proyectos existió un mayor protagonismo de la cooperación española y en paralelo, un menor grado de apropiación de los mismos por parte de las instituciones peruanas.

De las distintas modalidades de gestión del PCHP 2007-2011, aquella en la que la coordinación ejecutiva fue asumida directamente por personal de la institución peruana favoreció la apropiación de las contrapartes nacionales en la ejecución. Los **espacios de seguimiento** implementados en la práctica totalidad de los proyectos fueron los Comités de Seguimiento. Estos han sido espacios de participación conjunta -cooperación española, contrapartes nacionales y APCI- y de corte político y técnico a la vez y que permitieron tomar el pulso de los avances de los proyectos. Se puede afirmar que la participación de las contrapartes peruanas en estos espacios ha sido efectiva.

En relación a la participación de los/as titulares de derecho en el diseño, gestión y seguimiento de los proyectos ha sido, con contadas excepciones, reducida. En las intervenciones dirigidas al fortalecimiento institucional no existió ningún tipo de participación y en aquellas que perseguían una mejora de la calidad de vida de los/as destinatarios/as se ha constatado la aplicación de técnicas de consulta en un número reducido de proyectos.

6.3.3 ARMONIZACIÓN

Con excepción de iniciativas puntuales, la complementariedad entre intervenciones al interior del PCHP 2007-2011 ha sido prácticamente inexistente. No existió una política institucional para el **establecimiento de sinergias** entre proyectos, más allá de tres reuniones de



programación y seguimiento llevadas a cabo por la AECID en Lima. Sin embargo, de puertas afuera, tanto institucionalmente, como en los proyectos se han podido constatar iniciativas de coordinación con otros donantes que operan en mismos sectores de intervención y zonas geográficas.

6.4 CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL PCHP 2007-2011

6.4.1 EFICACIA

De manera agregada sobre el conjunto de intervenciones y su período de vida, el PCHP 2007-2011 presenta un **cumplimiento de resultados y de ejecución presupuestaria** moderadamente satisfactorio. En lo referente a ejecución presupuestaria, se constata una progresión en dos etapas claramente diferenciadas, una primera en la que la ejecución del gasto fue inferior al 50% del presupuesto y una segunda en la que los niveles de ejecución presupuestaria fueron doblados.

Respecto al avance de resultados, existen desiguales niveles de avance según las intervenciones; para dos terceras partes de éstas, habría unos niveles de ejecución de resultados entre moderados y satisfactorios y para una tercera parte, su cumplimiento estaría comprometido.

Los sectores de intervención que presentan un mejor avance de resultados satisfactorios son “Cobertura de Necesidades Sociales” y “Sostenibilidad Ambiental” contando ambos sectores con cumplimiento satisfactorio en dos tercios de sus intervenciones.

6.4.2 SOSTENIBILIDAD

Por definición, ningún análisis de **sostenibilidad** puede resultar completo hasta comprobar efectivamente de manera ex post en qué grado los procesos y resultados generados a través de las intervenciones perduran.

Con la información disponible, es posible inferir que para una mayoría de intervenciones del PCHP la cuestión de la sostenibilidad no ha sido abordada de manera prioritaria sobre la propia ejecución de las mismas, y no se disponen de garantías que permitan asegurar la continuidad de procesos y la perdurabilidad de los resultados alcanzados. En relación a la



proporción del aporte de las instituciones peruanas, menos de un tercio de las intervenciones contaron con una participación económica por parte de las contrapartes peruanas superior al 50% de sus presupuestos totales, siendo éste un factor indicador del interés institucional y de su sostenibilidad económica. Por otra parte sólo un reducido número de intervenciones contó con una estrategia de sostenibilidad explícita.

6.4.3 APROPIACIÓN

Es posible inferir en base a los indicadores empleados, que el PCHP 2007-2011 ha sustentado sus actividades sobre una moderada apropiación institucional en lo financiero, pero sobre una importante apropiación en cuanto a procesos de trabajo y a formulación de política y legislación en los diferentes niveles administrativo-territoriales.



7 RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN

7.1 RECOMENDACIONES GENERALES PARA EL PCHP 2012-2016

La programación del próximo PCHP debe mostrarse **coherente con** las directrices y decisiones estratégicas que se deriven del **Marco de Asociación País**, particularmente aquellas relacionadas con el alineamiento con el Plan Nacional de Desarrollo (Plan Bicentenario), con la incorporación de la gestión orientada a los resultados nacionales y con la complementariedad con otros actores de la cooperación internacional en el Perú.

El periodo que concluye se caracterizó por el elevado volumen de intervenciones y la dispersión sectorial y geográfica, el reto que debe de afrontar el PCHP 2012-2016 es el de la **concentración**, buscando optimizar los recursos y aumentar el impacto del programa.

Los acuerdos internacionales sobre eficacia de la ayuda animan a la implementación de nuevos modelos de intervención, que fomenten el liderazgo del país socio en su proceso de desarrollo (ayuda programática global o sectorial) y la armonización de donantes (canasta de fondos, cooperación delegada). Con contadas excepciones, la trayectoria histórica del programa de cooperación hispano peruano no se ha caracterizado por prodigarse en estos instrumentos de nuevo cuño. Por ese motivo se estima conveniente que, para la elección de las **modalidades de intervención**⁷¹ del próximo PCHP, se realice un estudio detallado de las capacidades administrativas y técnicas con las que se cuenta, de los criterios y condiciones necesarias para la implementación de cada una de ellas -de las nuevas y de las consolidadas- y que a partir de ello, se proceda a la selección.

71 Ayuda programática, ayuda sectorial, canastas de fondos, cooperación delegada, cooperación triangular.



Sería recomendable que, durante el periodo 2012-2016, el programa goce de una cierta **flexibilidad** que le conceda margen de maniobra en el caso de que se necesite la implementación de medidas correctivas, así como la adaptación a situaciones de contexto cambiantes.

Por otra parte sería deseable que la **atención de situaciones coyunturales**, como las emergencias, no fueran gestionadas desde un espacio de cooperación de carácter programático-estructural como el PCHP, y que se utilicen por el contrario instancias, canales de financiación y modalidades de intervención adaptadas a las características que requieren este tipo de actuaciones.

7.2 RECOMENDACIONES PARA EL DISEÑO DEL PCHP 2012-2016

7.2.1 PERTINENCIA

Sería recomendable que el PCHP 2012-2016 contara con un **documento de formulación** acorde con el MAP, que ofreciera un marco general con el que deban de ser coherentes los proyectos que lo integren, y que incorpore elementos de diseño que permitan su seguimiento y evaluación como intervención con lógica unitaria.

De cara a la identificación de intervenciones para el ejercicio 2012-2016, parece conveniente realizar un trabajo más profuso de **diagnóstico de necesidades en el país**, utilizando toda la información estadística disponible a nivel nacional y territorial, de manera a que exista una mayor coherencia entre la selección de las intervenciones y el objetivo general del próximo programa, previsiblemente muy parecido en su enunciado al actual. Además de cotejar información sobre necesidades humanas, el diagnóstico general inicial debería incorporar un análisis sobre inversión pública por departamentos; en caso de mantenerse como objetivo transversal la inclusión en el desarrollo nacional de los sectores más vulnerables, la concentración de presupuesto de la cooperación española en el Perú y por lo tanto también del PCHP 2012-2016, debería decantarse hacia aquellas zonas con menores índices de IDH, mayores índices de pobreza y pobreza extrema y menor tasa de inversión pública sobre el gasto público nacional.

Se reitera la necesidad de contar con **diagnósticos de proyecto** sólidos, oportunos -realizados de manera previa al diseño de la lógica y estrategia de intervención- y con categorías de información y metodologías homogéneas para todas las intervenciones, de manera a que el



PCHP 2012-2016 gane en coherencia interna ya desde la etapa inicial de la identificación de las intervenciones.

Este proceso de identificación debería de realizarse una vez que el nuevo gobierno esté instalado, se reestructuren los actores y procesos institucionales, sea presentado el plan de políticas prioritizadas (Plan Nacional de Desarrollo 2011-2016) y se den las condiciones para alinear pertinentemente el PCHP 2012-2016, por lo que el diseño de éste debería poder acompañarse, en la medida de lo posible, con la **actualidad político-institucional nacional**.

Es necesario que en la fase de diseño de cada intervención del próximo PCHP se generen baterías de **indicadores** que reúnan las siguientes condiciones básicas: que sean Pertinentes (respecto de lo que deseamos medir), Accesibles (fáciles de identificar y recopilar), Medibles (cuyo seguimiento no requiera de esfuerzos o recursos extraordinarios), Fieles (que informen con fidelidad de las condiciones de los datos que se recogen), Objetivos (no ambiguos en su interpretación), Precisos (para la acción que se quiere estimar), Unívocos (parámetros exclusivos sobre lo que se mide) y Sensibles (que permitan recoger y estimar variaciones de aquello a lo que se refieren).

Se deben fortalecer los **procesos de capacitación** al personal directivo y técnico de las intervenciones del PCHP -AECID, APCI, FONCHIP y contrapartes y entidades ejecutoras nacionales, regionales y locales- en materia de enfoque de género y de su aplicación práctica en el ciclo de vida de los proyectos. Esto incluye de manera decisiva la etapa de identificación y diagnóstico, donde el levantamiento de información suficientemente desagregada por sexos puede revelar la preexistencia de situaciones de desigualdad en los contextos de intervención que deberán ser abordados adecuadamente en la formulación y ejecución mediante una estrategia específica, y monitoreados y evaluados sobre la información base. En general, sería deseable incorporar a todo el personal del próximo PCHP en capacitaciones que aborden la inserción del enfoque basado en derechos, incluyente de dimensiones como el género, la diversidad cultural y la interculturalidad, la sostenibilidad ambiental y la participación de los colectivos y personas de los contextos de intervención en la identificación, diseño, gestión, seguimiento y evaluación de actividades.

En relación con la **oferta de capacitación del próximo PCHP** (actividades de capacitación desde los proyectos) por su importancia relativa en términos de recursos económicos y de impacto en la generación de capacidades y procesos de desarrollo, resulta necesario que ésta sea fruto de un planteamiento estratégico y metodológico consistente; además, estas actividades deben contar con un proceso de seguimiento y evaluación específico, que se in-



terese por la eficacia, el impacto y la pertinencia cultural de los contenidos y metodologías docentes empleados.

7.2.2 COHERENCIA EXTERNA

De cara a la formulación y ejecución del próximo PCHP, es imprescindible fortalecer la incorporación de las **prioridades horizontales** (o “enfoques”, según la denominación utilizada en el Plan Director 2009-2012); y ello desde la realización de los estudios diagnósticos previos a las intervenciones, desde la construcción de indicadores apropiados y también desde el levantamiento de las líneas de base. Es fundamental a este respecto que se normalicen mecanismos de inserción de estas líneas, y que se exija su cumplimiento de manera previa a la aprobación de las intervenciones (realización de estudios monográficos previos, transversalización efectiva de las prioridades al conjunto de actividades, formulación de resultados que integren estas líneas, diseño de actividades específicas, realización de evaluaciones de impacto).

7.3 RECOMENDACIONES PARA LA GESTIÓN DEL PCHP 2012-2016

7.3.1 EFICIENCIA

Sería recomendable que las instituciones gestoras del PCHP 2012-2016 redujeran la amplia gama de **modelos de gestión** desplegadas en las intervenciones durante el periodo anterior, optando por las modalidades más exitosas⁷² o/y por aquellas modalidades que concuerden mejor con su enfoque de la cooperación al desarrollo. Además de mejorar la eficiencia del programa, ello contribuiría a consolidar un estilo de cooperación que resulte perfectible y reconocible entre la oferta de cooperación existente en el país. En cualquier caso, y al margen del modelo por el que se opte, el liderazgo en la gestión debería de ser asumida por las instituciones del país socio.

En relación a los procesos de **planificación operativa**, resulta conveniente que todos los sectores de intervención incluidos en el PCHP 2012-2016 cuenten con un ciclo de planificación sincronizado. Por otra parte debería tenderse hacia una adecuación más realista de los cronogramas al contexto de ejecución, ello evitará tener niveles de sub-ejecución durante las

⁷² De acuerdo a los hallazgos expuestos en la respuesta a la pregunta 7, relacionada con los modelos de gestión del PCHP 2007-2011, y tomando en cuenta las limitaciones de la evaluación, el modelo de dirección de intervenciones que presenta un mayor número de intervenciones con avance satisfactorio es el que recae sobre el personal AECID y del Ministerio de Educación de España. Así mismo el modelo de administración que presenta un mayor avance de ejecución es el que cuenta con un equipo administrativo propio del proyecto.



primeras fases de instalación de las intervenciones, y también evitará ejecuciones forzadas en los últimos trimestres de cada año, y sobre todo en el último año de vida del programa.

A pesar de que la Declaración de París incentiva la utilización de los sistemas y procedimientos del país asociado, promoviendo la disminución de las unidades paralelas de gestión existentes, se estima conveniente que, de cara a la ejecución del próximo PCHP, el FONCHIP mantenga su rol en la **administración** y seguimiento económico-financiero. En el caso de que desde la APCI y la AECID se decida promover un mayor alineamiento con los sistemas del país, el papel del FONCHIP debería ir disminuyendo. No obstante, este proceso debería realizarse de manera gradual y debería sustentarse sobre una hoja de ruta definida. A la vez se propone el monitoreo de las intervenciones cuya administración no depende del FONCHIP, para estudiar su funcionamiento y valorar el paulatino alineamiento del programa con el sistema administrativo de las instituciones públicas peruanas.

En relación a la **gestión de personal**, se recomienda la adopción de las siguientes medidas para las acciones de desarrollo:

- Formulación de manuales y reglamentos que recojan las funciones y relaciones laborales de cada puesto de trabajo y que permita evitar solapamientos.
- Conciliación de los contratos de trabajo con las características de las responsabilidades y la corrección de las irregularidades contractuales existentes.

Para la OTC de la AECID en Perú, se recomienda:

- La formulación e implementación de una estrategia de comunicación interna
- La creación de espacios de planificación, seguimiento, intercambio de experiencias y reflexión entorno al PCHP 2012-2016, donde sea posible corregir problemas y establecer sinergias.
- El desarrollo de la mediación como instrumento de gestión de personal

Es preciso implementar un **nuevo sistema de seguimiento** en el programa, lo que supone la revisión de los espacios, instrumentos y prácticas de seguimiento:

- En primer lugar, el PCHP 2012-2016 tiene que contar con un espacio operativo de monitoreo que permita conocer información precisa de los niveles de avance en la ejecución técnica y presupuestaria del programa, a las instituciones encargadas de la gestión del mismo.



- En segundo, sería recomendable que la APCI y la AECID utilizaran instrumentos de seguimiento económico y técnico comunes.
- De cara a la ejecución del próximo PCHP 2012-2016, sería deseable que se realizara un esfuerzo por modificar los formatos de presentación de información de seguimiento, con la finalidad de favorecer que éstos documentos contengan información de avance cuantificada en 3 niveles: ejecución presupuestaria, cumplimiento de actividades y cumplimiento de resultados programados, en base a la medición de indicadores objetivamente verificables. La introducción de una mayor exigencia en cuanto al detalle de la información de avance, forzará a mejorar la calidad y funcionalidad del seguimiento del conjunto de intervenciones.
- En cuarto lugar, se hace necesario incrementar la periodicidad de las visitas de seguimiento a los proyectos por parte del personal de la AECID y la APCI.
- Por último, sería de gran utilidad la utilización de un software de monitoreo de avances que incorpore un sistema de alarmas, capaz de detectar subejecuciones y sobrejecuciones, nudos críticos o hitos de las intervenciones, y que posibilite el seguimiento a diario, y casi al instante del programa.

7.3.2 APROPIACIÓN

Para mejorar la **sostenibilidad** desde el próximo PCHP, habría que velar por cumplir al menos los siguientes requisitos:

- El aporte de la AECID al presupuesto de cada intervención no debería ser nunca mayoritario en relación a la contribución de las contrapartes nacionales.
- Se debería asegurar el que todas las intervenciones del próximo periodo del PCHP cuenten con una real inserción institucional de actividades y procesos al interior de la contraparte peruana, es decir que tanto unas como otros concuerden en sus POAs.
- A nivel formal, se podría estudiar la conveniencia de formular e implementar estrategias de sostenibilidad. Sería particularmente necesario integrar en los convenios de cooperación cláusulas que impidan o limiten la movilidad del personal directivo y técnico a cargo de los proyectos.

7.3.2 ARMONIZACIÓN

Sería conveniente fomentar la **complementariedad** interna de las intervenciones del PCHP 2012-2016, así como la externa en relación con otras acciones de desarrollo de la cooperación internacional, desde un enfoque de división de trabajo y de distribución de la carga.



De acuerdo al compromiso de aumentar la **transparencia de la ayuda** y de promover el derecho a la información sobre la AOD, convendría mejorar la cantidad y calidad de la información que presentan las páginas web de APCI y AECID en Perú en relación al PCHP, así como su actualización periódica.

Finalmente, se debería fortalecer los **procesos evaluativos referentes al PCHP y sus intervenciones**. En este sentido se recomienda la realización de:

- Evaluaciones intermedias y finales de las intervenciones.
- Evaluación intermedia y final del PCHP 2012-2016 y a ser posible, por ese orden, en primer lugar las evaluaciones de las intervenciones y en segundo, las del programa.
- Evaluación de las capacitaciones desarrolladas en el PCHP - impacto de las mismas, quién las avala, cuentan o no con un itinerario formativo-.
- Evaluación de las publicaciones -impacto de las mismas, qué finalidad de las publicaciones, qué uso-utilidad se les da, a quién van dirigidas, quién las avala, qué dimensión y alcance deben tener, qué calidad científica y divulgativa presentan, etc.-.



Matriz de recomendaciones por nivel de prioridades, responsables y potenciales destinatarios/as.

RECOMENDACIONES		PRIORIDAD			RESPONSABLES	DESTINATARIOS/AS	
GENERALES		1	2	3			
Programación del PCHP 2012-2016 coherente con MAP					OTC Lima y APCI	Instituciones implicadas en la identificación, formulación, gestión, seguimiento y evaluación del PCHP 2012-2016	
Concentración geográfica y sectorial de intervenciones					OTC Lima y APCI		
Estudio de capacidades técnicas y administrativas previo a la selección de modalidades de intervención para el PCHP					Consultorías		
Flexibilidad para implementar medidas correctivas durante la ejecución del PCHP 2012-2016					CPES e instancia operativa gestión PCHP		
No atención situaciones coyunturales desde PCHP					Coordinación OTC Lima		
No atención situaciones coyunturales desde PCHP					Coordinación OTC Lima		
POR CRITERIOS DE VALOR		1	2	3	RESPONSABLES	DESTINATARIOS/AS	
NIVEL DE ANÁLISIS DISEÑO	PERTINENCIA	Formulación de documento marco para el PCHP 2012-2016				Coordinación, Responsables de programa OTC Lima y Dirección Gestión y Negociación Internacional y Responsable carpeta España APCI	Instituciones implicadas en la identificación, formulación, gestión, seguimiento y evaluación del PCHP 2012-2016
		Diagnóstico de necesidades del país				Consultorías	Múltiples destinatarios/as
		Levantamiento de diagnósticos por cada intervención				Contrapartes peruanas, responsables programa y proyecto AECID y consultorías	Personal encargado de identificación y formulación intervenciones (Contrapartes peruanas, Responsables programas y proyectos AECID y consultorías)
		Identificación de intervenciones con gobierno peruano instalado				Coordinación OTC Lima, Dirección Ejecutiva y Dirección Gestión y Negociación Internacional APCI	-
		Formulación correcta de indicadores				Contrapartes peruanas, Responsables programas y proyectos AECID y consultorías	-
		Procesos de capacitación en materia de género				Responsable de programa de género OTC Lima y personal especializado en género APCI y consultorías.	Personal directivo OTC Lima, FONCHIP y APCI, personal técnico intervenciones y contrapartes peruanas
		Diseño de estrategia de capacitación				Consultorías	Personal técnico encargado de capacitaciones en intervenciones y destinatarios/as de las capacitaciones
	COHERENCIA EXTERNA	Fortalecer la incorporación de prioridades horizontales en las intervenciones				Responsables de programa OTC Lima y consultorías	Personal encargado de identificación y formulación intervenciones (Contrapartes peruanas, Responsables programas y proyectos AECID y consultorías)



RECOMENDACIONES		PRIORIDAD		RESPONSABLES		DESTINATARIOS/AS	
NIVEL DE ANÁLISIS PROCESOS	EFICIENCIA	Reducir los distintos modelos de gestión			CPES e instancia operativa gestión PCHP	-	
		Planificación sincronizada de sectores e intervenciones			Responsables de programa y proyecto OTC y responsable carpeta España APCI	-	
		FONCHIP rol de administración y seguimiento económico			Comisión Mixta	-	
		Gestión de personal PCHP			Comisión Mixta	Personal PCHP 2012-2016	
		Gestión de personal AECID Perú			Coordinación OTC Lima	Personal AECID Perú	
		Implementación nuevo sistema de seguimiento			Comisión Mixta, CPES e instancia operativa gestión PCHP	Instituciones implicadas en el seguimiento y evaluación del PCHP 2012-2016	
	APROPIACIÓN	Aporte presupuestario no mayoritario de AECID			Coordinación OTC Lima	-	
		Coincidencia de planificaciones intervenciones con POAS instituciones peruanas			Responsables de programa y proyectos AECID y contrapartes peruanas	-	
		Estrategias de sostenibilidad en proyectos			Responsables de programa y proyectos AECID y contrapartes peruanas	-	
	ARMONIZACIÓN	Complementariedad de intervenciones al interior PCHP			Responsables de programa y proyectos AECID	-	
OTRAS RECOMENDACIONES Procesos evaluativos (intermedias y finales) para proyectos y PCHP 2012-2016	Transparencia de la ayuda, publicación información web AECID y APCI			Responsables comunicación OTC Lima y APCI	Sociedad civil peruana y española		
			Coordinación OTC Lima	AECID Perú, APCI e instituciones contrapartes			



8

LECCIONES APRENDIDAS DE LA EVALUACIÓN

Las condiciones en las que se ha desarrollado el PCHP 2007-2011 son singulares y están marcadas por el contexto en el que se desarrolló. A pesar de ello, el equipo evaluador sostiene que se han desarrollado buenas prácticas, fundamentalmente relacionados con el diseño y el alineamiento de algunas de sus intervenciones, capaces de ser replicables en otros contextos.

En relación al diseño, queremos destacar la relación entre una acertada identificación y formulación con la consecución de resultados del proyecto “Fortalecimiento institucional del Ministerio de Salud: Loreto y Tumbes”, intervención que contó con un trabajo serio de diagnóstico previo y que durante los meses iniciales de ejecución, levantó una línea de base que permitió conocer el punto de partida de la gestión institucional del sector salud en la zona de ejecución –particularmente Loreto- y facilitó el posterior seguimiento, la incorporación de aprendizajes y la toma de decisiones.

Por otro lado, queremos subrayar el oportuno alineamiento entre las planificaciones operativas de la intervención “Apoyo a la Defensoría del Pueblo” con las de la contraparte peruana encargada de la ejecución. En el caso señalado, las planificaciones de la intervención coinciden literalmente con las de la institución pública peruana por lo que el alineamiento es total. Estimamos que este factor facilita la apropiación institucional, el liderazgo en la gestión de las instituciones peruanas, así como la sostenibilidad de las acciones desarrolladas

