



### 1 Evaluación Conjunta

Revisión intermedia  
Marco de Asociación País  
El Salvador-España  
2010-2014

Informe Completo



### 8 Evaluación Conjunta

Revisión intermedia  
Marco de Asociación País  
Bolivia-España  
2011-2015

Informe sintético



### 7 Evaluación conjunta

Evaluación final  
Marco de Asociación País  
Ecuador - España  
2011-2013

Informe completo



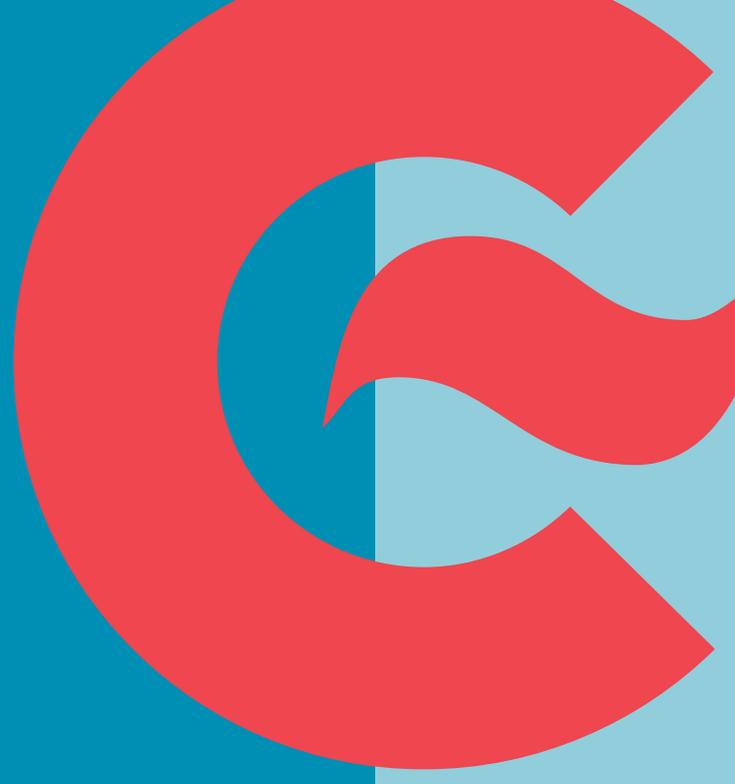
### 6 Evaluación Conjunta

Revisión Intermedia  
Marco Asociación País  
Colombia-España  
2011-2014

Informe sintético



GOBIERNO DE COLOMBIA



# 1 Estudios

## Síntesis

### Evaluaciones de Marcos de Asociación País (2014)

Revisiones intermedias de los MAP con Bolivia, Colombia y El Salvador y evaluación final del MAP con Ecuador



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN

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



cooperación española



Edición: Diciembre 2014

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación  
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica  
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

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

NIPO: 502-14-103-9

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

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



## INDICE

<b>1. CONTENIDO Y ALCANCE DE LA SÍNTESIS .....</b>	<b>3</b>
<b>2. VALORACIÓN GLOBAL DE LOS MAP .....</b>	<b>4</b>
<b>3. PRINCIPALES CONCLUSIONES .....</b>	<b>4</b>
3.1. Los MAP como instrumentos de asociación y planificación estratégica.....	4
3.2. Los MAP y la implementación de la agenda de eficacia y calidad de la ayuda....	5
3.3. Tendencias en la contribución a resultados de desarrollo .....	9
<b>4. PRINCIPALES RECOMENDACIONES .....</b>	<b>10</b>
4.1. Para la SGCID.....	10
4.2. Para la SGCID y la AECID .....	10
4.3. Para la AECID en sede.....	11
4.3. Para la AECID en terreno.....	11
4.4. Para otros actores de la Cooperación Española .....	11
4.5. Para los países socios .....	12
<b>5. REFLEXIONES DE LA DIVISIÓN DE EVALUACIÓN.....</b>	<b>12</b>
5.1. Reflexiones generales .....	12
5.2. Reflexiones sobre los procesos de evaluación.....	14
<b>6. DOCUMENTACIÓN RELEVANTE.....</b>	<b>16</b>



## 1. CONTENIDO Y ALCANCE DE LA SÍNTESIS

Los Marcos de Asociación País (MAP) son la estrategia compartida de asociación entre la Cooperación Española y los países socios para trabajar conforme a objetivos y visiones comunes de desarrollo humano y erradicación de la pobreza.

En 2013, en desarrollo de las previsiones del Plan Bienal de Evaluaciones y de lo establecido en los propios MAP se pusieron en marcha las revisiones intermedias de los MAP con El Salvador, Bolivia y Colombia, así como la evaluación final del MAP con Ecuador. Todas ellas se han terminado en 2014.

Aunque en el caso de la evaluación final se puso un mayor énfasis en los resultados, **todas las evaluaciones compartieron tres objetivos:**

- a) Revisar la lógica de intervención y el diseño de los MAP.
- b) Valorar sus efectos en la asociación estratégica entre la Cooperación Española y los países socios y en la implementación de la agenda de eficacia y calidad.
- c) Analizar las tendencias en la contribución de la Cooperación Española a la consecución de los resultados de desarrollo en dichos países.

Además, en consonancia con lo previsto en la Política de Evaluación y en el marco de resultados de gestión del IV Plan Director, en todas las evaluaciones se analizó el tratamiento de las **prioridades transversales**.

Este documento ofrece una **síntesis del contenido de los informes finales** de estas primeras evaluaciones de MAP, así como unas reflexiones de la División de Evaluación relativas a los objetos evaluados y al propio proceso de evaluación. Con el objetivo de fomentar la reflexión y la toma de decisiones, se proporciona una visión de conjunto que facilita tanto la identificación de elementos comunes a las cuatro evaluaciones como de lo que podríamos denominar “aspectos estructurales” de la Cooperación Española, que van más allá de los MAP pero que han incidido en ellos.

Al tratarse de las primeras evaluaciones de MAP, la División de Evaluación de la SGCID asumió un rol destacado, si bien todas ellas fueron **gestionadas de manera conjunta**, con participación de la AECID y de las instituciones de los países socios. El carácter pionero de estas evaluaciones motivó además que con ellas se buscara no sólo evaluar cada uno de los MAP, sino también utilizarlas a modo de estudios de caso para poder enjuiciar críticamente la lógica que aparecía formulada en la **Metodología de 2010**, que fue la que orientó la elaboración de los cuatro MAP evaluados.

Cabe destacar, no obstante, que desde 2010 ha habido un proceso de reflexión interna que ha derivado en varias revisiones de la Metodología por parte de la DGPOLDE/SGCID. Por ello, los hallazgos y las conclusiones deben considerarse en su contexto temporal y es probable que varias de las recomendaciones planteadas en las evaluaciones ya se hayan llevado a cabo o se estén desarrollando en la actualidad.



## 2. VALORACIÓN GLOBAL DE LOS MAP

Los MAP evaluados han sido, en general, bien valorados. De las evaluaciones se infiere que los marcos de asociación **han propiciado una profundización de la asociación estratégica entre la AECID y las instituciones de los países socios.**

También **han contribuido a una mayor aplicación de los principios de eficacia**, especialmente los de apropiación y alineamiento, si bien los avances han sido algo menores en lo que respecta a la armonización con otros donantes y a la mutua rendición de cuentas.

Los grandes **retos siguen siendo la gestión para resultados de desarrollo**, la incorporación efectiva de **las prioridades transversales y la coordinación y división del trabajo** del conjunto de actores de la Cooperación Española bajo un marco común.

Los procesos de implementación de los MAP evaluados han contribuido a una mayor concienciación sobre las **capacidades** que se requieren para llevar a la práctica dichos principios y retos y han favorecido **algunos avances en la gestión**, especialmente en la AECID.

## 3. PRINCIPALES CONCLUSIONES

### 3.1. Los MAP como instrumentos de asociación y planificación estratégica

1. Todas las evaluaciones señalan que **los MAP han reforzado la asociación estratégica y el diálogo político** entre la AECID y las instituciones públicas de los países socios.
2. Sin embargo, las cuatro evaluaciones coinciden en poner de manifiesto que, aunque en general son conocidos y a veces se los toma como referencia, los MAP **no han funcionado como marco articulador del conjunto de actores de la Cooperación Española y su utilización como instrumentos de planificación estratégica común ha sido limitada**, especialmente en lo que respecta a la cooperación descentralizada y a las ONGD. Las razones difieren de unos casos a otros, aunque algunas de las que aparecen en varias evaluaciones son:
  - La existencia de diferentes documentos estratégicos de los distintos actores, que responden a lógicas propias y no siempre encajan entre sí.
  - La insuficiente comunicación entre los actores de sede (ONGD, CC.AA, Ministerios) y sus representantes en terreno, sumada a la escasa presencia en los países socios de personal de las Comunidades Autónomas con poder de decisión.
  - La brevedad del plazo de consultas en sede a los actores que no formaban parte de los equipos país y la limitada implicación de varias Comunidades



Autónomas en el proceso, tanto en la toma de decisiones como en las fases de implementación y seguimiento de los MAP.

- Las limitaciones en el análisis de las ventajas comparativas como base para argumentar la división del trabajo entre los actores de la Cooperación Española.
- Las debilidades relativas a la gestión para resultados de desarrollo.
- El insuficiente desarrollo de las funciones de los grupos estables de coordinación en terreno.
- La ausencia de escenarios presupuestarios plurianuales y las dificultades para cumplir con los desembolsos previstos como consecuencia de la significativa reducción de la AOD española a raíz de la crisis económica.

### 3.2. Los MAP y la implementación de la agenda de eficacia y calidad de la ayuda

1. En relación con el criterio de **apropiación**, todas las evaluaciones coinciden en que el instrumento favorece la autoridad efectiva de los países socios sobre sus políticas de desarrollo. Durante el diseño de los MAP **se ha asumido el liderazgo de los Gobiernos socios** en la definición de sus prioridades y estrategias de desarrollo, para establecer diálogos horizontales con la Cooperación Española y para generar espacios de trabajo conjunto entre los socios. Posteriormente, durante los procesos de implementación y evaluación, los países socios ha participado en los diferentes mecanismos de coordinación, que fueron diseñados *ad hoc* en ciertas ocasiones.

**Los resultados son menos claros en cuanto al papel de la sociedad civil local y a la apropiación democrática**, debido en parte al carácter formal del MAP como compromiso acordado entre Gobiernos. En algunos países la apropiación democrática se ha fomentado a través de los procesos e instancias de participación creados durante el diseño y la implementación de los MAP, como las mesas sectoriales o los grupos estables de coordinación en terreno.

2. En relación con el **alineamiento**, las evaluaciones han abordado varios aspectos:

#### a) El alineamiento de los MAP con las prioridades de los socios.

Los cuatro MAP evaluados **están alineados con las prioridades nacionales**. En todos los casos se tomaron como referencia los planes, estrategias y políticas públicas nacionales existentes lo que, además, propició el diálogo para la concentración de los recursos de la Cooperación Española en las líneas acordadas. Sin embargo, en algunos de los casos analizados se observó que la alineación en el plano regional o local ha sido menor que en el plano nacional, lo cual es relevante si se tiene en cuenta que en la mayoría de los casos la Cooperación Española se concentra territorialmente dentro de los países.



## **b) La coherencia entre las intervenciones apoyadas y los sectores y resultados priorizados en los MAP.**

Aunque el análisis de coherencia de las intervenciones ha tenido limitaciones derivadas de la información disponible, de las evaluaciones realizadas se puede inferir que los MAP han iniciado un proceso de transición que probablemente siga evolucionando positivamente en próximos ciclos. En la mayoría de los casos **ha habido avances en la reducción del número de sectores de intervención, pero la concentración sectorial no ha sido tan rigurosa como se planteaba en la Metodología**, ni en cuanto al número de sectores establecido en los MAP (Bolivia, 4 sectores; Ecuador, 5 sectores más actuaciones en otros 3; El Salvador, 3 áreas prioritarias bastante amplias; Colombia, 4 sectores, 12 subsectores de actuación y 30 líneas de acción) ni en cuanto a la distribución sectorial de las intervenciones. Así, el porcentaje de ayuda desembolsada a sectores no priorizados en los MAP sigue siendo importante, oscilando entre el 61,89% del caso ecuatoriano y el 46% del caso colombiano.

No obstante, estos datos se deben tomar con cautela. Por un lado, los niveles de alineamiento de las intervenciones apoyadas por la AECID a los sectores priorizados son muy superiores a los del conjunto de la Cooperación Española, lo cual puede estar ligado con el limitado rol de los MAP como elementos articuladores de todos los actores españoles. Por otro lado, es preciso tener en cuenta que los MAP tampoco han supuesto un cambio radical de las bases sobre las que operaba la Cooperación Española en los países socios y muchas intervenciones que finalizarán su ejecución durante la vigencia de los MAP se iniciaron en un momento previo al diseño de los mismos.

Entre los **elementos explicativos de las dificultades para la concentración**, las evaluaciones señalan los siguientes:

- La Metodología de 2010 no tenía en cuenta el número de sectores en el que se trabajaba con anterioridad a los MAP y presuponía que la concentración en tres sectores era un objetivo deseable y realista.
- A pesar de que se exploraron algunas fórmulas para dotar al proceso de un carácter participativo, **los análisis de ventaja comparativa de la Cooperación Española en los países no contaron con una guía clara y no han sido todo lo exhaustivos que hubiera sido deseable.**
- En algunos casos los análisis de ventaja comparativa han supuesto más una compilación de la experiencia sectorial de los actores o un análisis genérico de los atributos positivos de la Cooperación Española en los diferentes países y no tanto una reflexión en términos de las capacidades y conocimientos de especial valor añadido de cada actor en los diferentes ámbitos y sectores. En otros casos, la falta de criterios objetivables ha dificultado que se diera una negociación y división del trabajo sólidamente argumentada y consensuada entre los actores de la Cooperación Española como paso previo a la negociación de los ámbitos de concentración con los países socios.

### c) El uso de los sistemas nacionales.

Las cuatro evaluaciones muestran que los **MAP han fomentado el uso de los sistemas nacionales**. Sin embargo, varias de ellas coinciden en poner de manifiesto elementos que requieren una reflexión. Los MAP se diseñaron bajo el supuesto de que el uso de los sistemas nacionales redundaría de manera positiva en el fortalecimiento de las capacidades de los socios y en la reducción de los costes de transacción y, por tanto, en la eficacia y eficiencia de las acciones de cooperación. No obstante, en los MAP evaluados se observa que **en ocasiones el uso de los sistemas nacionales ha provocado importantes retrasos en la ejecución**.

3. Con respecto a la **armonización**, las evaluaciones tuvieron en cuenta tanto la armonización entre los actores de la Cooperación Española como la armonización con otros donantes:

#### a) Armonización interna entre los actores de la Cooperación Española.

Los MAP han supuesto **mejoras en la coordinación de actores con respecto a la etapa anterior**, sin embargo, como ya se ha indicado, **los MAP no son una estrategia compartida para el conjunto de los actores de la Cooperación Española**, por lo que no se cumple uno de los supuestos principales en los que se basaba la Metodología de 2010. Algunas de las causas que lo explican son:

- El principal actor que asume los MAP como marco guía es la AECID. Sin embargo, la herramienta de planificación de la AECID es la programación operativa, cuyo alcance es más limitado que el del MAP, ya que no abarca al conjunto de actuaciones de la Cooperación Española. Esta situación ha generado algunos vacíos de seguimiento respecto a lo planteado en los MAP y ha dado lugar a algunas sobrecargas en los equipos de las OTC, sobre los que han descansado dos ejercicios de planificación y seguimiento: **el MAP y la Programación Operativa, sin que exista una articulación clara entre ambos**.
- Los **Grupos Estables de Coordinación sobre el Terreno no suelen tener claramente definidas sus funciones** ni las responsabilidades de los actores que los componen en la gestión de los MAP.
- Los actores consultados en las evaluaciones visibilizaron los **problemas relativos a la coordinación entre la AECID y la SGCID** y a la necesidad de reforzar el **papel de sede<sup>1</sup>, sobre todo en las fases de implementación y seguimiento** de los MAP.
- La ya citada **falta de representantes con capacidad de decisión en terreno de los actores de la cooperación descentralizada, los Ministerios y algunas ONGD**, unida a la focalización de la Metodología 2010 en el rol de los actores de la Cooperación Española presentes en los países durante las

---

<sup>1</sup> Entendemos como “sede” a las oficinas centrales ubicadas en España de todos los actores de la Cooperación Española que operan en cada país socio.



diferentes fases del MAP, ha influido negativamente en el logro de la necesaria coordinación entre actores durante la implementación de los MAP, lo que a su vez ha redundado en la dificultad para realizar un seguimiento eficaz del instrumento.

#### **b) Armonización con otros donantes.**

**Aunque la mayoría de los donantes consultados durante las evaluaciones valoran positivamente los MAP, existen diferentes avances en armonización en función de los países.** Es probable que la dificultad para diseñar el mapa de asociación haya influido en la escasa armonización detectada en algunas de las evaluaciones. Mientras que en Bolivia y Colombia se ha avanzado en la coordinación y la armonización con otros donantes y en El Salvador existen algunas experiencias destacadas, en Ecuador se han encontrado más limitaciones.

4. En relación con la **gestión para resultados de desarrollo**, las evaluaciones coinciden en señalar que **la matriz de resultados de desarrollo de los MAP evaluados no es un instrumento eficaz de planificación y seguimiento**. Entre otras, se señalan las siguientes limitaciones:

- **La debilidad del diseño de las matrices de resultados, la dificultad de diseñar indicadores adecuados y la escasa recolección y sistematización periódica de datos.**
- **Ninguno de los MAP evaluados cuenta con un sistema de seguimiento global** que facilite la recogida periódica de información, su agregación y el análisis de la contribución a resultados de desarrollo.
- **Los Grupos Estables de Coordinación sobre el Terreno no han permitido articular el rol de los diferentes actores en el seguimiento de los MAP, lo que ha sobrecargado las tareas de las OTC**, que al no contar con toda la información no siempre disponen de una visión precisa de conjunto.
- **La incorporación de las prioridades transversales en la implementación y seguimiento del MAP es desigual** entre los países analizados y en gran medida ha estado vinculada a que un determinado momento la OTC pudiera disponer de personas con las competencias requeridas que impulsaran los procesos. Por ejemplo, Colombia cuenta con experiencias de valor como la articulación de las prioridades con indicadores, la mejora de las capacidades de los técnicos y la existencia de documentos de orientación. En Bolivia, se dieron algunos avances iniciales (elaboración de planes de transversalización, apoyo para impulsar la transversalidad), pero ha resultado complicado mantenerlos en el tiempo.

Las evaluaciones han puesto de manifiesto que **la selección de vías de canalización, modalidades e instrumentos** idóneos en función de los resultados

a los que se busca contribuir **presenta un potencial de mejora**. A pesar de que el diseño de algunos de los MAP apunta cómo habría que trabajar para el logro de los resultados (en Colombia y el Salvador, por ejemplo), en la práctica, la gestión ordinaria de las intervenciones se articula más en torno a las modalidades y vías de canalización que a los resultados a los que éstas deben contribuir (por ejemplo, “subvenciones de Estado”, proyectos de ONGD, etc.), lo que no facilita una actuación más sinérgica y complica el seguimiento de la matriz de resultados.

5. Finalmente, cabe destacar que, aunque con distinta intensidad en función de los países, **los MAP han impulsado la rendición mutua de cuentas**. En concreto, son reseñables los casos de Ecuador y El Salvador. En el primero se ha institucionalizado una Comisión Paritaria, compuesta por diferentes representantes del Gobierno ecuatoriano y de la Embajada española. En esta comisión se da cuenta de la actividad de la Cooperación Española en el nivel general del MAP, en el nivel sectorial y en el nivel específico de proyectos. En el caso de El Salvador, se han establecido varios espacios para la rendición de cuentas, tanto a nivel general: un Comité Técnico Gestor que se reúne anualmente; como en espacios concretos: Comunidades Solidarias, Fondo de Fortalecimiento Institucional y Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento.

### 3.3. Tendencias en la contribución a resultados de desarrollo

1. Todas las evaluaciones intentaron analizar la contribución de la Cooperación Española a los resultados de desarrollo de los países socios, o al menos los avances o tendencias hacia su logro. En todos los casos, los equipos evaluadores expusieron las **limitaciones para este análisis derivadas de**:
  - La fragmentación de la información, la falta de sistematización en su archivo y el peso excesivo de la memoria institucional informal, que implica que los cambios de puesto de las personas suponen una pérdida de información relevante para las organizaciones.
  - Las dificultades para utilizar los datos del Seguimiento PACI, tanto por el momento en que están disponibles como por la complejidad de los mismos.
  - La falta de un sistema de seguimiento de los resultados de las intervenciones.
  - La ausencia de un sistema de seguimiento integrado de los MAP que permita agregar información.
  - La baja calidad de las matrices y sus indicadores.
  - La ausencia de un nivel intermedio de indicadores que permitan identificar resultados atribuibles a la acción de la Cooperación Española que contribuyan a los resultados de desarrollo establecidos por el socio.
2. Sin embargo, de las evaluaciones realizadas se puede afirmar que, en términos generales, **la AECID está teniendo un importante papel en el impulso de procesos estructurales**, a través del apoyo en la formulación de políticas públicas y el fortalecimiento institucional.

3. En relación a las **prioridades transversales** se debe destacar que, a pesar de que la Metodología 2010 y los documentos de los MAP se comprometen a su incorporación eficaz, ésta **no se traslada a la implementación de los MAP. Los mayores avances se han logrado en la transversalización de género.** El funcionamiento de las **mesas de género** en Colombia y Ecuador, el diseño de los **Planes de Acción de Género** en Desarrollo de la Cooperación Española en Bolivia y Ecuador y de la **Guía de Género** en Ecuador y la puesta en marcha de herramientas para la ejecución ha posibilitado el logro de mayores avances en este ámbito. Sin embargo, la ausencia de incorporación real de los enfoques en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las intervenciones comprendidas por los MAP impide su integración agregada. Las evaluaciones pusieron de manifiesto que uno de los motivos por los que esta incorporación no se ha hecho de manera adecuada es la **insuficiencia de capacidades de los actores para llevar a cabo la transversalización.**

Las evaluaciones han puesto de manifiesto que **la transversalización de otras prioridades, como Derechos Humanos o sostenibilidad ambiental, está menos desarrollada** y que a menudo se confunde con el tratamiento sectorial.

## 4. PRINCIPALES RECOMENDACIONES

### 4.1. Para la SGCID

1. Las diferentes versiones de la Metodología han asumido que todos los actores de la Cooperación Española cuentan con programaciones operativas que sería posible articular con los MAP. Sin embargo, las evaluaciones han evidenciado que en la mayoría de los casos únicamente la AECID cuenta con una programación operativa como tal, por lo que se sugiere **reflexionar sobre las pautas que guían el funcionamiento de los actores de la Cooperación Española en los países socios y sobre sus consecuencias para el establecimiento de los MAP.**
2. En línea con la recomendación anterior, **en sede se debería promover una mayor participación de las Comunidades Autónomas y los Ministerios en el diseño y la implementación de los MAP.**

### 4.2. Para la SGCID y la AECID

1. Se recomienda **reforzar los mecanismos de coordinación de los actores** dentro de los Grupos Estables de Coordinación en Terreno y entre sede y terreno, no sólo durante la fase de diseño sino también durante la implementación, seguimiento y evaluación. Para ello, se deberían **elaborar directrices** que guíen los procedimientos y habría que **generar incentivos para un mayor trabajo conjunto.**



2. Se recomienda **fortalecer los sistemas de información, archivo y seguimiento**.
3. Se recomienda **reflexionar sobre el uso de sistemas nacionales y sobre el papel de las unidades paralelas de ejecución en países de renta media**. Este análisis debería estar guiado no sólo por el principio de alineamiento sino también por el principio de eficacia.
4. Sería apropiado **reforzar el papel de los Equipos País en sede**, sobre todo durante las fases de implementación y seguimiento.

#### 4.3. Para la AECID en sede

1. Se recomienda **realizar un diagnóstico para identificar las necesidades de fortalecimiento de capacidades** en temas como las prioridades transversales, el archivo y la gestión documental, la gestión orientada a resultados de desarrollo, el seguimiento, etc.
2. Se sugiere **revisar los procesos de gestión de intervenciones en sede y terreno y establecer pautas comunes**, con el objetivo de mejorar los sistemas de seguimiento de resultados y la articulación entre sectores, vías de canalización, instrumentos y unidades de ejecución.

#### 4.3. Para la AECID en terreno

1. Se recomienda **mejorar la coordinación entre actores** para aumentar el flujo de información entre los miembros del GECT y entre éstos y el país socio.
2. Se sugiere realizar un **ejercicio de reflexión de ventaja comparativa**, basado en las instrucciones de la nueva versión de la metodología MAP (2013), **que redunde en la mejora de la división del trabajo de la Cooperación Española en los países**.
3. En relación a la selección de indicadores, se recomienda a los equipos encargados de diseñar los MAP que además de utilizar indicadores del país tengan en cuenta otros **indicadores que permitan dar cuenta del avance en resultados de la Cooperación Española**. Es importante seleccionar aquellos indicadores que se correspondan con el resultado a medir y también pasa por elegir un número razonable y actuable de indicadores que sean útiles para el fin previsto.

#### 4.4. Para otros actores de la Cooperación Española

1. Se sugiere que los miembros de los **Grupos Estables de Coordinación sobre el Terreno tengan un papel más activo** y clarifiquen sus funciones y responsabilidades.



2. Se sugiere la **formación de los integrantes en el Grupo Estable de Coordinación sobre el Terreno sobre prioridades transversales y gestión para resultados de desarrollo.**
3. Sería necesario que las ONGD y la cooperación descentralizada **aportaran información sobre sus herramientas de planificación y sobre la ejecución de intervenciones en cada país.** Con el fin de alimentar el seguimiento de los MAP, se recomienda a las ONGD españolas que remitan a los Grupos Estables de Coordinación sobre el Terreno información sobre las intervenciones realizadas o en ejecución.
4. Sería de interés que los actores de la cooperación descentralizada y de la Administración General del Estado **aprovecharan los recursos de las OTC** para evitar la dispersión y las duplicidades en la implementación de los MAP.

#### 4.5. Para los países socios

1. Se sugiere a los países socios **fortalecer a las agencias o departamentos responsables de coordinar la cooperación internacional.**
2. Se recomienda a las instituciones responsables de la gestión de la cooperación en los países socios la **incorporación, si no la hubiera, de las visiones de la sociedad civil en los MAP.**
3. También habría que **reforzar las capacidades de las instituciones responsables de la implementación en gestión orientada a resultados de desarrollo y en las prioridades transversales.**

## 5. REFLEXIONES DE LA DIVISIÓN DE EVALUACIÓN

### 5.1. Reflexiones generales

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 10.2.k del Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, que atribuye a la División de Evaluación la emisión de recomendaciones para la mejora de las intervenciones, se presentan a continuación algunas reflexiones generales sobre los MAP vinculadas con los cuatro procesos evaluativos.

1. Hasta ahora la lógica subyacente a las diferentes versiones de la Metodología ha supuesto que los MAP serían el marco común para el conjunto de actores de la Cooperación Española en los países socios. Sin embargo, las evaluaciones han puesto de manifiesto que no ha sido así. Cabría **reflexionar de manera más amplia sobre lo que debería implicar un MAP que fuera realmente de toda la Cooperación Española e incluso sobre la pertinencia de matizar ese enfoque global en función de la experiencia adquirida.**
2. **La concentración debería estar basada en un análisis más robusto y argumentado de las ventajas comparativas y de las demandas de los países socios y tendría que guiarse en función de los resultados y no de los sectores**



o de orientaciones excesivamente amplias. Debería potenciarse el trabajo intersectorial para la generación de sinergias en el logro de resultados.

3. También es preciso **articular de forma más clara las diferentes modalidades** (multilateral y bilateral) **y vías de canalización** (subvenciones a instituciones públicas de los países socios y subvenciones a ONGD españolas, cooperación reembolsable y donaciones, canje de deuda, etc.) **en función de los resultados a los que se quiera contribuir**. En este proceso el papel de sede es clave, mientras que la Metodología MAP ha tendido a sobredimensionar las responsabilidades de las OTC y de los actores en terreno.
4. Las evaluaciones han puesto de manifiesto que con frecuencia no se utiliza una terminología unificada por los diferentes actores (“instrumento”, por ejemplo, es un término del que se abusa con diversos significados). La “Guía de modalidades e instrumentos de la cooperación de la AECID” publicada en 2014 constituye un esfuerzo relevante para unificar términos y conceptos, por lo que recomendamos que se le dé la mayor difusión posible. Además, convendría que las terminologías utilizadas por AECID y por la unidad de Estadística de SGCID sean comprensibles para los principales actores que han de reportar o procesar la información que se remite al CAD.
5. La recolección de datos para el seguimiento y la rendición de cuentas requiere de información agregada sobre el desempeño y los resultados de la Cooperación Española. Para facilitar esta agregación y asegurar una cierta homogeneidad de algunos indicadores básicos, sería preciso **desarrollar y consensuar un sistema global de indicadores que parta de los documentos marco de planificación (agenda global del desarrollo, Plan Director, estrategias sectoriales) y que sirva como referencia para la elaboración de las matrices de resultados de los MAP, para la programación operativa de AECID y para el seguimiento de las intervenciones**. De este modo, las herramientas de planificación irían de arriba hacia abajo, mientras que la recogida y agregación de información para el seguimiento seguiría el camino inverso. Podría tomarse como referencia el documento *Measuring and Managing Results in Development Co-Operation* (OECD, 2014).
6. Para mejorar la calidad del seguimiento y la evaluación de los resultados es preciso disponer de **sistemas globales de información apoyados en herramientas informáticas**, que permitan una conexión entre sede y terreno y entre los sistemas de información de los diferentes actores.
7. También sería importante **contar con más evaluaciones a nivel de proyectos y programas**, lo que implica planificarlas con tiempo y prever los recursos necesarios.
8. En países de renta media, en los que existen capacidades nacionales instaladas y las aportaciones de la Cooperación Española respecto al presupuesto nacional son limitadas, el uso de sistemas nacionales excesivamente lentos y burocráticos no siempre implica fortalecer la gestión y la apropiación y puede afectar negativamente al logro de resultados, por lo que **en algunos casos y bajo**



**ciertas condiciones podría estar justificado el uso de unidades paralelas.** En todo caso, en los casos en que se aprecian serias dificultades para absorber los fondos, quizá debería optarse por una cooperación más intensiva en cooperación técnica e intercambio de conocimientos que en transferencias de recursos monetarios.

9. La Metodología 2010, bajo la que se diseñaron e implementaron los MAP cuyas evaluaciones han sido objeto de la presente síntesis, implicaba procesos complejos y extensos que incluían la elaboración de varios documentos, cuya utilidad real posterior no siempre ha compensado los esfuerzos invertidos en su elaboración. Para solventarlo, la actual Metodología 2013 ha simplificado los procesos y ha introducido cambios relevantes en función de la experiencia adquirida. No obstante, desde la División de Evaluación se considera que **todavía es posible simplificar aún más algunos elementos** (podría reducirse la extensión de los documentos en los que finalmente se plasman los MAP, por ejemplo), **mientras que en otros sigue siendo necesario proporcionar pautas comunes más claras al conjunto de actores implicados** (en lo relativo a la definición de funciones y responsabilidades de los miembros del GECT o en relación a la elaboración de indicadores de resultados). Además, convendría incorporar el **principio de diferenciación** a la Metodología, de manera que, sin perder cierta homogeneidad, se facilite la adaptación de los MAP a los diferentes contextos (países de renta media, países menos adelantados, Estados frágiles, etc.).
10. Es preciso **ajustar las capacidades** de todos los actores a las necesidades que requieren la ejecución y el seguimiento de los resultados priorizados en los MAP. De lo contrario se corre el riesgo de que cada actor se centre en sus propios procesos (incluida la programación operativa de la AECID), en detrimento de trabajar bajo un marco compartido.

## 5.2. Reflexiones sobre los procesos de evaluación

Dado que éstas han sido las primeras evaluaciones de MAP, a continuación se expone una serie de reflexiones sobre estos procesos evaluativos. Se debe tener en consideración que la Metodología 2010 no daba pautas concretas de gestión de las evaluaciones, sino que orientaba sobre las condiciones que deberían cumplirse para tomar la decisión de evaluar un MAP.

1. Los procesos de evaluación **se centraron en exceso en el análisis de la información suministrada desde terreno**, en detrimento de una comprensión global sobre el modo en que operan los MAP, especialmente en lo que respecta al papel de los actores en sede.
2. **La falta de directrices claras iniciales y la necesidad de articular la participación de la pluralidad de actores en la gestión de las evaluaciones dieron lugar a algunos momentos de confusión.** Dado que los MAP son estrategias compartidas de asociación que han de integrar el máximo posible de actores en su diseño, implementación y seguimiento, desde la División de Evaluación se consideró apropiado gestionar estos ejercicios como



evaluaciones conjuntas. Sin embargo, ello requiere un mayor inversión de tiempo, así como considerar ciertos elementos que no siempre se han tenido suficientemente en cuenta en estas primeras evaluaciones:

- Es deseable que todos los integrantes de las estructuras de gestión de la evaluación cuenten con **conocimientos en materia de evaluación**. Siempre que sea posible, debería integrarse en los procesos a las instituciones encargadas de la evaluación en los países socios.
  - Es preciso **definir de manera más clara las funciones concretas** de los diferentes actores que participan en la gestión de las evaluaciones, así como los mecanismos de comunicación entre ellos.
  - **La cooperación descentralizada y las ONGD han tenido una participación limitada en los procesos de evaluación**. En la actualidad la mayor parte de las Comunidades Autónomas ya no tienen representación en terreno. Esta situación, unida al ya mencionado exceso de orientación hacia el trabajo en terreno, supuso la infrarrepresentación de las Comunidades Autónomas en varios de los ejercicios evaluativos.
3. En los cuatro casos se han planteado **limitaciones que han condicionado la evaluabilidad de los MAP**:
- La **ausencia de información sistematizada**, especialmente en lo que respecta a los resultados de las intervenciones y al seguimiento de los MAP.
  - La **excesiva concentración de los análisis en la información sobre AECID**, limitando el análisis sobre el resto de actores de la Cooperación Española en el país. Esto fue debido, por una parte, a la ausencia de programaciones operativas de otros actores de la Cooperación Española en los países y a la dificultad que tuvieron los equipos evaluadores para recabar información de otros actores.
4. En relación a los **presupuestos y el momento** de las evaluaciones de MAP, la necesidad de contar con los informes en un plazo limitado motivó una reducción del valor estimado de los contratos, si bien las expectativas y objetivos eran elevados al tratarse de las primeras evaluaciones de MAP. De cara al futuro, convendría valorar la pertinencia de llevar a cabo revisiones intermedias externas. Quizá sería más útil que la revisión intermedia fuera un ejercicio mixto, con participación de todos los actores implicados y con la posible dinamización de algún consultor, pero más corto y focalizado en el aprendizaje. Las evaluaciones finales se concentrarían en el análisis de resultados y serían evaluaciones externas, previstas con suficiente antelación y con un presupuesto adecuado a los objetivos y cargas de trabajo.
- De cara al futuro, habría que prever las evaluaciones con suficiente anticipación para que sus resultados pudieran alimentar la toma de decisiones, evitando que las revisiones intermedias se atrasen tanto que terminen supliendo a las evaluaciones finales y asegurando que las evaluaciones finales



terminen a tiempo para que puedan utilizarse en la elaboración de los nuevos MAP.

5. Dado que estas fueron las primeras evaluaciones de MAP, se pretendió utilizar las mismas como estudios de caso que, además de proporcionar análisis relevantes para cada país, permitieran valorar críticamente la Metodología MAP de 2010 y la lógica implícita al instrumento MAP. Para ello, se solicitó a los equipos evaluadores que llevaran a cabo una **evaluación desde la teoría del programa**. No obstante, aunque existen diferencias entre los cuatro informes en cuanto a la calidad y la profundidad de los análisis, en la práctica se ha constatado la **falta de experiencia y las dificultades de todos los equipos para plantear una evaluación bajo este enfoque**. También se ha observado que la mayoría de los equipos contaban con experiencia en la evaluación de proyectos, pero les **ha resultado más difícil llevar a cabo la evaluación de un objeto complejo como el MAP**, que requiere un mayor conocimiento y comprensión de las organizaciones y las formas de trabajar de los diferentes actores de la Cooperación Española.

Por otra parte, al ser la primera vez que se evaluaban los MAP, tampoco los gestores de estas evaluaciones contaban con experiencias previas o metodologías definidas que hubieran podido servirles como referente. Estos hechos, sumados a las ya citadas limitaciones en cuanto al presupuesto y la disponibilidad de información, han implicado que exista un **margen de mejora en la calidad de las evaluaciones futuras**.

## 6. DOCUMENTACIÓN RELEVANTE

### 6.1. Metodologías para la elaboración de Marcos de Asociación.

Metodología para el Establecimiento de Marcos de Asociación País (versión 2010)

*Manual para el establecimiento, seguimiento y evaluación de Marcos de Asociación País (versión 2013)*

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Planificacion/Planificaci%C3%B3n%20país/MAP-Metodologia%202013%20SGCID.pdf>

### 6.2. Marcos de Asociación Evaluados

Bolivia :

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Cooperacion/Planificacion.aspx>



Colombia

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Cooperacion/Planificacion.aspx>

El Salvador

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Cooperacion/Planificacion.aspx>

Ecuador

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Cooperacion/Planificacion.aspx>

### **6.3. Informes de las evaluación de los MAP**

Bolivia

[Evaluación Marco de Asociación País](#)

Colombia

[Evaluación Marco de Asociación País](#)

El Salvador

[Evaluación Marco de Asociación País](#)

Ecuador

[Evaluación Marco de Asociación País](#)

### **6.4. Otros enlaces de interés**

*Mainstreaming cross-cutting issues. 7 lessons from DAC Peer Reviews* (OECD, 2014). <http://www.oecd.org/publications/mainstreaming-cross-cutting-issues-9789264205147-en.htm>

*Measuring and Managing Results in Development Co-Operation* (OECD, 2014) <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Managing%20and%20Measuring%20for%20Results%20-%20Survey%20Highlights%20-%20Final.pdf>

Otros documentos relacionados  
se pueden encontrar en:

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



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
Y PARA IBEROAMÉRICA

SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

