

El Marco de Asociación País (MAP) 2011-2015 entre Etiopía y España tenía como objetivo establecer una estrategia compartida entre ambos países hacia objetivos y visiones comunes de desarrollo humano y erradicación de la pobreza en Etiopía. Para ello, debía integrar al máximo de actores posible, mantener un estrecho diálogo y trabajo conjunto tanto con los actores etíopes (gobierno, instituciones, parlamento y sociedad civil) como con otros donantes, y reforzar la coordinación entre los propios actores de la Cooperación Española. Este MAP se enmarca en un periodo de recortes presupuestarios de la Cooperación Española, que también han afectado a Etiopía, habiéndose desembolsado sólo el 60% de los fondos inicialmente previstos.

El propósito de esta evaluación final, gestionada por la División de Evaluación de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), es suministrar una valoración global de los cambios vinculados al MAP y de los principales resultados alcanzados, que permita poner de manifiesto sus fortalezas y debilidades y que sirva de insumo para la elaboración del próximo MAP.



Para  
**SABER  
MÁS**

- [Informe completo](#)
- [Informe sintético](#)
- [Resumen ejecutivo](#)

## CONCLUSIONES PRINCIPALES

### 1 El MAP ha servido para definir prioridades, pero no como herramienta estratégica de gestión

El MAP ha servido para definir y ordenar las prioridades de trabajo bajo una lógica de continuidad respecto al periodo pre-MAP. Establece resultados de desarrollo e indicadores nacionales a los que se pretende contribuir. Sin embargo, no establece una hoja de ruta para su consecución, ni se identifican objetivos específicos de la Cooperación Española en alineación con los resultados de desarrollo nacionales. Esta ausencia de objetivos específicos de la Cooperación Española obstaculiza la gestión y el seguimiento por resultados. No se estableció ningún mecanismo de seguimiento conjunto hispano-etíope ni ningún otro sistema de monitoreo.

### 2 El MAP no ha sido una estrategia compartida por el conjunto de actores de la Cooperación Española

La cooperación descentralizada no participó en el diseño y tampoco ha tomado como referencia el MAP para su trabajo, lo cual se refleja en que la concentración geográfica de las ONGD tan sólo se ha alcanzado en aquellas intervenciones financiadas por la AECID. Éste es el único actor que lo toma como referencia, quien a su vez también cuenta con una herramienta de planificación propia.

### 3 Durante el MAP la Cooperación Española ha avanzado en la implementación de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda

El MAP se enmarca en un momento de auge de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, que queda plasmado en el documento estratégico. El MAP se alinea con las prioridades del gobierno de Etiopía, pero falla en la incorporación de la sociedad civil etíope.

Si bien el documento priorizó la utilización de los sistemas nacionales a través de contribuciones a fondos comunes, en la práctica se ha canalizado sólo el 37% de los fondos a través de este instrumento, lejos del 66% que estaba planificado. Ha sido el segundo instrumento más utilizado después de programas y proyectos.

La Cooperación Española es miembro activo de la plataforma etíope de coordinación de donantes (DAG), participando en el Comité Ejecutivo y en varios grupos de trabajo. No obstante, ya no participa en los grupos de género ni en el Programa de Promoción de Servicios Básicos (PBS) en los que sí participó en el pasado.

### 4 De los tres ámbitos prioritarios, los esfuerzos se han centrado en salud y desarrollo rural. Servicios sociales básicos se ha reducido a una única contribución económica a una cesta de donantes

En desarrollo rural se pretendía una estrategia diferenciada a través

del fondo común (AGP) y los proyectos de ONGD. En la práctica ambos han implementado el mismo tipo de actividades: desarrollo de capacidades, provisión de equipamiento, construcción de infraestructuras, etc. No se ha abordado, sin embargo, el proceso para la mejora de las condiciones de vida de los agricultores de forma integral, al centrarse el trabajo en el aumento de la producción y no trabajar en otros aspectos como la comercialización. No se han encontrado evidencias sobre la contribución de los proyectos financiados a través de la CAP empresarial de 2011 a los resultados de desarrollo.

Se ha trabajado en agua y saneamiento, si bien esta línea no estaba incluida en el MAP. Cabe apuntar que las infraestructuras medianas y grandes de agua construidas a través de proyectos de ONGD presentan problemas de mantenimiento y sostenibilidad que cuestionan la conveniencia del trabajo en esta línea.

En salud, la mayoría de la financiación se ha destinado al fondo común (SDG Pool Fund) con el que se ha contribuido a la adquisición de equipos y suministros. Con intervenciones bilaterales se ha apoyado la construcción de infraestructuras y la provisión de formación. La única asistencia técnica durante el MAP, prestada a la Agencia de Seguros Médicos, ha encontrado dificultades para asegurar la sostenibilidad del apoyo recibido.

#### **5 Los ámbitos de intervención de cultura y género han sido en la práctica ámbitos de salida.**

El trabajo en ambos se ha centrado en las intervenciones financiadas en años anteriores. La interlocución con los ministerios etíopes ha finalizado una vez estas intervenciones han terminado.

#### **6 La ausencia de un enfoque de resiliencia explícito en el MAP ha dificultado su abordaje sistémico en la práctica**

Si bien se ha trabajado en acción humanitaria y en desarrollo, el MAP no establece una conexión explícita entre ambos para reducir las vulnerabilidades ante crisis crónicas. No obstante, en el MAP se identifican algunos aspectos consistentes con la construcción de resiliencia como son el apoyo a estructuras nacionales y al fortalecimiento de capacidades. A nivel operativo, las intervenciones de proyectos de ONGD también muestran algunos aspectos como son el trabajo con población altamente vulnerable, el fortalecimiento de capacidades, etc.

#### **7 La integración de las prioridades transversales en la estrategia y en las intervenciones ha sido débil**

La inclusión en el documento MAP de los enfoques de género y medioambiente ha sido genérica y no se hace referencia a los enfoques de derechos humanos y diversidad cultural. En las intervenciones de desarrollo rural, la perspectiva de género se ha limitado a la participación de mujeres en las acciones y a acciones específicas para mujeres, pero no se abordan las relaciones de desigualdad. También está ausente la inclusión de los desafíos medioambientales a los que se enfrenta Etiopía.

#### **8 Las líneas de trabajo han estado supeditadas a la disponibilidad de instrumentos**

Mientras que tan sólo el 10% de los fondos previstos para el PBS se desembolsaron, debido a las limitaciones del

FONPRODE, las aportaciones a los fondos comunes de salud y desarrollo rural se mantuvieron debido a que fueron comprometidas a través de subvenciones plurianuales. La disponibilidad de instrumentos y de fondos en los mismos ha limitado la consecución de los objetivos establecidos en el MAP.

#### **9 La participación en los fondos comunes ha sido estratégica. Ha permitido a la Cooperación Española posicionarse en estructuras de diálogo con el gobierno etíope**

A pesar que la contribución española en los fondos comunes de salud y desarrollo rural tan sólo ha representado el 0.4% y 2.5%, respectivamente, la participación en los mismos le ha permitido “contar con una silla” en el diálogo con el gobierno etíope. El compromiso, accesibilidad, interés, proactividad, pragmatismo y constructivismo de la Cooperación Española en las estructuras de diálogo y coordinación de estos fondos es reconocida por donantes y ministerios etíopes. Sin embargo, estos resultados han dependido de la iniciativa individual del personal de la AECID en terreno, actor representante de la Cooperación Española en el diálogo con los países socios.

#### **10 La complementariedad de instrumentos, de acuerdo a sus especificidades, para consolidar resultados ha sido infrutilizada**

Los fondos comunes han fomentado la efectividad de la ayuda, al utilizar sistemas nacionales y reducir la fragmentación de la ayuda, también le han permitido a la Cooperación Española obtener un espacio de diálogo con el gobierno y donantes. Por otro lado, si bien los proyectos de ONGD incrementan la fragmentación y el uso de sistemas paralelos, han permitido llegar a zonas más remotas y fortalecer instituciones locales, lo cual es reconocido por el gobierno etíope. Los proyectos bilaterales con instituciones públicas han sido más eficaces cuando eran parte de una estrategia articulada entre el gobierno y los donantes. Por último, las CAP y PCI se han complementado poco con otras intervenciones y no parecen haber sido utilizados para afianzar resultados.

#### **11 El MAP no considera a Etiopía como estado frágil**

El MAP no tuvo en cuenta las necesidades particulares de Etiopía como estado frágil que se establecen en los Principios para Estados Frágiles y en Situaciones de Fragilidad del CAD. La falta de este cuestionamiento puede deberse a que la metodología MAP no incluye ninguna mención a esta tipología de países. No obstante, en el documento MAP se han identificado algunos elementos incluidos en estos principios como son el alineamiento con prioridades nacionales o la utilización de mecanismo de coordinación con otros donantes.

#### **12 El valor añadido de la Cooperación Española en Etiopía reside en la regularidad y calidad del apoyo, y las relaciones de confianza creadas**

La Cooperación Española está bien valorada y ha conseguido ocupar un lugar privilegiado a pesar de su modesto aporte económico. Es visto como un socio flexible, pragmático y con una visión de prestación de servicios públicos similar a la de otros donantes.

# LECCIONES APRENDIDAS

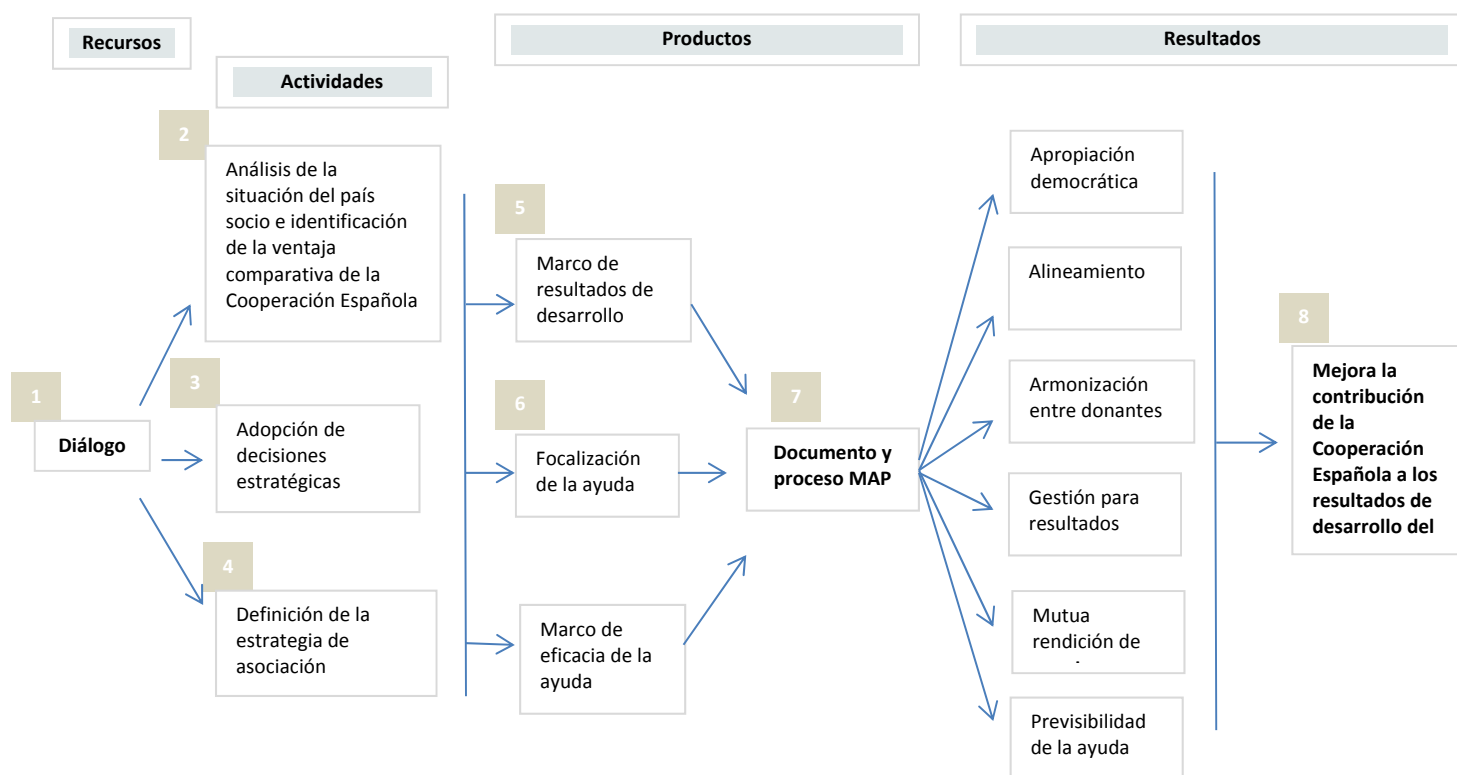
El alineamiento con los objetivos e indicadores de los países socios necesita estar acompañado de un marco de metas específicas de la Cooperación Española que le permitan comprometerse críticamente y monitorizar su cumplimiento.

El desequilibrio entre lo planificado y realizado se debe a barreras estructurales del sistema de la Cooperación Española como son la excesiva dependencia de instrumentos específicos; la falta de una visión integral del país y el MAP para la toma de decisiones; la fragmentación de actores y decisores o una política de recursos humanos que no toma en consideración las capacidades necesarias.

El trabajo con gobiernos con un fuerte liderazgo como Etiopía requiere que el trabajo de la Cooperación Española no se limite al apoyo a los proyectos. La calidad de las relaciones con los socios, la confianza, la proactividad, el liderazgo y el compromiso son también factores clave, y deben estar bien integrados institucionalmente para evitar que dependan de voluntarismos individuales.

El alineamiento en sectores donde las políticas nacionales no cuenten con una fuerte apropiación y liderazgo por parte del país socio puede derivar en un diálogo sectorial débil, en que no se consigan los resultados esperados y se ponga en peligro la sostenibilidad de las intervenciones.

## Reconstrucción de la teoría del cambio subyacente a los MAP (metodología MAP 2010)



### SUPUESTOS

1. Se produce un diálogo de calidad a distintos niveles durante todo el proceso: entre el conjunto de actores de la Cooperación Española (sede y terreno), con el gobierno y la sociedad civil del país socio y con otros donantes.
2. Todos los actores de la Cooperación Española presentes en el país participan en la reflexión estratégica a través del Grupo Estable de Coordinación. Se analizan las condiciones necesarias para la apropiación, el alineamiento, y la armonización con otros donantes, así como la armonización al interior de la Cooperación Española y su ventaja comparativa.
3. Las decisiones sobre resultados priorizados, prioridades transversales, modalidades e instrumentos y división del trabajo están basadas en la experiencia, trayectoria y ventaja comparativa de la Cooperación Española, en el marco de los principios de la eficacia de la ayuda.
4. Se incorporan a la estrategia de manera realista los recursos que se asocian a cada marco, los elementos de eficacia de la ayuda y coherencia de políticas para el desarrollo, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación y de mutua rendición de cuentas.
5. El marco de resultados refleja el encaje entre el marco de políticas y estrategias del país socio y el de la Cooperación Española, y permite realizar un seguimiento de la contribución a los resultados del país por el conjunto de actores de la Cooperación Española.
6. Se produce una concentración efectiva en un reducido número de resultados de desarrollo.
7. Los diferentes actores de la Cooperación Española se sienten identificados con el MAP y lo utilizan como marco común de referencia. Las previsiones resultan realistas.
8. Se produce una aplicación efectiva de los principios de eficacia y calidad que redundan en un mejor desempeño de la Cooperación Española.

Fuente: Reconstrucción realizada por la División de Evaluación



## SE RECOMIENDA

- Fortalecer la fase de diseño y planificación del MAP, asegurando una visión global de la estrategia, y optimizando el conocimiento, la coordinación y la complementariedad entre los diferentes actores de la Cooperación Española.
- Establecer objetivos específicos en cada uno de los ámbitos de trabajo para la Cooperación Española, junto con indicadores y metas para facilitar el seguimiento y mejorar la identificación de complementariedades entre intervenciones e instrumentos teniendo en cuenta las limitaciones existentes.
- Emplear el MAP como una herramienta de gestión, incluyendo un sistema de seguimiento sistemático y realista que involucre a los principales actores de la Cooperación Española bajo la coordinación de la AECID. Este sistema debe permitir medir el progreso de resultados agregados bajo un enfoque sectorial alimentado por las intervenciones individuales.
- Reforzar los procesos de seguimiento conjunto con el gobierno etíope, elaborar informes anuales y mantener reuniones regulares que permitan el seguimiento y la rendición de cuentas sobre los progresos.
- Afianzar los logros en el diálogo político conseguidos y seguir avanzando, ligando el diálogo con las líneas estratégicas de trabajo. Para ello, sería positivo realizar una reflexión sobre las implicaciones del diálogo político en relación a objetivos y expectativas.
- Realizar un análisis de riesgos sobre la fragilidad de Etiopía de acuerdo a las cinco dimensiones introducidas por la OCDE en su reciente informe sobre fragilidad, además de contemplar mecanismos que permitan adaptarse a los cambios de contexto.
- Concentrar el próximo MAP en de desarrollo rural y salud, la construcción de resiliencia de manera explícita. La acción humanitaria debe quedar también reflejada en el MAP, incluyendo sus principios.
- Realizar un análisis integrador de las prioridades transversales en cada uno de los sectores, de manera que se visibilicen las diferentes particularidades socio-culturales existentes, los factores que promueven y obstaculizan el disfrute de los derechos y las dimensiones sociales, culturales, políticas y legales que perpetúan las relaciones y sistemas de desigualdad entre hombres y mujeres.
- Promover cambios estructurales en SGCID y AECID para permitir una mayor autonomía de toma de decisiones a nivel de país. Además, las decisiones a nivel de sede deberían tener más en cuenta las necesidades de aplicación del MAP desde un enfoque estratégico de toda la organización.
- Asegurar la adecuación de las capacidades del personal a los requerimientos de coordinación, logro de eficacia de la ayuda o diálogo político a través de procesos más flexibles y adecuados de capacitación y selección del personal.
- Adaptar las decisiones sobre financiación a los resultados planificados, asegurando que las decisiones sobre instrumentos y programas se corresponden con el marco de resultados y no responden a la disponibilidad de fondos de cada departamento.
- Hacer un mayor uso de la Guía de Instrumentos y Modalidades de la AECID. Utilizar el potencial de los distintos instrumentos y de su complementariedad de acuerdo a las oportunidades que brindan y de su idoneidad en el contexto etíope.
- Ampliar la mirada en el análisis del valor añadido de la Cooperación Española a aspectos tales como la flexibilidad, calidad, diversidad de instrumentos, posibles complementariedades, etc.