



# 2 Evaluación Conjunta

Evaluación intermedia de la **alianza público-privada para el desarrollo** en Acobamba (Perú)

Resumen ejecutivo



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





Edición:

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

El informe ha sido elaborado por la empresa consultora: Ideas del Sur

Fotos de portada: © AECID Perú.

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

NIPO: 502-14-036-2

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

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

# Resumen ejecutivo

## La “Alianza Público Privada para el Desarrollo y Fortalecimiento Institucional y de capacidades de la provincia de Acobamba”

La “Alianza Público Privada para el Desarrollo (APPD) y Fortalecimiento Institucional y de capacidades de la provincia de Acobamba” objeto de esta evaluación es de corte territorial y se desarrolla en la región de Huancavelica desde 2011. El objetivo general de la APPD es “Contribuir al desarrollo y la inclusión de la población de la provincia de Acobamba”. Para ello, se diseñaron seis ejes estratégicos: Gestión territorial, Educación, Productivo, Telecomunicaciones, Género, Gobernabilidad. La alianza está conformada por distintas entidades, públicas y privadas, que se articulan a través de tres instancias: el Comité de la APPD, la OTC de Perú y la Unidad de Gestión.

El Comité de la APPD está conformado por los socios de la misma: la AECID, la Fundación Telefónica y Telefónica Móviles, Santillana, la Fundación Microfinanzas BBVA, la Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES), la Fundación Ayuda en Acción (AeA), Alianza por la Solidaridad, la Fundación Entreculturas - Fe y Alegría, y la Mancomunidad Oapaq Ñan (alcaldías de Acobamba, Marcas, Caja Espíritu y Pomacocha). La OTC de Perú funge como la instancia de apoyo para la ejecución y el seguimiento de los fondos de la AECID. Y la Unidad de Gestión es el actor ejecutor de las acciones programadas y cuenta con un equipo técnico para la realización de dichas actividades.

## Objetivos de la evaluación

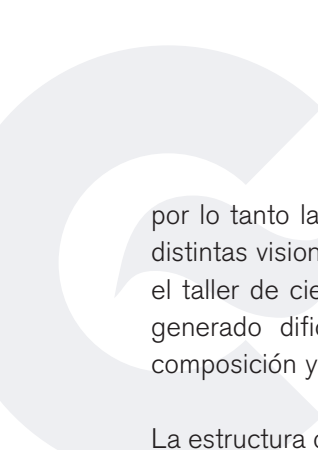
*La Declaración de Intenciones para la constitución de la Alianza Público Privada para el Desarrollo*

*(APPD) para el Fortalecimiento Institucional y Desarrollo de Capacidades de la Provincia de Acobamba en Huacavelica (Perú), firmada en julio de 2010, preveía la realización de una evaluación intermedia de la alianza antes de la finalización de la intervención. En 2013, los miembros de la APPD acordaron llevar a cabo la evaluación intermedia, que abarca el periodo 2010-2013 y que se llevo a cabo entre septiembre de 2013 y enero de 2014.*

El objetivo general de esta evaluación intermedia es obtener una valoración del diseño del modelo de gestión de la APPD y de los resultados alcanzados hasta la fecha, así como un análisis de la institucionalidad pública local, con el fin de aportar recomendaciones concretas para la ejecución restante que permitan mejorar la calidad de la intervención.

## Principales hallazgos

En general, algunos socios plantean que la alianza se ha diseñado y ejecutado a través de diferentes actividades en distintos sectores o ejes dentro de un territorio determinado. Sin embargo, no ha existido la suficiente articulación ni coordinación entre los ejes que conforman la alianza, lo que ha impedido entender la APPD desde un enfoque integral. Sobre la composición de la alianza, los operadores manifestaron que la MMOÑ, aunque contraparte de la APPD, no era socia de pleno derecho, lo que ha propiciado que la relación entre los distintos actores del programa y las instituciones públicas no se haya diferenciado de las relaciones que se desarrollan en cualquier tipo de proyecto de cooperación. Sin embargo, la Mancomunidad indicó que la APPD “es parte” de ella, en el sentido de que la alianza se incluye dentro de las estructuras de la MMOÑ, y que



por lo tanto la gestión es su responsabilidad. Estas distintas visiones, de acuerdo con lo manifestado en el taller de cierre durante el trabajo de campo, han generado dificultades de entendimiento sobre la composición y el funcionamiento de la APPD.

La estructura organizacional prevista en el PRODOC no establecía liderazgos en la APPD. Sin embargo, el rol de líder ha recaído en la AECID. Los demás socios de la APPD han solicitado y aceptado – explícita e implícitamente – que sea la AECID-OTC en Perú quien lidere el proceso. Sin embargo, esta situación ha generado que en algunas ocasiones, con el fin de fomentar la apropiación y el empoderamiento de la Mancomunidad y las alcaldías distritales en la ejecución, la AECID-OTC en Perú realizara compromisos o respaldos sin previa consulta a los demás socios de la alianza (sobre todo operadores), lo que generó ciertos inconvenientes en la gestión o implementación de la intervención. Además de lo señalado, se han identificado otras dificultades en la operatividad del programa, sobre todo en lo relacionado a la interrelación entre la MMQÑ, la Unidad de Gestión y el eje de Gobernabilidad. Por un lado, pese a que la Unidad de Gestión representa a todos los socios estratégicos, es la Mancomunidad quien – tácita, pero no formalmente – ha asumido un rol protagónico en la toma de decisiones durante la ejecución.

Cabe destacar que, pese a los esfuerzos realizados por las diferentes instituciones, las municipalidades y los beneficiarios de la alianza aún tienen poco conocimiento de los ejes y actividades ejecutadas por la APPD. En este sentido, se considera que esta situación se debe a que ninguna de las estructuras, socios, u operadores fueron encargados de las tareas de comunicación. Asimismo, no hay una rendición de cuentas común por parte de los socios ni una presentación consolidada de gastos por partidas presupuestarias en los informes de seguimiento. En este sentido, en relación a la participación de autoridades, se han dado tres situaciones: a) ejes con un nivel cercano de coordinación con las autoridades distritales, como el Productivo; b) ejes con una cercanía basada principalmente en la necesidad de elaborar PIP y obtener fondos de contrapartida, como el de Gestión Territorial; y c) ejes con escasos niveles de coordinación y apropiación, como el de Género, Telecomunicaciones, Gobernabilidad y Educación.

En la mayoría de los ejes, existe un sobredimensionamiento de las metas. En algunos casos éstas metas exceden las capacidades de los recursos humanos en relación con la cantidad de las actividades a desarrollar - Gobernabilidad y Género- o con el amplio número de comunidades o instituciones beneficiarias - Productivo y de Educación-. También en el eje Productivo, el tipo de actividades planteadas hacen difícil su sostenibilidad, pues se ven limitadas por el tiempo de duración de la intervención, como es el caso del trabajo en el ámbito del asociacionismo. Finalmente, en el eje de Gestión Territorial la meta planteada en reforestación excede el número posible de hectáreas a reforestar en la Mancomunidad. La totalidad de los operadores señalaron que, tomando en cuenta los resultados esperados, las posibilidades reales, sus propias capacidades operativas y el tiempo de implementación, resulta difícil y en algunos casos, imposible, alcanzar las metas indicadas inicialmente. Esta situación ha generado que los operadores estén concentrando todos sus esfuerzos en intentar alcanzar las metas, lo que les impide disponer de tiempo para trabajar por una mayor y mejor articulación. Otro factor que habría dificultado la articulación entre los ejes es el relacionado a los tiempos de implementación; es decir, cada uno de los ejes tuvo distintas estrategias (y dificultades) durante su inicio.

Durante el análisis de los documentos de planificación del programa se hallaron deficiencias en el diseño de algunos indicadores o la ausencia de otros que podrían ser útiles en el seguimiento del logro de resultados. Además, del análisis y comparación de los informes de seguimiento se puede inferir que la presentación de los avances no se realiza de manera estandarizada ni conforme a lo señalado en la matriz de planificación. Esta cuestión podría generar confusión en relación a la presentación de los resultados alcanzados. Los informes de seguimiento no hacen referencia al avance en el cumplimiento de los objetivos específicos. En términos generales, resulta difícil y poco práctica la lectura de los informes de seguimiento, y difícilmente puede hacerse seguimiento o un comparativo entre lo planificado en materia de indicadores a través de los Planes Operativos Anuales (POA) y el grado de cumplimiento de los resultados.

Finalmente, en el diseño de la alianza no se contemplaron adecuadamente las implicaciones presupuestarias que supone incorporar la intervención

a los mecanismos de funcionamiento propios de los municipios.

## Principales conclusiones

Entre los socios estratégicos y operadores existen diversas formas de entender la APPD, su organización y funcionamiento. Asimismo, existen también diferencias de entendimiento sobre el enfoque integral de la alianza, lo que ha generado que el programa se caracterice por una suma de proyectos.

La generación de vínculos de confianza entre los socios ha sido uno de los resultados más tangibles de la APPD, en la que los socios se muestran dispuestos a continuar con la iniciativa e impulsan acuerdos para reorientar las acciones en caso de que sea necesario.

La estructura de financiamiento condiciona la operatividad en los procesos de justificación del gasto. Es decir, cada socio estratégico reporta a su financiador sobre los gastos realizados por POA, imposibilitando con ello el conocimiento y análisis de datos agregados del programa.

Las matrices del programa cuentan con algunas debilidades, sobre todo en el establecimiento de indicadores de impacto. En algunos casos se confunden los medios con los fines, no se registran indicadores cualitativos ni tampoco indicadores relacionados a los ejes transversales.

En estos primeros dos años la ejecución ha estado marcada por la lentitud de implementación, tanto por variables no previstas como por factores exógenos en los cuales el programa tiene poco (o nulo) margen de acción. Asimismo, existen riesgos asociados al limitado uso de los productos/servicios por parte de los/as beneficiarios/as, como el caso de los reservorios familiares en el eje Productivo o los medios informáticos en el eje de Telecomunicaciones. Los retrasos principales en el eje de Gobernabilidad se deben, como ha sido mencionado, a la sobrecarga de funciones del responsable, pues, además de implementar el eje es el encargado de la coordinación de la Unidad de Gestión.

Las responsabilidades relativas al monitoreo del programa no están asignadas y no se cuenta con

un sistema que permita ir conociendo si las distintas actividades se están ejecutando correctamente y si se están logrando los impactos esperados. Independientemente de esto, se ha podido constatar que el cumplimiento de los resultados del programa es moderadamente satisfactorio. El eje Productivo y de Género son los que habrían tenido un nivel de avance mayor, el eje de Educación tiene un alcance moderado, mientras que los ejes de Gestión Territorial, Telecomunicaciones y Gobernabilidad tienen un nivel de ejecución menor.

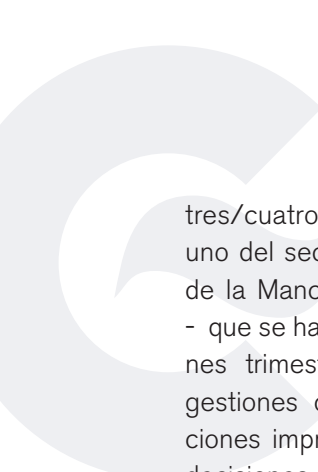
Algunas de las metas establecidas en los distintos ejes se encuentran sobredimensionadas, ya sea porque no se corresponden con las capacidades y recursos humanos disponibles, porque no se dimensionaron adecuadamente los plazos de ejecución, o porque algunas de las actividades conducentes a su logro resultan técnicamente imposibles de realizar.

La APPD no cuenta con una estrategia de comunicación que permita llegar a las instituciones con las que se articula o coordina, a las comunidades beneficiarias, y a los propios beneficiarios/as para informar sobre las actuaciones.

Si bien el grado de apropiación es distinto en cada uno de los ejes, el programa no contempla espacios formales donde la población beneficiaria pueda manifestar sus opiniones sobre la ejecución del mismo.

## Principales recomendaciones

1. Se recomienda generar los espacios necesarios para discutir y trabajar documentos que brinden una idea común y compartida sobre la APPD. Se espera que, al menos, se cuente con un Manual de Gestión, que como mínimo aborde los siguientes contenidos: misión y visión; organigrama; funciones y responsabilidades del Comité Perú y de la Unidad de Gestión; y compromisos, funciones y responsabilidades de cada socio: sector en el que trabaja, aporte a los/as titulares de derechos y al desarrollo, funciones, responsabilidades e incumplimientos.
2. Se sugiere incluir a la MNOÑ en las reuniones del Comité Perú como miembro de pleno derecho. Asimismo, se recomienda la creación de una "dirección" en el Comité Perú, compuesta por



tres/cuatro representantes - preferentemente uno del sector privado, uno de las ONGD, y uno de la Mancomunidad Qapaq Ñan, y/o la AECID - que se hagan responsables de convocar reuniones trimestrales, presentar la agenda, realizar gestiones con distintos actores, resolver situaciones imprevistas, etc. Es importante que estas decisiones adoptadas por los socios de la APPD tengan también el respaldo de los operadores.

3. Las decisiones sobre la Unidad de Gestión, o demás cuestiones que puedan afectar a todos los socios operativos, deberían ser tomadas desde el Comité Perú. Asimismo, se recomienda explorar la posibilidad de que la Unidad de Gestión sea asumida por una entidad distinta a los socios y operadores. Aunque pueda parecer que esta recomendación merma el liderazgo que deben tener las entidades públicas en el desarrollo de sus comunidades, entendemos que el rol protagónico de estas entidades pasa por establecer las prioridades, participar en la concepción, diseño y seguimiento de las estrategias, y crear los mecanismos para que, conjuntamente, se ejecuten las actividades en beneficio de la población.
4. En lo que respecta a los mecanismos de comunicación del programa, se recomienda el establecimiento de una estrategia de visibilidad y comunicación. Asimismo, con el fin de mejorar el conocimiento de las actividades será conveniente hacer partícipes a las alcaldías distritales de las reuniones de la Unidad de Gestión.
5. En relación al sobredimensionamiento de las metas del programa, se recomienda reformularlas centrándose en las reales y alcanzables,

considerando la sostenibilidad de los beneficios/ servicios que se puedan obtener, y la posibilidad de liberar tiempo para que los distintos ejes realicen coordinaciones y articulaciones que posibiliten una mayor eficiencia e impacto.

6. Se recomienda igualmente explorar la posibilidad de establecer “comités sectoriales”, teniendo como norte la coordinación operativa de actividades puntuales, que permitan maximizar el impacto y la eficiencia en la gestión de los recursos. En estos ejes se esperaría la presencia de los demás stakeholders de la provincia.
7. Se recomienda elaborar los POA de cada eje de manera conjunta, abriendo la participación a los demás socios y/o operadores, pudiendo identificar las actividades donde podría trabajarse conjuntamente.
8. Se considera importante establecer mecanismos de monitoreo desde la Unidad de Gestión, que permitan no solo conocer si las actividades planificadas están siendo ejecutadas, sino si estas actividades están logrando los resultados y el impacto esperado en los/as titulares de derechos, responsabilidades y obligaciones.
9. Se recomienda mejorar la calidad de los indicadores y unificar los informes de seguimiento de los ejes, estandarizando y organizando la información según lo formulado en la matriz de planificación.
10. Resulta conveniente –y conforme a la Declaración de París– trabajar mecanismos de rendición de cuentas a la población, en forma de “audiencias públicas”, donde los distintos ejes expongan el trabajo y los logros conseguidos, y ello permita recabar opiniones de la sociedad civil.





Informe completo y otros documentos relacionados se pueden encontrar en:

<http://www.cooperacionespañola.es/es/publicaciones-y-recursos>



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

