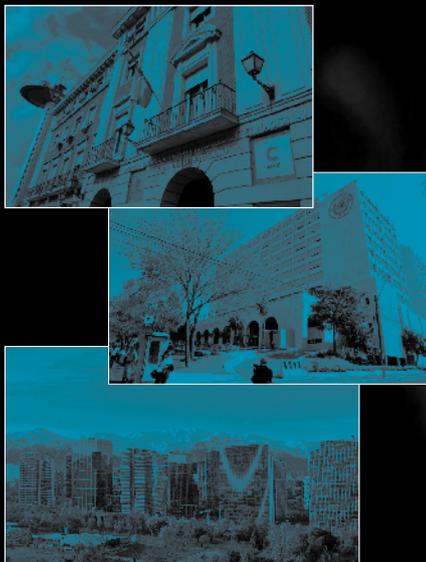


# 5 Evaluación Conjunta

## Evaluación final del **proyecto triangular Chile-España-Paraguay:**

Fortalecimiento de la gestión y el desarrollo de las personas del sector público al servicio de la ciudadanía de Paraguay 2009-2013

Informe sintético



# 5 Evaluación Conjunta

## Evaluación final del **proyecto triangular** **Chile-España-Paraguay:**

Fortalecimiento de la gestión y el desarrollo de las personas  
del sector público al servicio de la ciudadanía de Paraguay

2009-2013

Informe sintético



Edición: Septiembre 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

Esta evaluación fue gestionada por la Agencia Chilena de Cooperación Internacional con participación de la AECID. Al tratarse de la primera evaluación de cooperación triangular de la Cooperación Española, la División de Evaluación de la SGCID realizó comentarios a lo largo del proceso y asumió el compromiso de difundir el informe de evaluación. No obstante, la aprobación de los términos de referencia, el liderazgo de la evaluación, así como el control de calidad y la validación de los productos correspondieron exclusivamente a la AGCI.

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: 502-14-063-1  
Depósito legal: M-27466-2014

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, dirjense 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

# Índice

Abreviaturas	4
1. Presentación	5
2. El Programa de Cooperación Triangular España-Chile Paraguay	6
3. Metodología	9
4. Hallazgos	10
4.1. Referidos al proyecto	10
4.2. Relacionados con la modalidad de cooperación triangular	12
5. Conclusiones	15
6. Lecciones aprendidas y buenas prácticas	16
7. Recomendaciones	19



# Abreviaturas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGCI	Agencia de Cooperación Internacional de Chile
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
COMIX	Comisión Mixta de Cooperación
DDE	Dirección de Desarrollo
DEP	Documento de Estrategia País
DGCF	Dirección General de Capacitación y Formación
DGCSC	Dirección General de la Carrera de Servicio Civil
DGDGC	Dirección General de Desarrollo y Gestión del Cambio Institucional
DGPPI	Dirección General de Políticas de Igualdad e Inclusión
DNSC	Dirección Nacional del Servicio Civil
GEAM	Gestión Ambiental para el Desarrollo Sustentable
IGP	Índice de Gestión de las Personas
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública de España
INAPP	Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEE	Organismos y Entidades del Estado en Paraguay
OTC	Oficina Técnica de Cooperación de la AECID
PIFCSS	Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur
POG	Plan Operativo General
SCSC	Sistema de Carrera de Servicio Civil
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SFP	Secretaría de Función Pública
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
SICCA	Sistema Integrado de Control de la carrera Administrativa
STP	Secretaría Técnica de Planificación
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
UGDP	Unidades de Gestión y Desarrollo de las Personas
UGDP	Unidad de Gestión y Desarrollo de las Personas
USAID	Agencia de Cooperación de los Estados Unidos
UTAMP	Unidad Técnica de la Modernización de la Administración Pública

# Informe sintético

## 1. Presentación

El proyecto “Fortalecimiento de la gestión y el desarrollo de las personas del sector público al servicio de la ciudadanía de Paraguay” se ejecutó entre septiembre de 2009 y febrero de 2013. Se trata de una iniciativa cofinanciada por Paraguay y por el programa de cooperación triangular entre Chile y España, que se articuló por medio de un acuerdo suscrito por las tres partes.

El propósito de esta evaluación final fue “determinar el cumplimiento de los resultados del proyecto

y la pertinencia de las líneas de cooperación, así como identificar fortalezas y debilidades de la gestión del mismo por parte del Fondo Mixto Chile – España”. La evaluación perseguía analizar tanto el proyecto concreto como la manera en que la modalidad de cooperación triangular se utilizó en el mismo.

Por ello, los objetivos de la evaluación pueden agruparse en dos grandes bloques, tal y como se recoge en la siguiente tabla:

Relacionados con los parámetros del PROYECTO	Persiguen la revisión de la MODALIDAD de cooperación triangular
<p><b>Evaluar el cumplimiento de los resultados</b> esperados del proyecto</p> <p><b>Evaluar el coste</b> requerido en términos de tiempo, recursos humanos, materiales y monetarios</p> <p><b>Generar recomendaciones para la sostenibilidad de los resultados del proyecto y de las capacidades instaladas, evaluando la pertinencia de las líneas de trabajo recogidas en el proyecto</b> para facilitar la toma de decisiones sobre su continuidad a futuro por parte de los socios</p> <p><b>Analizar los roles</b> así como el proceso de toma de decisiones, la coordinación y comunicación, tanto interna como interinstitucional, detectando fortalezas y debilidades en relación a la gestión del ciclo del proyecto</p>	<p>Analizar los <b>procedimientos y mecanismos de gestión internos del Fondo Mixto</b> en las diferentes etapas del ciclo del proyecto, detectando fortalezas y debilidades en relación con la modalidad triangular de cooperación</p> <p>Valorar y analizar el <b>cumplimiento de los principios</b> de horizontalidad, equidad, consenso y aprendizajes compartidos que <b>debieran guiar la práctica de la cooperación sur-sur y triangular</b> en todas las fases de un proyecto</p> <p>Obtener <b>conclusiones sobre la pertinencia de la modalidad triangular</b>, así como orientaciones para el desarrollo de futuras actuaciones de cooperación triangular por los mismos socios como por otros interesados, en el marco de la mejora de la eficacia de la ayuda;</p> <p>Documentar y difundir la experiencia, <b>identificando buenas prácticas y lecciones aprendidas</b>, facilitando el aprendizaje y la transferencia del conocimiento generado en el marco de la modalidad de cooperación triangular por parte de los socios como del sistema de cooperación internacional en general</p>

Es preciso tener en cuenta que se trata de una evaluación final de proyecto, y no una evaluación específica del diseño y funcionamiento del Fondo Mixto.

## 2. El Programa de Cooperación Triangular España-Chile Paraguay

Para describir el objeto de estudio se han diferenciado los dos ámbitos que persigue analizar la evaluación. Por una parte el programa de cooperación triangular entre Chile y España, en donde se enmarca la acción y del cual surgen los recursos que sirven para financiarlo. Por otra, el proyecto como tal, marcado por su planificación inicial, sus instrumentos, su presupuesto y sus procedimientos de gestión.

En cuanto al **Programa de Cooperación entre España y Chile** ha ido evolucionando desde una concepción inicial de carácter bilateral hasta un esquema triangular en el que se encuentra en la actualidad. Con motivo de la celebración de la **V Comisión Mixta Hispano-Chilena de Cooperación (2006)**, la AGCI manifestó su interés en desarrollar un programa de cooperación triangular en los países que son socios prioritarios para Chile. España aceptó esta propuesta y a partir de 2007 la AECID concedió a la AGCI subvenciones de cooperación internacional para poner en marcha un incipiente programa de cooperación triangular

El Acuerdo Interinstitucional para un Nuevo Marco de Cooperación entre AGCI y AECID firmado en Madrid el 20 de octubre de 2009, estableció que, ante los logros de desarrollo de Chile, se hacía necesario un nuevo marco de colaboración entre ambos países en el que la tradicional relación bilateral de cooperación al desarrollo dejara paso a un nuevo modelo de relación en una asociación de iguales.

Para ello se acuerda, entre otros, intensificar la asociación entre la AGCI y la AECID para trabajar en pro del nuevo papel de Chile en la región de América Latina y El Caribe y sus potencialidades en el marco de la cooperación sur-sur y triangular, que de manera asociada puedan impulsar hacia terceros países de menor desarrollo. Se firma entonces, el Memorandum de Entendimiento entre la República de Chile y el Reino de España para una Asociación Triangular.

Dicho Memorandum contemplaba la ejecución de un programa de cooperación con dos líneas de trabajo: el apoyo institucional a la AGCI y la realización de proyectos conjuntos a favor de terceros países de la región de América Latina y El Caribe bajo la modalidad de cooperación triangular. Asimismo, se constituyó un **Fondo Mixto Chile-España que inicialmente contaba con € 1.300.000** financiado a través de la AECID (un millón de euros a través de un subvención de cooperación internacional en diciembre de 2009) y aportes del Gobierno de Chile (300 mil euros), a través de la AGCI. Supone por tanto una contribución del 77% en el caso de España y un 23% aproximadamente en el caso chileno. El Fondo Mixto de Cooperación Triangular Chile-España tiene como objetivo general contribuir a los esfuerzos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en la región de América Latina y El Caribe, favoreciendo el proceso de integración, mediante la asociación de Chile y España, en beneficio de países de menor avance en el logro de las metas de los ODM. Una vez suscrito el memorando de entendimiento que le sirve de punto de partida, los equipos de AGCI y la AECID en Chile ponen en marcha el proceso de elaboración de un programa que de contenido y orientación al Fondo. Dicho documento es aprobado en diciembre de 2010.

Los aspectos principales del nuevo marco de cooperación aparecen resumidos en el siguiente cuadro.

Programa de Cooperación Triangular Chile España	
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mejorar la calidad y la eficiencia de la cooperación de AGCI</li> <li>– Apoyar esfuerzos de países con menor desarrollo relativo en América Latina y el Caribe</li> <li>– Gestionar el conocimiento y aprendizaje de la experiencia de asociación</li> </ul>
<b>Criterios generales para proyectos y programas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apropiación y liderazgo por parte del país receptor, coordinando respuesta de actores nacionales e internacionales</li> <li>– Países con menor nivel de avance en Objetivos del Milenio de América Latina y el Caribe</li> <li>– Ámbitos alineados con los ODM donde Chile y España tengan ventajas comparativas y puedan aprovechar sinergias</li> </ul>
<b>Principios para proyectos y programas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Generación de capacidades para el país receptor, basado en la responsabilidad y el compromiso institucional</li> <li>– Coherencia y alineamiento con políticas nacionales de países receptores</li> <li>– Doble dividendo. Aprendizaje y mejora de las capacidades de los actores involucrados en base a intercambio horizontal</li> <li>– Gestión y aprendizaje. comprendiendo el seguimiento y evaluación que permita monitorear los avances y orientar las decisiones</li> <li>– Asegurar la coordinación con otros cooperantes</li> <li>– Corresponsabilidad y rendición de cuentas permanente entre los socios y ante otros actores nacionales</li> </ul>

**Respecto al proyecto**, a partir de 2008 se produce un importante impulso a las políticas de reforma de la función pública en Paraguay, centrando líneas de actuación e identificando acciones a llevar a cabo. Este ámbito ya venía siendo objeto de apoyo en periodos anteriores por parte de la cooperación internacional para el desarrollo chilena y española. Específicamente, desde el punto de vista de la cooperación entre Chile y Paraguay hay que destacar que, con base en el Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica firmado en 1993 por ambos gobiernos, en 2005 la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile (DNSC) y la Secretaría de la Función Pública de Paraguay (SFP) suscribieron un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional para llevar a cabo proyectos conjuntos de investigación, intercambio de buenas prácticas y formación de servidores públicos. Posteriormente, en octubre de 2008, se firma un Acta de Trabajo de Cooperación entre ambos gobiernos orientada hacia diferentes sectores, entre ellos el de coordinación institucional y formación en gestión pública.

En lo que respecta a la relación de España y Paraguay, previo a las reformas se encuentra en vigor el Acta de la V Comisión Mixta Hispano-Paraguaya de Cooperación Científica, Técnica y Cultural firmada en 2006 para el periodo 2007-2011, enmarcada a su vez en el Convenio General Básico de Cooperación Científica, Técnica y Cultural firmado entre los Estados el 7 de febrero de 1990. Una de las tres grandes prioridades del programa era el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, favoreciendo la generación de capacidades, estrategias y políticas que

promuevan el desarrollo nacional y potencien la eficacia de la inversión social. De esta manera se identificó el sector: gobernanza democrática, participación social y desarrollo institucional, entre cuyas actuaciones priorizadas se encuentra el apoyo a la profesionalización de la administración pública.

En cuanto a los objetivos a los que apunta el proyecto, el mismo se identifica sobre la base de las políticas paraguayas en relación a la transformación y profesionalización de la función pública. Aprovechando las relaciones previas entre la SFP y la DNSC, se oficializa en 2008 una solicitud de colaboración a ésta última institución para contar con su experiencia en materia de acceso para los cargos de alta gerencia de la administración pública. Dicha solicitud es canalizada a través de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI). A partir de ese momento, la entidad chilena inicia las negociaciones con España, con la que la SFP también mantiene relación en Paraguay, invitándola a participar en la iniciativa. La aceptación por parte de los tres socios permite poner en marcha a inicios de 2009 la primera misión de identificación y formulación, que da como resultado la elaboración del documento de proyecto en septiembre de 2009, y su posterior ratificación con la forma del Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría de la Función Pública de Paraguay, la Agencia de Cooperación Internacional de Chile y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, firmado en noviembre del mismo año.

Un resumen de objetivos y resultados aparece recogido en la siguiente tabla.

Nivel de objetivo específico	Indicadores
Fortalecida la gestión y desarrollo de las personas que trabajan en sectores públicos seleccionados al servicio de la ciudadanía de Paraguay.	I.E.1. Las Unidades de Gestión y Desarrollo de las personas implementadas han mejorado en el desempeño de sus funciones.  I.E.2. La SFP aprueba una tipología de modelo de gestión y desarrollo de las personas que trabajan en sectores públicos en el proceso de Modernización del Estado.

Nivel de Resultados	Línea de Actuación	Indicadores de resultado
R.1. Desarrollados procesos institucionales equitativos e inclusivos desde la SFP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a la función pública, desarrollando las bases procedimentales del modelo de concursabilidad.</li> <li>- Formación de formadores en materias estratégicas y específicas.</li> <li>- Transversalidad desde un Plan de Igualdad, Diversidad e Inclusión en la función pública, aplicando medidas específicas en cada proceso y acompañando el proceso de diseño y desarrollo de un Plan de Igualdad, Diversidad e Inclusión que la SFP está impulsando.</li> </ul>	I.1.1. Proceso de concursabilidad aplicado por la SFP según los nuevos procedimientos establecidos en al menos 10 instituciones. I.1.2. Al menos el 80% de los formadores formados, tienen una evaluación satisfactoria en el aprendizaje y capacidades adquiridas para formar a los funcionarios públicos. I.1.3. Se han incorporado las medidas de equidad de género, inclusión e interculturalidad en los procesos diseñados y en su aplicación, según lo establecido en el Plan de igualdad e Inclusión de la SFP.

Nivel de Resultados	Línea de Actuación	Indicadores de resultado
R.2. Diseñadas e implementadas dos unidades tipo de gestión y desarrollo de las personas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseño e instalación de los Modelos de Gestión y Desarrollo de las Personas en las instituciones seleccionadas.</li> <li>- Validación en la aplicación de los procesos y modelos desarrollados en las actividades asociadas al R.1, como parte del sistema oficial de gestión de la función pública.</li> </ul>	I.2.1. Las Unidades están institucionalizadas y aplicando, al menos, el 80% de los procedimientos del modelo. I.2.2. Al menos dos procesos de concursabilidad han finalizado en las 2 instituciones seleccionadas con su adjudicación según los procedimientos aprobados por el SFP. I.2.3. Al menos el 80% del personal estratégico de la organización, formado en sus nuevas competencias, ha sido evaluado favorablemente en el aprendizaje. I.2.4. Se han aplicado las medidas de equidad, inclusión e interculturalidad en los procesos instalados, según lo establecido en el Plan de Igualdad e Inclusión para la Función Pública.

Nivel de Resultados	Línea de Actuación	Indicadores de resultado
R.3 Gestión del conocimiento y aprendizaje sobre el proceso del proyecto y sus resultados, así como la asociación triangular.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementación de un sistema de monitoreo y seguimiento.</li> <li>- Evaluación del proyecto.</li> </ul>	I.3.1. Instalado y aplicándose en la SFP el sistema de seguimiento del proyecto que genera la información oportuna y pertinente para la toma de decisiones, al menos cada 3 meses. I.3.2. Compartido y difundido el aprendizaje generado en la experiencia.

Finalmente, en cuanto al presupuesto global del proyecto, se fijó en 401.345€, de los cuales la AECID financiaba 279.470€, la AGCI 85.575€ y la SFP 36.500€.

La previsión presupuestaria incluida en el Plan Operativo General (POG) de 2009 diferencia la siguiente dotación según componentes: 5.865€ para financiar las actividades de puesta en marcha; 201.020€ relacionados con el resultado 1, 136.960€ con el resultado 2 y 57.500€ con el resultado 3. Las aportaciones en especie, medidas en función del costo de la dedicación de los equipos de gestión y de las

personas que prestaron asistencia técnica por parte chilena, no están incluidas en estas cantidades. Estas cifras sufrieron variaciones como consecuencia de la reformulación del proyecto que se produjo en 2010. Así, el presupuesto global final aprobado ascendía a 403.302€, cifra muy similar a la inicialmente prevista. Con una aportación de la AECID de 279.470€, de la AGCI de 87.532€ y de la SFP de 36.300€. Sin embargo, se produjo una reasignación interna que hizo que las cuantías presupuestarias asignadas a cada resultado variasen, incrementando la dotación del resultado 1 y reduciendo la prevista para el resultado 2.

### 3. Metodología

**En cuanto a la metodología utilizada**, se han tenido en cuenta dos marcos conceptuales: el referido a la realización de evaluaciones ex - post de proyectos de desarrollo, y el que tiene que ver con las investigaciones realizadas hasta la fecha sobre acciones y proyectos de Cooperación Triangular.

Respecto al primero, la evaluación del proyecto se considera un proceso por el cual se determinan los cambios generados por las actividades llevadas a cabo a partir de la comparación entre el estado actual y el estado previsto en su planificación, es decir, se pretende conocer hasta qué punto un proyecto ha logrado cumplir sus objetivos y resultados formulados. Para ordenar los hallazgos se seleccionan criterios que tienen relación con la solidez del diseño, con el grado de consecución de beneficios, con los recursos consumidos en relación a éstos o con la continuidad de los beneficios del proyecto una vez finalizado éste.

Por otra parte, para la metodología se ha analizado la literatura existente en relación a la cooperación triangular, normalmente asociada a las iniciativas Sur-Sur. Junto a un incipiente marco teórico, se han realizado un significativo número de investigaciones y sistematizaciones de acciones y proyectos de esta naturaleza, a los cuales se ha dado amplia difusión. Sin embargo, no se han producido hasta el momento (al menos que conozca el equipo de evaluación autor de este informe), ninguna evaluación final en profundidad de ninguna de ellas. De hecho, en la mayor parte de los casos, los objetos estudiados no tienen entidad como proyecto, tratándose más de acciones específicas. Aún así, se toman como referencia dichas aportaciones.

Sobre estos dos elementos se ha llevado a cabo la selección de criterios y la formulación de las preguntas de evaluación. En ello el reto principal ha sido vincular una valoración de resultados alcanzados por un proyecto, con una modalidad de trabajo en cooperación al desarrollo que además se encuentra en proceso de construcción. Es fundamental, por tanto, clarificar el enfoque del proceso evaluativo evitando, por una parte, la dispersión de esfuerzos y, por otra, la fragmentación del análisis.

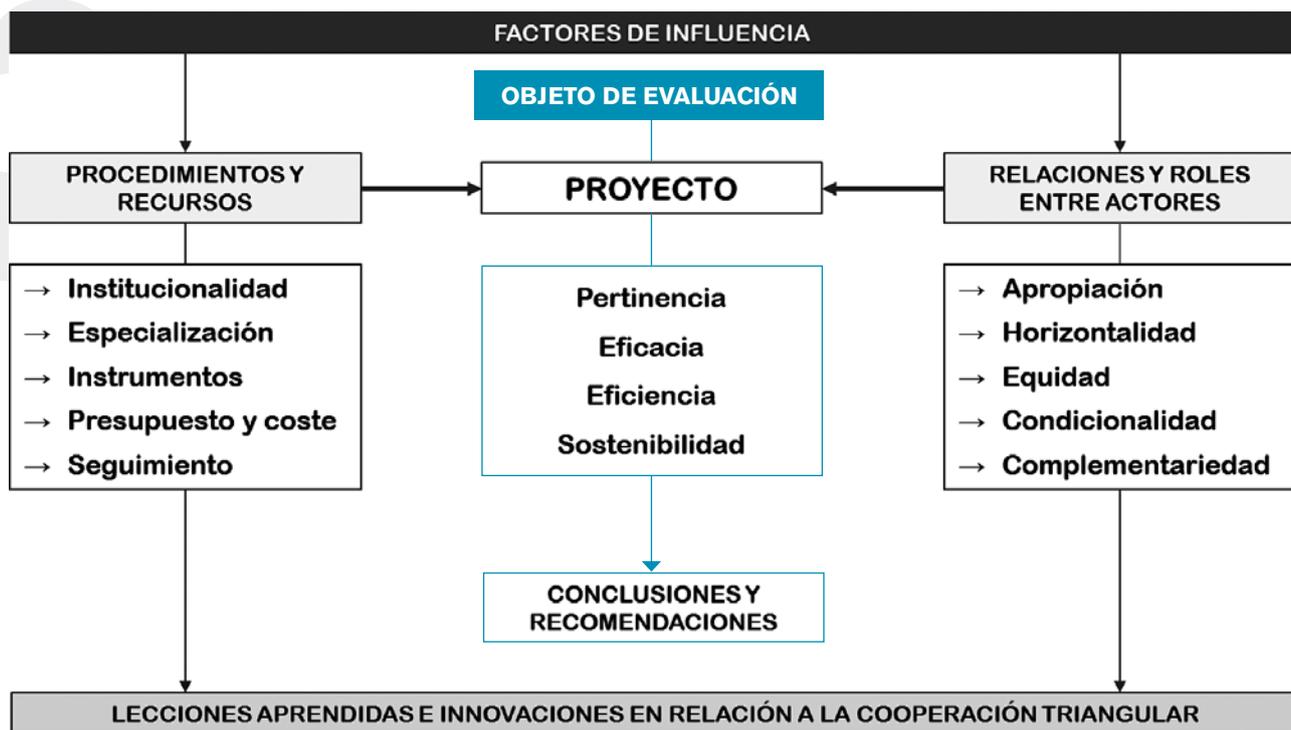
Por ambos motivos se ha considerado importante establecer en primer lugar la selección de los indicadores necesarios para evaluar el proyecto. Ese será el eje principal del ejercicio. Para cumplir con el segundo de los mandatos, extraer lecciones sobre el funcionamiento de la modalidad triangular, se definen una serie de factores que denominaremos de influencia, que actúan tanto sobre el proyecto en general como sobre el comportamiento de los criterios de evaluación en particular. Estos factores se dividirán en dos grandes bloques:

- Aquellos que tiene que ver con los procedimientos utilizados y con los recursos puestos a disposición del proyecto;
- Aquellos que guardan relación con los roles y con el marco de relaciones que se han establecido entre los actores.

Sin perder de vista los mismos, se analizará cómo se han comportado teniendo en cuenta las influencias que provocan los elementos definitorios de la triangularidad, frente a otros esquemas de cooperación tradicionales que tanto Chile como España han mantenido en este sector en Paraguay. Para ello se procurará comparar con los estándares (presupuesto, procedimiento, resultados) que se producen en ese tipo de actuaciones. La alternativa a este planteamiento sería estudiar ambos aspectos de manera diferenciada. Por un lado el comportamiento del proyecto y por otro los elementos que lo han motivado. Sin embargo, se ha pensado que un análisis conjunto puede proporcionar mayor claridad a la hora de identificar ventajas e inconvenientes para alcanzar los objetivos de la evaluación.

Introducido el enfoque, solo resta definir el conjunto de indicadores de evaluación y establecer el marco de relaciones que se va a seguir en el análisis. Antes de ello, y a efectos de ilustrar lo dicho en párrafos anteriores, se muestra en la página siguiente un esquema que explica gráficamente de la metodología a emplear.

La definición de los indicadores, sus preguntas de evaluación y las fuentes de verificación utilizadas en cada caso aparecen detalladas en el anexo metodológico que acompaña al informe final de evaluación.



En referencia al **uso de técnicas y herramientas de recogida y análisis de información**, se han recogido datos de carácter cuantitativo y cualitativo. Dado que la evaluación pretende ser formativa, conseguir una amplia participación de agentes, responsables institucionales y beneficiarios ha sido crucial. Por ello se ha hecho el uso más amplio posible de técnicas participativas de recogida de información, a través principalmente de entrevistas en profundidad según los temas de la evaluación que cada actor estaba capacitado para aportar información. Igualmente ha tenido especial importancia la recopilación de documentos tanto internos del proyecto como del contexto en el que se ha desarrollado, que ha permitido guiar las entrevistas y realizar un contraste de los datos aportados por los actores en las entrevistas. En relación a las herramientas específicas de análisis de la información, junto a la reflexión conjunta con los actores, se ha utilizado básicamente la construcción de matrices de influencia, que representen la realidad, definan las relaciones entre criterios de evaluación y ayuden a extraer conclusiones. En cuanto a las técnicas no participativas, destaca la revisión de documentos de proyecto y la revisión de información sobre el sector en Paraguay, que ha aportado posibilidades de llevar a cabo la medición del desempeño del proyecto en cuanto a consecución de productos y resultados. Junto a ello se han

tenido en cuenta datos provenientes de medios de comunicación relacionados con la percepción de la población de la transparencia y calidad de los funcionarios públicos, o en torno a la repercusión de los logros asociados al proyecto (desarrollo de asistencias técnicas internacionales, aprobación de normativa relacionada con los procesos de concursabilidad, etc.).

## 4. Hallazgos

Se recogen los principales puntos extraídos de los análisis y valoraciones realizados por el equipo de evaluación atendiendo a los criterios anteriormente apuntados. Se divide la valoración en dos bloques: el referido al proyecto específicamente y aquellos que se relacionan con la modalidad de cooperación triangular.

### 4.1. Relativos al proyecto

#### a) Pertinencia

El proyecto ha contado con un alto nivel de pertinencia, mostrando un evidente alineamiento en relación a las políticas de desarrollo paraguayas y, más concretamente, a las Estrategias y Planes de Acción de

la SFP. Es relevante respecto a los problemas identificados en esta materia. Sin embargo, el alcance de los resultados previstos ha podido ser fruto más del interés que de un análisis riguroso de contexto y de las capacidades de los tres actores. Junto a ello, se enmarca en orientaciones estratégicas genéricas en la caso de la política de cooperación de Chile y de España, y de ambos conjuntamente. Para este último caso esta acción supone un elemento de aprendizaje dado su carácter de proyecto piloto.

### *b) Eficacia*

Fruto del análisis realizado durante la evaluación, se puede afirmar que la relación entre actividades y productos ha sido directa. Se han llevado a cabo acciones que dan lugar a productos específicos que no existían y que el proyecto ha logrado generar. Específicamente en lo que se refiere a los manuales de concursabilidad, el Plan de Inclusión y un Plan de Formación. En todos los casos son elementos medibles y valorables. A esto hay que añadir, sin embargo, la imposibilidad que ha existido para poder llevar a cabo lo previsto en materia de unidades de gestión de las personas.

En base a ello, si tenemos en cuenta el nivel de objetivos del proyecto, estos productos contribuyen a que la Administración Pública vea “fortalecida la gestión y desarrollo de las personas que trabajan en sectores públicos seleccionados al servicio de la ciudadanía de Paraguay” (objetivo específico) de manera genérica ya que la formulación no permite realizar una valoración detallada de hasta donde ha sido posible. Junto a ello, si atendemos a los dos indicadores asociados al mismo, lo realizado en el proyecto contribuye a que la “SFP aprueba una tipología de modelo de gestión y desarrollo de las personas que trabajan en sectores públicos en el proceso de Modernización del Estado” (I.E.2.) de manera directa, mientras que permite que “las unidades de gestión y desarrollo de las personas implementadas han mejorado en el desempeño de sus funciones” (I.E.1.) de forma indirecta a través de la dotación de herramientas nuevas referidas principalmente al sistema de concursos para el acceso a la función pública.

### *c) Eficiencia*

A la vista de los resultados alcanzados, se aprecia una alta eficiencia del proyecto. Para sustentar

esta afirmación se puede aludir al hecho de que no han sido necesarias unidades ejecutoras específicas, asistencias técnicas o consultorías contratadas de forma permanente para la coordinación del proyecto; las necesidades financieras en todos los casos han sido menores a las esperadas, posiblemente debido a una estimación por encima de las capacidades de absorción de la SFP; y salvo en un caso, los asesoramientos no han implicado el pago de honorarios a los consultores. En este sentido, hay que destacar que ni en la formulación inicial ni a lo largo del ciclo de gestión se han tenido en cuenta las contribuciones en especie realizadas por las tres partes participantes. Dicha aportación, si tenemos en cuenta lo realizado por la DNSC en la coordinación técnica de todo el proyecto, o la responsabilidad asumida por la AGCI y la AECID – OTC Chile en la gestión del mismo, resulta muy importante. De igual manera, habría que considerarla labor de gerencia realizada por parte de la SPF a través de los equipos del conjunto de Direcciones Generales involucradas.

### *d) Sostenibilidad*

El análisis de la sostenibilidad de los logros del proyecto se ha realizado en base a dos criterios: por una parte, el grado de consolidación normativa que han alcanzado las reformas planteadas en el marco jurídico de Paraguay; por otra parte, por el nivel de viabilidad que se ha conseguido durante el proyecto de los resultados principales alcanzados. En cuanto a la consolidación por la vía normativa y/o reglamentaria, los resultados han tenido un comportamiento diferente. Junto al encaje normativo, hay que aludir al escaso análisis de viabilidad previo que se realizó de los resultados alcanzados. La importancia de la reforma y la decisión de apoyar por parte chileno-española genera que la actuación se ponga en marcha sin considerar las posibilidades de encaje posterior en la estructura de la SFP. Como último factor importante relacionado con la sostenibilidad de los logros se ha considerado la intención de dar continuidad a los componentes del proyecto por parte de los dos socios aportantes en el esquema triangular. Por la información recabada, en ninguno de los dos casos se pretende continuar con las líneas iniciadas triangularmente con la SFP.

## 4.2. Relativos a la modalidad de cooperación triangular

Se han dividido en dos grupos para facilitar su análisis:

### *Definición de procedimientos y asignación de recursos*

#### a) Institucionalidad

La institucionalidad existente no ha sido tenida en cuenta como un factor de viabilidad del proyecto. Las tres partes intervinientes asumen la responsabilidad en las distintas fases del ciclo y van haciendo ajustes a lo largo del proceso, provocando en algunas ocasiones distorsiones y retrasos debido a la falta de capacidades para llevar a cabo adecuadamente lo que se espera en cada caso.

#### b) Especialización

Independientemente de la disponibilidad de asistencia especializada proporcionada por cada uno de los países considerados “aportantes” en este esquema de cooperación, se constata que no se han llevado a cabo intercambios entre los mismos a fin de identificar las mejores soluciones para la demanda efectuada por Paraguay. Existe ausencia de reuniones o contactos previos entre especialistas chilenos y españoles para identificar la mejor manera de diseñar y ejecutar la asistencia técnica. Ello provoca, a juicio de los evaluadores, un desaprovechamiento del esquema de cooperación triangular, donde la unión de capacidades debería perseguir un intercambio que beneficiase al país receptor y generase innovaciones en materia de reforma del Estado.

#### c) Instrumentos

La utilización del Fondo Mixto ha sido residual en el esquema instrumental del proyecto, lo que restará posibilidades al análisis posterior. Incluso con la escasa aportación de recursos desde este, se puede corroborar que mantiene las mismas rigideces planteadas para el caso de las subvenciones ya que de hecho, la aportación financiera al fondo que realiza España se ha canalizado siguiendo el mismo esquema de subvención, pasando la responsabilidad en el uso de los recursos a Chile y manteniendo la obligatoriedad de ejecución en un plazo determinado de

tiempo. Sin embargo, es preciso destacar el aprovechamiento de la experiencia de gestión de este proyecto, que permite al Fondo Mixto actuar de una manera más ágil y acorde a las necesidades en la parte de las actividades que le ha tocado financiar y facilitará su gestión en futuros proyectos triangulares que se pongan en marcha.

#### d) Presupuesto y Costes

Se ha contado con un presupuesto distribuido con lógica de proyecto de cooperación tradicional, que sin embargo ha sido gestionado con mucha eficiencia gracias a las contribuciones en especie realizadas por los organismos especializados de Chile. En cuanto a los costos de transacción, los mismos no difieren de lo que se necesita habitualmente en este tipo de actuaciones ya que se compensa la presencia de tres instituciones con el hecho de que no ha sido necesario realizar contrataciones específicas para ocuparse de la gestión. Podrían incluso haberse reducido si se hubiese aprovechado más el despliegue de AECID en Paraguay, que ha mantenido una posición poco activa a lo largo del proceso de ejecución.

#### e) Seguimiento

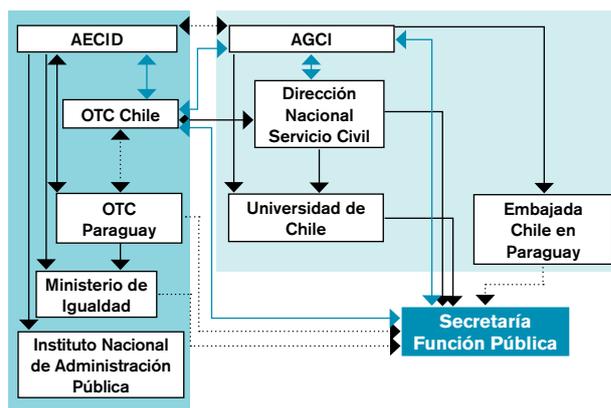
El seguimiento de la evolución de las actividades ha generado ciertas tensiones entre los participantes. Las mismas han sido fruto, en buena medida, de los retrasos que acumuló el proyecto en 2012 que se agravaron por el desconocimiento por parte de Paraguay de las implicaciones que tiene la ejecución en cuanto a plazos y procedimientos. Los fondos provienen de subvenciones de estado en el caso español y ello conlleva responsabilidades en cuanto a la justificación financiera y elaboración de informes técnicos. Hubiese sido muy oportuno, a juicio del equipo de evaluadores y a la vista de las entrevistas realizadas a actores clave de Paraguay, haber elaborado y puesto en común un reglamento operativo, que ajustase las decisiones y las demandas a las posibilidades reales de actuación. De igual manera, destaca la falta de rendición mutua de cuentas en relación a la ejecución presupuestaria. En el caso de la SFP no ha habido consciencia de los montos invertidos por Chile y España. En el caso contrario, no consta información acerca de las imputaciones presupuestarias que ha realizado la SFP y que se comprometieron en el documento de acuerdo inicial.

### Las relaciones entre actores y asignación de roles

Resulta conveniente identificar al conjunto de actores, y establecer el marco de relaciones que se ha producido. Para ello sirva la ilustración en la que se representan los actores por parte de España, por parte de Chile y por parte de Paraguay. Sombreados en distinto tono se encuentran agrupados por “actores”: por una parte los actores chilenos, por otra los españoles y finalmente la SFP como receptora general de la cooperación. Se ha representado con flechas el esquema de relación en el que se representan en tono azul las fundamentales para el desarrollo del proyecto en cada una de sus fases (formulación, ejecución y seguimiento), en tono negro las relacionadas con la ejecución de actividades específicas (sin haber entrado a participar en la gestión del proyecto en su conjunto) y en trazo discontinuo aquellas que han tenido escasa relevancia en la consecución de resultados por tratarse de elementos complementarios o muy puntuales en ciertos momentos de la vida del proyecto.

En cuanto a las relaciones fundamentales en el desarrollo del proyecto (líneas azules), los principales roles han sido asumidos por la AGCI, la OTC de Chile, la AECID a nivel sede y por supuesto la SFP. El papel de la AECID sede, sin embargo, se circunscribe al contacto (seguimiento) con la OTC de Chile, recibiendo de ésta los informes de avance del proyecto y estando atenta a las peticiones puntuales que pudiesen surgir para el desarrollo de alguno de los componentes. Igualmente, se establece ahí el seguimiento de las subvenciones de estado concedidas tanto a nivel financiero como técnico. No ha tenido, sin embargo, participación reconocida en la toma de decisiones conjunta. Con ello, el núcleo “duro” del proyecto lo constituyen la SFP, la AGCI y la OTC de Chile. Los tres actores asumen el papel protagonista en materia de formulación, ejecución y seguimiento del proyecto. La SFP es mucho más que un socio pasivo dedicado a recibir apoyo. Se involucra de forma directa en todas las fases del proyecto, en las que destacan el volumen de relaciones que confluyen en ella tanto de carácter estratégico como operativo.

Respecto al funcionamiento por grupos, en el caso chileno destaca la coordinación general realizada por la AGCI. Mantiene relaciones con los



proveedores de asistencia técnica y garantiza la ejecución de actividades asumiendo la gestión financiera y operativa. En este marco hay que destacar especialmente la labor realizada por la DNSC en cuanto al seguimiento y ejecución del conjunto de actuaciones realizadas (tanto aquellas que le correspondían de forma directa como en el acompañamiento de las realizadas por la Universidad). Finalmente, su interlocución con la SFP ha sido constante y ha resultado fundamental para alcanzar los resultados obtenidos.

En el caso español, un papel similar a la AGCI es desarrollado por la OTC de Chile. En este caso asume la coordinación de la aportación española que involucra a actores en España y Paraguay. Tiene funciones en materia de gestión y administración (autorización y seguimiento financiero del gasto), de interlocución con la SFP junto a la AGCI (no delegando en ningún momento dicha función a la OTC de Paraguay) y sobre todo en el seguimiento de actividades específicas (asistencias técnicas) y del proyecto en su conjunto. A nivel de nexos, la OTC de Chile posee además el papel articulador del conjunto de acciones provenientes de España, mientras que la OTC de Paraguay ejerce una labor residual en la interlocución con la SFP en el país.

#### a) Apropiación

Destaca el protagonismo de la SFP en todas las fases del proyecto y especialmente en la elaboración de los productos generados por el proyecto. El esquema de trabajo utilizado, que ha hecho recaer en la entidad paraguaya la coordinación de las asistencias técnicas recibidas, sin contar para ello con unidades externas o consultorías ad-hoc, ha favorecido sin duda este buen comportamiento. Si bien ha requerido en ocasiones un esfuerzo añadido, hay que

reconocer que ha repercutido favorablemente en los niveles de apropiación alcanzados.

### b) Horizontalidad

Se muestran las dificultades que existen para mantener un mismo esquema a lo largo de todo el ciclo del proyecto. Las causas de ello son atribuibles a tres factores: por una parte, a la presión que existe en el momento de la ejecución por cumplir con lo pactado en una realidad convulsionada por los acontecimientos políticos. Las lecturas en uno y otro caso han sido, sin duda, muy divergentes. Las propuestas realizadas en el documento de formulación están orientadas a alcanzar los resultados desde un punto de vista técnico, pero no tienen en cuenta las circunstancias que rodean la ejecución. Por último, hay que considerar el hecho de haber partido de un esfuerzo financiero diferente por parte de cada uno de los actores y del tipo de instrumento que se utiliza. En base a ello, llegan momentos en los que España “exige” a Chile cumplimiento, Chile “traslada” a Paraguay la responsabilidad y Paraguay se centra en lo que considera importante y que no es otra cosa que la buena marcha de la reforma de la Función Pública.

### c) Equidad

En cuanto a la transferencia y generación de conocimiento, el proyecto ha tenido una direccionalidad claramente en un sentido. La asistencia técnica se concibe desde los donantes hacia el receptor, sin tener en cuenta las posibles enseñanzas que para éstos puede aportar el caso paraguayo. Además, la actuación de ambos países oferentes se realiza de manera independiente: en ninguna de las fases del proyecto, en lo que a aspectos técnicos se refiere, se ha planteado la posibilidad de conformar equipos conjuntos de especialistas chilenos y españoles con la intención de generar conocimiento y proporcionar a Paraguay un modelo ad-hoc que extraiga lo mejor de cada caso. Este hecho resta ventajas a la modalidad triangular y la acerca a los esquemas bilaterales, desaprovechando el bagaje de conocimiento que potencialmente genera el proyecto.

### d) Condicionalidad

De manera general, no se trata de un aspecto que haya tenido efectos sobre ninguna de las fases del

ciclo del proyecto, salvo para garantizar que se pone en práctica un modelo de cooperación diferente al que se utiliza habitualmente en la cooperación tradicional.

### e) Complementariedad

Este aspecto ha sido descuidado en el proyecto. Teniendo en cuenta la cantidad de cooperaciones internacionales que se dan cita en el apoyo a la SFP en el momento (y antes) de dar inicio a la reforma del Sistema de Carrera Civil, han sido inexistentes las coordinaciones del proyecto triangular con el resto de iniciativas. De hecho, esta situación ha provocado de manera extrema la reformulación del proyecto ante la imposibilidad de llevar a cabo parte de las actividades previstas.

### *Análisis matricial de influencias*

El conjunto de análisis anteriores pueden ser combinados en forma matricial. Con ello se pretende enriquecer el estudio comprobando de qué forma cada factor de *triangularidad* ha influenciado a los criterios de evaluación que se han utilizado para el proyecto.

En base a un análisis realizado sobre cada uno de los cuatro criterios, y a la vista de las posibles vías influencia de los elementos que constituyen las bases de la cooperación triangular, se pueden realizar las siguientes interpretaciones:

- a) La pertinencia ha sido favorecida por el cumplimiento de los factores que definen la cooperación triangular. Especialmente por la especialización, la apropiación, la horizontalidad durante la fase de negociación y formulación y la ausencia de condicionalidades. Solo la asimetría en la asignación de presupuesto y la falta de complementariedad con otras cooperaciones internacionales han podido afectar el alto grado de pertinencia.
- b) La eficacia, aun existiendo, se ha visto disminuida debido a la ausencia de institucionalidad apropiada, por el tipo de instrumentos utilizados y por el seguimiento basado en actividades. Por otra parte, la falta de equidad en el intercambio de conocimiento y la complementariedad son factores que podrían haber tenido un mejor comportamiento. Para el caso de la eficiencia coinciden los criterios de influencia negativa, representando los mismos retos a valorar para futuras intervenciones.

- c) En relación a la sostenibilidad, en el proyecto no se han tenido en cuenta buena parte de los factores que identificarían a la cooperación triangular. No se aprovecha institucionalidad, seguimiento, equidad y complementariedad.
- d) Entre los factores positivos, destacan sobre el resto la especialización y la apropiación que ha conseguido generar el esquema de cooperación triangular. Por el contrario, seguimiento, equidad y complementariedad no han sido elementos representativos del proyecto y han tenido una contribución negativa a los criterios aplicados a la evaluación del proyecto.
- e) Por último, presupuesto y costes de transacción, horizontalidad y condicionalidad, habiendo sido contemplados en diferente medida, no representan factores de influencia determinantes en la mayor parte de criterios. No diferencia, por lo tanto, la cooperación triangular de otras formas de colaboración tradicionales.

## 5. Conclusiones

Una vez realizado el análisis según criterios de evaluación, y cotejados con los factores triangulares propuestos en la metodología, se pueden extraer una serie de conclusiones y recomendaciones generales del trabajo. Se exponen a continuación asociando ambas aportaciones:

**Conclusión 1:** Gracias a un fuerte compromiso de las tres partes, se llega a una formulación generada en conjunto, que parte de una demanda directa de Paraguay a Chile y que se fundamenta sobre un posicionamiento político y técnico del país receptor.

La novedad del mecanismo de trabajo ha provocado que no cuente con un marco de planificación identificable. Tanto Chile individualmente, como España, contaban con manifestaciones de interés en incurrir en materia de cooperación triangular. Sin embargo, ninguno de los dos poseía un plan específico que definiera prioridades y compromisos.

**Conclusión 2:** La eficacia, en aquellos resultados que se han podido desarrollar, ha sido superior a lo que se suele producir en proyectos de fortalecimiento y reforma de la administración pública. En relación a la elaboración de herramientas para modificar los procesos que dan acceso a la Carrera Civil, el proyecto no solo se ha quedado en la generación de productos sino que tam-

bién éstos han llegado a ser aplicados debido a la participación a lo largo del proceso de las instancias receptoras que serán las encargadas de su implementación. Junto a la elaboración de un Manual de Concurabilidad, un Plan de Igualdad y la impartición de un Curso de Formación de Formadores, la SFP ha alcanzado la ratificación de los mismos por la vía legal.

**Conclusión 3:** La eficiencia ha sido superior a lo esperado. No solo por el hecho de que se han producido importantes ahorros por falta de ejecución, que pueden deberse a la falta de capacidad de absorción. Si se analizan las actividades específicas, los costos de las mismas están muy por debajo de lo que costarían si se contratasen en el sector privado o incluso de lo que normalmente destinan otras cooperaciones internacionales.

**Conclusión 4:** La sostenibilidad es uno de los retos más importantes que deja pendiente el proyecto. La ausencia de acompañamiento de la implementación y difusión de las herramientas puede afectar a su correcta utilización y revertir los avances que se han logrado. No es un aspecto que afecte a todos los componentes por igual pero, en general, se podría haber planificado mejor la finalización del proyecto asegurando las bases para la continuidad de las acciones pendientes y para la profundización de ámbitos que se han apoyado. Este hecho se refleja en la ausencia de un encaje con las planificaciones mixtas y con las de la AECID en Paraguay.

**Conclusión 5:** El proyecto ha supuesto un proceso de aprendizaje “forzoso” en materia de cooperación triangular para los tres países participantes. Se dio inicio al mismo sin experiencia previa y sin tener claridad en que factores de riesgo se estaban asumiendo. Hubiese sido aconsejable un análisis conjunto en profundidad.

El esquema triangular ha supuesto un esfuerzo importante para las partes. Sin embargo, se espera genere nuevas fortalezas para futuras acciones de cooperación. Supone una contribución indirecta del proyecto que puede mejorar futuros retos que asuman en este sentido tanto Chile y Paraguay, como España.

**Conclusión 6:** Las asistencias han provenido de lugares bien identificados, principalmente del lado chileno. Sin embargo, no han encontrado espacios para retroalimentarse con las experiencias paraguayas, ni para innovar junto con las experiencias españolas.

**Conclusión 7:** Sin haber sido el Fondo Mixto el mecanismo de financiación mayoritariamente utilizado, es importante aprovechar la experiencia de gestión de este proyecto, que permitirá al Fondo Mixto actuar de una manera más ágil y acorde a las necesidades en la parte de las actividades que le ha tocado financiar y facilitará su gestión en futuros proyectos triangulares que se pongan en marcha.

**Conclusión 8:** No ha existido un criterio de horizontalidad en el esquema de financiación que se ha adoptado. La parte fundamental corresponde a España, seguida de Chile y por último Paraguay. Aunque finalmente la ejecución arroja cifras más cercanas entre España y Chile, este escalonamiento ya muestra las posiciones que adopta cada parte, que recuerdan la cooperación tradicional fundamentada en una asimetría de esfuerzos financieros y en unos papeles muy marcados de donante y receptor.

**Conclusión 9:** El proyecto planificó un sistema de seguimiento por resultados, que ayudase a las autoridades paraguayas a guiar el proceso con objetividad. Sin embargo, este objetivo fue desestimado. Los efectos sobre el propio proyecto, y sobre el conjunto de la reforma, podrían haber sido muy positivos.

Por otra parte, destaca la falta de rendición mutua de cuentas en relación a la ejecución presupuestaria.

**Conclusión 10:** La cantidad de procesos en marcha en la SFP, fruto de la profundidad de la reforma que había diseñado, y de los ajustados recursos humanos y materiales con los que ha contado ha provocado en ocasiones descoordinación. Todo ello teniendo en consideración la elevada dependencia de una institución como la SFP, donde la mitad de su personal técnico estaba y continúa estando financiado con recursos de la cooperación internacional.

**Conclusión 11:** Las distintas fases del proyecto no han conseguido mantener el esquema de horizontalidad. La diferencia entre la etapa de formulación, y la de ejecución y seguimiento son evidentes. Posiblemente haya sido necesario definir claramente a inicio no solo las prioridades sectoriales, sino los mecanismos de funcionamiento que iban a seguirse. La falta de un esquema claro para todas las partes ha producido tensiones entre los actores y la adopción de posiciones alejadas del consenso que debe caracterizar una relación de cooperación triangular, y que

reproducen las asimetrías de cooperación tradicional, en el que están claramente identificados los actores que reciben y los que aportan la cooperación.

**Conclusión 12:** Las asistencias han provenido de lugares bien identificados, principalmente del lado chileno, y no han encontrado espacios para retroalimentarse con las experiencias paraguayas, ni para innovar junto con las experiencias españolas. Los proyectos triangulares como éste han de contribuir a la innovación y a la generación de un conocimiento diferenciado. La posibilidad que ofrece el trabajo involucrando a países de diferente experiencia y desarrollo relativo, incluyendo a los que reciben la colaboración, debería conducir a diseñar nuevas herramientas para el desarrollo. Este nuevo conocimiento ha de transferirse y servir de base en otras acciones, por lo que los elementos de difusión y socialización de los resultados de la cooperación triangular han de ser un elemento fundamental del proyecto.

**Conclusión 13:** La cooperación triangular, a juzgar por cómo se ha desarrollado el proyecto, no implica condicionalidades que supongan un mayor grado de exigencia al receptor final.

**Conclusión 14:** Ha existido poca complementariedad con otras acciones de cooperación en marcha con la SFP y con los propios programas bilaterales impulsados por Chile y España. Este hecho ha provocado tener que realizar modificaciones sobre la formulación inicial por la aparición de otros actores realizando labores previstas inicialmente con la aportación del proyecto triangular.

Tampoco ha determinado una diferencia para las autoridades paraguayas respecto a otro tipo de colaboraciones recibidas.

## 6. Lecciones aprendidas y buenas prácticas para la cooperación triangular

Para finalizar este informe de síntesis, se presenta una serie de aspectos que podrían constituir lecciones aprendidas relacionadas con el esquema de cooperación triangular. Se realizan sobre la base del proyecto analizado, rescatando alguna de sus conclusiones y

recomendaciones, pero procurando abstraerlas del caso concreto. Se incluye igualmente la identificación de algunas buenas prácticas obtenidas en el desarrollo de las diferentes fases.

## Lecciones aprendidas

**Lección aprendida 1:** La cooperación triangular se basa en la confianza mutua y en un sentido de corresponsabilidad en todas las fases del proyecto. Estas premisas, aceptadas por las partes han de dar lugar a una mayor flexibilidad en los instrumentos de programación. No se precisa tanto la rigurosidad en la formulación sino garantizar una completa adaptación al entorno en el que se desarrolla la actuación.

**Lección aprendida 2:** Un fuerte involucramiento del actor que recibe la cooperación contribuye definitivamente a la mayor eficiencia en el uso de los recursos. Se necesita, en todo caso, determinar a priori los recursos necesarios y realizar la valoración de los mismos para que formen parte de los costes totales del proyecto.

**Lección aprendida 3:** La búsqueda de la ventaja comparativa es un requisito ineludible. Las implicaciones y los esfuerzos que supone la cooperación triangular han de encontrar justificación en la efectividad para acometer problemáticas de desarrollo específicas. La diferenciación con otras posibilidades, identificando los beneficios que aporta, contribuirá a asegurar su continuidad y mayor aplicación. En el caso de los proyectos vinculados a la gobernabilidad o la reforma del Estado, el esquema triangular parece haber encontrado uno de sus nichos principales de actuación.

**Lección aprendida 4:** Todavía se aprecia que los proyectos triangulares poseen un carácter de acción puntual, específica, poco relacionada con los marcos de resultados de los países que actúan como donantes y de los países que reciben la colaboración. Es necesario ratificar la efectividad de esta forma de cooperación en aquellos casos en los que se muestra más efectiva que los mecanismos tradicionales, e incluirla en la planificación como una vía complementaria al resto de acciones.

Tanto los países donantes (emergentes o tradicionales) como los receptores deben fortalecerse para participar en este formato de colaboración. En muchos casos no se cuenta con personal especializado o

destinando específicamente a diseñar y gestionar cooperación triangular.

**Lección aprendida 5:** Para consolidar la ventaja comparativa, los países participantes han de realizar un análisis previo de las capacidades que pueden poner a disposición de la cooperación triangular. Para ello es necesario llevar a cabo los análisis, los inventarios de recursos y los acuerdos específicos de los gestores de la cooperación con las instituciones públicas, académicas (y privadas si es preciso) que potencialmente podrían participar en las iniciativas que se pongan en marcha.

**Lección aprendida 6:** Los instrumentos utilizados en la financiación de los proyectos deben responder a su lógica de desarrollo. No parece fácil innovar si se mantienen las mismas formas de financiación, basadas en que hay una parte que da y otra que recibe. La equidad en la asunción de esfuerzos ha de corresponderse con mecanismos para gestionarlos de forma flexible, transparente y compartida. Este tipo de innovaciones permitirá evitar esquemas de relación asimétrica, en los que las justificaciones se realizan en un solo sentido y no se priman las rendiciones de cuentas mutuas en un plano de horizontalidad en todas las fases del proyecto. Un esquema que le permita identificar al receptor las funciones de cada uno, que pueda implicar la participación de terceros países u organismos en caso necesario, o que elimine la duplicación de esfuerzos debería ser el objetivo.

**Lección aprendida 7:** El esquema de financiación es uno de los elementos que genera condiciones para la triangularidad. Su negociación al inicio del proyecto, teniendo en cuenta los esfuerzos realizados por cada una de las partes contribuye a garantizar un adecuado esquema de relaciones entre las partes.

**Lección aprendida 8:** La complejidad que implica la adopción de decisiones por consenso entre tres partes requiere de instrumentos rigurosos y adaptados a las necesidades. Un sistema de seguimiento que permita la fluidez de información, así como la identificación de hitos a lo largo del proceso, puede ser uno de ellos. Junto a asegurar que las tres partes cuentan con información sobre el desempeño técnico, la rendición mutua de cuentas supondría un importante elemento diferenciador de los esquemas de cooperación tradicionales.

**Lección aprendida 9:** Es necesario tomar en cuenta esta enseñanza y consolidarla como forma de actuación, vinculando la puesta en marcha del proyecto a que exista la predisposición por parte del socio local a asumir mayores responsabilidades que las que normalmente implican los proyectos de cooperación para el desarrollo.

**Lección aprendida 10:** La experiencia analizada muestra que la relación triangular necesita de la iniciativa de un socio no tradicional, normalmente llamado “donante emergente”, ya que las probabilidades de que la demanda de un país de menor desarrollo a un donante tradicional termine convirtiéndose en un proyecto triangular son escasas. Por lo tanto, es necesario fortalecer las capacidades de los nuevos socios, ayudando a consolidar su papel de oferente y sus capacidades para la identificación y formulación de propuestas de desarrollo. Igualmente, sería aconsejable que los donantes tradicionales flexibilizaran sus posturas y fuesen conscientes de que los recursos que están dispuestos a aportar pueden ser más efectivos si se destinan a promover relaciones horizontales que aprovechan las experiencias y recursos de los socios emergentes.

**Lección aprendida 11:** La vinculación de la cooperación triangular con los flujos de cooperación sur – sur debería suponer un elemento de refuerzo mutuo. Para ello el eje central de este tipo de acciones debería ser el intercambio de conocimiento y, potencialmente, la generación de nuevo conocimiento para enfrentar las problemáticas del mundo en desarrollo. Por ello es preciso generar mecanismos para la difusión y aprovechamiento de las experiencias de forma que los países a priori receptores puedan conocer las alternativas que existentes.

**Lección aprendida 12:** Es preciso evitar condicionalidades que generen mayores complejidades en el proceso de formulación, ejecución y seguimiento. La cooperación triangular no es considerada todavía como una herramienta eficaz en la cooperación al desarrollo. Ello genera una falta de complementariedad y coordinación que aísla la triangularidad de las acciones bilaterales y multilaterales. Se requiere consolidar la cooperación triangular como elemento eficaz de ayuda al desarrollo. Ha demostrado unas contribuciones a la agenda de eficacia en materia de apropiación y alineamiento muy significativas. Sin

embargo no se ha logrado mejores resultados en cuanto a gestión para resultados y rendición mutua de cuentas. Ha de continuar avanzando en la definición de un marco de resultados en que claramente muestre ventajas sobre otras formas de materializar la cooperación para el desarrollo.

## Buenas prácticas

**Buena práctica 1:** Se han puesto en marcha procesos que han permitido el encaje de los productos y resultados en el marco de planificación del organismo receptor. La adecuada identificación, fruto de una demanda de cooperación concreta, y el proceso de formulación altamente participativo han promovido un adecuado encaje de la cooperación en la política pública.

**Buena práctica 2:** Mantener un esquema en el que la gestión es realizada por los propios actores participantes, evitando la creación de estructuras ad-hoc externas que impactan sobre el coste indirecto y sobre la apropiación posterior del proyecto.

**Buena práctica 3:** La constitución y funcionamiento del Fondo Mixto supone un instrumento novedoso para el fomento de la cooperación triangular que permite incidir sobre las circunstancias que rodean al proyecto. Requiere de rodaje y de ajuste en sus procedimientos de identificación, selección, financiación y ejecución a fin de constituirse en una referencia en materia de cooperación triangular.

**Buena práctica 4:** Los ámbitos de actuación y sobre todo los alcances del proyecto triangular han estado sometidos a las decisiones por parte del país receptor, lo que ha permitido una correcta orientación de la cooperación prestada.

**Buena práctica 5:** El papel del donante tradicional (España) ha permitido a Chile actuar desde el inicio del proyecto como gestor principal del mismo, recibiendo apoyo y asesoramiento en diferentes fases por parte española. Ello ha permitido una acumulación de capacidades significativa, que posee elevado valor para hacer más efectivas futuras intervenciones.

**Buena práctica 6:** No se han producido condiciones previas para la aprobación de la cooperación, por parte de ninguno de los dos socios aportantes, lo que ha facilitado el marco de relacionamiento.

## 7. Recomendaciones

**Recomendación 1:** Se ha carecido de un encaje en los marcos de planificación tanto de Chile como de España. Se considera necesario integrar la acción triangular en las estrategias y planes sectoriales y de país de los socios donantes, asegurando con ello una mayor coordinación y complementariedad con el resto de acciones que se llevan a cabo. Acciones de asistencia técnica muy especializada pero poco adaptadas a las circunstancias del país en el que se pretenden aplicar resta efectividad a la acción. Por ello, todo lo que se pueda realizar desde el país de destino de la ayuda, involucrando a expertos locales o aprovechando la red exterior de los organismos participantes (como en el caso de la AECID y la posibilidad de contar con su red de oficinas en los países en desarrollo) contribuirá sin duda a mejorar el resultado.

**Recomendación 2:** Es preciso vincular estrechamente actividades, productos y resultados, y aprovechar este tipo de asistencias técnicas triangulares para acometer ámbitos de reforma del estado complejos.

**Recomendación 3:** Se recomienda realizar análisis previos de las posibilidades que ofrece el contexto para absorber asistencia y financiación. Asegurar esquemas en los que la aportación de las tres partes permite la reducción de costes indirectos en el proyecto.

**Recomendación 4:** El carácter de proyecto piloto que ha tenido la intervención ha generado poca atención sobre la continuidad y sostenibilidad de los resultados. Para consolidar su carácter de intervención de cooperación al desarrollo y no solo de acción puntual, se estima conveniente aprovechar los avances alcanzados en el periodo de ejecución para diseñar nuevas acciones de acompañamiento y colaboración.

**Recomendación 5:** Las implicaciones que posee el desarrollo de una iniciativa triangular requieren de una institucionalidad adaptada para cada momento, frente a lo que suele ser habitual en los esquemas bilaterales. Por ello, es imprescindible asegurar que se cuenta con las capacidades necesarias. Un análisis previo y conjunto entre los actores participantes debería ser un requisito antes de la puesta en marcha.

**Recomendación 6:** Se precisa que los proyectos contemplen un análisis pormenorizado de las capacidades de asistencia técnica que poseen los socios aportantes en el esquema triangular. Se recomienda realizar previo a dar comienzo el proyecto, un estudio que confirme la disponibilidad de medios. Dicha posibilidad debería quedar refrendada en acuerdos interinstitucionales que aseguren que el país receptor recibe en tiempo y forma las colaboraciones idóneas para el desarrollo de las actividades.

Es preciso, además, considerar cuales son los ámbitos de interacción entre socios aportantes a fin de combinar capacidades que den como resultado una mejor forma de asistencia técnica. Es necesario evitar la suma de acciones individuales, que no dan lugar a ventajas comparativas.

**Recomendación 7:** Es preciso generar instrumentos de financiación que se adapten a esta modalidad de cooperación. La concesión de subvenciones incrementa los costos de gestión e implica asimetría en la relación entre socios. Se debería estudiar la posibilidad de que cada actor ejecutase su propio presupuesto en aquellos casos en los que sea posible, o generar fondos específicos para el desarrollo de los proyectos, donde cada participante hace su aportación sea en recursos monetarios o en especie.

Por otra parte, no siempre resultan apropiadas las herramientas de formulación utilizadas en la cooperación al desarrollo. La aplicación del Enfoque del Marco Lógico, o los mecanismos de justificación y rendición de cuentas no siempre se adaptan a las particularidades de este tipo de proyectos. En el esquema de confianza y horizontalidad que preside la acción triangular no encuentra la flexibilidad necesaria en estas herramientas.

**Recomendación 8:** Para garantizar la triangularidad en la fase de ejecución es preciso acercarse a una distribución equitativa del presupuesto. Esquemas como el de este proyecto, en el que claramente uno de los actores actúa como financiador genera en ocasiones celos y posiciones alejadas de la horizontalidad. En esta línea, es preciso que se tengan en cuenta las contribuciones no solo financieras, sino que se lleve a cabo también una valoración de los costos de destinar recursos permanentes tanto de las estructuras que gestionan la cooperación

como de las instituciones públicas que se encargan de prestar la asistencia técnica.

**Recomendación 9:** Los marcos de funcionamiento han de incluir un sistema de seguimiento y de rendición mutua de cuentas ágil y eficaz, guiados por los principios de la cooperación triangular. Por otra parte, independientemente de donde surjan los recursos para financiar las actividades, el seguimiento presupuestario ha de ser de conocimiento de las tres partes. Es un elemento que no se ha tenido en cuenta en el proyecto y que ha llegado a generar asimetrías. Hubiese sido muy oportuno haber elaborado y puesto en común un reglamento operativo, que ajustase las decisiones y las demandas a las posibilidades reales de actuación.

**Recomendación 10:** Se ha conseguido un importante logro vinculado a la apropiación del país receptor. Ello ha sido posible gracias al hecho de que el proyecto surja inequívocamente de la demanda de Paraguay, y de que el formato de gestión haya provocado un involucramiento mayor al habitual por parte de los cuadros directivos de la SFP. Es necesario tomar en cuenta esta enseñanza y consolidarla como forma de actuación, vinculando la puesta en marcha del proyecto a que exista la predisposición por parte del socio local a asumir mayores responsabilidades que las que normalmente implican los proyectos de cooperación para el desarrollo.

**Recomendación 11:** Los esquemas de cooperación triangular se vinculan habitualmente al refuerzo de la cooperación sur – sur. Se recomienda flexibilizar las posiciones y analizar con carácter previo, en función de las necesidades y las capacidades existentes, el papel que debe desempeñar cada actor con vistas a maximizar la consecución de resultados.

Diseñar las operaciones en base a como se han llevado a cabo tradicionalmente los proyectos de

desarrollo pueden llegar a reproducir las asimetrías que en muchos casos conllevan éstos. La equidad en la transferencia de conocimiento, una distribución de cargas financieras acorde a las posibilidades pero tendiendo al equilibrio, un sistema de gestión adaptado al medio en el que se ejecuta el proyecto y un seguimiento técnico y financiero basado en la rendición mutua de cuentas ayudará a evitar que los actores asuman roles que influyan negativamente sobre la horizontalidad.

**Recomendación 12:** La iniciativa triangular debería implicar algún tipo de diferenciación de las formas de cooperación tradicionales. Los esfuerzos que requiere llegar a consensos y gestionar de forma co-responsable han de tener como objetivo mejorar la efectividad de la ayuda al desarrollo. En ese sentido, se ha de buscar una verdadera ventaja comparativa que vaya más allá de sumar esfuerzos que se materializan finalmente de forma independiente. Teniendo en cuenta la experiencia del proyecto, se considera recomendable una mayor relación entre equipos de los países donantes no solo a nivel operativo sino también a nivel técnico.

**Recomendación 13:** Fruto de la experiencia analizada, se recomienda establecer con carácter previo al comienzo del proyecto un marco de funcionamiento acordado por las tres partes, que determine las responsabilidades y derechos que se asignan a las partes

**Recomendación 14:** El contexto de la cooperación triangular necesita la difusión de experiencias que corroboren su utilidad y aporten lecciones para el futuro. El proyecto ha carecido de instrumentos para dar a conocer su trabajo ante otros actores internacionales presentes en el país, lo cual ha repercutido indudablemente en su complementariedad con dichas acciones. Es preciso incluir este tipo de acciones dentro de los planes de ejecución.



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

