

PROEVAL

Consultora al servicio del desarrollo humano



INFORME DE EVALUACIÓN FINAL

“MARCO DE ASOCIACIÓN
ENTRE PERÚ Y ESPAÑA
(2013-2017)”

Septiembre de 2018

ÍNDICE

1. Introducción	5
1.1. Estructura del documento	5
1.2 Descripción del objeto de estudio	5
1.3 Objetivos y alcance de la evaluación	6
1.4 Metodología de la evaluación	7
1.4.1 Enfoque teórico-metodológico de evaluación	7
1.4.2 Preguntas de la Evaluación	8
1.4.3 Acotación de la muestra.....	10
1.4.4. Fases del Estudio	10
1.4.5. Límites y ajustes del estudio	11
2. Contexto	13
2.1. Contexto Socio Económico del Perú	13
2.2. Cooperación oficial al desarrollo en Perú.	16
2.2.1 Características de la cooperación no reembolsable.....	17
2.2.2 Funcionamiento de la cooperación al desarrollo en Perú.....	17
3. Análisis, Interpretación y Hallazgos	19
3.1. ¿En que medida ha contribuido el map a la implementación de la agenda de eficacia por parte de los diferentes actores de la cooperación española en Perú?	19
3.1.1 Apropiación y alineamiento con las prioridades nacionales	19
3.1.2 Alineamiento con sistemas de gestión nacionales.....	20
3.1.3 Previsibilidad de la ayuda.....	22
3.1.4 Armonización	23
3.1.5 Rendición de cuentas y transparencia	25
3.1.6 Seguimiento y gestión por resultados.....	26
3.2. ¿Hasta qué punto el map ha contribuido al desarrollo de un diálogo de políticas estratégico de la cooperación española en Perú?.....	29
3.2.1 ¿En qué se ha sustentado el diálogo?	30
3.2.2 ¿Para qué ha servido el diálogo?.....	31
3.3. ¿En qué medida el map ha sido gestionado de forma estratégica y eficiente?.....	34
3.3.1 Grado de adaptación al contexto	34
3.3.2 Recursos e Instrumentos del MAP	35
3.3.3 Ventaja Comparativa.....	43
3.3.4 Coherencia de políticas	45
3.4. Enfoques transversales	47
3.4.1 Dotación de recursos dedicada a la integración de los enfoques transversales	48
3.4.2 Grado de implementación de las prioridades transversales en las intervenciones.....	50
3.6. Resultados.....	54
3.6.1. RD1: Vigencia plena y efectiva de los derechos y libertades fundamentales	54
3.6.2. RD2: Reducir la violencia de género en sus diferentes expresiones	57
3.6.3. RD3: Garantizar la protección de las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años	61
3.6.4. RD4: Agua y medioambiente.....	65

3.6.5. RD5: Reformar la administración del Estado	68
3.6.6. RD6: Generar, transferir, adoptar, usar y explotar nuevos conocimientos y tecnologías	71
3.6.7. RD7: Identificar, proteger, salvaguardar y promover el patrimonio cultural de la nación	74
4. Conclusiones	77
5.Recomendaciones	85

GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfico 1: Estructura de la Comisión Paritaria	27
Gráfico 2: AOD bruta 2013-2016 según financiadores	35
Gráfico 3: Cartera Viva 2013-2017 según RD	36
Gráfico 4: Distribución fondos en RD 4: Agua y Medioambiente	36
Gráfico 5: Distribución de fondos por tipo de instrumentos	38
Gráfico 6: Distribución de fondos COOTEC por RD MAP	38
Tabla 1 : Relación de misiones financiadas por COOTEC por RD e institución beneficiaria	39
Gráfico 7: Distribución de los fondos bilaterales según instrumentos	41
Gráfico 8: Distribución de fondos por Unidad gestora de la AECID	42
Gráfico 9: Número de intervenciones por Unidad gestora de AECID	42
Gráfico 10: Distribución de fondos por modalidad y resultado	42
Tabla 2: Valoración sobre los sectores en los que reside la ventaja comparativa de la CE.	43
Tabla 3: Grado de implementación de las prioridades transversales del MAP	53

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
ANC	Asamblea Nacional de Centros
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
APPD	Alianza Público Privada para el Desarrollo
AT	Asistencia Técnica
CCAA	Comunidades Autónomas
CCCEP	Consejo de Coordinación de la Cooperación Española en Perú
CE	Cooperación Española
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CITES	Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica
CONCYTEC	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología del Perú
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
DCALC	Dirección de Cooperación con América Latina y Caribe
DCASCS	Departamento de Cooperación con América de Sur y Cono Sur
DDHH	Derechos Humanos
FCAS	Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento
ITP	Instituto Tecnológico de la Producción
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MAP	Marco de Asociación País
MCLCP	Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza
MESAGEN	Mesa de Género de la Cooperación Internacional
MIPYME	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
NNUU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
OTC	Oficina Técnica de la Cooperación Española
PNDH	Plan Nacional de Derechos Humanos
PNMGP	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RD	Resultado de Desarrollo
RI	Resultado Intermedio
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
TdR	Términos de Referencia
UE	Unión Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

Este informe consta de cinco capítulos.

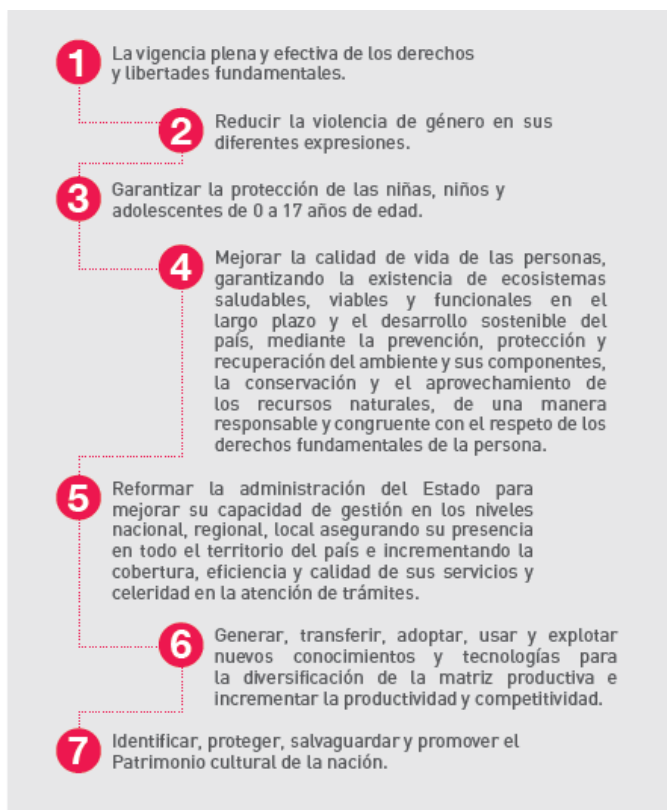
El primer capítulo de Introducción detalla el objeto de estudio y la metodología utilizada para realizar la evaluación. El segundo capítulo describe el contexto socioeconómico de Perú así como el panorama de la cooperación internacional al desarrollo en el país. El capítulo tres presenta los hallazgos principales y el análisis sobre la contribución del MAP a las cinco dimensiones planteadas en la metodología: la agenda de eficacia de la ayuda, diálogo de políticas, gestión estratégica, cuestiones transversales y resultados de desarrollo. Bajo cada una de estas dimensiones, se contestan las dieciocho preguntas de la evaluación. El capítulo cuatro recoge las conclusiones y por último, el capítulo cinco incluye las recomendaciones derivadas del estudio.

1.2 DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

El IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016) incluyó a Perú en sus prioridades geográficas, integrándolo en el grupo de Países de Asociación de la Cooperación Española. Así, en 2013, se suscribió el Marco de Asociación País (MAP) 2013-2016 dentro de la X Comisión Mixta Hispano Peruana de Cooperación (ampliado hasta 2017).

El MAP entre España y Perú es el marco de la planificación estratégica diseñado por la Cooperación Española para guiar las contribuciones de la Cooperación Española en Perú en apoyo al Plan Bicentenario. Fue elaborado siguiendo las directrices y metodología de formulación diseñadas por la SGCID del MAEC (metodología del año 2010 y actualización 2011). La formulación siguió un proceso participativo e inclusivo permitiendo reflejar las consideraciones tanto del Gobierno de Perú como de la sociedad civil, así como de la diversidad de actores de la Cooperación Española presentes en el país.

El MAP establece que la Cooperación Española focaliza su ayuda en siete sectores de desarrollo prioritarios relacionados con 1) derechos y libertades fundamentales; 2) violencia de género; 3) protección de niñas, niños y adolescentes; 4) prevención, protección y recuperación del medio ambiente; 5) reforma de la administración del Estado; 6) innovación y competitividad; 7) cultura y patrimonio¹.



¹ Para facilitar la lectura, a lo largo de este documento, se utilizarán las formulas siguientes para hacer referencia a los resultados de desarrollo del MAP

Además de identificar resultados de desarrollo, el MAP como instrumento de planificación expresa la voluntad de la Cooperación Española de profundizar en la eficacia del desarrollo, en línea con la agenda de eficacia de la ayuda de la Declaración de París y los acuerdos de Accra y Busan. Así, inherente al MAP es el impulso de una mayor apropiación, alineamiento, armonización, y coherencia de las intervenciones de la Cooperación Española en Perú.

Al finalizar el MAP en 2017 la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en Perú (OTC) y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), convocaron, en febrero del 2018, un proceso de licitación para realizar su evaluación final. PROEVAL Consultores fue la empresa seleccionada para realizar el encargo.

1.3 OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

Los objetivos específicos que persigue esta evaluación son los siguientes:

- Valorar globalmente el proceso de implementación del MAP y su contribución al avance en la agenda de eficacia y calidad de la ayuda por parte de la cooperación española en Perú.
- Analizar la efectividad y eficiencia de la estrategia del MAP y la contribución de los actores de la CE al logro de los Resultados de Desarrollo previstos
- Extraer lecciones y formular recomendaciones que puedan ser tenidas en cuenta de cara al siguiente ciclo de programación de la cooperación española en Perú.
- Contribuir a la transparencia y la responsabilidad mutua entre Perú y España

El alcance de la evaluación abarca los siguientes ámbitos:

- Institucional: considerando que la evaluación comprende la estrategia compartida de asociación entre la Cooperación Española y Perú, las acciones puestas en marcha para su implementación incluyen el conjunto de actores de la Cooperación Española que han tenido representación en Perú durante la vigencia del MAP, las contrapartes peruanas (APCI, administraciones públicas a nivel nacional y regional, Sociedad civil...etc.) y otras cooperaciones internacionales (OOII y cooperaciones bilaterales).
- Geográfico: la evaluación abarca todo el país. Hay intervenciones de la Cooperación Española que han tenido una dimensión nacional, y otras que han estado localizadas. Sin embargo, dado el carácter estratégico de la evaluación, la visita de campo en Perú se centró en Lima, donde están las sedes de los principales actores, descartando visitas a intervenciones particulares.
- Temporal: la evaluación abarca el periodo de ejecución del MAP, es decir, entre 2013 y diciembre del 2017.

1.4 METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

1.4.1 ENFOQUE TEÓRICO-METODOLÓGICO DE EVALUACIÓN

El MAP se concibió como el instrumento estratégico de la Cooperación Española en los países en los que opera. Por ello, se plantea una evaluación estratégica e institucional que analiza las siguientes dimensiones:

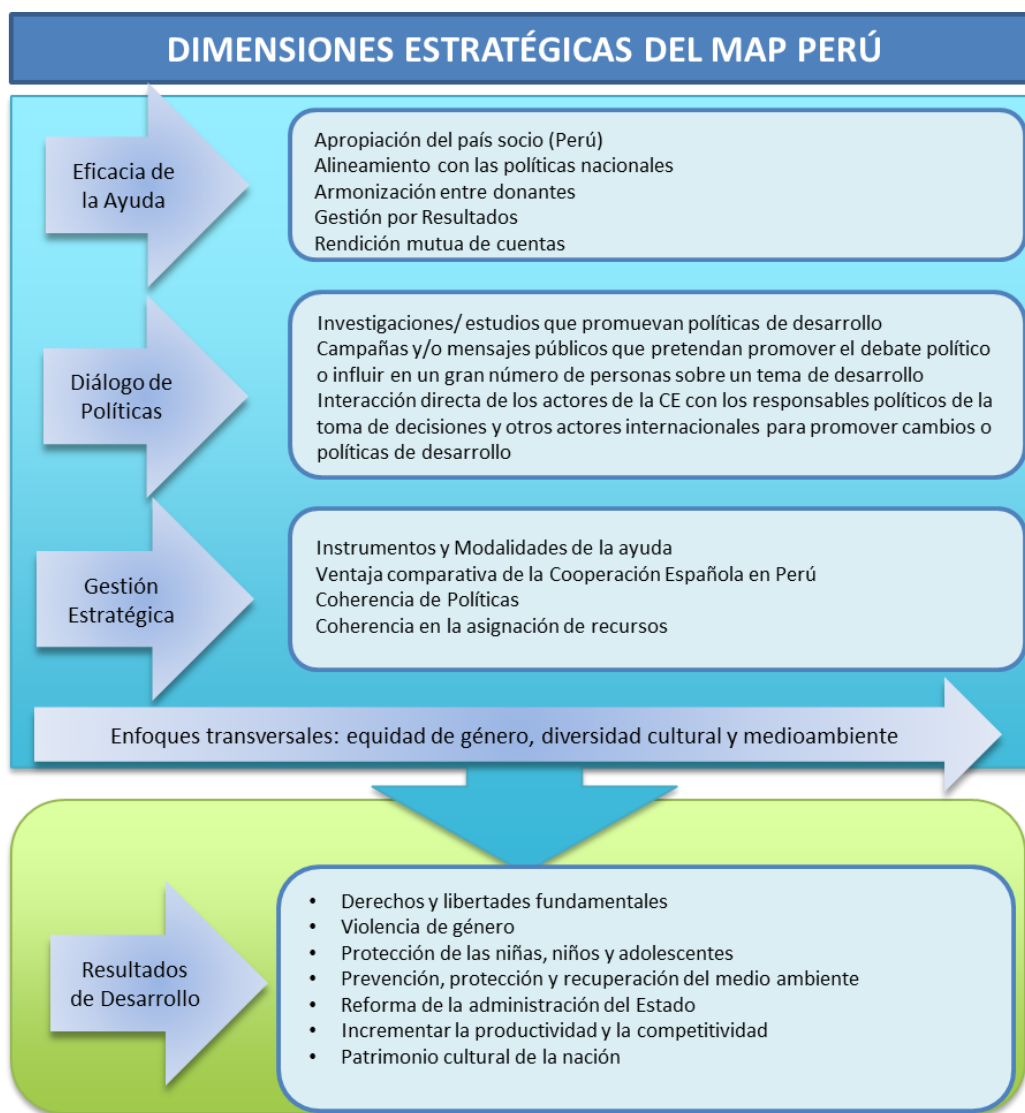
- i) **Eficacia de la Ayuda:** análisis sobre el cumplimiento de los principios establecidos en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (2005), y que han ido evolucionando en los foros que siguieron: Accra (2008), Busan (2011) y México (2014). En concreto se estudia la apropiación, el alineamiento, la armonización (con otros donantes y entre de los actores de la cooperación española), rendición de cuentas y Gestión para Resultados de Desarrollo.
- ii) **Diálogo de Políticas:** Si bien la Cooperación Española no tiene una definición amplia de qué es y cómo realizar el diálogo de políticas, partimos de la propuesta de Harry Jones² para medir las actividades que inciden en las políticas públicas, de la Guía de Recursos para el Diálogo de Políticas en el sector salud de la AECID (2016) y la Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID (2014). Así, en línea con la Guía de Recursos para el Diálogo de Políticas en el sector salud, en este informe se entiende por diálogo de políticas "el proceso conjunto de discusión, intercambio y deliberación respecto a políticas, prioridades y decisiones que, más allá de lo que afecta a un proyecto específico, abarca los objetivos de desarrollo y de lucha contra la pobreza (el fin) y de los mecanismos para la transformación y/o consolidación de las instituciones responsables de dichos objetivos (el medio)". Jones distingue tres grandes tipologías de acciones en el marco del diálogo de políticas: a) investigaciones o estudios que proporcionen evidencia empírica para promover políticas de desarrollo, b) campañas o mensajes públicos para propiciar el debate político y c) la interacción directa con los responsables políticos y otros actores internacionales para promover cambios o políticas de desarrollo.
- iii) **Gestión estratégica:** estudio de la dinámica de las organizaciones de la Cooperación Española y sus socios ejecutores, en concreto: instrumentos y modalidades de la ayuda, recursos utilizados, ventaja comparativa de la CE y coherencia de políticas.
- iv) **Enfoques transversales:** análisis sobre el grado de incorporación de la equidad de género, diversidad cultural y protección del medio ambiente en la estrategia del MAP. En concreto, analizar si estos enfoques fueron definidos explícitamente, compartidos con los actores clave y se alinean con las políticas de la AECID³. Además, se comprueba si se facilitaron herramientas, asistencia técnica u otras acciones que garanticen la puesta en práctica de los enfoques antes, durante y después de la ejecución de las intervenciones. Por último, en las intervenciones seleccionadas se estudia si responden o incluyen los enfoques en sus objetivos, estrategias y resultados.

² Harry Jones, October 2011. "Donor engagement in policy dialogue: navigating the interface between knowledge and power. A think piece by Harry Jones"

³ Guía de la AECID para la transversalización del medio ambiente y el cambio climático. Manuales Cooperación Española 2015. Madrid, 2015.

Guía de la AECID para la transversalización del enfoque de género. Manuales de Cooperación Española 2015. Madrid, 2015.

- v) **Resultados de Desarrollo:** el fin último del MAP es el apoyo a los resultados de desarrollo. No obstante, los ejercicios evaluativos de diferentes MAP han evidenciado la dificultad o imposibilidad de realizar un análisis de contribución del MAP a los Resultados de Desarrollo. Por ello, se realiza un análisis transversal que permita medir hasta qué punto el diálogo de políticas, la gestión estratégica y las medidas de eficacia de la ayuda tomadas en ejecución del MAP están encaminadas a conseguir los resultados de desarrollo. A su vez, se estudia cuáles han sido los principales productos de la Cooperación Española y cuál es la percepción que tienen sobre su utilidad las instituciones públicas y contrapartes beneficiarias.



1.4.2 PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN

La siguiente matriz contiene las preguntas de evaluación que guían el análisis sistemático del estudio y estructuran el presente informe. No se ha descartado ninguna de las preguntas propuestas en los TdR originales. Sin cambiar la esencia de cada pregunta, en su mayor parte, las preguntas de los TdR se han reformulado o fusionado. Además, se han incorporado preguntas adicionales para que el estudio fuera completo de acuerdo a los TdR, a las entrevistas mantenidas en la fase preliminar con los responsables de la evaluación y a la aproximación metodológica explicada anteriormente.

De esta manera, la evaluación analiza las 18 sub-preguntas que se presentan a continuación en la matriz, acompañadas de los indicadores presentados en Anexo 4 para poder medir su alcance.

Dimensión	Preguntas y sub-preguntas de la Evaluación
Eficacia de la ayuda	P1. ¿EN QUÉ MEDIDA EL MAP HA CONTRIBUIDO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA DE EFICACIA POR PARTE DE LOS DIFERENTES ACTORES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN PERÚ?
	P1.1. ¿Hasta qué punto las autoridades peruanas se han apropiado del MAP?
	P1.2 ¿Hasta qué punto el MAP ha contribuido al uso de sistemas nacionales por parte de los actores españoles de cooperación (en particular por parte de AECID y AGE)? ¿Cuál es la percepción de las contrapartes institucionales de AECID al respecto?
	P1.3 ¿Ha representado el MAP una mejora en la previsibilidad de la ayuda de la cooperación española a Perú?
	P1.4 ¿En qué medida el MAP ha sido utilizado para guiar la implementación y el seguimiento de las intervenciones del conjunto de actores de la Cooperación Española en Perú?
	P1.5 ¿Hasta qué punto los procesos activados por el diseño e implementación del MAP han contribuido a una mayor vinculación del sector privado español (empresas y fundaciones empresariales españolas) con la política de cooperación al desarrollo de España en Perú?
	P1.6 ¿En qué medida el MAP ha contribuido a una mejor armonización de la cooperación española con otros cooperantes (bilaterales y multilaterales) en el país y, en particular, con la Unión Europea y otros EEMM?
	P1.7. ¿Cómo ha sido el funcionamiento de los mecanismos de seguimiento del MAP y de la rendición mutua de cuentas?
	P1.8 ¿Hasta qué punto el MAP ha contribuido a la implementación de una Gestión por Resultados de Desarrollo por parte de los actores españoles de cooperación en Perú ¿El Marco de Resultados del MAP y sus Indicadores ha resultado útil para el seguimiento del mismo?
Diálogo de Políticas	P2. ¿HASTA QUÉ PUNTO EL MAP HA CONTRIBUIDO AL DESARROLLO DE UN DIÁLOGO DE POLÍTICAS ESTRATÉGICO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN PERÚ?
	P2.1 ¿Qué tipo de diálogo de políticas entre los actores de la cooperación española y la administración pública peruana ha existido?
	P2.2 ¿Cuáles han sido los resultados del diálogo de políticas?
Gestión Estratégica	P3. ¿EN QUÉ MEDIDA EL MAP HA SIDO GESTIONADO DE FORMA ESTRATÉGICA Y EFICIENTE?
	P3.1 ¿En qué medida el MAP ha mostrado capacidad de adecuarse a los cambios de contexto en Perú y España y a la propia evolución del sistema de cooperación internacional en este período?
	P3.2 ¿Hasta qué punto las intervenciones de AECID (y el resto de la AGE) en este período con sus distintos instrumentos y modalidades han sido consistentes con el Marco de Resultados del MAP y sus Indicadores? ¿Hasta qué punto los distintos instrumentos y modalidades de cooperación empleados han sido los idóneos en función de los Resultados de Desarrollo considerados en el MAP?
	P3.3 ¿Ha existido una eficiente vinculación entre el Marco de Resultados del MAP y los recursos disponibles/asignados a los mismos?
	P3.4 ¿Hasta qué punto la implementación y desarrollo del MAP ha venido a corroborar (o no) las posibles ventajas comparativas de la cooperación española en Perú? ¿Se identifican otras ventajas comparativas?
	P3.5 La implementación del MAP ha contribuido a avanzar en la Coherencia de Políticas de Desarrollo (CPD) de España en Perú. ¿Ha existido coherencia entre el MAP y otras políticas de España en Perú?
Enfoques	P4. ¿HA SIDO EFECTIVA LA INCLUSIÓN DE LOS ENFOQUES TRANSVERSALES EN LA ESTRATEGIA Y EN LAS INTERVENCIONES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN PERÚ?

Dimensión	Preguntas y sub-preguntas de la Evaluación
transversales	P4.1 ¿En qué medida la implementación y seguimiento del MAP ha contribuido a la incorporación de las prioridades transversales en las distintas intervenciones de los actores españoles de cooperación ¿y de AECID en particular?
Resultados de Desarrollo	P5. ¿HASTA QUÉ PUNTO LA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN ESPAÑOLA HA RESULTADO ADECUADA PARA LOGRAR LOS RESULTADOS DE DESARROLLO DEL MAP?
	P5.1 ¿En qué medida el diálogo de políticas, la gestión estratégica y las medidas de eficacia de la ayuda están encaminadas a conseguir los resultados de desarrollo?
	P5.2. ¿Cuáles son los efectos más destacados de la Cooperación Española en los sectores establecidos en el MAP?

1.4.3 ACOTACIÓN DE LA MUESTRA

Dado el volumen de intervenciones y actores que participan en una estrategia país, se hace imprescindible acotar la recogida de información. Tras el análisis documental preliminar y las entrevistas con el personal de la OTC de Perú, el equipo de evaluación identificó y acordó con la OTC las principales intervenciones, foros de diálogo e informantes clave que serían objeto del análisis para cada uno de los resultados del desarrollo del MAP (ver anexo 1).

1.4.4. FASES DEL ESTUDIO

Fase 1: Estudio de gabinete (2 de abril- 25 de mayo): Se realizó el diseño metodológico definitivo de la evaluación, tanto en el enfoque como en la matriz de evaluación y las técnicas a utilizar. Para ello, fue imprescindible realizar una revisión documental y organizar reuniones con los responsables de la evaluación en la OTC de Perú para consensuar el encargo. A su vez, se acotó la muestra a analizar (intervenciones clave por sector, foros de diálogo, actores clave, etc.) a través de reuniones con todos los responsables de área en la OTC y se diseñaron las técnicas de recogida de información (guiones de entrevistas, diseño de los cuestionarios y de la metodología del grupo de discusión). Por último, se organizó la agenda de trabajo en terreno, en estrecha colaboración con la OTC. Este trabajo fue compilado en el Informe Preparatorio presentado el 8 de mayo, cuya versión definitiva se entregó el 17 de mayo.

Fase 2: Trabajo de Campo. El trabajo de campo en Perú se realizó del 28 de mayo al 22 de junio, ambos inclusive, y en él participaron Inés Mazarrasa (evaluadora principal) y Miguel Martínez (evaluador local). Desde España dieron su apoyo Javier Carmona (coordinación y control de calidad) y Noelia Tiedeke (evaluadora de apoyo) quienes simultáneamente realizaron entrevistas con actores clave en España. Al inicio de la 2ª semana de trabajo de campo, se realizó la presentación de la metodología de la evaluación ante el Consejo de Coordinación de la Cooperación Española en el Perú. Antes de regresar a Madrid, el equipo de evaluadores desplazado realizó la presentación de los hallazgos preliminares de la evaluación en dos reuniones, una con el CCCEP y otra con el CTHP, lo que, junto a una sesión de trabajo con la OTC, permitió a los consultores recoger comentarios, matices y sugerencias. Por último, el equipo en Madrid presentó la metodología de la evaluación a la División de Evaluación de la DGPODES.

Durante el trabajo de campo se realizaron 65 entrevistas a actores de la CE (OTC, AGE, ONGD, Sector Privado), instituciones públicas y OSC peruanas, y representantes de otras cooperaciones internacionales (Cooperaciones bilaterales, UE y organismos de NNUU). Además, se realizó un taller de reflexión con actores relevantes vinculados al trabajo de la CE sobre el mecanismo de seguimiento de MAP. Por último, se realizó un cuestionario dirigido a actores españoles en el que participaron un total de 35 personas pertenecientes a AGE (43%), ONGD españolas (51%) y

sector privado (6%). Además, otro cuestionario en el que participaron un total de 24 personas, de instituciones peruanas (41%), OSC peruanas (25%) y donantes internacionales (33%).

Fase 3: Análisis y síntesis de la información y redacción del Informe Final. A partir de la última semana de junio se inició la fase de análisis de la información y redacción del informe, que concluyó a finales de julio con una presentación de los resultados de la evaluación en el Informe Final. A su vez, en este periodo se presentaron las conclusiones principales de la evaluación a la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe de la AECID y a la División de Evaluación de la DGPOLEDES.

1.4.5. LÍMITES Y AJUSTES DEL ESTUDIO

1.4.5.1 Eficacia y diálogo de políticas

Desde una perspectiva metodológica, surgen algunas limitaciones para evaluar la contribución de la Cooperación Española a los resultados de desarrollo. En primer lugar, la unidad de estudio es una estrategia país formada por una amplia variedad de intervenciones y de actores, en lugar de un único programa estructurado, lo que dificulta su articulación y coherencia interna.

A su vez, el MAP identifica los resultados y los impactos en el nivel superior de la cadena de resultados asumiendo los indicadores y objetivos nacionales, como sugiere la metodología de planificación del MAP. De esta manera, los efectos de alcanzar los resultados generales no pueden aislarse de las demás intervenciones que respaldan las mismas políticas sectoriales.

Por estas limitaciones, el enfoque de evaluación no incluye un análisis de contribución a los resultados de desarrollo, sino que prioriza un análisis más estratégico, acompañado de un estudio de los principales productos promovidos por la cooperación española y las percepciones de los socios locales sobre su utilidad, como se explicará más adelante.

En cuanto a la dimensión de resultados de eficacia, es necesario mencionar que el documento MAP no estableció una línea de base, ni marcó objetivos, ni definió indicadores para ninguno de los principios de la agenda de eficacia de la ayuda. Por lo tanto, la evaluación no ha medido su avance, sino que ha descrito el estado de situación actual con relación a los objetivos e indicadores genéricos en cada uno de los principios de la Declaración de París.

Por último, evaluar el trabajo de diálogo de políticas es una tarea compleja. En primer lugar, porque no es fácil establecer vínculos claros de influencia entre acciones concretas y cambios políticos efectivos. Además, el diálogo de políticas es una tarea dinámica que requiere poder adaptarse a un entorno político cambiante, y puede llevar a que se tengan que redefinir la estrategia y los objetivos del trabajo. Por lo tanto, la naturaleza misma del diálogo de políticas hace que sea difícil medir el progreso frente a objetivos cambiantes.

1.4.5.2 Existencia y disponibilidad de la información: Limitaciones en el alcance institucional de la evaluación

La información a la que el equipo de evaluación ha tenido acceso proviene principalmente de la AECID. Se acordó verbalmente con la OTC que la información a analizar por la evaluación se circunscribe principalmente a los actores físicamente presentes en Perú. Así, han quedado fuera del análisis varios actores del MAP importantes en términos de volumen de AOD, como el País Vasco y sus Ayuntamientos (23% de la AOD en el periodo 2013-2016). Se intentó entrevistar a los dos actores principales de la cooperación descentralizada en el país, pero resultó imposible. Esta es otra debilidad del instrumento MAP: pretende abarcar al conjunto de actores de la cooperación, pero la “cooperación española” no es un actor en sí mismo, ni todos los actores tienen la misma implicación. En la práctica, se apoya considerablemente en dos instancias: la DGPOLEDES y la AECID, tanto en sede como en terreno. Por ello, el alcance institucional de la

evaluación no abarca toda la Cooperación española, sino solo aquellos actores e información que la OTC de Perú pueda hacer accesible al equipo de evaluación.

Por último, el proceso de diseño y formulación del MAP fue objeto de análisis en profundidad y valoración en la evaluación intermedia realizada a mediados de 2015 por lo que la presente evaluación no ha estudiado estos aspectos. A lo largo de este informe, se tendrán en cuenta y se hará referencia a los hallazgos y conclusiones de la revisión intermedia.

1.4.5.3 Contexto sociopolítico y potencial utilidad de la evaluación: Limitaciones en el acceso a informantes clave

El hecho de que en marzo de 2018 el presidente peruano renunciara a su cargo, junto con los equipos directivos de las distintas instituciones públicas, ocasionó cambios en el personal de muchas de las contrapartes de la cooperación española. Por lo tanto, diversos informantes clave de la administración pública peruana involucrados en los distintos procesos del MAP (identificación, seguimiento y ejecución) no estaban disponibles en el momento de realizar la evaluación.

2. CONTEXTO

2.1. CONTEXTO SOCIO ECONÓMICO DEL PERÚ

El Perú es el tercer país de mayor extensión en Sudamérica con 1'285,215.6 Km², siendo 2.5 veces más grande que España. Es el cuarto país más poblado en Sudamérica con 32'162,184 personas con una tasa de crecimiento poblacional de 1.1%⁴. Es un país predominantemente urbano (78.6%) con cerca de un tercio de su población concentrada en Lima siendo las ciudades de la costa las más pobladas frente a la sierra y la menos poblada Amazonía. La costa representa el 11% del territorio y concentra el 52% de la población. La Sierra representa el 30% del territorio con el 36% de la población y la selva amazónica cuenta con el 59% del territorio con tan solo el 12% de la población.

El Informe de Desarrollo Humano 2016 del PNUD considera al Perú como un país de Desarrollo Humano Alto (0.740) compartiendo el puesto 87 -de 188 países- con Tailandia⁵. Se ubica por debajo del promedio regional para Latinoamérica y el Caribe (0.751). El Perú incrementó 3 puntos desde 2013 cuando se reportó 0.737 como IDH ocupando el puesto 82.

El Banco Mundial señala que el crecimiento económico peruano fue de alto dinamismo entre el 2002 y 2013 con una tasa de crecimiento promedio del PIB de 6.1% anual. En el periodo 2014-2017 la economía se desaceleró a promedios anuales de crecimiento del PIB de 3.1%, principalmente por la baja del precio de los minerales, con efectos negativos en la inversión privada, la recaudación fiscal y el consumo interno. Las políticas económicas del periodo previo permitieron hacer frente a esta situación junto con el incremento de la producción minera y nuevos proyectos⁶. En 2018 se observa una mejora importante en el precio de los minerales que favorecerá el crecimiento económico del país junto con nuevos proyectos de inversión pública vinculados a la organización de los Juegos Panamericanos 2019 y a la Reconstrucción del norte del país luego de los estragos del Fenómeno El Niño Costero del 2017.

El Perú postula para convertirse en miembro pleno de la OCDE. Para ello, viene aplicando un Programa País que busca, entre otras cosas, mayor competitividad y diversificación económica, mayor credibilidad de las instituciones y mejores resultados ambientales.

El Perú requiere mejorar su productividad como forma de seguir reduciendo la pobreza y consolidar la ampliación de la clase media. La productividad en el Perú se ve limitada por deficiencias en la conectividad territorial, baja tecnología de pequeñas y medianas empresas, alta informalidad y reducción de la inversión privada. En el corto plazo, la minería sigue siendo la principal fuente de ingresos del país, por lo que una adecuada gestión ambiental y social es indispensable para restablecer la confianza de la población con la actividad minera y permitir nuevos proyectos o destrabar algunos en el marco del desarrollo sostenible.

La informalidad sigue siendo uno de los principales problemas de la economía peruana, con implicaciones en la recaudación fiscal, derechos laborales, medio ambiente e institucionalidad. El Perú se ha propuesto incrementar la formalidad laboral del 27% al 40% entre 2016 y 2021⁷.

Con relación a la pobreza, entre 2004 y 2015 se redujo la pobreza moderada a más de la mitad, de 58% a 22%, y la pobreza extrema en aún mayor magnitud, de 16% al 4%, mientras que la

⁴ Estimación para el 2018. www.inei.gob.pe

⁵ Panorama general Informe sobre Desarrollo Humano 2016 Desarrollo humano para todos. PNUD.

⁶ <http://www.bancomundial.org/es/country/peru/overview>

⁷ Plan Nacional de Gobierno 2016-2021. <http://www.presidencia.gob.pe/plan-de-gobierno>.

clase media subió 18 puntos porcentuales superando el número de pobres⁸. Estas cifras esconden desigualdades entre las zonas urbanas y rurales, entre las zonas alto andinas y amazónicas con el resto del país, y entre poblaciones indígenas y no indígenas, así como disparidades de género. Una muestra de las inequidades es el limitado cambio en el coeficiente de Gini que evolucionó de 50.3 en 2004 a 43.5 en 2015. Cabe señalar que la reducción de la pobreza extrema obedece principalmente a programas de transferencias monetarias directas condicionadas, así como a otros programas de protección social de la última década.

En el campo político, el Perú ha mantenido la continuidad democrática desde el año 2000 después de la caída del gobierno de Alberto Fujimori. Durante el periodo de implementación del MAP en 2013 se sucedieron dos Gobiernos: el del presidente Ollanta Humala (julio 2011-julio 2016) y el del presidente Pedro Pablo Kuczynski (julio 2016-marzo 2018). Este último fue interrumpido por la renuncia del presidente en el marco de la crisis política suscitada por el Caso Odebrecht y el indulto al Presidente Fujimori. Fue sucedido por la vía constitucional por el Primer Vice-Presidente Martín Vizcarra.



Cabe señalar que la corrupción se ha convertido en un tema central en la política nacional debido a los casos de sobornos y aportes ilegales de empresas brasileñas a los gobiernos de los tres últimos presidentes. Antes de estos escándalos, en el periodo 2014-2015, la confianza en las instituciones públicas del Perú de

parte de sus ciudadanos ya era de tan solo el 18% según el PNUD.

El Perú viene implementando desde el 2002 un nuevo proceso de descentralización política y económica habiéndose conformado Gobiernos Regionales y transferido un conjunto de competencias a las 25 Regiones, 196 municipios provinciales y 1.655 municipios distritales. El proceso de descentralización sigue siendo un reto, especialmente con relación al desarrollo de capacidades, eficacia y transparencia en la gestión pública. En enero de 2019 está previsto que asuman cargos nuevas autoridades por un periodo de cuatro años habiéndose limitado por primera vez la posibilidad de reelección inmediata.

El proceso de descentralización presentó en los últimos años marchas y contramarchas, siendo cuestionado por determinados sectores por limitaciones en la gestión pública, frente a aquellos que valoran la posibilidad de tomar decisiones e implementarlas desde entidades más cercanas a la ciudadanía. Tanto el actual presidente de la República como el presidente del Consejo de Ministros fueron también presidentes regionales, lo que se valora como favorable para dar un nuevo impulso a la descentralización del Estado.

Sobre la situación de las mujeres, se aprecian disparidades en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) entre mujeres (0.723) y hombres (0.754). En cuanto al Índice de Desarrollo de Género, Perú ocupa el puesto 87, con 0,959 en 2015, por debajo del promedio regional LAC de 0.981. También muestra importantes diferencias en cuanto a ingreso per cápita entre mujeres (USD 8,939) y hombres (USD 13,655). En suma, persisten brechas de desigualdad de género a pesar de los avances logrados.

⁸ Marco de Alianza con el Perú 2017-2021. Grupo Banco Mundial.

El Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público reportó entre, 2009 y septiembre de 2017, 1.015 mujeres asesinadas en un contexto de feminicidio, de las cuales el 90.1% fueron asesinadas por su pareja, ex pareja o familiares⁹. Entre 2000 y 2017, se registraron 263,584 delitos de violación de la libertad sexual a nivel nacional. Estas cifras muestran la gravedad del problema de desigualdad de género y específicamente de violencia basada en género.

Se han dado importantes avances normativos y administrativos para incluir el enfoque de género en la gestión pública, especialmente en la administración de justicia. Estos avances han respondido principalmente a la acción de Congresistas afines al movimiento feminista antes que a iniciativas del Gobierno. En general existe un bajísimo o casi inexistente presupuesto para implementar las políticas de transversalización del enfoque de género, así como para financiar los planes nacionales de igualdad de género y contra la violencia de género.

El Perú es considerado uno de los 20 países megadiversos determinado por la presencia de los Andes, que vertebran su territorio, bañado por el Océano Pacífico en la vertiente occidental y la extensa llanura Amazónica en la vertiente oriental. El 53% del territorio nacional está conformado por bosques, aunque en los departamentos enteramente de selva (Loreto, Ucayali y Madre de Dios) supera el 92% del territorio. El patrimonio natural se ha visto afectado por las industrias extractivas, la urbanización no planificada y la deforestación, cobrando mayor gravedad en un país vulnerable al cambio climático y a fenómenos naturales devastadores como El Niño. Por ello es necesario institucionalizar una estrategia que garantice que el desarrollo económico sea compatible con la protección ambiental¹⁰.

El Perú es el tercer país con mayor población indígena en la región, con el 17% de los peruanos y peruanas con una lengua originaria como lengua materna. Este porcentaje se incrementa al 24.6% tomando como criterio la autodefinición como descendientes o parte de un pueblo originario (20.6% quechuas, 2.5% aymaras y 1.5% nativo amazónico¹¹) o afrodescendiente (2%). Tan sólo en la Amazonía Peruana se identifican 13 familias lingüísticas (el país con mayor número de familias lingüísticas en América) y 60 etnias distribuidas en 1,786 comunidades indígenas en 11 departamentos¹². Según la Encuesta Nacional de Hogares 2015 la población indígena se ve afectada en mayor magnitud por la pobreza:

- El 48% de la población originaria amazónica se encuentra en situación de pobreza, y el 32.8% en extrema pobreza;
- El 34,8% de la población aymara se encuentra en situación de pobreza y el 18% en extrema pobreza;
- El 25% de los quechuas se encuentran en situación de pobreza frente al 15.9% en extrema pobreza¹³.

La situación de los pueblos indígenas también se expresa en mayores índices de anemia y desnutrición infantil, menor acceso a educación y peores resultados de aprendizaje, menores

⁹ <http://www.mpfm.gob.pe/observatorio?K=885&id=5107>

¹⁰ Evaluaciones del desempeño ambiental Perú 2016. CEPAL-OCDE, Lima 2016.

¹¹ Base de Datos de Pueblos Indígenas y Originarios. INDICADORES Auto identificación étnica, lengua materna y pertenencia. Ministerio de Cultura, Lima, 2015. <http://bdpi.cultura.gob.pe/indicadores-socioecon%C3%B3micos#main-content>

¹² Base de Datos de Pueblos Indígenas y Originarios. INDICADORES Auto identificación étnica, lengua materna y pertenencia. Ministerio de Cultura, Lima, 2015. <http://bdpi.cultura.gob.pe/indicadores-socioecon%C3%B3micos#main-content>

¹³ Censos Nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda. Resultados definitivos de las Comunidades Indígenas. Dirección Nacional de Censos. INEI, Lima, 2009.

oportunidades laborales y de financiamiento, peores empleos y menor acceso a vivienda de calidad y servicios. La discriminación limita el acceso a servicios y oportunidades de desarrollo.

El último informe del Sistema de Monitoreo y Seguimiento de los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS) para el año 2016 muestra progresos en la mayoría de éstos en el Perú¹⁴. Los mayores progresos se observan en el porcentaje de estudiantes de Segundo grado con nivel satisfactorio de comprensión lectora, que se elevó 33% a 49.8%, y en razonamiento matemático, de 16.8% a 26.6% entre 2013 y 2015. El Ministerio de Educación ha venido realizando esfuerzos en diferentes campos para mejorar los resultados educativos, aunque existe una amplia brecha de calidad por superar.

En otros indicadores los progresos son modestos, como en la reducción de la pobreza de 23.9% a 21.8% entre 2013 y 2015, por efecto principalmente de la desaceleración económica; la reducción de la tasa de desnutrición crónica de, 17.5% a 14.4% en el mismo periodo; la reducción de la anemia infantil (entre 3 y 36 meses) de 46.4% a 43.5%; el incremento del porcentaje de partos con asistencia de profesional especializado, del 89.1% al 91.6%; así como el incremento en el acceso a electricidad, del 92.3% al 94.2%. En contraste, no se observaron progresos con relación a la cobertura de agua potable con adecuada dosificación de cloro (28%). El incremento del porcentaje de jóvenes de 15 a 24 años que no estudian ni trabajan, del 15.9% en 2013 a 17.3% en 2015 muestra las dificultades que enfrenta la población más joven para incorporarse al mercado laboral.

2.2. COOPERACIÓN OFICIAL AL DESARROLLO EN PERÚ¹⁵.

El Perú es un país dual, que recibe y ofrece asistencia al desarrollo. Por un lado recibió cooperación de países del norte pero también brindó e intercambió asistencia sur-sur y triangular con diversos países en desarrollo.

La Asistencia Oficial al Desarrollo representó el 0.2% del PIB en 2014, según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD. Latinoamérica y el Caribe (LAC) recibe cerca del 9% de la Ayuda Oficial al Desarrollo. En ese contexto Perú en 2015 fue el 9^{no} país receptor de cooperación en la región, con una tendencia decreciente del 20% desde 2011.

La disminución progresiva de la Cooperación norte-sur, la clasificación del Perú como país de Renta Media Alta en 2008 y su candidatura a integrar la OCDE, han llevado a replantear el rol de la Cooperación Internacional, tal cual lo expresa la Política Nacional de Cooperación Internacional¹⁶. En ella se señala que el aporte de la Cooperación Internacional en este contexto es más cualitativo que cuantitativo además de complementario, y está principalmente constituido por conocimientos, herramientas, buenas prácticas, instrumentos y metodologías que ayuden a superar vallas y limitaciones, así como hacer más efectiva y eficaz la participación de los diversos actores sociales. Asimismo, se señala la necesidad de diversificar las modalidades de Cooperación con mayor participación de la Sociedad Civil, Sector Privado y Gobiernos Descentralizados. El Perú también se propone incrementar e impulsar la Cooperación horizontal Sur-Sur y la Cooperación Triangular.

El carácter cualitativo de la Cooperación Internacional se refiere a una orientación al desarrollo de capacidades en el país para el desarrollo sostenible. Esto no sólo implica la transferencia o adaptación de experiencias y conocimientos exitosos, sino también el rol dinamizador en la

¹⁴ https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_sistema-de-monitoreo-y-seguimiento-de-los-indicadores-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible/

¹⁵ Extraído de: Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2015. APCI, Lima, 2017.

¹⁶ Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional. APCI, Lima 2012.

relación entre diversos actores nacionales, Estado, Sociedad Civil, Sector Privado y la Academia para consensuar e implementar estrategias de desarrollo en concordancia con los marcos legales nacionales e internacionales.

2.2.1 CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN NO REEMBOLSABLE

La Cooperación no Reembolsable al Perú ejecutada según reportes oficiales de APCI se elevó a 1096 millones de dólares entre 2013 y 2015.

De estos montos aproximadamente el 60% corresponde a la Ayuda Oficial al Desarrollo y el 40% a la Ayuda Privada, con una tendencia progresiva de disminución de la Oficial e incremento de la Privada. La Ayuda Oficial al Desarrollo Bilateral representó el 54% del total de Cooperación no Reembolsable mientras que la Multilateral representó el 6% del total, con una disminución de esta última del 65% desde 2011.

La Cooperación oficial fue ejecutada casi en igual proporción por entidades públicas y privadas. Entre las instituciones públicas, las principales receptoras (2011-2014) fueron el Ministerio de Economía y Finanzas (16%), el Ministerio de Salud (13%), los Gobiernos Regionales (13%), el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (9%), los Gobiernos Locales (7%), el Ministerio del Ambiente (5%) y el Ministerio de Educación (5%).

En el 2015 la APCI reportó que el 84% de la Cooperación estuvo alineada a alguna de las áreas priorizadas en la Política Nacional de Cooperación, destinando el 39% de la Cooperación no Reembolsable a inclusión social y acceso a servicios básicos, el 23% a recursos naturales y medio ambiente, un 12% para estado y gobernabilidad, y otro 12% a economía competitiva, empleo y desarrollo regional.

2.2.2 FUNCIONAMIENTO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN PERÚ

La Cooperación al Desarrollo en el Perú está organizada en tres modalidades a cargo de diferentes entes rectores:

- Cooperación Financiera Reembolsable a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, orientada a proyectos de inversión pública.
- Ayuda Humanitaria, asistencial y de emergencias a cargo del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).
- Cooperación Internacional No Reembolsable a cargo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI).

La APCI tiene la responsabilidad de conducir, programar, organizar, priorizar y supervisar la Cooperación No Reembolsable Oficial y Privada. Conduce el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable, que integran los Ministerios, Gobiernos Regionales y Locales, los Poderes del Estado, Organismos Constitucionalmente Autónomos, ONGD y Entidades e Instituciones Extranjeras de Cooperación (ENIEX).

Desde 2003 la APCI ha venido implementando diversos Grupos Temáticos Sectoriales (GTS) para el alineamiento y armonización entre donantes como la Mesa Verde, Grupo de Gobernabilidad, Educación, Salud, entre otros.

Como parte de la transparencia y rendición de cuentas, la APCI solicita información anual a las entidades ejecutoras públicas y privadas, así como a las fuentes cooperantes oficiales y privadas. A partir de esta información publica sus reportes periódicos. A la fecha de la elaboración de este reporte, estaban disponibles los informes para los periodos 2011-2014 y para 2015. Asimismo, la APCI tiene el mandato normativo para verificar que las ONGD utilicen adecuadamente los recursos y constatar los resultados de los proyectos a través de acciones de

fiscalización. Algunos entrevistados expresaron que existen presiones de varios congresistas para una mayor fiscalización a organizaciones que resultan incómodas a determinados intereses.

La APCI participó, junto con otras instituciones públicas peruanas, en el diseño del MAP a través de la Dirección de Gestión y Negociación Internacional, la misma que “acompaña el diseño y formulación de las actividades, proyectos y programas de cooperación; interviene en la presentación oficial de la demanda, negociación y suscripción de acuerdos con las fuentes cooperantes; y realiza el seguimiento y evaluación de los programas y proyectos de Cooperación Técnica Internacional”¹⁷. La Dirección de Políticas y Programas de APCI tuvo una participación puntual al final del proceso.

¹⁷ <http://www.apci.gob.pe/index.php/direccion-de-gestion-y-negociacion-internacional>

3. ANÁLISIS, INTERPRETACIÓN Y HALLAZGOS

3.1. ¿EN QUE MEDIDA HA CONTRIBUIDO EL MAP A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA DE EFICACIA POR PARTE DE LOS DIFERENTES ACTORES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN PERÚ?

En términos generales, la Cooperación Española es percibida como el "alumno aplicado" en relación a la agenda de eficacia. Así, tanto en las entrevistas mantenidas con las contrapartes nacionales -entre los que destaca la APCI- como con otros donantes, se reconoce que España se ha comprometido con la implementación de los principios de eficacia, a través de su incorporación en documentos clave de política de cooperación internacional (IV Plan Director, MAP) y también de sus actuaciones. Sin embargo, tal y como se verá a continuación y como ya se recogió en la evaluación intermedia, la búsqueda del cumplimiento fiel de dichos compromisos ha limitado generar mayor eficacia en la práctica.

3.1.1 APROPIACIÓN Y ALINEAMIENTO CON LAS PRIORIDADES NACIONALES¹⁸

P 1.1 ¿Hasta qué punto las autoridades peruanas se han apropiado del MAP?

El MAP toma como referencia el Plan Bicentenario *El Perú hacia el 2021* elaborado por el CEPLAN, alineando sus resultados con cinco de los seis ejes del Plan y con las políticas sectoriales y/o planes institucionales existentes en el momento de la elaboración del MAP. El marco de resultados original incluye 28

indicadores de seguimiento extraídos de dichos planes. Este marco fue ampliado en 2013, una vez firmado el MAP, con la introducción de Resultados Intermedios (RI) asociados a cuatro políticas sectoriales adicionales específicas (Violencia contra la Mujer, Modernización de la Gestión Pública, Gobierno Abierto y Ciencia, Tecnología e Innovación) y dos Planes Estratégicos Institucionales adicionales (PCM y SERVIR). En este sentido se observa que efectivamente existe un marco de resultados que responde plenamente a los planes y prioridades nacionales. Tanto en la entrevista como en el informe sobre la segunda ronda de monitoreo de los compromisos de Busan, la APCI valora positivamente el uso de marco de resultados del Perú por parte de la Cooperación Española. Así el citado informe destaca "el esfuerzo (...) realizado (...) en la formulación de su Marco de Asociación País (MAP) 2013-2016, que está totalmente alineado con los marcos de resultados nacionales, extrayendo sus resultados e indicadores de diversos documentos nacionales de planificación".

Sin embargo, de las entrevistas realizadas tanto a actores de la CE como a las instituciones peruanas se desprende que en algunos casos este alineamiento respondía al cumplimiento de los compromisos de eficacia de la ayuda más que por una apropiación efectiva por parte de las instituciones peruanas o de una concordancia de enfoques entre las partes.

Así, se consideraron políticas públicas o planes nacionales en los que poder "encajar" líneas de trabajo que ya se venían desarrollando o en las que se quería trabajar. Es el caso, por ejemplo, del Resultado 7 sobre Cultura y Patrimonio relacionado con el Plan Estratégico 2013-2016 del Ministerio de Cultura, aún sin aprobar en el momento de la formulación del MAP, y en el que, según las entrevistas realizadas, resultó difícil encontrar una coincidencia de enfoques respecto a la consideración de la cultura como motor de desarrollo. Igualmente, el Resultado 3 sobre

¹⁸ Se incluye en esta sección el alineamiento con las prioridades nacionales para contextualizar la apropiación. El alineamiento relacionado con los sistemas de gestión y previsibilidad se explican en las dos siguientes sub-preguntas.

Infancia se asoció con el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2012-2021, que siendo un plan intersectorial valorado positivamente por las partes entrevistadas, ha tenido una limitada implementación en la práctica.

En entrevista, la APCI reconoce que por parte peruana no hubo una interlocución fuerte y que la coyuntura política interna no favoreció un trabajo más organizado. Se trabajó sobre siete prioridades tomadas del Plan de Desarrollo de Perú que aún no estaba ratificado. La APCI señala también problemas de coordinación interna: el trabajo del MAP se coordinó con el área de gestión y en menor medida con la dirección de política de la APCI, encargada de definir las prioridades y que podría haber orientado mejor respecto a los indicadores. Durante el periodo 2013- 2015 el liderazgo de la APCI no fue el deseado dado que la institución atravesaba un periodo de falta de dirección.

Como resultado, el alineamiento de MAP a las políticas públicas peruanas puede definirse como un alineamiento literal, tal y como se observó durante la evaluación intermedia. Este alineamiento literal ha impedido la construcción de una matriz de seguimiento de resultados efectivo que permite medir los avances y la contribución de la cooperación española a los resultados marcados. En primer lugar, porque al no haber metas concretas para la estrategia de la CE no se pueden aislar los efectos de la misma y en segundo lugar porque en gran parte de los casos las propias instituciones peruanas no hacen un seguimiento de los indicadores nacionales seleccionados en el MAP, por lo que no se tiene una referencia de los avances en el sector.

En cuanto al conocimiento del MAP por parte de las instituciones públicas peruanas -como ya se refleja en la revisión intermedia- a excepción de la APCI, es moderado y a menudo vinculado con la existencia de una intervención viva que justifica la participación en las reuniones anuales de seguimiento del MAP, en cuyo caso el conocimiento del mismo se refiere de manera específica al sector/resultado en el que participa. Las entrevistas con las instituciones peruanas confirman esta observación, destacando que el MAP es un documento de la CE y que lo importante es el alineamiento de las intervenciones con las prioridades peruanas. El MAP sí constituye el documento de referencia para la APCI en su interlocución con la CE, fundamentalmente con la OTC en Perú. También para las ONGD españolas a la hora de presentarse a convocatorias de subvenciones. En este sentido, el equipo evaluador coincide con la reflexión planteada en la revisión intermedia acerca de que la apropiación debe ser en relación a las políticas públicas con las que el MAP se alinea y no tanto con el MAP en sí.

Se considera que ha habido un alineamiento literal del MAP a las políticas públicas peruanas que ha impedido la construcción de una matriz de seguimiento de resultados efectivo que permita medir los avances y la contribución de la cooperación española a los resultados marcados. El MAP constituye el documento de referencia para la APCI en su interlocución con la CE, fundamentalmente con la OTC en Perú. También para las ONGD españolas a la hora de presentarse a convocatorias de subvenciones.

3.1.2 ALINEAMIENTO CON SISTEMAS DE GESTIÓN NACIONALES

P 1.2 ¿Hasta qué punto el MAP ha contribuido al uso de sistemas nacionales por parte de los actores españoles de cooperación? ¿Cuál es la percepción de las contrapartes institucionales de AECID al respecto?

El periodo MAP se ha caracterizado por un cambio sustancial en la forma de gestionar los fondos bilaterales de la CE en Perú. Durante la X reunión de la Comisión Mixta Hispano-Peruana de Cooperación celebrada el 26 de abril de 2013, se acordó la disolución del Fondo de Cooperación Hispano-Peruano (FONCHIP) basando dicha decisión en "la conveniencia de integrar las próximas acciones de la

Cooperación Española a los propios sistemas nacionales administrativos del Perú"¹⁹.

El proceso de disolución del FONCHIP se extendió hasta 2016, año en el que se registra la baja definitiva en la Superintendencia Nacional de Registro Público (2 de diciembre de 2016). A partir de 2013, las subvenciones de AECID se han canalizado directamente hacia las instituciones peruanas.

La valoración de en qué medida el cierre del FONCHIP ha mejorado la eficacia de la ayuda no es unánime. Por un lado, la mayoría de las fuentes consultadas perciben como positivo el cambio, en tanto supone la eliminación de una unidad de gestión paralela y el fortalecimiento de la apropiación de las instituciones peruanas. No obstante, algunas de las personas entrevistadas consideran que no se valoraron adecuadamente las implicaciones que la gestión directa por parte de las instituciones peruanas suponía desde el punto de vista administrativo y burocrático y de las capacidades existentes en las instituciones peruanas. Se señala que el cambio ha venido acompañado por una gestión más ardua que ha llevado a retrasos e ineficacias en la ejecución de algunos proyectos. En comparación, las personas entrevistadas que conocieron el FONCHIP reconocen que éste contaba con una gestión más ágil, un equipo dedicado y recursos que posibilitaban que los proyectos no se paralizaran por la demora en la entrega de los fondos. Por otro lado, de acuerdo a la información recabada, durante el periodo de cierre del FONCHIP el equipo prestó asesoría y capacitación para las instituciones peruanas que iban a recibir subvenciones. Aun así, la percepción por parte de las instituciones consultadas es que la gestión de fondos por parte de la Administración Pública peruana implica unos procedimientos burocráticos y tiempos de tramitación excesivamente pesados que encarecen los costes de transacción y hacen que finalmente no compense la recepción directa de fondos, más aún cuando se trata de cuantías poco voluminosas. Así, diversas instituciones consultadas (MINAM, ITP, entre otras) han manifestado su preferencia por otro tipo de cooperación basada en contribuciones en especie y cooperación técnica que no venga acompañada por una gestión directa de recursos financieros.

En el otro extremo, el mecanismo de canasta de fondos utilizado para financiar las contribuciones a la Defensoría del Pueblo constituye la experiencia más destacable de ayuda programática y uso de sistemas nacionales en Perú por parte de la Cooperación Española. Esta modalidad, en funcionamiento desde 2006, se basa en la existencia de un programa comprensivo y un marco presupuestario y con un proceso formal de coordinación entre donantes y armonización de procedimientos. Así, el Comité Interinstitucional en el que participan todas aquellas fuentes cooperantes que aportan a la Canasta, la Defensoría del Pueblo y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), es el órgano de decisión de la Canasta. El Comité se reúne periódicamente con el propósito de aprobar los informes y planes operativos del Programa de acuerdo lo establecido en el manual de procedimientos, comunes y aceptados por todos los participantes. Todos los donantes están de acuerdo con un único informe de auditoría. La AECID ha participado directamente entre 2007 y 2016 junto con otros donantes (Suecia 2007-2010, Suiza 2006-2011, Canadá 2006-2017, Bélgica 2012-2013²⁰). A partir de 2013 la canasta de fondos ha servido como mecanismo de financiación para el Plan Estratégico institucional de la Defensoría 2011-2015. Las evaluaciones externas realizadas en 2008 y 2011 señalaron que la canasta de fondos favorecía "la simplificación de procesos en un entorno donde los costos de transacción eran altos debido a la administración de varios proyectos financiados por distintas fuentes de cooperación. Esta experiencia ha permitido un

¹⁹ Acta de la X Comisión Mixta Hispano Peruana de Cooperación 26 abril 2013

²⁰ La participación del Reino de Bélgica se realizó a través de una operación de cooperación delegada gestionada por la AECID.

ahorro de recursos tanto para la institución como para las agencias cooperantes". Está prevista la realización de una evaluación final en el segundo semestre de 2018.

De acuerdo con los datos de la APCI y las rondas de monitoreo de la Agenda de Busan, el uso de sistemas nacionales se ha deteriorado entre 2013 y 2015, pasando de 61 % al 49 % respecto al uso de los sistemas de ejecución presupuestaria y de adquisiciones, así como de los informes financieros y de auditoría. En el informe 2016 elaborado por la APCI sobre los compromisos de Busan, las Fuentes Cooperantes señalan que " la razón para el resultado negativo es que los sistemas nacionales aún presentan un cuadro de deficiencias como lentitud y complejidad"²¹. En el caso de España, los informes indican por el contrario, un incremento en el uso de los sistemas nacionales. Así, mientras que en el informe 2013 (que remite datos de 2011) se indica que "sólo una intervención utiliza procedimientos nacionales de ejecución presupuestaria, la contribución a la Canasta de Fondos de la Defensoría del Pueblo", en el informe de 2016 (con datos de 2014 y 2015) se señala que " con la extinción del Fondo de Cooperación Hispano-Peruano (FONCHIP), (...) la mayoría de recursos bilaterales de AECID pasan a entregarse directamente, mediante subvenciones dinerarias, a las contrapartes nacionales, quienes las ejecutan mayormente de acuerdo a los procedimientos del sector público peruano". No obstante, en línea con lo referido anteriormente, este último informe apunta igualmente que esta modalidad de gestión genera importantes problemas de ejecución, y a menudo son las mismas entidades peruanas las que solicitan que no se les transfieran los recursos directamente, apuntando a debilidades estructurales en los mismos sistemas administrativos nacionales.

En definitiva, se constata que durante el periodo ha habido una mejora en el uso de sistemas nacionales con la disolución del FONCHIP y la transferencia directa de recursos a las instituciones peruanas. Sin embargo, este cambio ha venido acompañado por mayores trabas administrativas a la hora de gestionar los fondos. En este sentido, el equipo evaluador considera que debería realizarse una lectura crítica de cómo aplicar los criterios de eficacia de la ayuda en función de las circunstancias específicas del país para asegurar que se avanza hacia la mejora de la eficacia de las actuaciones de la CE.

3.1.3 PREVISIBILIDAD DE LA AYUDA

P 1.3 ¿Ha representado el MAP una mejora en la previsibilidad de la ayuda de la cooperación española a Perú?

La previsibilidad de la ayuda mide la diferencia entre la financiación programada y la efectivamente desembolsada por los donantes. Se entiende que la planificación estratégica, la formulación de políticas y la prestación de servicios no pueden ser efectivas si no se sabe cómo se van a financiar. Además, la previsibilidad fortalece la apropiación nacional y el alineamiento con las prioridades de desarrollo. Por último, constituye un ejercicio de rendición de cuentas mutua y transparencia.

La valoración de la previsibilidad se basa en la revisión documental y las entrevistas llevadas a cabo. Una primera constatación es que el MAP 2013-2016 no cuenta con un marco presupuestario estimado. El capítulo 5 "Recursos" del documento MAP incluye una relación de recursos financieros disponibles en el momento de la formulación y una estimación de posibles recursos adicionales sin que se especifiquen en muchos casos cuantías o aproximaciones. Aun entendiendo el contexto de restricción presupuestaria que caracterizó el periodo de diseño del MAP y la dificultad de prever asignaciones presupuestarias respecto a algunos de los instrumentos de la AECID (subvenciones en concurrencia), hubiera sido deseable al menos

²¹ Informe Segunda Ronda de Monitoreo de los compromisos de Busan Perú 2015-2016, p.54

contar con una distribución porcentual de presupuesto por resultado de desarrollo, así como estimaciones respecto a los ejes transversales y los compromisos en materia de eficacia y de coherencia de políticas referidos en el capítulo 4 del documento.

En cualquier caso, en la medida en que, en la práctica, los recursos de la cooperación descentralizada a menudo quedan fuera del MAP, la previsibilidad se refiere principalmente a las aportaciones de la AECID que como se verá más adelante, en el caso de Perú, no es el mayor financiador de la AOD española.

Por todo ello, se considera que la previsibilidad a medio término (3-5 años) de la Cooperación Española es débil o nula y la previsibilidad anual es aceptable, aunque limitada a las intervenciones bilaterales financiadas por AECID.

3.1.4 ARMONIZACIÓN

P1.4 ¿En qué medida el MAP ha sido utilizado para guiar la implementación y el seguimiento de las intervenciones del conjunto de actores de la Cooperación Española en Perú?

P1.5 ¿Hasta qué punto los procesos activados por el diseño e implementación del MAP han contribuido a una mayor vinculación del sector privado español (empresas y fundaciones empresariales españolas) con la política de cooperación al desarrollo de España en Perú?

P1.6 ¿En qué medida el MAP ha contribuido a una mejor armonización de la cooperación española con otros cooperantes (bilaterales y multilaterales) en el país y, en particular, con la Unión Europea y otros EEMM?

El análisis sobre la armonización se aborda desde tres ángulos:

- i) El grado de utilidad del MAP para guiar la implementación y el seguimiento de las intervenciones del conjunto de actores de la Cooperación Española en Perú,
- ii) el nivel de coordinación y complementariedad con el sector privado y,
- iii) la armonización y división del trabajo con otros donantes. El análisis sobre este punto se recoge en la sección 3.2 sobre diálogo de políticas.

La armonización entre actores españoles se asienta principalmente en el Consejo de Coordinación de la Cooperación Española (CCCEP), que, bajo el liderazgo del Jefe de Misión, reúne a los diferentes representantes de la AGE en Perú a través de las Consejerías, la AECID, ONGD españolas, las fundaciones sindicales y el sector privado. Anteriormente también estaban integrados representantes acreditados de CCAA. La Secretaria Técnica es el equipo técnico de la OTC. Es el mecanismo de participación, coordinación y articulación de los actores de la CE y se reconoce su papel fundamental en la etapa de definición de la posición española en el proceso de diseño del MAP Perú. Durante la implementación del MAP, ha ejercido de órgano de seguimiento y rendición de cuentas, realizándose una reunión anual en la que se presentan los resultados del seguimiento del MAP.

Los actores entrevistados coinciden en considerar un valor añadido la existencia de una estructura que reúne a la diversidad de la CE. Los datos del cuestionario revelan que en conjunto, el 77% de los actores españoles que han respondido considera que el MAP ha sido útil o muy útil, tanto como guía estratégica para el diseño y la implementación de intervenciones, como para tener un mayor nivel de información sobre el trabajo de desarrollo en Perú.

En cuanto a la utilidad para fomentar la complementariedad y división de trabajo, según el cuestionario, es el aspecto peor valorado entre los actores de la CE, en el que el 46% lo ha considerado poco útil o nada útil. Algunos lamentan que en este periodo haya tenido un papel reducido, limitado al intercambio de información y legitimación del proceso de seguimiento

anual. En este sentido, echan en falta que se aproveche el CCCEP para una estimular una reflexión estratégica alrededor de una agenda de trabajo conjunto.

Respecto a la armonización con el sector privado, lo primero que hay que destacar es la pre disponibilidad tanto por los agentes "*tradicionales*" de la cooperación como por los del sector privado por encontrarse y explorar conjuntamente espacios de confluencia. El CCCEP es el espacio de encuentro más formal en este sentido.

En las entrevistas realizadas a las ONGD, OTC y la Cámara Oficial de Comercio de España en el Perú (de aquí en adelante, la Cámara), se percibe un punto en común que es el entendimiento de que cada uno puede aportar al desarrollo de Perú. Sin embargo, algunos señalan que existe una barrera, la de no encontrar un "lenguaje común", para avanzar de manera más productiva en la armonización.

Además del CCCEP, existen experiencias de colaboración con el sector privado en el marco del RD3 sobre infancia y RD6 sobre innovación. En el primer caso, se trata fundamentalmente de programas en el ámbito de la educación e infancia en el que a lo largo de los años diversas empresas españolas presentes en el país han financiado actividades, ya sea directamente o proveyendo financiación a ONGD. Sin embargo, la escasa información existente en las matrices de seguimiento²² muestra que no hay un registro sistemático y exhaustivo de estos programas. Así, en el informe 2014 se señala el aporte ese mismo año de material escolar de la empresa Santillana. Esta misma información se recoge en el informe 2015 pero no en los años sucesivos. Por otro lado, en 2016 se mencionan, la Fundación Mapfre, Inditex SJS, la Fundación SM y Fundación Telefónica. En los tres primeros casos las empresas actúan como financiadores de ONGD mientras que en el último son intervenciones directas con instituciones peruanas. El informe 2017 del RD3 de Infancia no incluye matriz de resultados ni información sobre intervenciones del sector privado. De acuerdo con la entrevista realizada con el punto focal del seguimiento de este resultado, las empresas privadas participan de manera irregular en las reuniones de seguimiento y resulta difícil acceder de manera sistemática a esta información porque a menudo no se tiene el contacto de la empresa o fundación. En el transcurso de esta evaluación se solicitó una entrevista a la Fundación Telefónica pero no se obtuvo respuesta a la solicitud.

En el ámbito del RD6 sobre innovación, se ha impulsado el acercamiento de la sociedad civil, el sector privado y la academia, siguiendo la línea de trabajo iniciada en periodos anteriores al MAP. A partir de 2008, se gestó en Perú la primera experiencia de Alianza Público Privada para el Desarrollo (APPD) de la Cooperación Española en la provincia de Acobamba con la participación de 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 Qapaq Ñan (alcaldías de Acobamba, Marcas, Caja Espiritu y Pomacocha). La evaluación intermedia de la APPD de Acobamba resalta la generación de vínculos de confianza entre los socios como uno de los resultados más tangibles de la APPD a la vez que destaca la dificultad de crear un enfoque integral de la intervención. En 2010 varios convenios aprobados incluían proyectos multiactor. Durante el periodo objeto de la evaluación, se ha continuado fomentando el emprendimiento a través del apoyo a MIPYMES, la innovación tecnológica a través del apoyo a Centros Tecnológicos y el papel de la empresa privada como actor de desarrollo a través de la convocatoria de innovación.

²² Los informes de seguimiento del MAP son cumulativos. En la matriz se registra lo realizado en años anteriores y el año en curso.

Puede decirse, por lo tanto, que existen esfuerzos innegables para integrar el sector privado en el trabajo de la cooperación, sin embargo no queda claro como se han aprovechado estas experiencias para extraer aprendizajes que puedan llevar a una armonización efectiva. Para ello, se debería reflexionar sobre lo que une y lo que separa a los distintos actores desde sus propias características, y construir agendas comunes que superen los intereses particulares de cada una de las partes. En este sentido, no existe una hoja de ruta clara respecto a qué esperan los actores "tradicionales" de desarrollo (AECID Perú, ONG, OSC peruana) del sector privado y vice versa. Por el contrario, da la impresión que bajo "participación del sector privado" se incluyen aspectos distintos. Por un lado, se trata de cómo integrar la contribución a los objetivos de desarrollo del sector privado español presente en el país en la línea de las alianzas incluyentes promovidas por la Agenda de Busan. Por otro, el sector privado como posible fuente de financiación (vía ONGD, fundaciones o RSE) o como impulsor de procesos innovadores (alianzas multiactor, innovación social etc.).

A modo de resumen, la existencia del CCCEP se valora positivamente por la mayoría de los entrevistados, aunque se echa en falta un papel más estratégico de esta estructura que supere el mero intercambio de información. Respecto a la experiencia con el sector privado, es necesaria mayor claridad sobre qué se espera de los distintos actores y cómo el sector privado puede aportar desde distintos roles, como actor directo de desarrollo y/o financiador.

3.1.5 RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA²³

P1.7. ¿Cómo ha sido la rendición mutua de cuentas?

El Capítulo 6 del documento MAP está dedicado a la rendición de cuentas y aprendizaje. De manera muy sucinta prevé una serie de mecanismos y espacios de coordinación para la rendición de cuentas y aprendizaje, algunos de ellos ya existentes y establecidos antes del MAP. Recoge en una tabla las distintas instancias de rendición de cuentas en tres niveles (global, estratégico y sectorial) y asigna compromisos a las mismas. Se analizan a continuación los más relevantes en este periodo.

El órgano de rendición mutua de cuentas respecto al MAP viene constituido por la Comisión Técnica Hispano Peruana (CTHP). Durante los primeros años del MAP, no hubo reuniones de la CTHP. Sólo a partir de enero de 2016, se pone en marcha con objeto de hacer más efectivo el seguimiento del MAP. Desde entonces, la CTHP se reúne periódicamente una vez al año para liderar el ejercicio anual de seguimiento.

Como se ha visto, el Consejo de Coordinación de la CE en Perú (CCCEP), existe desde 2005 y durante el periodo MAP ha ejercido principalmente de órgano de seguimiento y rendición de cuentas con la celebración anual de una reunión en la que se presentan los resultados del seguimiento del MAP.

Por las entrevistas realizadas tanto a las ONGD españolas, como a las consejerías de la Embajada, OTC y Cámara, existe de manera consensuada una buena valoración como estructura de coordinación e intercambio entre actores de la CE en Perú. Sin embargo, los datos del cuestionario matizan dicha información e indican que el 54% de los encuestados lo consideran una estructura poco eficaz para la coordinación y rendición de cuentas.

²³ La valoración sobre los mecanismos de seguimiento se ha realizado en la siguiente sección (GpRD) para facilitar su entendimiento. La sub- pregunta P.7. se ha adecuado convenientemente, acotándola a rendición de cuentas y transparencia.

Existen otros espacios en los que se promueve la rendición de cuentas. La participación en diversos grupos de coordinación (Grupo Agua, Grupo de Descentralización, MESAGEN, etc.) permite a la CE hacer difusión de los avances y progreso de sus actuaciones. El trabajo en el seno de estos espacios se analiza en el apartado sobre diálogo de políticas.

Un elemento clave de la rendición de cuentas es la transparencia, entendida como el conjunto de procedimientos que permiten la apertura y disponibilidad para toda la ciudadanía de información actualizada. En este sentido, destacan los esfuerzos realizados por parte de la OTC por recopilar, sistematizar y documentar procesos y actuaciones, abriendo sus mecanismos al conjunto de los actores que quieran participar. En el transcurso de esta evaluación se ha podido constatar el importante número y diversidad de documentos que sistematizan procesos e hitos de la AECID Perú (diseño de seguimiento del MAP, memorias de la OTC, disolución del FONCHIP, formulación del PAGCC, etc.), esfuerzo muy apreciable en una institución en la que la gestión de conocimiento sigue siendo una asignatura pendiente, tal y como reconocen los propios integrantes de la AECID.

La base de datos de la Cooperación Española en Perú (comúnmente llamada "Matrix") disponible en la web es un ejemplo de publicidad y difusión de información. La Matrix rescata información histórica de los proyectos ejecutados desde los años 90 y las intervenciones activas a través del ingreso en línea de las instituciones que tengan intervenciones de desarrollo en Perú. En el transcurso de la evaluación se ha conocido que se están realizando ajustes técnicos en la base de datos para mejorarla.

Del mismo modo, la página web de la OTC (www.aecid.pe) se mantiene actualizada e incluye la publicación de documentos estratégicos y de los informes anuales de seguimiento y las memorias anuales de la OTC. Estas últimas recogen información financiera de los gastos de la OTC durante el año.

3.1.6 SEGUIMIENTO Y GESTIÓN POR RESULTADOS

P1.8 ¿Hasta qué punto el MAP ha contribuido a la implementación de una Gestión por Resultados de Desarrollo por parte de los actores españoles de cooperación en Perú ¿El Marco de Resultados del MAP y sus Indicadores ha resultado útil para su seguimiento?

El documento MAP dedica poco espacio a definir cómo se realizará el seguimiento, mencionado casi de pasada a lo largo del documento y en el capítulo 6 de rendición de cuentas como una función de los distintos órganos descritos. Con todo, más allá de lo que mencione el documento de MAP, en la práctica se han dedicado esfuerzos considerables tanto al diseño del sistema de seguimiento como a su implementación.

3.1.6.1 Descripción del sistema de seguimiento

El primer año del MAP se diseñó un sistema de seguimiento tanto de los resultados de desarrollo como de resultados de gestión, acompañado de una serie de acciones de capacitación dirigidas a los actores de la CE.

Para ello, ya con la nueva metodología MAP 2013 se completó la matriz de resultados bajando un nivel en la cadena de resultados con la inclusión de Resultados intermedios (RI) e indicadores asociados, extraídos de los instrumentos de políticas públicas. En un esfuerzo adicional por tratar de concretar los aportes de la cooperación española a los resultados marcados, se definieron una serie de productos con indicadores bajo cada resultado. El grado de concreción de dichos productos varía considerablemente entre resultados y en la mayoría de los casos se

derivaron de las intervenciones que estaban activas en el momento de la definición de productos por lo que limitó la incorporación posterior de otras intervenciones.

Junto a esta Matriz de resultados de desarrollo se definió igualmente una Matriz de resultados de gestión orientada a medir los avances en materia de capacidades, instrumentos, procedimientos, diálogo con el país socio, medidas relevantes sobre la agenda de la eficacia y calidad, coherencia de políticas, complementariedad con actores de la CE, etc.

Además de diseñar éstas y otras herramientas (fichas y plantillas), el sistema de seguimiento preveía un proceso inclusivo fundamentado en la participación y responsabilidad de todos los actores involucrados, tanto de la CE como los socios nacionales implicados e interesados en este ejercicio, estructurado en tres niveles, tal y como muestra la Figura 1.

La gestión estratégica y la toma de decisiones se dejó a cargo de la Comisión Paritaria de Seguimiento al MAP formada por la Comisión Técnica Hispano-Peruana del MAP²⁴, ideada como el órgano encargado del seguimiento del MAP a partir de la Comisión denominada igual que diseñó el MAP. El CTHP está integrado por los diferentes actores de la Cooperación Española presentes en el Perú (la AECID, las Consejerías de la Embajada de España, las ONGD españolas con sede en el Perú y la Cámara) y por la parte peruana la integran la APCI, el Ministerio de RREE, el Acuerdo Nacional, el CEPLAN, la ANGR, la CONFIEP, la ANC y la MCLCP.

Como ya se detectó durante la revisión intermedia, durante los primeros años del MAP, no hubo reuniones de la CTHP debido fundamentalmente a la falta de liderazgo por parte de la APCI. Sólo a partir de enero de 2016, la CTHP se reúne periódicamente una vez al año para liderar el ejercicio anual de seguimiento, si bien con una elevada rotación por parte de las instituciones gubernamentales.

Gráfico 1: Estructura de la Comisión Paritaria



Fuente: AECID PERÚ

A nivel intermedio, se encuentra el Consejo de Coordinación de la CE en Perú (CCCEP). La gestión operativa del seguimiento corresponde a la OTC, quien se encarga de lanzar el ejercicio cada año, diseñar herramientas, convocar a los grupos de trabajo, organizar las reuniones anuales y elaborar el informe anual. Por último, desde 2014 comenzaron a funcionar los Grupos

²⁴ En algunos documentos aparece como Comité Paritario de Seguimiento. Este no debe confundirse con el Comité Paritario de Seguimiento y Evaluación del Programa Hispano Peruano de Cooperación, encargado del seguimiento de la Comisión Mixta.

de Trabajo de Seguimiento al MAP, uno por cada RD, coordinados por la AECID Perú. Respecto a estos grupos, el 68% de los actores españoles encuestados los valoran como muy o bastante eficaces.

La implementación del sistema de seguimiento se inició en 2014, y desde entonces se ha venido realizando anualmente. A iniciativa de la OTC, se convocan reuniones de los grupos de seguimiento, se coordina la actualización de la matrices de seguimiento de cada Resultado de Desarrollo y se envían y recopilan cuestionarios para abordar i) el contexto y política pública, ii) los avances en los indicadores del RD y RI, iii) la estrategia, intervenciones y contribución de la Cooperación Española y iv) las expectativas de los distintos actores. Una reunión anual de seguimiento por cada resultado de desarrollo permite a las todas entidades involucradas realizar una puesta en común y consolidar los avances del año. Finalmente, el informe anual de seguimiento del MAP se presenta al CCCEP y a la CTHP y se publica. Todos los informes están disponibles en la página web de la OTC. El proceso suele durar aproximadamente 3 meses.

3.1.6.2 Valoración del funcionamiento del sistema de seguimiento

En líneas generales, el conjunto de actores consultados valora como constructivo el esfuerzo de seguimiento que se ha venido realizando. Se valora positivo por ejemplo que, a lo largo de los años, se hayan ido incorporando nuevos miembros (en un primer momento solo fueron actores españoles).

Asimismo, hay una alta consideración por las reuniones anuales de seguimiento, en las que alrededor de un RD, diferentes actores, peruanos y españoles, del sector público, la sociedad civil, el ámbito empresarial, organismos internacionales y de la cooperación internacional en Perú, realizan conjuntamente un diagnóstico de coyuntura de los principales acontecimientos que han marcado el sector correspondiente en el año. Este es sin duda el aspecto del seguimiento mejor valorado.

Aunque varía de grupo en grupo y de año en año, en términos generales, se destaca la riqueza y el contenido de las discusiones y la oportunidad de conocer de primera mano la reflexión que hacen otros actores sobre lo que ocurre en el sector de intervención. En palabras de algunos de los participantes del taller realizado durante el trabajo de campo *"ha permitido tener un espacio "seguro" donde expresar las opiniones con libertad"*. Sirve también según los entrevistados para conocer qué hacen otros actores, conocer las tendencias de la cooperación y compartir experiencias. Por supuesto, las apreciaciones son matizables según los actores. Los participantes del Sector privado, si bien aprecian la dinámica del proceso, se sienten espectadores y aún no ven bien cómo encajar. Algunas instituciones peruanas echan en falta una agenda de discusión centrada más sobre el diálogo y menos sobre las intervenciones específicas.

Un comentario que se repite es que no hay un espacio donde todos los resultados dialoguen. Las reuniones se organizan por resultados y se acaba teniendo una visión compartimentada, que no favorece la retroalimentación entre áreas de trabajo en las que potencialmente se podrían generar sinergias. Esto, unido a que, aunque se diseñó el primer año, no se ha realizado el seguimiento de los resultados de gestión, resulta en que no hay una visión del seguimiento del MAP en su conjunto. Dicho esto, los informes de seguimiento publicados sí presentan avances sobre cinco componentes fundamentales del MAP: contexto, resultados, eficacia y calidad, gestión y enfoques transversales.

Por el contrario, el aspecto más criticado se refiere a la matriz de seguimiento ya que la mayoría de los actores perciben que, en la práctica, no ha resultado una herramienta útil ni para reflejar contribución a RD ni todo el trabajo realizado. Esto ha generado desgaste y frustración entre los participantes, particularmente entre las ONGD involucradas en el RD3 sobre infancia para las que se ha visto más como un ejercicio "para cumplir el expediente". Relacionado con esto,

algunos de los entrevistados lamentan el foco excesivo en reportar sobre resultados e indicadores cuantitativos y apelan a la necesidad de ver el desarrollo como un proceso.

El objetivo de la presente evaluación no ha sido centrarse en el diseño del MAP, ya que este trabajo se desarrolló en la evaluación intermedia. Pero es necesario abordarlo brevemente para contextualizar el sistema de seguimiento y evaluación. Las matrices de cada resultado han sido la base sobre la que organizar el sistema y éstas no tienen una coherencia interna adecuada, no existe una clara vinculación entre los distintos niveles (RD, RDI y productos), el salto entre cada ellos es muy grande, y además no se explican las condiciones (supuestos) que se tienen que cumplir para que exista una relación exitosa entre los distintos niveles. En definitiva, no existe una base sólida en términos de planificación sobre la que asentar el sistema de seguimiento y evaluación.

Desde el inicio, tal y como se recoge en los informes cada año y en la evaluación intermedia, se detectó la imposibilidad de reportar avances en indicadores que no se miden, y la inoperatividad para vincular lo que se hace con los resultados a los que en principio aportan las intervenciones. La evaluación intermedia formuló recomendaciones para remediar esta limitación, pero en la respuesta de gestión se decidió que se tomarían en consideración de cara al siguiente MAP²⁵. En cualquier caso, en opinión del equipo evaluador, el hecho de que haya consenso año tras año sobre esta debilidad y que no se haya podido encontrar fórmulas para remediarlo de manera ágil, refleja una falencia del MAP para ser un instrumento vivo de gestión.

En esta línea se sitúa la última constatación respecto al sistema de seguimiento: no ha servido como proceso que favorezca la gestión por resultados. Los informes de seguimiento reflejan el esfuerzo por realizar un diagnóstico conjunto y extraer aprendizajes y lecciones. Sin embargo, no se utilizan como insumo para la toma de decisiones ni para la adopción de medidas correctoras de limitaciones observadas de año en año.

En definitiva, se constata que se ha asentado una dinámica de seguimiento del MAP con un buen nivel de participación y cuyas reuniones se han convertido en citas anuales de referencia para la gran mayoría de los actores. Sin embargo, el seguimiento no debería ser un trámite que cumplir sino una herramienta para la gestión que arroje información relevante para orientar la toma de decisiones sobre ajustes necesarios o medidas correctoras. En este sentido, se concluye que no ha servido para la toma de decisiones y por tanto existe margen de mejora del sistema y de las herramientas de seguimiento.

3.2. ¿HASTA QUÉ PUNTO EL MAP HA CONTRIBUIDO AL DESARROLLO DE UN DIÁLOGO DE POLÍTICAS ESTRATÉGICO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN PERÚ?

El diálogo de políticas se establece a distintos niveles desde el nacional al sectorial a través de la participación en distintos espacios de coordinación, intercambio y comunicación con una amplia variedad de actores. En estos espacios coinciden a menudo las funciones de seguimiento, rendición de cuentas y diálogo de políticas. Tomando como referencia la Guía de Recursos para el Diálogo de Políticas en el sector salud de la AECID (2016), se pueden clasificar los tipos de grupo y proceso de diálogo en los que ha participado la CE de la siguiente manera:

²⁵ La justificación esgrimida por la OTC es que cuando se realizó la evaluación intermedia (2015) en principio sólo quedaba un año de ejecución del MAP, que luego se amplió un año más.

(i) Diálogo entre el nivel superior del gobierno y de los donantes para el establecimiento de objetivos comunes para el uso eficaz y eficiente de los recursos de la Cooperación Internacional, en el marco de las prioridades nacionales y compromisos internacionales de desarrollo. Este es el caso del Foro de Cooperantes que constituye el espacio de análisis y diálogo permanente entre el Estado Peruano y representantes de las delegaciones diplomáticas acreditadas, así como la Delegación de la Unión Europea y organizaciones internacionales que brindan Ayuda Oficial al Desarrollo.

A nivel bilateral, además en el caso de España, se encuentra la Comisión Mixta y el Comité Paritario de Seguimiento y Evaluación del Programa Hispano Peruano de Cooperación, encargado del seguimiento de la Comisión Mixta. Puede enmarcarse aquí también la Comisión Técnica Hispano Peruana (CTHP), órgano de seguimiento y rendición de cuentas respecto al MAP.

(ii) Diálogo en grupos temáticos y/o sectoriales de donantes: como la MESAGEN, el grupo de Derechos Humanos (DDHH), la Mesa Verde, la Red Humanitaria, la Mesa de Coordinación de las Finanzas Públicas, el Grupo Agua, Grupo Salud, o el Grupo Temático Sectorial de Estadística, en los que se abordan análisis conjuntos de la coyuntura nacional, el intercambio de información, así como marcos estratégicos para la realización de acciones coordinadas de la cooperación

(iii) Diálogo entre los distintos donantes entorno a la forma en que el apoyo debe ser estructurado y oportunidades de división de trabajo: el grupo de Encargados de Cooperación de la UE, Grupo de trabajo ad-hoc sobre la sociedad civil

(iv) Diálogo dentro de la Cooperación Española: Reuniones semanales de coordinación de la Embajada, CCCEP, Foro de ONGD

Según lo recogido en los informes de seguimiento del MAP y las entrevistas la participación más activa se ha realizado en la MESAGEN, el subgrupo de Democracia y Derechos Humanos (DDHH), la Mesa Verde, el Grupo Agua, y el Grupo de Descentralización y Modernización del Estado. La AECID asumió a inicios de 2014 la coordinación del Grupo de Descentralización y Modernización del Estado de la Cooperación Internacional (de la que sigue encargándose hasta la fecha) así como de la MESAGEN (hasta julio de 2016). Además, en 2014 se conformó a nivel de los estados miembros de la UE, el Grupo de Trabajo sobre Sociedad Civil, encargada de formular y comenzar a implementar la Hoja de Ruta de la UE para el compromiso con la Sociedad Civil, y la Task Force para la celebración de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 20).

3.2.1 ¿EN QUÉ SE HA SUSTENTADO EL DIÁLOGO?

P2.1 ¿Qué tipo de diálogo de políticas entre los actores de la cooperación española y la administración pública peruana ha existido?

Puede afirmarse que el diálogo de políticas se ha sustentado principalmente en una alta interacción directa con los responsables públicos y otros actores internacionales, acompañando procesos y estableciendo relaciones de confianza, y de continuidad para promover cambios o políticas de desarrollo. Según los datos del cuestionario, el 74% de los participantes de instituciones

y organizaciones españolas afirma tener interacción directa con responsables públicos. Hay que diferenciar entre la interacción en el marco de intervenciones concretas relacionada con el diseño, ejecución y seguimiento de las actividades propias del proyecto y una interacción estratégica vinculada a políticas, planes y objetivos de ámbito nacional, al cumplimiento de compromisos internacionales o bien a procesos de evaluación, programación y coordinación de políticas sectoriales y modalidades de financiación. Este último es un diálogo protagonizado por la AECID más que por otros actores de la CE. Por otro lado, está estrechamente relacionado con

la existencia de programa bilateral y de grupos de coordinación de donantes estables. Así, por ejemplo, la existencia de programas bilaterales en el ámbito de derechos humanos o de agua y saneamiento ha favorecido un rol activo y un posicionamiento reconocido tanto en el Subgrupo de derechos humanos como en el Grupo Agua. Cabe puntualizar, sin embargo, que, aunque la existencia de cartera viva es importante en términos de capacidad de interlocución, el volumen de fondos manejados no lo es tanto. Es más, en algunos casos, no parece ser imprescindible tal y como lo demuestra el hecho de que la AECID lidere el grupo de Descentralización sin que haya un proyecto bilateral específico en esta materia.

El diálogo también ha venido respaldado por estudios e investigaciones que ayudan a suministrar y difundir conocimientos, así como campañas públicas para aportar elementos al diálogo. En este sentido, 60% de los actores españoles encuestados señala haber realizado algún tipo de estudio o investigación en apoyo a las políticas de desarrollo nacionales o locales. Entre ellos destacan estudios e investigaciones en materia de género, estudios sobre mujer y conflictos medioambientales, estudios cualitativos sobre accesibilidad y discapacidad en el marco de las políticas públicas en discapacidad, etc. Respecto a la elaboración de campañas,

57% de los encuestados indica haber llevado a cabo campañas y/o mensajes públicos que pretendan promover el debate político o influir en un gran número de personas sobre un tema de desarrollo. A modo de ejemplo, en el marco del convenio ejecutado por CESAL, se realizó una campaña de educación ambiental y cambio climático en Ucayali

El diálogo de políticas se ha apoyado en:

1. Alta interacción directa con los responsables públicos y otros actores internacionales
2. Realización de estudios e investigaciones para suministrar y difundir conocimientos
3. Campañas públicas

dirigida principalmente a familias de comunidades nativas, en varios idiomas entre ellos el Shipibo. De nuevo, destacan igualmente las campañas realizadas en el marco del trabajo con la MESAGEN y en temáticas relacionadas con la lucha contra la violencia de género. La CE ha participado también en otras acciones públicas como la campaña "Pon de tu parte" para la movilización ciudadana en el marco de la organización de la COP 20. No se han podido encontrar datos sobre el seguimiento o impacto de estas campañas.

Por lo general, de las entrevistas y el cuestionario se deriva que los estudios e investigaciones están más vinculados a actividades específicas en el marco las intervenciones concretas.

3.2.2 ¿PARA QUÉ HA SERVIDO EL DIÁLOGO?

P 2.2 ¿Cuáles han sido los resultados del diálogo de políticas?

El trabajo realizado junto con los decisores públicos peruanos y otros actores relevantes ha permitido promover cambios normativos y favorecer el reconocimiento de grupos específicos. En este sentido, destaca, por ejemplo la elaboración y la aprobación del

Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) en 2017 con la inclusión en el mismo de los derechos de los y las defensoras medioambientales, derechos sexuales y reproductivos, la incorporación del colectivo LGTBI como titulares de derechos, y la asistencia jurídica sobre el cambio de nombre a la comunidad transexual, entre otros logros. Si bien, según algunas de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas aún quedan aspectos mejorables dentro del Plan como el reconocimiento de mujeres víctimas de violencia sexual durante el conflicto armado interno o el tratamiento dado a las víctimas de esterilizaciones forzadas, se reconoce que el PNDH es un avance positivo respecto al plan anterior PNDH (2014-2017). Las entrevistas también señalan el papel fundamental de la AECID, no sólo a través de la financiación de los programas ejecutados por ONGD, sino directamente ante el Ministerio de Justicia, institución

líder, para promover un proceso participativo de elaboración de dicho Plan así como de asegurar que el proceso continuara después del cambio de dirección dentro del Ministerio en 2017.

Del mismo modo, las fuentes consultadas resaltan el apoyo sostenido de la cooperación internacional y de la MESAGEN en el ámbito de las políticas de igualdad y sobre violencia de género. Se destaca la apuesta de la AECID por el fortalecimiento institucional del Ministerio de la Mujer (iniciada desde hace tiempo, antes del MAP) y por tender puentes con la sociedad civil para dar voz a sus demandas, posibilitando a través de la financiación (vía programas ejecutados por ONGD) de estudios, diagnósticos y líneas de base, la elaboración de propuestas técnicas para la formulación del PNVG.

Además, el trabajo de la AECID se traduce en el acompañamiento de procesos, promoviendo su dimensión participativa, así como su potencial para dar voz a colectivos específicos como se ha visto en el caso del PNDH y como ocurrió igualmente en el proceso de elaboración del PNVG. A título de ejemplo, se valora que a través del Convenio "*Fortalecimiento de la institucionalidad democrática y vigencia de derechos y libertades (14-CO1-192)*"²⁶ se facilitara un proceso de consulta extenso que permitió ampliar la participación de colectivos específicos como organizaciones de base, defensoras, inclusión de mujeres indígenas y campesinas en el diseño del PNVG, ampliándola a organizaciones más allá de las habituales y superando la propensión a realizar planes "de gabinete". De manera similar, la elaboración del Plan de Acción de Género y Cambio Climático se caracterizó por un amplio proceso de consultas, talleres y validación de propuestas en el que la AECID promovió la participación de la sociedad civil junto con actores del Estado, auspiciando el primer taller sobre género y cambio climático en el sector gubernamental. La publicación sobre la formulación del PAGCC señala: "elaborar el PAGCC-Perú ha significado darles voz a los actores sociales que a veces no son consultados de forma directa en procesos que implican la toma de decisiones que afectan directamente en su desarrollo" (sic)²⁷.

El trabajo en el marco del programa de pueblos indígenas con el Viceministerio de Interculturalidad en apoyo al Grupo de Trabajo de Políticas indígenas (GTPI) constituye otro ejemplo de apoyo al reconocimiento de grupos vulnerables facilitando espacios de encuentro e intercambio entre actores que no dialogan naturalmente. Una de las fuentes

Para qué ha servido el diálogo de políticas, en breve:

1. Promover cambios normativos y favorecer el reconocimiento de grupos específicos
2. Acompañar procesos, impulsando su dimensión participativa, así como su potencial para dar voz a colectivos específicos
3. Cumplir compromisos políticos y visibilizar, incorporar o mantener temas en la agenda política
4. Poner el foco de atención sobre aspectos clave
5. Impulsar la coordinación y la eficacia de la ayuda entre los demás actores de la cooperación internacional

consultadas resalta: "*en experiencias de diálogo como ésta, todo actor que está presente y no deja que la conversación se diluya ayuda en la construcción. En momentos de tensión, resulta imprescindible el respaldo para no perder los logros alcanzados*". En este sentido, se valora el papel de la AECID en posibilitar espacios no institucionales que permiten intercambios y el conocimiento entre las partes en ambientes más informales que fomentan la cercanía como las

²⁶ Convenio gestionado por Entrepueblos y AIETI con ejecución de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la organización DEMUS, y la organización Flora Tristán.

²⁷ *Una misma mirada a partir de muchas voces. Proceso de elaboración del Plan de Acción de Género y Cambio Climático del Perú*. Ministerio del Ambiente. Junio 2016

reuniones de seguimiento del MAP donde han participado tanto la parte institucional como representantes de organizaciones indígenas o los encuentros internacionales sobre el derecho a la consulta previa organizados en 2013 y 2014 en el Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena de Indias que permitió sentar alrededor de la mesa a las instituciones, organizaciones indígenas y representantes del mundo empresarial.

Asimismo, el diálogo mantenido ha incidido en el cumplimiento de compromisos políticos y ha logrado visibilizar, incorporar o mantener temas en la agenda política. Uno de los aspectos resaltados de manera unánime es que el hecho de que exista un respaldo de la cooperación internacional permite que se mantengan en la agenda temas trascendentales en un contexto de frecuentes cambios institucionales y políticos. El ITP recalca por ejemplo cómo tener programas financiados por la cooperación internacional ha permitido amortiguar la inestabilidad generada por los cambios ministeriales y de liderazgo y mantener líneas de trabajo con los CITES. En el seno del subgrupo de Derechos Humanos se ha realizado un trabajo intenso para la promoción del enfoque basado en derechos, impulsando la elaboración de la Guía para aplicar el enfoque basado en derechos humanos (EBDH) en las políticas públicas, así como asegurando que problemáticas sensibles como los relacionados con el post-conflicto armado interno, la memoria, desaparecidos y reparaciones o las víctimas de esterilizaciones forzadas se mantengan en la agenda.

En la misma línea de enfoque en derechos, destaca el trabajo realizado por AECID Perú en poner el foco de atención sobre el acceso al agua potable y saneamiento como un derecho humano tanto a través de la ejecución de proyectos financiados por el FCAS como a través de su participación activa en el Grupo Agua. En entrevista, otros representantes de organizaciones participantes en el Grupo Agua resaltan el liderazgo activo ejercido por la AECID en poner sobre la mesa de diálogo con el Ministerio de Vivienda el acceso universal a servicios de agua y saneamiento como un derecho humano. Un resultado es la inclusión de sesiones específicas dentro de la celebración de la IV Conferencia Latinoamericana sobre Agua y Saneamiento (Latinosan) en marzo de 2016. Asimismo, la AECID, ha venido apoyando la aplicación del Convenio 169 a través del Programa de Pueblos Indígenas.

La percepción de "alumno aplicado" respecto a la agenda de eficacia mencionada en el capítulo anterior se fundamenta también en los esfuerzos por impulsar la eficacia de la ayuda entre los demás actores de la cooperación internacional. Más concretamente se ha manifestado en el apoyo prestado a la APCI para la realización de las dos rondas de monitoreo de los compromisos de Busan en 2013 y 2016. La AECID no sólo asumió el papel de punto focal para las cooperaciones bilaterales, sino que prestó una asistencia directa por parte del personal de la OTC para alentar una reflexión conjunta sobre conceptos y como llevarlos a la práctica. Así, se facilitaron espacios de debate, aportando conocimientos técnicos y profundizando sobre aspectos novedosos de la agenda de eficacia como los indicadores sobre género y empresas. Participó en la difusión de la Agenda de la Eficacia y de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) a nivel nacional, tanto a las instituciones públicas de nivel central, sociedad civil, organismos no gubernamentales, académicos, y empresas privadas como a las propias fuentes cooperantes que trabajan en el Perú (bilaterales y multilaterales), generando nuevas prácticas de trabajo en otras cooperaciones con la incorporación de donantes no tradicionales como Corea en la ronda de monitoreo.

Por último, España es visto como un aliado confiable, constructivo y consistente, según lo manifestado por las partes nacionales e internacionales consultadas durante el trabajo de campo. Se percibe a la Cooperación Española como un socio cercano y accesible que ejerce un liderazgo efectivo, facilitando espacios de diálogo, puesta en común y negociación, sin imponer agenda.

En el transcurso de la evaluación se han mantenido interesantes debates en torno a cómo de estructurado es el diálogo y hasta qué punto se vincula con una agenda estratégica predeterminada y compartida que permita darle notoriedad, coherencia y consistencia respecto al actuar de la cooperación. En este sentido, es cierto que queda aún margen en la CE para conceptualizar y llevar a cabo un diálogo político estructurado a imagen y semejanza del que se realiza por la UE, que permita monitorear el avance en términos de resultados.

Por eso mismo, se considera importante poner de relieve el trabajo que se hace en Perú, no sólo por una cuestión de visibilidad sino también por ser lo que da contenido al concepto de "cooperación diferenciada" en un contexto de país de renta media, tal y como opina la mayoría de los actores consultados. El diálogo de políticas estructurado constituye el núcleo de esta cooperación y su eficacia depende de la disponibilidad de instrumentos y herramientas ágiles.

3.3. ¿EN QUÉ MEDIDA EL MAP HA SIDO GESTIONADO DE FORMA ESTRATÉGICA Y EFICIENTE?

En este capítulo se analiza en qué medida la estrategia de la CE reflejada en el MAP ha venido respaldada por mecanismos, procesos, recursos e instrumentos suficientes y necesarios para una implementación efectiva del MAP que permita alcanzar los objetivos marcados.

3.3.1 GRADO DE ADAPTACIÓN AL CONTEXTO

P 3.1 ¿En qué medida el MAP ha mostrado capacidad de adecuarse a los cambios de contexto en Perú y España y a la propia evolución del sistema de cooperación internacional en este período?

Como se recoge en diversos apartados a lo largo de este informe, hay elementos que indican que en su diseño el MAP responde a cambios en el contexto, como por ejemplo, la disolución del FONCHIP, el uso de sistemas nacionales y la apuesta por la agenda de eficacia. Del mismo modo, el fomento de instrumentos de cooperación técnica como el COOTEC constituye una respuesta adaptada al tipo de apoyo que demandan las

instituciones peruanas, aunque su peso medido en volumen de fondos es aún pequeño. Asimismo, los esfuerzos invertidos en el diálogo de políticas y la coordinación de actores dan cuenta de un enfoque de cooperación más cualitativo de acuerdo a las necesidades de un país de renta media. Dicho esto, no parece que durante su implementación, el MAP se haya adaptado en función de las necesidades. Por ejemplo, aunque desde su inicio se detectó la imposibilidad de medir algunos indicadores, año tras año se constatan las deficiencias de la matriz de resultados sin que se haya conseguido un sistema alternativo de medición. En este sentido, varios entrevistados han reconocido la escasa utilidad de las matrices de seguimiento y su cumplimiento como un trámite. Como se ha mencionado anteriormente, el sistema de seguimiento no ha generado una toma de decisiones basada en las constataciones derivadas de los ejercicios anuales, con lo que la capacidad de adecuarse a los cambios de contexto han sido limitadas.

3.3.2 RECURSOS E INSTRUMENTOS DEL MAP

P 3.2 ¿Hasta qué punto las intervenciones de AECID (y el resto de la AGE) en este período con sus distintos instrumentos y modalidades han sido consistentes con el Marco de Resultados del MAP y sus Indicadores?

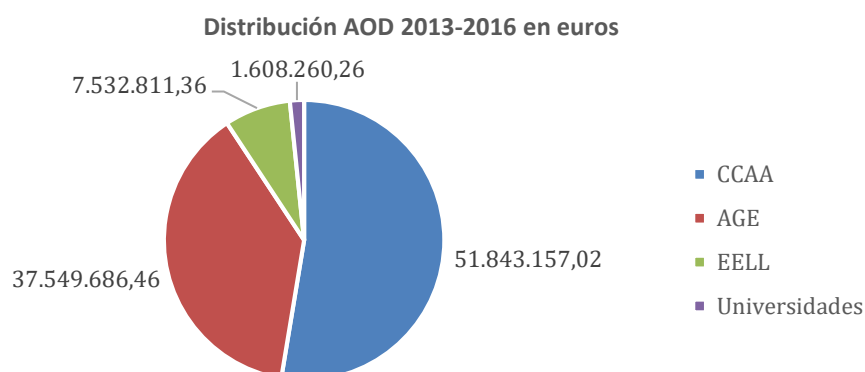
P 3.3 ¿Ha existido una eficiente vinculación entre el Marco de Resultados del MAP y los recursos disponibles/asignados a los mismos?

Para este análisis, se ha considerado relevante conocer el panorama del conjunto de la AOD española en el periodo y compararlo con lo que de acuerdo con la OTC hemos denominado "cartera viva", es decir el conjunto de intervenciones que durante el periodo 2013-2017 ha constituido el núcleo del trabajo en el punto de mira de la OTC. El análisis detallado de la Ayuda Oficial al Desarrollo desembolsada por España a Perú entre 2013 y 2016²⁸ está recogido en el Anexo 2 mientras que la lista completa de las intervenciones de la cartera viva 2013-2017 proporcionada por la OTC se encuentra en Anexo 3.

3.3.2.1 Análisis AOD vs. Cartera viva

Entre 2013 y 2016, España desembolsó 98,5 millones de Euros en concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en Perú. De este total, 37% fue aportado por la Administración General del Estado (AGE) y 62% por la Cooperación Descentralizada en la que destacan dos CCAA, País Vasco y Junta de Andalucía, que conjuntamente aportaron 43% de toda la AOD durante el periodo.

Gráfico 2: AOD bruta 2013-2016 según financiadores



Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@od

Además, la mayor parte de la AOD se canalizó a través de las ONGD españolas (70.3 millones de euros). Las instituciones públicas peruanas son el segundo canal más importante (21.8 millones de euros), muy por debajo de las ONGD españolas.

En comparación, considerando únicamente la cartera viva, el volumen de fondos manejados entre 2013 y 2017 se eleva a un poco más de 60,5 Millones de euros, pero es importante tener en cuenta que ésta cifra incluye 12 convenios de ONGD aprobados en 2010 (antes del MAP), por un valor total de 28 Millones euros. Es decir, el paquete de intervenciones en el que se concentra el trabajo principal de la OTC abarca como máximo el 50% de toda la AOD desembolsada en el periodo, teniendo en cuenta los 12 convenios pre-MAP.

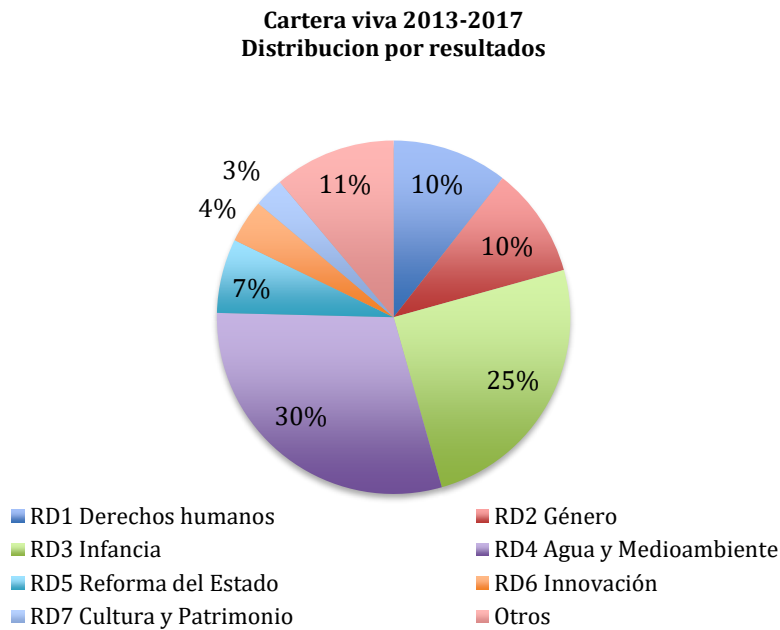
Una primera observación por lo tanto es que en la práctica un volumen importante de recursos, intervenciones y actores quedan fuera del alcance de la Oficina Técnica de Cooperación en Perú,

²⁸ Los datos oficiales correspondientes al año 2017 no están disponibles en el momento de redactar el informe

principal interlocutor responsable de las acciones de gestión, coordinación y seguimiento del MAP.

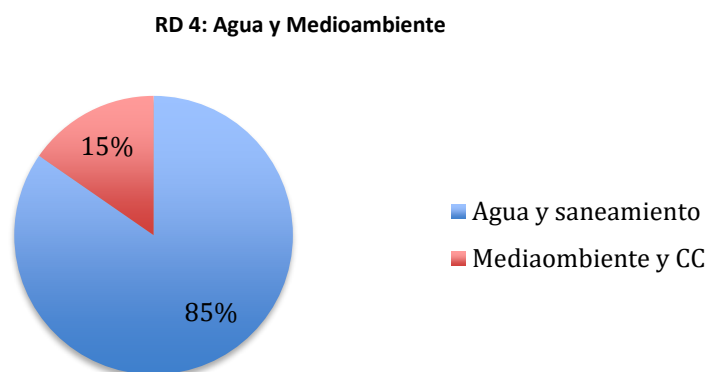
El gráfico 2 muestra cómo se ha distribuido la cartera viva respecto a los resultados del MAP. Destaca claramente el RD4 Agua y Medioambiente como el que mayor volumen de fondos ha concentrado, coincidiendo con lo que arrojan los datos AOD. El RD3 sobre infancia es el segundo resultado que ha recibido más fondos, seguido con igual volumen por RD1 sobre derechos humanos y RD2 sobre género.

Gráfico 3: Cartera Viva 2013-2017 según RD



Es importante destacar que bajo el RD4 Agua y Medioambiente se integran dos temáticas diferentes como son la prevención, protección y recuperación del medioambiente y aprovechamiento de los recursos naturales y los proyectos de agua y saneamiento. Así, si diferenciamos entre estos dos ámbitos de trabajo, se observa que el 85% de los fondos de la cartera viva en este resultado corresponden a dos intervenciones financiados por el FCAS (Gráfico 3)

Gráfico 4: Distribución fondos en RD 4: Agua y Medioambiente



Por lo tanto, corregida esa distorsión, la cartera de intervenciones de RD3 Infancia, cobraría mayor relevancia comparativamente, siendo el sector al que más fondos se destina, a pesar de ser el resultado en el que la AECID inicialmente no quería priorizar.

Como se ha mencionado anteriormente, el documento MAP no indica una estimación de cómo se prevé asignar los recursos por resultados por lo que no es posible realizar una comparación entre el antes y el después. No obstante, la distribución de recursos de la cartera viva demuestra que los recursos asignados no siempre se corresponden con los intereses estratégicos manifestados. Así, por ejemplo a pesar de no ser un sector en el que la AECID quería involucrarse, el grueso de su cartera viva se sitúa bajo RD3 Infancia. El RD 4 Agua y Medioambiente cuenta con una distribución muy dispar marcada por un volumen de fondos considerable aportado por el FCAS en su componente agua. Como se analiza más adelante, esto ha permitido tener una voz importante en materia de agua a pesar de que las intervenciones bilaterales hayan sufrido importantes problemas de ejecución. Por otro lado, aunque el RD7 cultura y Patrimonio es el que menos recursos representa (3%), según los datos sobre ventaja comparativa, es uno de los sectores con los que más claramente se asocia a la CE. Del mismo modo, tal y como se desarrolla más adelante, con recursos moderados se han alcanzado resultados destacables entorno a los RD1 sobre derechos humanos, RD2 sobre género y RD5 sobre reforma del Estado.

En síntesis, aunque el MAP pretende ser el marco de toda la CE, en la práctica, lo que conforma el trabajo de la OTC, principal interlocutor y responsable de la gestión y seguimiento del MAP, abarca como mucho la mitad de la AOD desembolsada en el periodo. Quedan fuera de su punto de mira los fondos de la cooperación descentralizada, de mayor volumen. La distribución de los recursos de la cartera viva por resultados de desarrollo muestra que no hay una correspondencia directa entre el volumen de fondos y los intereses estratégicos manifestados.

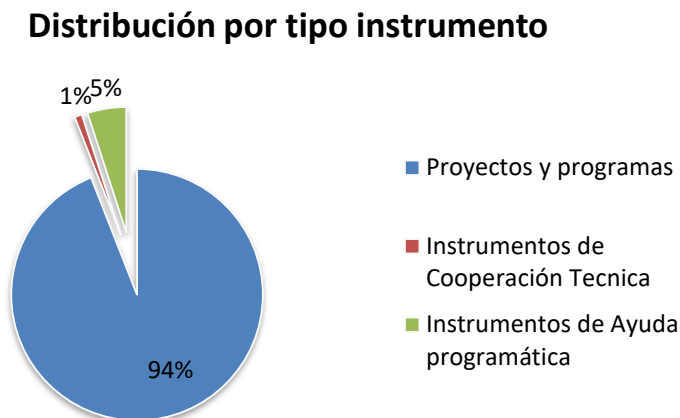
3.3.2.2 Instrumentos: en busca de una cooperación más adaptada

Un elemento importante a tener en cuenta cuando se analiza la gestión estratégica es estudiar la articulación entre las modalidades e instrumentos utilizados y los resultados que se quiere alcanzar.

Como se ha visto, el periodo MAP se ha caracterizado por un cambio importante en el modo de gestión de la cooperación. La disolución del FONCHIP ha dado paso a financiar las nuevas intervenciones con socios de la administración pública peruana mediante subvenciones directamente gestionadas y ejecutadas por los socios nacionales.

Siguiendo la clasificación de la guía de modalidades e instrumentos de la CE, la distribución de la "cartera viva" por instrumentos indica que el tipo de instrumento más utilizado para la implementación del MAP es el de programas y proyectos (94% de los recursos) frente a la ayuda programática (5%) y la cooperación técnica (1%). Los datos AOD arrojan porcentajes similares.

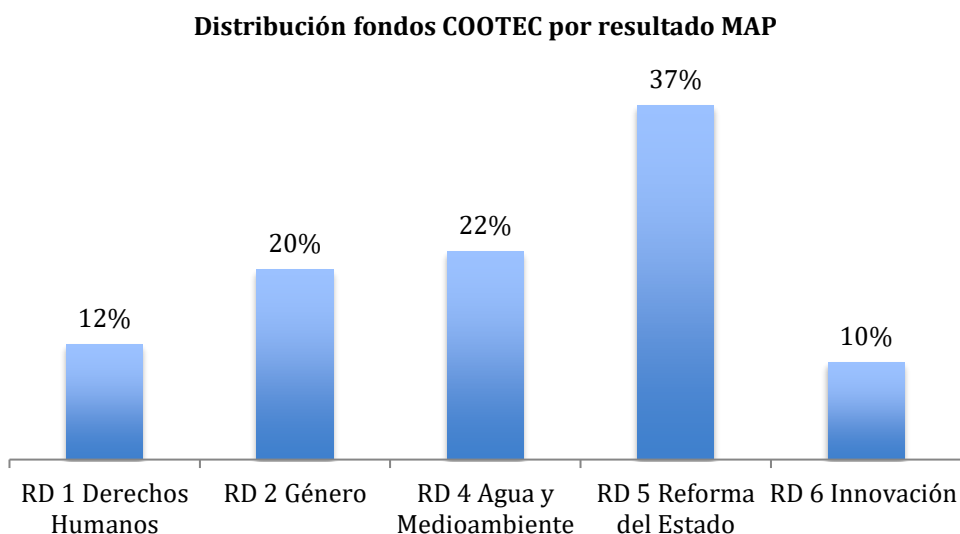
Gráfico 5: Distribución de fondos por tipo de instrumentos



En cuanto a instrumentos de ayuda programática, en Perú, únicamente se ha utilizado para apoyar a la Defensoría del Pueblo a través de la Canasta de fondos. Se considera una decisión acertada y una oportunidad que España ha aprovechado con éxito gracias en parte al perfil proactivo del personal de OTC.

Además, desde 2015 se ha puesto en marcha el Programa Latinoamericano de Cooperación Técnica (COO-TEC) que, si bien en volumen de fondos no es comparable con proyectos y programas, en opinión de la mayoría de las instituciones públicas peruanas consultadas es un instrumento fundamental para responder al tipo de cooperación que el contexto peruano demanda. En muchas de las entrevistas realizadas se destaca la relevancia de este instrumento para complementar la cooperación realizada a través de proyectos y programas y satisfacer la demanda de pasantías, asesoramiento técnico y consultorías, muy reclamadas por los sectores. Es, además, el instrumento que ha permitido sustentar algunas de las tareas de diálogo vistas en la sección anterior. En total, durante el periodo se han realizado 39 misiones de cooperación técnica en Perú en apoyo a 14 instituciones públicas peruanas a través de tres subvenciones en especie por un valor total de 450,000 euros. Con excepción del RD7 Cultura y Patrimonio, el COOTEC ha sido utilizado para apoyar a todos los resultados del MAP (Gráfico 5).

Gráfico 6: Distribución de fondos COOTEC por RD MAP



Entre los entrevistados existen diversas opiniones respecto al mecanismo de gestión del instrumento, lamentando algunos el procedimiento poco flexible (se gestiona a través de mandamientos de pago a justificar en 6 meses) y la carga administrativa para formalizar la puesta a disposición de expertos. En este sentido, cabe mencionar que en Perú se ha buscado una fórmula que permite, por un lado, ordenar la demanda y favorecer una mayor apropiación y complementariedad entre las acciones de cooperación técnica y las intervenciones en curso y, por otro, agilizar la gestión del instrumento. Así, se realiza una única subvención en especie a la APCI por el monto global disponible cada año. De manera conjunta, dos veces al año, la OTC y la APCI evalúan y seleccionan las acciones de cooperación técnica a realizar en base a criterios de pertinencia y de complementariedad.

Este instrumento ha resultado muy eficiente en términos de alcance institucional y complementariedad con otros instrumentos. Las distintas acciones aprobadas en apoyo a la Defensoría del Pueblo y al ITP constituyen un ejemplo de esto último. También se ha utilizado de manera estratégica para ir conociendo nuevas instituciones y generar confianza que luego se han traducido en proyectos, como en el caso del apoyo al Ministerio Público en el marco del RD2 de Género. Por último, a falta de instrumentos más ágiles y flexibles, el COO-TEC ha resultado fundamental para sostener el diálogo y poder responder a demandas y solicitudes concretas.

Tabla 1 : Relación de misiones financiadas por COOTEC por RD e institución beneficiaria

RD MAP /Institución Peruana	Nº de misiones
RD 1 Derechos Humanos	8
Defensoría del Pueblo	4
Mº Cultura	1
Mº Justicia y DDHH	3
RD 2 Género	8
Mº Mujer y poblaciones vulnerables	4
Mº Público	4
RD 4 Agua y Medioambiente	2
Autoridad Nacional del Agua	1
Mº Ambiente	1
RD 5 Reforma del Estado	18
APCI	6
Congreso de la República	1
Defensoría del Pueblo	1
Mº Economía y Finanzas	3
Mº Educación	1
PCM	2
SUNAT	4
RD 6 Innovación	3
ITP	1
Mº Economía y Finanzas	2
Total	39

Otros instrumentos de cooperación que se han visto reforzados son la cooperación triangular y la cooperación delegada. En junio de 2015 se firmó un Memorando de Entendimiento para actividades de Cooperación en Terceros países entre la APCI y la AECID con objeto de establecer un sistema de Cooperación Triangular para poner a disposición de terceros países las experiencias de Perú y España en materia de desarrollo. De acuerdo al informe de sistematización, una delegación de El Salvador realizó una visita a Perú en 2016 para formular un proyecto de cooperación triangular en materia de lucha contra la violencia de género y el feminicidio. Sin embargo, a parte de esta mención y la afirmación sobre la pertinencia de

potenciar la cooperación Sur-Sur como cooperación adaptada al contexto peruano, los documentos revisados y las entrevistas realizadas no aportan información adicional sobre qué acciones se han tomado y qué resultados se han obtenido de las mismas en el marco de este memorando.

Respecto a la cooperación delegada, en diciembre 2014 finalizó la Cooperación delegada técnica y financiera con Bélgica en apoyo a la Defensoría del Pueblo a través de la canasta de fondos. Además, actualmente están en fase de arranque dos operaciones con la Unión Europea.

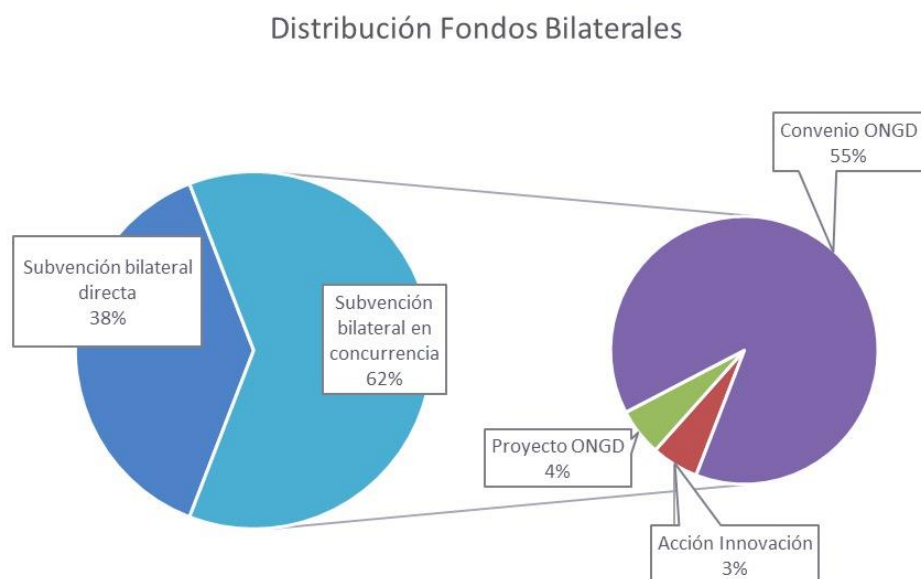
3.3.2.3 Instrumentos: planificación basada en resultados vs. gestión basada en instrumentos

Además de los tipos de instrumentos utilizados para la ejecución del MAP, es relevante analizar la capacidad de decisión sobre la asignación de recursos orientándolos a los resultados deseados.

Un primer punto a destacar es que, como se indica al inicio de este capítulo, la mayoría de la AOD desembolsada en Perú no proviene de la AGE sino de la cooperación descentralizada cuya decisión sobre asignación de recursos no está en la práctica necesariamente alineada con MAP. Esto explica que un 16% de los recursos provenientes de la cooperación descentralizada se dedique a sectores no priorizados en el MAP. Aún con todo, se observa que las CCAA han distribuido los fondos de manera bastante equitativa entre los diferentes sectores priorizados en el MAP. No es posible sin embargo valorar si esta coincidencia es producto de la utilización del MAP como marco de referencia ya que, a pesar de solicitarlo, no se ha podido entrevistar a ningún actor de la cooperación descentralizada para esta evaluación. Algunas de las ONG entrevistadas que gestionan fondos descentralizados señalan que en algunas de las convocatorias de CCAA se hace referencia al MAP, pero no se ha podido verificar dicha afirmación.

Tomando únicamente como referencia la cartera viva, se observa que el 62% de los recursos provienen de subvenciones bilaterales en concurrencia frente a un 38% de subvención bilateral directa. Esto es relevante en la medida en la que la capacidad de decisión sobre la asignación de recursos en las subvenciones por concurrencia es limitada en comparación con la relacionada con las subvenciones directas. En este sentido, se habla a veces de modalidades de cooperación "programable" versus "no programable" si bien esta distinción plantea diferencias de opinión entre los propios profesionales de la cooperación española. A juicio del equipo evaluador, aunque es cierto que en muchos casos las convocatorias en concurrencia recogen las prioridades sectoriales de los MAP y la OTC participa en la valoración de las propuestas, los tiempos, los presupuestos, o las características de las intervenciones (qué, dónde, con quién, etc.) propuestas y aprobadas a menudo vienen pre-determinados dejando poco margen de maniobra a la OTC..

Gráfico 7: Distribución de los fondos bilaterales según instrumentos



Además, como las convocatorias en concurrencia se definen de manera general para el conjunto de los países donde interviene la CE, se plantean problemas de continuidad derivados de los cambios de agenda y prioridades definidas a nivel global. Durante el trabajo de campo, por ejemplo, una de las organizaciones que trabaja desde hace varios años en derechos de mujeres campesinas e indígenas con financiación AECID señaló cómo ha habido un cambio de orientación en la última convocatoria pasando de una línea de trabajo enfocada al fortalecimiento del reconocimiento y ejercicio de derechos tales como la participación, el derecho al territorio, el derecho a la consulta, a la igualdad de género y una vida libre de violencia a una línea de trabajo de prevención a través de cambios patrones socio culturales. Este cambio ha supuesto buscar otras fuentes de financiamiento para dar continuidad y sostener las acciones emprendidas en los últimos años. En los años objeto de estudio, la gran mayoría de las subvenciones en concurrencia corresponden a las convocatorias para proyectos y convenios de ONGD. El resto corresponde a la convocatoria de acciones de innovación.

Como se ha visto, el 62% de los recursos de la cartera viva provienen de subvenciones en concurrencia frente a un 38% de subvención bilateral directa. Aunque se puedan ajustar prioridades de algunas convocatorias en concurrencia, parece pertinente sostener que existe menor capacidad para adecuar de manera estratégica los recursos en las subvenciones por concurrencia que en las subvenciones directas.

Otro elemento a tener en cuenta es que dentro de la propia AECID, la decisión sobre la asignación de recursos depende de diferentes direcciones y departamentos en sede. El nivel de coordinación entre direcciones y departamentos en sede y la OTC influye en la coherencia de la asignación de recursos. El gráfico 7 muestra que, en el periodo cubierto por el MAP, la decisión sobre los recursos de la cartera viva ha implicado a cinco unidades gestoras dentro de la AECID, correspondiendo la mayor parte al Departamento de ONGD y al Departamento del FCAS.

Gráfico 8: Distribución de fondos por Unidad gestora de la AECID

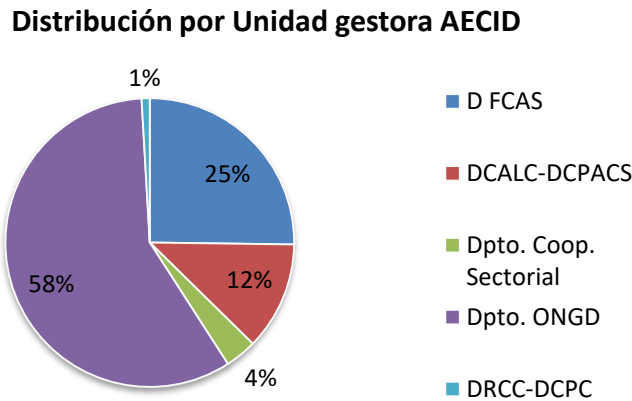
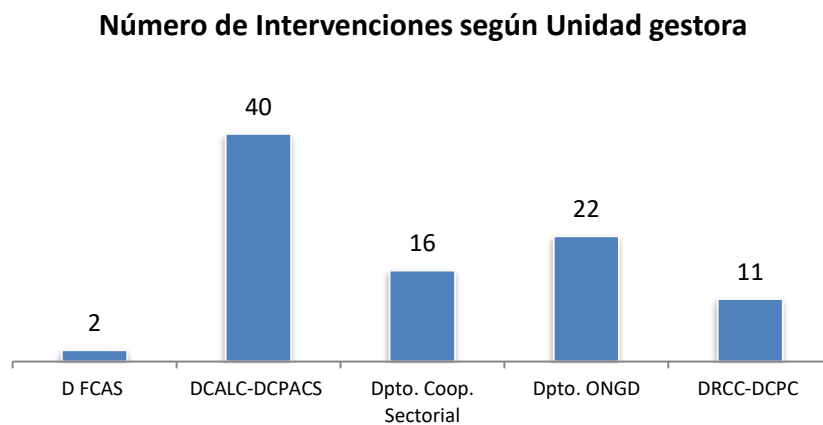


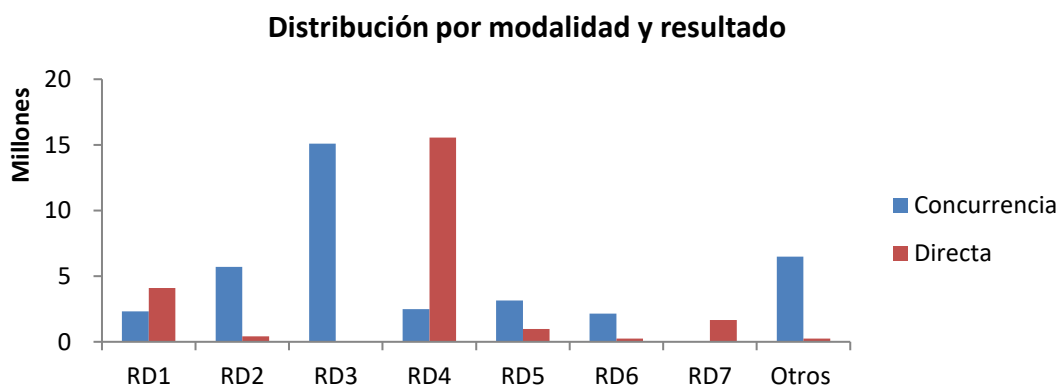
Gráfico 9: Número de intervenciones por Unidad gestora de AECID



La Dirección Geográfica de América Latina y Caribe/Departamento de Cooperación con América Latina y Cono Sur, con quien la OTC tiene la interlocución directa ha sido responsable de la decisión sobre el 12% del volumen de la cartera, que representa, sin embargo, el mayor número de intervenciones (40) (gráfico 8).

Por último, el gráfico 9 refleja el tipo de instrumentos por resultado. Destaca el RD3 Infancia donde únicamente existen subvenciones en concurrencia debido a la decisión de la AECID de no apoyar el resultado con programa bilateral, y el RD4 Agua y Medioambiente en el que predomina el instrumento de subvención directa por las dos intervenciones financiadas a través del FCAS.

Gráfico 10: Distribución de fondos por modalidad y resultado



En definitiva, aunque la Cooperación Española propone adoptar un enfoque de gestión basado en resultados, de manera estructural en la práctica la gestión está muy influenciada por las modalidades, instrumentos y procedimientos utilizados para canalizar los recursos. En el caso de Perú, el MAP también se ha implementado a través de diversas modalidades, instrumentos y procedimientos de ayuda gestionados por unidades diferentes dentro de la AECID con distintos grados de participación de la OTC en función de la unidad gestora. La decisión sobre qué medios son los mejores para lograr los resultados establecidos viene determinada por consideraciones sobre disponibilidad de fondos, procesos y procedimientos utilizados para transferir recursos financieros. Esto limita la gestión basada en decisión estratégica y orientada a resultados.

No obstante todo lo anterior, es necesario insistir en que, aun tratándose de un indicador importante, en un contexto como Perú más allá del volumen de fondos, mucho del trabajo realizado no se contabiliza cuantitativamente ya que pasa por acciones de coordinación, de enlace y facilitación que no requieren cantidades de recursos económicos elevadas pero sí mecanismos flexibles que permitan atender a demandas y circunstancias cambiantes y recursos humanos dedicados y con las competencias adecuadas.

3.3.3 VENTAJA COMPARATIVA

P 3.4 ¿Hasta qué punto la implementación y desarrollo del MAP ha venido a corroborar (o no) las posibles ventajas comparativas de la cooperación española en Perú?

De acuerdo a lo recogido en la evaluación intermedia, en la fase de formulación del MAP se realizó un ejercicio extenso para identificar las ventajas comparativas, en el marco del cual se diseñaron varias herramientas, incluida una encuesta. De cara a la presente evaluación, los datos de esta encuesta constituyen una línea de base que permiten una comparación respecto a la situación actual, por lo que en el cuestionario diseñado para este informe se incluyeron preguntas sobre

ventaja comparativa. Al no poder determinar el grado de conocimiento objetivo de los encuestados sobre el trabajo de la Cooperación Española en Perú, estos datos deben tomarse como percepciones y considerarse con cautela.

Como se puede ver en la tabla de abajo, antes del MAP los sectores en los que se valoraba que residía la ventaja comparativa de España eran los siguientes por orden de preferencia: 1. Diversidad de las expresiones culturales, 2. Políticas públicas que garanticen la soberanía alimentaria, 3. Consolidación de los procesos democráticos y el estado de derecho, 4. Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género, 5. Desarrollo sostenible y medio ambiente.

Tabla 2: Valoración sobre los sectores en los que reside la ventaja comparativa de la CE.

Sectores/ Áreas temáticas de intervención	Valoración Ventaja Comparativa CE ²⁹	
	Diseño MAP	Evaluación MAP
<i>Consolidación de los procesos democráticos y el Estado de derecho</i>	3°	2°
<i>Diversidad de las expresiones culturales</i>	1°	6°
<i>Desarrollo sostenible y medio ambiente</i>	5°	5°
<i>Políticas públicas que garanticen la soberanía alimentaria</i>	2°	8°

²⁹ En el cuestionario elaborado para el diseño del MAP, únicamente se tuvieron en cuenta cinco sectores. En el cuestionario actual, además de esos cinco sectores se consultó sobre otros tres sectores adicionales que han formado parte de la estrategia del MAP, pero sobre los que no se consultó en su diseño.

<i>Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género</i>	4°	1°
<i>Protección de la infancia</i>	-	4°
<i>Promover el patrimonio cultural</i>	-	3°
<i>Nuevas tecnologías para incrementar la productividad y competitividad</i>	-	7°

En la presente evaluación también se ha elaborado una encuesta para valorar la ventaja comparativa. Los resultados muestran un cambio en la percepción de los actores. Los dos sectores mejor valorados en la fase de diseño del MAP (diversidad de las expresiones culturales; soberanía alimentaria) en la actualidad son los menos valorados por los actores que han respondido al cuestionario. Este cambio es comprensible si se tiene en cuenta que ninguno de los dos sectores ha formado parte de los priorizados en el MAP. El sector para la Consolidación de los procesos democráticos pasa de estar en una posición intermedia a ser el segundo mejor valorado. Los otros sectores mejor valorados en la actualidad son la Promoción de los derechos de las mujeres y la Promoción del patrimonio cultural. Por el contrario, los sectores Nuevas tecnologías para incrementar la productividad y Diversidad de expresiones culturales se encuentran entre los peor valorados por los actores.

Si diferenciamos entre actores españoles y no españoles (peruanos y otros), los datos actuales indican que entre los primeros se considera en primer lugar la Igualdad de género, seguido de Patrimonio cultural y en tercer lugar la consolidación de procesos democráticos. Los siguientes serían por orden de preferencia, Infancia, Desarrollo sostenible y medio ambiente, Diversidad expresiones culturales, Soberanía alimentaria, y, por último, promover nuevas tecnologías.

Los actores no españoles encuestados coinciden con los anteriores en valorar como primera ventaja comparativa la Igualdad de Género. Después se suceden por orden de preferencia, consolidación procesos democráticos, Desarrollo sostenible y medio ambiente, Promover nuevas tecnologías, Diversidad de expresiones culturales; Promover el patrimonio cultural, Infancia, Soberanía alimentaria.

Aparte de los sectores de intervención, a lo largo de las entrevistas se han ido repitiendo características asociadas con la CE que se presentan como ventaja comparativa y seña de la CE.

En primer lugar, se nombra la cercanía con las instituciones y la relación estrecha basada en la confianza y en una relación de pares. Esto se deriva de la proximidad lingüística, cultural e histórica pero también de las similitudes en las estructuras y marcos normativos en el Estado, así como del peso en la economía peruana (España es el primer inversor en Perú³⁰).

Se percibe a la Cooperación Española como una cooperación que maximiza recursos en aspectos estratégicos, con poco volumen de fondos, pero bien usados. Se valora especialmente la flexibilidad y agilidad en la gestión. A pesar de manejar un volumen de fondos modesto, se aprecia la consistencia, calidad y sostenibilidad del apoyo de España, a la que se ve como aliado. Por último, la proactividad, el compromiso y el espíritu resolutivo en el diálogo de políticas son elementos que se asocian con la CE.

³⁰ <http://www.investinperu.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0&prf=0&jer=5652>

3.3.4 COHERENCIA DE POLÍTICAS

P3.5 La implementación del MAP ha contribuido a avanzar en la Coherencia de Políticas de Desarrollo (CPD) de España en Perú. ¿Ha existido coherencia entre el MAP y otras políticas de España en Perú?

El apartado 4.5 del MAP está dedicado a la Coherencia de Políticas, definida como "la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, ejecución y evaluación del conjunto de las políticas públicas de un país, más allá de la propia política de cooperación al desarrollo".

Dentro de las acciones previstas para ello, se preveía realizar un diagnóstico de políticas no-AOD, así como profundizar el diálogo con todos los actores españoles que ejecutan acciones en el Perú. No se tiene constancia de que se haya realizado el

diagnóstico sobre políticas no AOD. Sobre el segundo tema, sin embargo, sí puede decirse que desde la OTC se ha prestado especial atención en promover espacios de encuentro y de intercambio con todos los actores tanto de cooperación como no, presentes en el país. Tal vez la única excepción la constituye la cooperación descentralizada y dado el peso tan significativo en la AOD sería deseable que se buscaran formas de participación vía telemática ya que no tienen representación en el país. Aun así, la integración de la cooperación descentralizada representa un desafío a nivel general de la CE, que supera el ámbito de la OTC de Perú.

Además, el MAP contempla los cuatro siguientes ámbitos para avanzar en coherencia de políticas:

- a. *Consensuar las estrategias de los diferentes entes públicos españoles en el Perú y en diálogo con los puntos focales sobre coherencia de políticas en las distintas instituciones españolas.*

El CCCEP representa a los actores con presencia formalizada en el Perú. Este es un espacio en el que se promueve el intercambio de información, pero no puede hablarse de "consensuar estrategias". Cada participante comparte información sobre actuaciones, pero no ha sido una instancia donde se defina una estrategia compartida de todos los actores.

Ahora bien, en opinión del equipo evaluador, este es un objetivo ambicioso que tal vez excede las competencias del servicio de cooperación en Perú. La coherencia de políticas debe ser promovida desde la AGE a nivel de las sedes ministeriales para que se traduzca de manera efectiva en terreno en los distintos servicios adscritos a la misión diplomática. En el transcurso de esta evaluación, en las reuniones mantenidas con las distintas consejerías se ha comprobado la buena disposición a participar en el CCCEP, compartir información e intercambiar puntos de vista. No parece que exista, sin embargo, un mandato claro de integrar la perspectiva de desarrollo en el diseño, ejecución y evaluación en las funciones que desempeñan.

La agenda 2030, vinculante para todos los países, ofrece sin duda una oportunidad para avanzar en mejorar la coherencia interministerial en el ámbito de la acción exterior.

- b. *Avanzar en el diálogo con el sector privado, enfatizando el trabajo con el sector privado español en el Perú.*

El mayor exponente de este acercamiento lo constituye el trabajo con la Cámara. En 2015 se realizó un diagnóstico de RSE de 15 empresas españolas, en coordinación con la Cámara, así como un estudio realizado por la Universidad del Pacífico sobre el impacto social y económico global de la inversión española en Perú. Ambos documentos aparecen como indicadores de avance en la matriz de gestión recogida en el informe de seguimiento 2014.

Cabe destacar también el trabajo emprendido por la Cámara para impulsar entre sus integrantes una mayor conciencia sobre el rol del sector privado en la prevención de la violencia de género, así como en la reflexión sobre la equidad de género en las empresas.

Desde 2010, se celebra anualmente, el Foro Visiones, "un espacio de consenso de las entidades españolas en Perú que busca aportar al país reflexión y articulación sobre la inversión responsable y el desarrollo sostenible, convocando al sector público, empresas, organizaciones de la sociedad civil y academia para la promoción de la institucionalidad"³¹. La Embajada de España, AECID, la Oficina Comercial y el Foro de ONGD españolas participan junto a la Cámara en el comité de dirección. En el periodo de ejecución de MAP se han celebrado cinco ediciones³².

Esta iniciativa contribuye a acercar conocimiento y crear relaciones de confianza entre actores que no siempre encuentran espacios comunes. La dinámica de trabajo alrededor de la celebración de cada evento público, los espacios como el CCCEP, y la participación en los comités específicos como el de género brindan una oportunidad para los participantes tanto de la Cámara como de la AECID y el Foro de ONGD de ir identificando los puntos de confluencia y divergencia entre sus misiones, mandatos y prácticas de trabajo. Sin embargo tal y como se ha señalado anteriormente, se echa en falta una hoja de ruta clara respecto a qué se espera por parte de los actores de desarrollo (AECID Perú, ONG, OSC peruana) del sector privado y vice versa.

c. Trabajar el intercambio de experiencias y asesoría con el objetivo de fortalecer al Estado peruano para la generación de políticas públicas de fomento de la RSE.

En el transcurso de esta evaluación no se han encontrado evidencias de avances en este ámbito. El informe de 2014 reporta en los resultados de gestión sobre eficacia de la ayuda, el apoyo de AECID y CODESPA a APCI para realizar un diagnóstico sobre APPD en el país, avanzando el compromiso para incorporar sector privado al diálogo sobre eficacia. Asimismo, se menciona el apoyo a APCI para organizar jornadas de intercambio de experiencias en materia de APPD y negocios inclusivos. Aparte de la revisión documental no se ha obtenido información adicional a través de las entrevistas que indique si ha habido una plasmación en las políticas públicas peruanas.

d. Sociedad Civil: facilitar diálogos para el conocimiento e incidencias.

En el documento MAP, no queda muy claro qué acciones se pretenden realizar en el ámbito de coherencia de políticas con la sociedad civil. Las ONGD con representación permanente en Perú conforman el Foro de ONGD españolas en Perú, espacio de coordinación de la sociedad civil española e interlocutora formal en los espacios de coordinación entre actores. Existen además estructuras de coordinación y plataformas de la sociedad civil peruana.

³¹ Sistematización de la experiencia de trabajo interinstitucional del foro Visiones, Cámara, 2016. Perú.

³² Foro Visiones 2013: "Capacidades de hoy para un Perú sostenible"

Foro Visiones 2014: "Innovación para un país en crecimiento"

Foro Visiones 2015: "Nueva Ciudadanía y mejores instituciones para el desarrollo del Perú"

Foro Visiones 2016 "Sumemos para Alcanzar los Objetivos" sobre la importancia de las alianzas público privadas en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) 2030.

Foro Visiones 2017 "Hagamos que las instituciones funcionen"

En las entrevistas, la sociedad civil peruana afincada fuera de Lima manifiesta la percepción de que el MAP está muy centrado en Lima y no refleja la realidad de las regiones, calificándolo algunos de poco "aterrizado".

La implicación de la Embajada, las Consejerías y los distintos actores en el proceso de diseño, seguimiento y evaluación del MAP ha ayudado ciertamente a mejorar el conocimiento de lo que hay en terreno desde los distintos servicios presentes en el exterior. Del mismo modo, iniciativas como el Foro Visiones, y los distintos comités de trabajo habilitan un acercamiento provechoso.

Sin duda, el intercambio de conocimiento y la coordinación de actores son pasos necesarios para avanzar hacia una mayor coherencia de políticas. Sin embargo queda aún un largo camino para lograr la complementariedad entre las acciones de los distintos departamentos ministeriales de la AGE, la cooperación descentralizada y otros actores públicos o privados que brindan apoyo al desarrollo. En cualquier caso, el objetivo de coherencia de políticas supera el ámbito de actuación de la AECID Perú y requiere una toma de decisión a más alto nivel.

3.4. ENFOQUES TRANSVERSALES

P4.1 ¿En qué medida la implementación y seguimiento del MAP ha contribuido a la incorporación de las prioridades transversales en las distintas intervenciones de los actores españoles de cooperación ¿y de AECID en particular?

El MAP presenta tres prioridades transversales: la interculturalidad, la igualdad de género y la sostenibilidad ambiental, señalando que éstas se incorporan a través de indicadores específicos recogidos en los resultados de desarrollo seleccionados. Cabe señalar que el diseño del MAP se lleva cabo en un periodo entre 2011 y 2013 en el que no se contaba aún con las Guías de

transversalización del medio ambiente y el cambio climático, género y derechos humanos publicadas en 2015. En el Manual para el establecimiento, seguimiento y evaluación de MAP (AECID 2013) en diversos momentos se pone mayor énfasis en el Enfoque de Género y Desarrollo siendo el único al que se le asignan de manera explícita la formulación de indicadores. Los enfoques transversales de medio ambiente e interculturalidad apenas son mencionados. El MAP de Perú 2013-2017 guarda concordancia en su diseño con estos énfasis.

En el MAP se señalan tres enfoques transversales pero el equipo de la OTC reconoce que en la práctica también se incluyó el Enfoque Basado en Derechos Humanos, mencionado en el Manual para establecimiento, seguimiento y evaluación del MAP (2013). Por ello, lo incluiremos como un cuarto enfoque o prioridad transversal.

En el MAP existen tres resultados de desarrollo asociados directamente con tres de las cuatro prioridades transversales: el RD1 sobre Derechos Humanos, el RD2 sobre violencia de género y el RD4 sobre Agua y Medioambiente. Este nivel de inclusión en los resultados de desarrollo podría valorarse como una visión general de integración de las prioridades transversales, excepto en el caso de Interculturalidad. Estos resultados de desarrollo y sus respectivos resultados intermedios y productos permiten contar con algunos indicadores para estas tres prioridades transversales. Sin embargo, la transversalización implica incluir resultados intermedios (RI), productos y/o indicadores en cada resultado de desarrollo sobre Derechos Humanos, Género, Sostenibilidad Ambiental e Interculturalidad, siempre que sea pertinente. En algunos casos es suficiente con garantizar que lo formulado no afecte negativamente en lo relativo a las prioridades transversales. La incorporación ha sido heterogénea entre prioridades y resultados de desarrollo.

- Si bien el Informe de Evaluación Intermedia del MAP reporta que se incorporaron resultados intermedios e indicadores de género en los 7 Resultados de Desarrollo, la revisión de los mismos muestra que fueron incluidos sólo en los primeros 5 resultados. En el RD6 Innovación y RD7 Cultura y Patrimonio no fueron incluidos resultados intermedios ni indicadores de género.
- En tres resultados de desarrollo se incorporaron resultados intermedios y/o indicadores de sostenibilidad ambiental. Estos son el RD4 sobre Agua y Medioambiente, el RD5 de Reforma del Estado y el RD6 de Innovación.
- El Enfoque Basado en Derechos Humanos también está presente en tres Resultados de Desarrollo, el RD1 de Derechos Humanos, el RD4 de Agua y Medioambiente y el RD5 de Reforma del Estado.
- El enfoque de Interculturalidad está presente en dos Resultados de Desarrollo. En el RD3 sobre Infancia y en el RD4 de Agua y Medioambiente.

De este análisis podemos concluir que la prioridad de Género fue sistemáticamente transversalizada en la mayoría de los Resultados de Desarrollo en el nivel formal del diseño del MAP. En este mismo nivel de diseño formal del MAP, esta prioridad fue seguida por Sostenibilidad Ambiental y el Enfoque Basado en Derechos, en ambos casos transversalizados parcialmente, incluyéndose en más de la mitad de los resultados de desarrollo. Finalmente, la interculturalidad fue incluida sólo en 2 resultados de desarrollo y en uno de estos de forma marginal.

El análisis previo permite profundizar en el grado de transversalización formal de los cuatro enfoques en los RD, RI e indicadores del MAP. A continuación, haremos el análisis opuesto, es decir, revisar hasta qué punto cada RD ha transversalizado las cuatro prioridades en el nivel formal del MAP. En ese sentido podemos identificar cuatro grupos de resultados de desarrollo según el nivel de inclusión de RI e indicadores sobre prioridades transversales:

- De alta transversalización (3-4 prioridades): RD4 Medio Ambiente y Agua incorpora las 4 prioridades transversales, pero con diferentes énfasis. Éstas se concentran en los productos de Medio Ambiente más que Agua; y el RD5 Reforma del Estado que incorpora 3 prioridades.
- De media transversalización (2 prioridades): RD1 Derechos Humanos, y RD3 Infancia.
- De baja transversalización (1 prioridad): RD2 Violencia de Género, y RD6 Innovación
- De nula transversalización (0 prioridad): RD7 Cultura y Patrimonio.

Otro aspecto a señalar es la inclusión de Resultados Intermedios e Indicadores del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 y del Plan Nacional de Acción Ambiental 2011-2021 con fines de transversalización de los enfoques de género y sostenibilidad ambiental, siendo los enfoques que la OTC considera mejor incorporados a este nivel. El uso de estas fuentes nacionales fue una dificultad durante la implementación del MAP para obtener información de avances. En algunos indicadores el Estado no ha levantado la información o no la ha publicado, en otros casos es publicada al siguiente año, afectando el sistema de seguimiento.

3.4.1 DOTACIÓN DE RECURSOS DEDICADA A LA INTEGRACIÓN DE LOS ENFOQUES TRANSVERSALES

La transversalización de prioridades durante la implementación del MAP fue principalmente determinada por el diseño de las intervenciones y el perfil de sus ejecutores y socios antes que por un esfuerzo sistemático por incorporar los enfoques prioritarios a sectores o problemáticas específicas desde la OTC. Los recursos técnicos se enfocaron a acompañar a algunas intervenciones que por su temática central eran afines al Resultado de Desarrollo a cargo de

cada integrante del staff y brindando apoyo a intervenciones de otros resultados de desarrollo, pero vinculadas directamente con la temática. El sistema de seguimiento al MAP se centró en productos e indicadores sin incorporar información sobre las prioridades transversales que permitieran identificar dificultades y necesidades de apoyo. En el 2015 se publican las Guías AECID para la transversalización de Género y Sostenibilidad Ambiental las que eran conocidas sólo por algunos entrevistados de las ONGD españolas y peruanas para esta evaluación. Desde el 2014, según los informes de seguimiento al MAP, se propone el diseño de un plan o programa de desarrollo de capacidades para el acompañamiento a la implementación del MAP dirigido a los actores que participaban del sistema de seguimiento. Este plan o programa debía incluir las prioridades transversales y con especial énfasis la transversalización del enfoque de Interculturalidad debido a la demanda existente. El plan no se llegó a elaborar, aunque se avanzó en la identificación de algunas necesidades y a partir de ahí se organizaron algunas acciones de capacitación entre el 2014 y 2016. Podemos mencionar los talleres de capacitación en la aplicación del Enfoque Basado en Derechos Humanos, incidencia política para ONGD, aplicación de Teorías del Cambio en estrategias e intervenciones de cooperación para el desarrollo y conversatorios sobre violencia de género y las agendas globales. Estas estuvieron dirigidas a ONGD españolas, AECID, otras agencias de cooperación, empresas españolas y las diversas consejerías de la Embajada de España, aunque no todas están relacionadas con las prioridades transversales del MAP.

Con relación al Enfoque Basado en Derechos Humanos hubo un trabajo importante desde la OTC y los especialistas del área por apoyar la transversalización a través de diversos recursos como capacitaciones, herramientas y asistencia técnica directa. Se compartieron metodologías con otras agencias para fortalecer el enfoque de la CE, se produjo un manual y luego una guía orientada a la transversalización del enfoque basado en derechos humanos. Como ya mencionamos, se desarrollaron talleres de capacitación en el EBDH dirigidos a varias ONGDs españolas y personal de la OTC.

En el enfoque de género, la especialista con 50% de dedicación al tema, trabajó durante la implementación del MAP principalmente con el RD2 de Género y en segundo lugar con el RD1 de Derechos Humanos con el que había afinidad y compartían algunas intervenciones brindando asistencia técnica directa a las intervenciones. Algo similar, pero en menor medida sucedió con el RD4 Agua y Medioambiente con quienes se trabajó de manera conjunta el tema de Género y Cambio Climático por lo que también recibió asistencia técnica directa. Desde la OTC existieron limitaciones en cuanto a brindar materiales, capacitación y asistencia técnica directa al conjunto de intervenciones del MAP para garantizar la transversalización.

Con relación a Sostenibilidad Ambiental no se identifican evidencias de soporte desde la OTC a las intervenciones en transversalización de esta prioridad ambiental más allá de las intervenciones del RD4 Agua y Medioambiente.

Con relación al enfoque de interculturalidad, desde el 2013 se expresa una demanda reiterada de contrapartes y gestores por asistencia técnica de la OTC en su transversalización, evidenciándose una necesidad mayoritaria por desarrollar capacidades en este campo más aún si consideramos que el Perú es un país multicultural y diverso, pero a la vez con grandes brechas y prejuicios étnicos y culturales. Esta demanda se repetirá en los informes anuales de seguimiento al MAP sin ser satisfecha. En ese sentido, la OTC no contó con una persona responsable de transversalizar este enfoque a lo que podemos añadir que las intervenciones con Pueblos Indígenas estuvieron a cargo de diversos especialistas a lo largo de la implementación del MAP. En el 2015 se aprueba la Política Nacional de Transversalización del Enfoque de Interculturalidad, así como su plan de implementación y fueron oportunidades para avanzar en esta demanda en la CE para el 2016. No hubo avances en transversales salvo el inicio

de nuevas intervenciones con pueblos indígenas. Otro aspecto a resaltar es que para algunos y algunas entrevistadas la AECID está posicionada como una agencia que da prioridad a la Interculturalidad. Esto puede sonar contradictorio, pero lo que se reconoce de AECID es el interés y apertura especial por la temática de pueblos indígenas y afrodescendientes, existiendo oportunidades de trabajo conjunto en ese campo. Esto no excluye que en la implementación de las intervenciones el soporte de la OTC sea limitado en lo que implica a la interculturalidad y que esta transversalización dependa más de cada contraparte. En el informe de sistematización del seguimiento al MAP se reconoce la presencia del enfoque de interculturalidad debido a las diversas intervenciones con pueblos indígenas y población afrodescendiente y no por la aplicación sistemática de dicho enfoque.

3.4.2 GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS PRIORIDADES TRANSVERSALES EN LAS INTERVENCIONES

La implementación del MAP de las prioridades transversales estuvo principalmente bajo responsabilidad de cada una de las organizaciones ejecutoras de las intervenciones dado los apoyos específicos de la OTC. En esa medida, las prioridades transversales estuvieron presentes en las intervenciones en función de los siguientes factores:

- Marcos lógicos que incluyeron algunas de las prioridades transversales en sus objetivos, resultados, indicadores y presupuestos. Comprende la orientación hacia grupos objetivo vinculados directamente a alguna de las prioridades transversales así como las zonas de intervención donde se hace necesaria la aplicación de algunas de las prioridades.
- Perfil de la institución basado en su misión y visión, enfoques, especialización, recursos humanos y experiencias previas en las prioridades transversales. Comprende la participación de aliados de la organización ejecutora, tanto donantes como otras ONGD que facilitaron o reforzaron las prioridades transversales.

En función a la mayor responsabilidad de las organizaciones para la transversalización y la heterogeneidad de las mismas, se observó en los casos revisados y de forma consistente con los hallazgos de la Evaluación Intermedia, que muchas de las organizaciones de sociedad civil cuentan con capacidades instaladas para implementar adecuadamente al menos una o dos de las cuatro prioridades transversales. Por ejemplo, en el caso de DEMUS y Flora Tristán, refieren haber contado principalmente con sus experiencias previas, las mismas que se complementaron con asistencia técnica y capacitación en los enfoques transversales contemplados en los planes operativos y presupuestos de las intervenciones, así como con la experiencia de las ONGD españolas gestoras, AIETI y Entrepueblos, con las que mantienen una vieja relación. Actualmente vienen sistematizando la intersectorialidad entre enfoques como parte de la gestión del conocimiento y capitalización de la experiencia. Existen prácticas de inter-aprendizaje entre ONGD para fortalecer la transversalización, como sucedió entre Flora Tristán (género y derechos humanos) y el CAAAP (interculturalidad y sostenibilidad ambiental) siendo las intervenciones con participación de diversas organizaciones una oportunidad para ello.

Por el contrario, se observó que las instituciones públicas peruanas, dentro de su heterogeneidad, han tenido limitaciones importantes para implementar enfoques transversales que no son materia principal de su sector. Por ejemplo, el Ministerio Público aplica el enfoque de género por ser intrínseco a los objetivos de sus intervenciones, pero no incluye en la práctica otros enfoques, o el Ministerio de Cultura que maneja el enfoque de interculturalidad y en menor medida el de género, según refirieron en las entrevistas, manteniendo aún retos con el enfoque de sostenibilidad ambiental. Por otro lado, se crearon las direcciones nacionales de transversalización de Género en el Ministerio de la Mujer e Interculturalidad en el Ministerio de

Cultura como recursos potenciales para superar estas limitaciones, aunque durante la presente evaluación no se recogió información sobre su utilidad real en el MAP.

Una forma de transversalización fue la implementación de intervenciones combinando en ellas más de una prioridad. Por ejemplo, Género y Cambio Climático con el Ministerio del Ambiente y otras intervenciones con el Ministerio de la Mujer, DEMUS y Flora Tristán, las mismas que también incorporaron la Interculturalidad; la intervención de fortalecimiento de la institucionalidad democrática y vigencia de derechos y libertades con Entrepueblos-AIETI, DEMUS, Flora Tristán y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos que incluía derechos humanos, género, interculturalidad y medio ambiente al abordar temas de defensa del derecho a la tierra y medio ambiente en el contexto de conflictos socioambientales con mujeres indígenas y campesinas. Si bien no fue una práctica conceptualizada como de transversalización, posiblemente dio pie a las intervenciones que mejor interrelacionan las diversas prioridades de la AECID y el MAP.

La prioridad de Género fue implementada con mayor fuerza y de manera más sistemática en el MAP. Esto sustentado en las directrices de la AECID que ponen énfasis en la doble prioridad del enfoque, su alta inclusión formal en el diseño del MAP (Resultados Intermedios, Productos e Indicadores), su adopción por muchas organizaciones involucradas, así como por el soporte técnico de una especialista desde la OTC de manera sostenida. Si bien fue la prioridad mejor incorporada, ésta en la práctica se concentró en el RD1 Derechos Humanos además del correspondiente RD2 de Género. En menor medida fue incorporado en el RD3 Infancia, RD4 Agua y Medio ambiente y RD5 Reforma del Estado presentándose de manera heterogénea. Parece haber estado poco presente o visible en los RD6 Innovaciones y RD7 Patrimonio.

Veamos algunos ejemplos. En el RD1 Derechos Humanos donde hubo una alta transversalización de género por la afinidad temática, la Defensoría de Pueblo realizó un conjunto de intervenciones con enfoque de género entre las que podemos mencionar los informes defensoriales sobre el feminicidio íntimo en el Perú, la situación de los derechos humanos de las personas LGTBI e informes de adjuntía sobre violencia contra las mujeres en el Callao. La Comisión Andina de Juristas desarrolló un curso virtual sobre herramientas para el enfoque basado en derechos humanos y género en la lucha contra la trata de personas, así como el manual para la incorporación del enfoque de género en la programación de políticas públicas andinas. La Alianza por una Justicia Arcoíris capacitó fiscales sobre los derechos de las personas LGTBI y se promovió el diálogo arcoíris para incluir a organizaciones LGTBI en el Plan Nacional de Derechos Humanos.

En el RD4 de Agua y Medioambiente fue incorporado de manera parcial, principalmente con relación a la COP 20. El Ministerio del Ambiente lideró la construcción del Plan de Acción en Género y Cambio Climático con el financiamiento de AECID y con participación amplia del sector público y sociedad civil, incluidas contrapartes de la CE. De esta manera se pudo elaborar una política pública de cumplimiento obligatorio para todo el sector estatal siendo el primer plan de este tipo en la región. En este proceso y con apoyo de AECID y otros cooperantes se pudo incluir la participación de líderes mujeres indígenas. El enfoque de género fue heterogéneo en el componente Agua. La intervención con el BID se manejó bajo directrices de esa agencia y los esfuerzos por trabajar género con las mancomunidades se vieron frenados por dificultades para iniciar las intervenciones. De la misma manera, en el RD3 Infancia se ejecutaron intervenciones en Educación, Salud y Nutrición contando algunas con el enfoque de género de manera explícita como las de Entreculturas con dos convenios de 2010 y 2014 de AECID, con un fuerte trabajo en equidad de género y acción pública. Entreculturas, la Fundación Social Universal y Fe y Alegría

han estado transversalización el enfoque de género en la educación pública. Otras ONGD parecen no haber aplicado el enfoque de género o al menos no haberlo reportado, mostrando la diversidad de ONGD con diferentes capacidades para la transversalización de este enfoque. En el caso del RD5 Reforma del Estado, pareciera que lo más destacado fue la publicación de SERVIR de la guía para docentes de gestión pública con enfoque de género. En los RD6 Innovaciones y RD7 Cultura y Patrimonio no hemos podido identificar si se llevó a cabo la transversalización del enfoque de género, pareciendo no haberse hecho o reportado.

La prioridad transversal de Sostenibilidad Ambiental estuvo presente, además del propio RD4 sobre Agua y Medio Ambiente, en el RD1 Derechos Humanos y el RD2 Género. En menor medida en el RD6 Innovación seguido por RD3 Infancia, RD5 Reforma del Estado y RD7 cultura y Patrimonio. En el RD1 Derechos Humanos, se abordó la temática ambiental como un derecho por lo que existió afinidad con el enfoque transversal. Ejemplo de ello fue la prioridad del medio ambiente dentro de la Canasta de Fondos con la Defensoría del Pueblo trabajando temas como territorios indígenas y medio ambiente o afectación por desastres naturales. Además, preparó informes defensoriales sobre la remediación frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarbúricos así como en conflictos sociales y recursos hídricos, entre otros. En el RD2 de Violencia de Género se incluyeron intervenciones que permitieron la participación de líderes mujeres de zonas en conflictos socioambientales en el proceso de diseño e implementación del Plan Nacional contra la Violencia de Género y del Plan Nacional de Derechos Humanos. Se promovió el acercamiento entre los ministerios de la Mujer y del Ambiente y de estos con la sociedad civil alrededor del Plan de Acción en Género y Cambio Climático a propósito de la COP 20. En el RD5 Reforma del Estado, con el COO-TEC se realizó el diagnóstico del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) y una estrategia para la prevención y control de incendios; se capacitó al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) en control de incendios incluyendo una pasantía en España; la Autoridad Nacional del Agua (ANA) recibió apoyo de expertos españoles en la formulación del Plan de Actuaciones Urgentes tras la emergencia del Niño Costero. Las convocatorias de proyectos de innovación en el RD6 para ONGD, universidades y empresas incluyeron medio ambiente y cambio climático como uno de los sectores de trabajo. En el RD7 sobre Patrimonio se promovió la gestión urbana y rural de zonas monumentales tomando en cuenta la gestión de riesgos y el valor paisajístico del territorio en la renovación de viviendas. En general una recomendación básica de transversalización en sostenibilidad ambiental y cambio climático es verificar que las intervenciones no tengan un impacto negativo en el medio ambiente.

Con relación a la Interculturalidad, también estuvo presente en un conjunto de intervenciones, una vez más debido a factores como los objetivos de desarrollo, grupos beneficiarios, territorios intervenidos o el propio perfil y experiencia de la organización ejecutora. Se concentró en el RD1 Derechos Humanos, RD2 Violencia de Género y en menor medida en el RD3 Infancia y RD4 Agua y medioambiente, seguido por el RD5 Reforma del Estado y RD7 Patrimonio. En el RD6 Innovaciones parece haber estado casi ausente.

En el RD1 se trabajó con la Defensoría del Pueblo sobre el Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana visibilizando el problema a partir de informes defensoriales previos sobre la discriminación. También prepararon los informes defensoriales 2015 y 2016 sobre la Educación Bilingüe Intercultural y la situación de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, así como la publicación de buenas prácticas y estándares defensoriales sobre la Consulta Previa con Pueblos Indígenas. En el mismo RD1, el Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP) con AIETI y CESAL, trabajaron sobre los derechos de los pueblos indígenas al igual que el Centro de Políticas Públicas y Derechos

Humanos Equidad, en gobernanza local con las comunidades Wampis de Amazonas y Loreto. En el RD2 sobre Violencia de Género, se incorporó como una prioridad la participación de mujeres indígenas y campesinas en la elaboración, implementación y seguimiento del Plan Nacional contra la Violencia de Género como parte de la intervención con el Ministerio de la Mujer y se trabajó con ONGD nacionales como DEMUS y Flora Tristán para presentar propuestas normativas y de acción nacionales y locales así como para fortalecer organizaciones de mujeres indígenas y campesinas en el nivel local desde el enfoque intercultural, entre otras acciones. En este resultado se ejecutaron intervenciones como la realizada con la ONG Lundu sobre el derecho a una vida libre de violencia de las mujeres afroperuanas. En las entrevistas se recogieron opiniones sobre la necesidad de trabajar la relación entre los enfoques de interculturalidad y de género ya que algunas veces se veían como enfrentados por determinadas organizaciones.

En el RD3 sobre infancia hubo un abordaje diverso sobre interculturalidad, nuevamente en función del perfil de las instituciones y de las características de la intervención. Algunas intervenciones cuentan con el enfoque de interculturalidad como ANNF que rescató en Huancavelica material en quechua de lecto escritura; Entreculturas quien trabajó con el Pueblo Shipibo en Educación Intercultural Bilingüe en Pucallpa. En el RD4 el tratamiento fue diverso también, el Ministerio del Ambiente incorporó a mujeres líderes indígenas y campesinas en el debate para la elaboración del Plan de Acción en Género y Cambio Climático en 2016, a propósito de la realización de la COP 20 en Lima. Si bien esta participación aportó una visión diversa, en las entrevistas se reconoció que el Ministerio del Ambiente aún no cuenta con una definición clara del enfoque intercultural. En el componente Agua parece no haber estado presente más allá de contar con profesionales locales o que hablen la lengua originaria local. En el RD7 Cultura y Patrimonio, se intervino en la renovación y desarrollo de viviendas sociales que respeten la identidad y valores culturales de la población local en zonas urbanas y rurales patrimoniales.

El Enfoque Basado en Derechos Humanos, que como ya explicamos no fue explícito en el MAP, pero sí fue transversal en la implementación de diversas intervenciones en los diferentes Resultados de Desarrollo. En esta prioridad hubo un mayor peso de factores como la asistencia técnica de la OTC a través de un especialista, la publicación de guías y acciones de capacitación. En general se observó que diversas intervenciones asumieron el Enfoque Basado en Derechos imprimiendo sus respectivas temáticas. Por ejemplo, exigiendo el derecho a una vida libre de violencia en el RD2, el derecho a la educación, a la salud, a la salud sexual y reproductiva, así como el derecho a un medio ambiente sano y a la salud en el RD4 y el Patrimonio como un derecho cultural en el RD7. La AECID y el Subgrupo de DDHH de la Cooperación Internacional promovieron una metodología armonizada para aplicar el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) para la formulación de políticas públicas y proyectos de desarrollo. En el RD3 Infancia algunas ONGD trabajaron en el EBDH como Ayuda en Acción y la Campaña Peruana por el Derecho a la Educación (CPDE). En el RD5 sobre Reforma del Estado, se ha elaborado un módulo sobre EBDH como parte de la formación de la Escuela Nacional de Administración Pública.

Tabla 3: Grado de implementación de las prioridades transversales del MAP

Resultados de Desarrollo	EBDH	Género	Sostenibilidad ambiental	Inter-culturalidad
RD1 DDHH		Alto	Alto	Alto
RD2 GENERO	Alto		Alto	Alto
RD3 INFANCIA	Medio	Medio	Bajo	Medio
RD4 MEDIO AMBIENTE Y	Medio	Medio		Medio

Resultados de Desarrollo	EBDH	Género	Sostenibilidad ambiental	Inter-culturalidad
AGUA				
RD5 REFORMA DEL ESTADO	Medio	Medio	Bajo	Bajo
RD6 INNOVACIÓN	Bajo	Bajo	Medio	Bajo
RD7 PATRIMONIO	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo

En el cuadro de arriba resumimos la valoración sobre el grado de implementación de las prioridades transversales a partir de la revisión de los informes de seguimiento y de las entrevistas a intervenciones seleccionadas. En resumen, se observa que cada una de las prioridades transversales de EBDH, Género, Sostenibilidad Ambiental e Intercultural están concentradas en tres o cuatro RD. También se observa que los cuatro primeros RD son los que mejor han transversalizado las prioridades en la implementación del MAP, sobre todo el RD1 Derechos Humanos y el RD2 de Género, seguidos por el RD4 Agua y Medio Ambiente y el RD3 Infancia.

3.6. RESULTADOS

P5.1 ¿En qué medida el diálogo de políticas, la gestión estratégica y las medidas de eficacia de la ayuda están encaminadas a conseguir los resultados de desarrollo?

P5.2. ¿Cuáles son los efectos más destacados de la Cooperación Española en los sectores establecidos en el MAP?

Este capítulo abarca el análisis de lo realizado bajo cada uno de los resultados de desarrollo planteados en el MAP, valorando el grado de correspondencia entre la estrategia, las intervenciones realizadas, el diálogo, capacidades y recursos puestos a disposición para su consecución.

Por las razones explicadas en el apartado de limitaciones, no se pretende realizar un estudio de la contribución de la CE a los resultados de desarrollo, resultados intermedios e indicadores correspondientes enunciados en el MAP. Más bien, se trata de valorar hasta qué punto el diálogo de políticas, la gestión estratégica y las medidas de eficacia de la ayuda tomadas en la ejecución de las intervenciones están encaminadas a conseguir los resultados de desarrollo. Asimismo, no se busca establecer una relación detallada de todos los productos obtenidos³³ sino que se estudian cuáles han sido los principales logros y cuál es la percepción que tienen sobre su utilidad las instituciones públicas y contrapartes beneficiarias.

El *Informe de Sistematización del Seguimiento del Marco de Asociación Perú España 2013-2017* en proceso de elaboración en el momento de redactar este informe ha sido una fuente de gran ayuda para desarrollar este capítulo.

3.6.1. RD1: VIGENCIA PLENA Y EFECTIVA DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES Estrategia

El trabajo de la CE en este ámbito busca apoyar la institucionalidad de derechos, tanto desde su dimensión pública y estatal (titulares de obligaciones) como desde la ciudadanía y sociedad civil (titulares de derechos).

³³ Los distintos informes de seguimiento anuales y el *Informe de Sistematización del Seguimiento del Marco de Asociación Perú España 2013-2017* ofrecen una excelente recopilación de ésta información.

Para ello, se ha trabajado por un lado con instituciones clave para el desarrollo e implementación de políticas públicas basadas en derechos, principalmente la Defensoría del Pueblo, el Viceministerio de Derechos Humanos y el Viceministerio de Interculturalidad y por otro, fortaleciendo los derechos de colectivos vulnerables a través de organizaciones de la sociedad civil y movimiento de DDHH, como la Coordinadora Nacional de DDHH, organizaciones de defensa de derechos de las mujeres como DEMUS y Flora Tristán, y organizaciones representantes de pueblos indígenas. Además, la AECID ha participado en mecanismos de coordinación y diálogo como el Subgrupo de Derechos Humanos y Democracia.

Los resultados intermedios definidos para alcanzar el RD son tres:

- RI 1. Ciudadanos fortalecidos en el ejercicio de sus derechos fundamentales frente a la administración estatal y en la prestación de los servicios
- RI 2. Prevención de conflictos sociales fortalecida
- RI 3. Entidades públicas identifican brechas de género y asignan presupuesto para su disminución

Logros destacados de las intervenciones priorizadas

Desde 2007 se ha venido prestando un acompañamiento institucional continuo a la Defensoría del Pueblo a través de un mecanismo armonizado de financiación, la canasta de fondos y el mantenimiento de un diálogo coordinado y continuado con la institución, tanto a través del Comité Interinstitucional de la canasta de fondos como a través de encuentros bilaterales y reuniones anuales de seguimiento del MAP. Según datos proporcionados por la Defensoría, entre 2006 y 2016 la canasta de fondos ha pasado de representar el 60% del presupuesto de la institución al 7%, indicando un aumento progresivo de capacidad y autonomía respecto a recursos externos. La mayoría de las fuentes consultadas tanto instituciones públicas peruanas como donantes internacionales coinciden en que este apoyo programático a través de la canasta de fondos ha permitido promover y mantener la legitimidad y la autonomía de la defensoría para ejercer su mandato³⁴.

Las personas entrevistadas ponen el acento en la calidad del diálogo y de la relación institucional con la CE y los donantes de la canasta de fondos más allá del seguimiento técnico y administrativo de las intervenciones. Periódicamente, ya sea en el Comité Interinstitucional o en las reuniones de seguimiento del MAP, se comparten visiones sobre el estado de los derechos en Perú y los desafíos, lo que permite un enriquecimiento mutuo y la identificación de estrategias de trabajo conjunto. Esto ha venido acompañado igualmente por visitas de monitoreo a las oficinas en terreno haciendo posible que la Defensoría "salga de Lima". Los donantes entrevistados confían en que, a pesar del cierre de la Canasta de Fondos, el nivel de interlocución y diálogo con la institución se mantendrá en el futuro. La evaluación final de este mecanismo, prevista para el último semestre de 2018, arrojará información relevante sobre la contribución del mismo a la consolidación de la institución.

En paralelo al apoyo a la Defensoría del Pueblo, a partir de 2015 la AECID desarrolla una línea de trabajo en materia de derechos de pueblos indígenas con el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura en el marco del Programa de Pueblos Indígenas. El Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas se forma en 2014 como espacio permanente de participación y diálogo, encargado de coordinar, proponer y dar seguimiento a las políticas públicas que involucren a los pueblos indígenas o requieran de un enfoque intercultural. Además del Ministerio de Cultura,

³⁴ Esta afirmación hace referencia al efecto acumulado del apoyo a lo largo de la existencia de la Canasta de Fondos desde 2006 ya que gran parte de los entrevistados consideran el apoyo institucional en su conjunto sin diferenciar periodos MAP.

participan en la misma mesa sectores clave como Educación, Salud, Agricultura, Medioambiente y otras instituciones públicas y representantes de pueblos indígenas. En él participan la AECID junto a la OIT el PNUD y la Defensoría del Pueblo como observadores para dar respaldo institucional al proceso. En un contexto de partida de gran conflictividad social -relacionada con asuntos medioambientales y caracterizada por la criminalización de la protesta, la persecución a líderes indígenas defensores de sus derechos territoriales y culturales, el cuestionamiento del mecanismo de Consulta Previa y las denuncias de violación a los DDHH-, el acompañamiento y la presencia en este proceso ha contribuido a generar confianza y convergencia de posiciones, posibilitando el cumplimiento de compromisos políticos y la implementación del convenio 169 de la OIT. Así, gracias este proceso se ha creado una dinámica de diálogo permanente entre el Ejecutivo y las comunidades indígenas en el que las instituciones reciben comentarios directos de las representantes indígenas sobre sus políticas públicas y la integración de un enfoque intercultural. Como ejemplos específicos las fuentes citan la creación ad-hoc del subgrupo pueblos indígenas en la Oficina Nacional de Procesos Electorales o la consideración de interculturalidad en el censo por parte del INEI. En relación a la consulta previa, en las entrevistas se destaca igualmente que, aunque a día de hoy la situación no es óptima, sí ha cambiado radicalmente en comparación con el inicio: el debate ya no está en si se hace o no la consulta previa, sino en cómo mejorar los procesos de consulta y asegurar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

Como complemento al trabajo realizado con las instituciones públicas, la AECID ha promovido el rol de vigilancia, incidencia y movilización de la sociedad civil en la defensa de los derechos mediante la financiación de nueve proyectos y dos convenios (uno de ellos de 2010). Tal y como recoge el informe de sistematización, en el marco del Convenio 2014, *Contribuir a la vigencia plena y efectiva de los derechos y libertades fundamentales de las mujeres, pueblos indígenas y defensores/as de derechos humanos desde el fortalecimiento de la sociedad civil* se ha posibilitado el trabajo sobre el Protocolo de protección para defensoras y defensores de DDHH, acciones de capacitación de funcionarios/as subnacionales, líderes y activistas de DDHH para la aplicación de los enfoques de DDHH, género e interculturalidad en la gestión pública, y la participación activa en la mesa de mujeres y pueblos indígenas para la formulación del PNDH. También, se han elaborado documentos dirigidos al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), al Comité de la CEDAW, sobre el Cumplimiento del Convenio 169 OIT, aportaciones al Examen Periódico Universal (EPU), y a las audiencias temáticas en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Siguiendo en la línea de fortalecimiento de la institucionalidad de derechos, en 2017, la AECID ha aprobado el proyecto "Fortalecimiento del Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia" del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuya ejecución se inició en 2018.

Junto a la financiación de intervenciones o proyectos "al uso", la AECID participa como miembro activo en el Subgrupo de DDHH, y en reuniones y foros en defensa de los derechos humanos. El grupo constituye un espacio de intercambio y de análisis conjunto a través del diálogo y la coordinación de actividades en materia de democracia y derechos humanos. El impulso a la armonización de metodologías respecto al Enfoque Basado en Derechos Humanos liderado por la AECID, co-financiado por la Cooperación Belga y retomado por el conjunto de donantes del grupo ha sido calificado como una buena práctica en las entrevistas realizadas. Este proceso, iniciado en 2010, se materializó en el documento "*Formulación de Políticas Públicas y Proyectos de Desarrollo. Guía para aplicar el enfoque basado en derechos humanos (EBDH)*" y se acompañó de un proceso de capacitación y de formación para miembros del grupo y para la formación en EBDH de servidores públicos en la ENAP a partir de 2015.

En definitiva, tomado en conjunto puede afirmarse que el trabajo desempeñado bajo este resultado de desarrollo demuestra la existencia de una estrategia implícita coherente y consistente por parte de la AECID respecto a qué se quiere lograr y cómo hacerlo. A lo largo de los años se ha consolidado una línea de trabajo alrededor alto grado de correspondencia entre las intervenciones apoyadas bajo este resultado, los medios puestos a disposición y las labores de diálogo y coordinación llevadas a cabo. Prestando apoyo a actores de vigilancia y supervisión del funcionamiento de las instituciones del Estado como la Defensoría del Pueblo y el movimiento de DDHH, promoviendo espacios de diálogo y de encuentro para reducir y/o prevenir la conflictividad social y fomentar un desarrollo inclusivo.

3.6.2. RD2: REDUCIR LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN SUS DIFERENTES EXPRESIONES

Estrategia

La estrategia de la Cooperación Española se basa en políticas públicas intersectoriales existentes en el momento de la formulación del MAP. El RD “Reducir la violencia de género en sus diferentes expresiones” se tomó del objetivo 6 del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (PLANIG). De forma similar se hizo con un RI que fue extraído de los resultados de este plan. Los otros dos RI eran objetivos del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 (PNVHM):

- RI1. Garantizar la adopción e implementación de políticas públicas orientadas a enfrentar el problema de la violencia hacia las mujeres, desde un enfoque intersectorial y participativo en los diversos niveles de gobierno (PNVHM)
- RI2. Identificar y promover la transformación de patrones socioculturales que legitiman, toleran y exacerban la violencia hacia las mujeres, con la finalidad de establecer nuevas formas de relaciones sociales entre mujeres y hombres (PNVHM).
- RI3. Entidades públicas del nivel nacional y regional cuentan con una instancia responsable para la implementación de las políticas para la igualdad de género (PLANIG).

El RD2 incluye 13 productos relativos a las intervenciones de la CE vinculados a los RI y RD. Se implementaron para ello las siguientes líneas de trabajo³⁵:

- Fortalecimiento de capacidades del funcionariado y los/as operadores/as públicos/as para la mejora de la calidad de sus servicios y el adecuado manejo de los enfoques de género e interculturalidad.
- Fortalecimiento de mujeres de organizaciones sociales y jóvenes en el reconocimiento y defensa del derecho a una vida libre de violencia.
- Fortalecimiento del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en relación a su rectoría en el trabajo con los gobiernos regionales, la implementación del Plan Nacional contra la violencia contra la mujer y la integración de enfoques como el de nuevas masculinidades y el de interculturalidad para la prevención y atención de la violencia de género.
- Apoyo a la articulación y las capacidades de incidencia y vigilancia de la sociedad civil para el posicionamiento de sus agendas, especialmente, del movimiento feminista y de mujeres.
- Promoción de mensajes igualitarios e incluyentes en los medios de comunicación.

³⁵ Extraído del Informe de seguimiento al RD2 2017. OTC. Sin publicación.

- Sensibilización en relación al derecho a una vida libre de violencia.
- Generación de información y conocimiento que explique los patrones culturales que legitimen la violencia.
- Incorporación del sector privado en el trabajo de prevención y eliminación de la violencia de género.

La AECID estuvo a cargo de la coordinación de la Mesa de Género de la Cooperación Internacional – MESAGEN entre 2014 y 2016. En 2010 se financiaron tres Convenios con ONGD españolas y el movimiento feminista peruano; un proyecto de la Convocatoria Ordinaria 2014 para contribuir al derecho a una vida libre de violencia de las mujeres peruanas y en la misma línea una subvención de Estado 2014 con una ONG afroperuana, en el marco del Programa de Afrodescendientes.

El trabajo de la AECID con instituciones públicas en el RD2 se basó en el COOTEC como instrumento que permitió estar cerca de las políticas públicas y desarrollar relaciones fluidas con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Defensoría del Pueblo y Ministerio Público. Con estas instituciones se abordó el protocolo peruano de investigación del feminicidio, formación a los fiscales penales en materia de igualdad de género y violencia, estrategias sobre violencia de género y medios de comunicación, violencia de género e interculturalidad, la evaluación del plan contra la violencia hacia la mujer y el diseño del nuevo plan contra la violencia de género, entre las principales. A fines de 2017 fue aprobado un proyecto con el Ministerio Público sobre la incorporación del enfoque de género en la investigación de casos de feminicidio como consecuencia de los avances logrados con el COOTEC³⁶.

Por parte de las ONGD españolas, participaron once ONGD basadas en convenios y proyectos con fondos propios, de la AECID y Comunidades Autónomas. Estas son: Entrepueblos, AIETI, Save the Children, Médicos del Mundo, Alianza por la Solidaridad, Inter Iuris, Oxfam Intermón, ANESVAD, Farmamundi, COCEMFE y Entreculturas Fe y Alegría. Participaron como sus contrapartes nacionales: Movimiento Manuela Ramos, DEMUS, Centro de la Mujer Peruana “Flora Tristán”, PROMSEX, Calandria, CONAMOVIDI, Sintrahogarp y la Coordinadora Metropolitana del Vaso de Leche.

La Cámara ha participado desde el diseño del MAP y su seguimiento, habiéndose sumado a iniciativas nacionales como el Sello Empresa Segura libre de violencia contra la mujer y el Ranking de Empresas Seguras. Asimismo, ha organizado un Foro Visiones con el sector privado sobre Violencia de Género constituyendo un Comité de Género en el 2016. Estas actividades son realizadas con recursos de la Cámara y sus asociados, contando con la asistencia técnica de la OTC.

La estrategia de la OTC articula de forma sistemática las diversas líneas de acción e intervenciones. El Plan Nacional contra la Violencia de Género fue un eje articulador. Por un lado, se evaluó el plan previo y se apoyó a nivel central y local su diseño y posterior implementación tanto desde COOTEC como desde las intervenciones a nivel nacional y local de ONGD españolas. En esa misma línea se tomaron como referencia los planes nacionales de Igualdad de Género y de Violencia de Género y las responsabilidades que les asignan a diversos operadores del sistema de justicia para orientar intervenciones con el Ministerio Público

³⁶ El Proyecto “Apoyo a la incorporación efectiva de la perspectiva de género en la actuación del Ministerio Público para la investigación de los delitos de Violencia de Género y Feminicidio en el Perú” fue referido en las entrevistas en el Ministerio Público y su plan operativo fue aprobado por esta institución en julio de 2018 como parte de la implementación del Plan Nacional de Igualdad de Género. <https://portal.mpfm.gob.pe/descargas/normas/r57257.pdf>

(Fiscalía), Poder Judicial, Policía Nacional, Defensoría del Pueblo y ministerios de la Mujer, Justicia e Interior, para incorporar el enfoque de género en el tratamiento de los casos de violencia, utilizando principalmente el COOTEC. En este esfuerzo sumaron intervenciones de AECID (también del RD1) y de las ONGD españolas. De manera complementaria, las campañas en medios de comunicación, los diversos estudios e investigaciones realizadas añadiendo enfoques de derechos humanos, interculturalidad y medio ambiente al de violencia de género, así como el involucramiento del sector privado español en iniciativas contra la violencia de género en el lugar de trabajo, añadieron valor al abordaje intersectorial y multiactores del problema.

La coordinación de la AECID de la MESAGEN fue un factor que favoreció la armonización y trabajo conjunto entre las principales agencias, así como su acercamiento estratégico a la sociedad civil (movimiento feminista) y la mediación entre ésta y el Estado. La MESAGEN se constituyó en un referente para el debate estratégico sobre violencia de género tanto para el Estado como para la sociedad civil peruana, impulsando conjuntamente la estrategia de la CE.

El Grupo de Seguimiento al RD2 conformado con los diversos actores de la CE y contrapartes permitió un intercambio de información, sobre todo de análisis del contexto, así como un mayor acercamiento y comprensión sobre la complementariedad entre algunas intervenciones. Este es un campo donde se avanzó, aunque algunos entrevistados señalaron que el formato podría mejorarse para conocer, articular, coordinar y complementar mejor los esfuerzos entre contrapartes.

Logros destacados de las intervenciones priorizadas

Las instituciones públicas y de sociedad civil entrevistadas manifestaron un reconocimiento al valor diferencial, liderazgo técnico y político en Género de la AECID. Se reconoce la experiencia y trayectoria en este campo, así como la capacidad y compromiso de los recursos humanos de la OTC.

AECID lideró la MESAGEN entre 2014 y 2016 con un alto reconocimiento a la labor cumplida, por un lado, a un trabajo más sistemático de armonización entre donantes, así como de mayor acercamiento y diálogo con el movimiento feminista buscando fortalecer su actoría política. La sociedad civil valora altamente este acercamiento a la MESAGEN así como el rol mediador desempeñado frente al Estado, especialmente cuando se presentaban corrientes de opinión para excluir a la sociedad civil de espacios de concertación. La MESAGEN adquirió mayor protagonismo político como interlocutora de autoridades como ministros y congresistas y logró el respaldo y participación de los embajadores correspondientes. Como MESAGEN se logró realizar el Encuentro Feminista Latinoamericano, respaldar la aprobación del Protocolo de Aborto Terapéutico cuando estuvo en riesgo, el seguimiento a los acuerdos de Beijing +15 y +20 siendo la segunda realizada con el movimiento feminista y el Estado como observador, se empujó y se hizo seguimiento al Plan Nacional contra la Violencia de Género, entre otras. UNFPA, GIZ y Bélgica fueron el pequeño comité que co-lideró la MESAGEN con la AECID, preparando planes operativos a partir de objetivos estratégicos e informes anuales de rendición de cuentas.

Las organizaciones de sociedad civil reconocen que la AECID contribuyó de manera significativa al fortalecimiento del movimiento feminista, sus organizaciones nacionales y locales, así como redes como el Grupo 25 de noviembre con 40 organizaciones vinculadas al día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer y el Colectivo #NiUnaMenos que organiza marchas multitudinarias en contra de la violencia de género. AECID con la MESAGEN facilitaron un mayor acercamiento y diálogo entre la sociedad civil y el Ministerio de la Mujer. A través de convenios y proyectos se fortalecieron dos ONGD referentes nacionales en Feminismo: Flora Tristán y

DEMUS. En el caso de la primera, el trabajo conjunto con otra contraparte de AECID, el CAAAP, especializada en pueblos amazónicos e interculturalidad, permitió el desarrollo de estos enfoques en la ONGD feminista. Asimismo, se fortaleció el ecofeminismo a través de la participación en 2016 en la preparación de la COP 20 de Lima en el grupo Mujer y Cambio Climático. Diversas líderes mujeres participaron en este y otros foros como el Panamazónico llevando propuestas y fortaleciendo a sus organizaciones. En el caso de DEMUS por un lado, se pudo involucrar a diversas organizaciones de sociedad civil y de base comunitaria en varias regiones en el diseño e implementación del plan contra la violencia de género, siendo lo más importante la apropiación del mismo por el movimiento feminista y la activación de redes con este fin. Por ejemplo, en Cajamarca se logró elaborar el Plan Regional contra la Violencia de Género con amplia participación de organizaciones de mujeres, activar el Consejo Regional de Mujeres y las redes de organizaciones feministas para participar en la implementación y seguimiento del plan. Se involucró al movimiento feminista en la temática de Género y Cambio Climático. En las entrevistas realizadas se destacó el rol de AECID y la MESAGEN en apoyar la participación del movimiento feminista en políticas públicas en diversos momentos de arremetida de grupos conservadores contra el enfoque de género, por ejemplo, cuando se pretendió excluirlas del Grupo de Trabajo para el Seguimiento del Plan Nacional contra la Violencia de Género.

El Plan Nacional contra la Violencia de Género ha sido apoyado por MESAGEN bajo el liderazgo de la AECID. Esta contribuyó con el Ministerio de la Mujer a la evaluación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer que concluía en 2015 así como en el diseño participativo del nuevo Plan Nacional de Igualdad de Género. A través de las intervenciones con DEMUS, Flora Tristán y el movimiento feminista, se pudo incorporar a mujeres líderes de base comunitaria y sociedad civil, así como de pueblos indígenas tanto en el diseño como en la posterior implementación a nivel local con Planes Regionales contra la Violencia de Género en Junín y Cajamarca así como distritales en Piura, con amplia movilización de organizaciones de mujeres. La MESAGEN acompañó el proceso también con respaldo político que permitió contar con un plan con alta apropiación por Sociedad Civil y Estado. En las entrevistas se valora el Plan Nacional contra la violencia de género como el producto de dos décadas de trabajo del movimiento feminista que pudo ser canalizado gracias al apoyo de AECID y la MESAGEN. Por ello, el Plan pone énfasis en el indispensable fortalecimiento del Ministerio de la Mujer y las políticas intersectoriales de igualdad y contra la violencia de género. El Plan permite precisar responsabilidades de las diferentes instituciones públicas y ha sido un instrumento fundamental para el seguimiento y la descentralización posterior del mismo en las regiones. Logros concretos son la duplicación de los centros de emergencia mujer en los últimos dos años, según refiere Flora Tristán, la visibilización y sensibilización de la opinión pública y medios de comunicación sobre la violencia de género y los patrones de conducta que la alimentan a través de las diversas campañas de comunicación.

El Ministerio Público atribuye en gran parte al apoyo de la AECID la elaboración y aprobación del protocolo de investigación contra la violencia hacia la mujer y el entorno familiar (feminicidio) así como los avances logrados en la capacitación de fiscales, así como en el apoyo a la oficina técnica de seguimiento a la implementación del PLANIG en el Ministerio Público para el mejor desempeño de sus funciones. En el 2015 se dan cambios normativos para penalizar la violencia de género (antes sólo se daban medidas tutelares o de protección a la víctima). Por ello, la Fiscalía de Familia deriva a la Fiscalía Penal estos casos. El protocolo permite establecer la metodología bajo enfoque de género para la investigación de casos superando su tratamiento como cualquier delito. Es el primer protocolo de esta naturaleza en Latinoamérica. También se crearon capacidades en los fiscales penales para su aplicación a través de capacitaciones y el diseño de un diplomado que ejecutarán en el marco de un nuevo proyecto en 2018. Esto es de

suma importancia ya que el enfoque de género es generalmente ajeno a la formación de los fiscales penales. El Ministerio de la Mujer participó al inicio en la formulación del protocolo y avanzó involucrando en el tema a operadores de justicia y policía nacional con los que se llevaron a cabo acciones desde los proyectos y ONGD para incorporar el enfoque de género y contra la violencia de género en la formación de policías y capacitación de magistrados. Otro aspecto recogido durante la entrevista en el Ministerio Público es que actualmente viene preparando un proyecto de Ley para crear un subsistema especializado en violencia de género, inspirado en el subsistema español, producto en parte de la pasantía llevada a cabo por fiscales peruanos a España con el COOTEC, el mismo que permitirá atender mejor los casos de violencia de género desde operadores capacitados.

La Cámara fue motivada y acompañada con asistencia técnica desde la OTC para involucrarla activamente en iniciativas nacionales de género como el Sello Empresa Segura libre de violencia y discriminación hacia la mujer desarrollado por el Ministerio de la Mujer y el Ranking PAR de equidad de género de empresas. El sello promueve la equidad de género y busca prevenir la violencia de género en el lugar de trabajo, exigiendo a las empresas cumplir con un conjunto de estándares como la ejecución de capacitaciones sobre género y violencia de género a su personal, implementar políticas contra el hostigamiento y acoso sexual, brindar facilidades y ambientes para el funcionamiento de lactarios y guarderías, colocar mensajes contra la discriminación y violencia hacia la mujer, entre otros. Asimismo, la Cámara organizó un Foro Visiones con el sector privado sobre violencia de género y conformó un Grupo de Género. En general la OTC logró empatar el interés del Sector Privado con los RD del MAP sin presupuesto desde la CE lo cual fue favorecido por la participación de la Cámara en el diseño del MAP, la alta visibilidad del problema en la agenda pública así como la existencia cada vez mayor de políticas corporativas de género. La Cámara viene desarrollando con la Universidad del Pacífico a través del Grupo de Género, un programa de formación para ejecutivas y emprendedoras, y con el Ministerio Público vienen realizando conversaciones para reubicar mujeres afectadas por violencia de género en empresas de mano de obra intensiva, también producto del acercamiento entre ambas instituciones mediado por la OTC, según refiere la que era responsable de género durante el periodo del MAP.

Puede concluirse que ha habido un buen grado de correspondencia entre los objetivos planteados bajo este resultado de desarrollo, y el acompañamiento técnico y político a las intervenciones así como las capacidades, medios y recursos asignados. Además, se ha promovido su vinculación con otros resultados de desarrollo afines como Derechos Humanos, Medio Ambiente e Infancia. La AECID ha sabido posicionarse como un interlocutor válido con el Estado, y el movimiento feminista así como impulsar un mayor diálogo entre actores, incluido el sector privado.

3.6.3. RD3: GARANTIZAR LA PROTECCIÓN DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DE 0 A 17 AÑOS

Antes de pasar al análisis y valoración de este resultado es necesario recordar que durante el proceso de diseño y formulación del MAP, respondiendo al mandato de concentración y priorización de acciones, la AECID tomó la decisión de no mantener su apoyo en esta área. Según la información recabada, la inclusión de este resultado en el MAP respondió a la demanda por parte de las ONGD españolas y, a través de ellas, también de las OSC peruanas, de no dejar fuera del marco de asociación el extenso trabajo realizado en el ámbito de la accesibilidad, disponibilidad y calidad de los servicios sociales básicos. Como se verá más adelante, esta decisión remite a la cuestión del alcance del MAP y la conformación de la Cooperación Española.

Estrategia

La intervención de los diferentes actores de la Cooperación Española se agrupa en torno a tres resultados intermedios extraídos del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA 2012-2021):

- RI1. Niñas y niños menores de 5 años de edad que alcanzan un estado adecuado de nutrición y salud
- RI2. Niños, niñas y adolescentes que acceden y concluyen en la edad normativa una educación primaria y secundaria de calidad, intercultural, inclusiva, con cultura ambiental y libre de violencia
- RI3. Las y los adolescentes que postergan su maternidad y paternidad hasta la edad adulta

En base a los RI, los indicadores asociados y los proyectos ejecutados una primera observación es que si bien se han concentrado bajo un mismo resultado, en la práctica se trata de temáticas distintas: por un lado, Educación, por otro, salud y nutrición y por último, la postergación de la maternidad y paternidad de adolescentes hasta la edad adulta. A esto se añade una lista de 10 productos y 19 indicadores vinculados a los resultados intermedios, lo que da una indicación de la amplitud y diversidad de las actuaciones y actores implicados.

Así, la implementación de las acciones bajo este resultado se basa principalmente en la acción de las ONGD y organizaciones de la sociedad civil a través de proyectos financiados por la cooperación descentralizada, principalmente la Junta de Andalucía y Navarra, incluidos en el cómputo de AOD pero no así en la cartera viva manejada por la OTC. En ésta última, sí se incluyen seis convenios financiados por la AECID en 2010 cuya ejecución se extendió durante el periodo MAP 2013-2017 y también un proyecto financiado en 2017 sobre protección de la infancia. Además, una particularidad de este resultado es que concentra la presencia de fondos privados, ya sean fondos propios de las ONGD (Ayuda en Acción, Intervida/Educo), proyectos de RSE de empresas españolas presentes en el país (Telefónica, SM, Santillana, BBVA) o recursos de empresas privadas (Inditex, Telefónica) ejecutadas por ONGD (Fe y Alegría, Cesal, EDUCO). Por último, se incluyen también en este resultado los proyectos financiados a través del mecanismo de Canje de deuda.

Logros destacados en las intervenciones priorizadas

Respecto al componente nutrición y salud, la información recogida en los informes de seguimiento anual compila intervenciones en las que por un lado, se promueve la seguridad alimentaria y nutricional y por otro, mejoras en las prácticas de salud, higiene y entorno saludable. Así, Acción Contra el Hambre y Prosalus, a través de dos Convenios financiados en la convocatoria 2010 de AECID y finalizados en 2015 y, Ayuda en Acción con fondos propios, han llevado a cabo intervenciones de mejora de la dieta alimentaria familiar con acciones de abastecimiento de agua, riego, mejora de semillas, huertos, gestión de parcelas agrícolas e introducción de alimentos proteicos, reguladores y energéticos. Todo ello, vinculado igualmente con el fomento de prácticas higiénicas saludables y el control nutricional tanto de los menores de 5 años como de las madres gestantes. Medicus Mundi Navarra, Entreculturas, Navarra Nuevo Futuro han centrado sus acciones en la promoción de prácticas de higiene y salubridad en las familias y comunidades. Farmamundi trabaja en el fomento de espacios de concertación a nivel municipal para mejorar la gestión de los programas de asistencia nutricional y de los servicios públicos de salud a nivel regional y local.

En cuanto al ámbito de educación, de acuerdo a lo recogido en los informes anuales de seguimiento y el informe de sistematización, las intervenciones se han concentrado

principalmente en la mejora de la gestión de instituciones educativas a través del trabajo con directores/as y equipos directivos así como en la mejora de las capacidades de los docentes en zonas rurales de varias regiones del país. A lo largo del periodo, las intervenciones reportadas con regularidad son las de CESAL, Entreculturas/Fe y Alegría, Ayuda en Acción y Fundación Social Universal. Además, a través del programa de Canje de Deuda se han financiado proyectos de carácter pedagógico y de construcción de infraestructuras y provisión de equipamientos educativos. Algunos de las intervenciones de ONGD incluyen igualmente dotación de material y equipamiento. Los informes de seguimiento recogen intervenciones financiadas por el sector privado a través de fundaciones empresariales, variando considerablemente la disponibilidad de información de año en año. Se mencionan Inditex, Telefónica, SM.

Por otro lado, se menciona en los informes que las ONGD han impulsado campañas, eventos y documentos para la incidencia en temas prioritarios como el derecho a la educación, la educación rural y la educación inicial en contexto comunitarios, la lucha contra la violencia infantil etc.

En cuanto al trabajo relativo a la disminución del embarazo adolescente, los informes de seguimiento de 2014 y 2015 indican pocos avances en el mismo, limitándose a las intervenciones de Médicos del Mundo a través de un Convenio de 2010 finalizado en 2014 y de Ayuda en Acción. En el informe 2016, se recogen las acciones de promoción de los derechos sexuales reproductivos y la prevención del embarazo adolescente con estudiantes de las regiones de Cajamarca, Huancavelica y Puno en caso de la Fundación Ayuda en Acción, y en Villa Salvador y Pucallpa en caso de Farmamundi y Médicos del Mundo Navarra.

La variedad de ámbitos de actuación, los diferentes tipos y duración de las intervenciones, la pluralidad de actores y financiadores y la dispersión geográfica se traducen en una elevada fragmentación que hace inviable una medición de la contribución a los resultados de desarrollo. Al mismo tiempo reflejan una riqueza: es una cooperación que sale de la capital y se sitúa en el ámbito regional, mayoritariamente rural, con interlocución a nivel de estructuras públicas locales y de dinamización de comunidades.

Aparte del primer año en el que la OTC lideró el ejercicio de seguimiento anual, a partir de 2015, el proceso de recogida y compilación de datos ha recaído en las ONGD. Estas señalan la dificultad de llevar a cabo esta tarea por la diversidad de intervenciones y actores, citando por ejemplo el difícil acceso a la información proveniente del sector privado y la paulatina salida de algunas organizaciones de Perú.

Si bien se menciona la reunión de 2015 como una oportunidad de intercambio de información y experiencias con instituciones públicas, la participación a lo largo de los años ha ido disminuyendo y en 2017 no ha habido reunión presencial sino una puesta en común sobre el análisis de contexto entre los componentes de educación. Es más, según la información obtenida en las entrevistas, esa fragmentación y la falta de un liderazgo institucional a la hora de recoger y sistematizar la información, pone en cuestión el rigor de los datos recogidos en las matrices de seguimiento anual. Esto afecta esencialmente a lo referente a las contribuciones del sector privado y las intervenciones financiadas a través de recursos propios de las ONGD, cuya compilación varía de año en año según su participación en los procesos de seguimiento y recogida de datos en la matriz.

Como se puede constatar, a diferencia de lo que ocurre en los dos RD analizados anteriormente, en este caso no existe una estrategia articulada que refleje un posicionamiento y una mirada conjunta de los distintos actores españoles que trabajan en el ámbito de infancia. Dentro de los factores que explican esta debilidad, las fuentes entrevistadas citan en primer lugar la falta del

paraguas de la AECID para ejercer un rol de coordinación e interlocución. En segundo término, se alude a que se ha anclado este resultado a una política multisectorial (PNAIA) que no se ha traducido en una articulación efectiva de los sectores peruanos (alimentación e infancia, trabajo e infancia, salud e infancia, educación e infancia, etc.), lo que dificulta a su vez el alineamiento con medidas públicas y la interlocución con las instituciones responsables.

En opinión del equipo evaluador y a la vista de la documentación consultada y las entrevistas mantenidas, la no participación de la AECID en este resultado de desarrollo ha sido problemática. La inclusión en el MAP puede interpretarse como una apuesta positiva y de coherencia con la noción amplia de Cooperación Española (el MAP es el documento de todos los actores de la CE, no de la AECID exclusivamente) y la voluntad de reflejar el extenso trabajo de muchas ONGD y otros actores. Sin embargo, en la práctica, se constata que ha resultado en una débil articulación de las intervenciones, escasa coordinación de actores y una merma de la capacidad de sensibilizar, visibilizar y poner temas sobre la agenda, limitando el diálogo y la incidencia política.

Por otro lado, varios aspectos cuestionan la "no implicación" de la AECID en este resultado. En primer lugar, tras el análisis documental se observa que existen dos intervenciones en el sector que han recibido financiación a través del Departamento de ONGD de la AECID en el periodo MAP: el convenio de ámbito regional 14-CO-01 ejecutado por Entreculturas/Alboan con actividades en Perú (no incluido dentro de la cartera viva manejada por la OTC pero sí en los informes de seguimiento anual del MAP) y el proyecto 2017/PRYC/000468 ejecutado por la Asociación Navarra Nuevo Futuro en el ámbito de la protección infantil. La financiación de estas dos intervenciones en un sector no priorizado viene además a confirmar la dificultad de gestionar en base a resultados cuando los instrumentos y la asignación de recursos está fragmentada entre distintos departamentos.

Otro elemento que cuestiona el no posicionamiento en el sector es que según el informe 2017 de seguimiento del MAP, la AECID ha aportado apoyo técnico y financiero al diseño de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (2012-2021) y brinda acompañamiento a su aplicación. Esto se ha incluido bajo el informe de avances del RD 1 Derechos humanos pero podría encajar igualmente en este resultado. Del mismo modo, bajo el RD5 Reforma del Estado se ha trabajado a través de programa de ONGD en el desarrollo de herramientas de gestión pública para el fortalecimiento del sistema de protección de la infancia, que contribuyen a este resultado.

Por último, cabe preguntarse si habiendo apostado de manera tan evidente por la promoción de los derechos humanos, la no consideración de la protección de la infancia no entra en contradicción con esa línea de trabajo.

En conclusión, bajo este resultado hay una elevada fragmentación de acciones y actores que hace imposible entrever una lógica de intervención común alrededor de la cual distintos elementos (intervenciones, diálogo, actores, recursos) aportan a los resultados de desarrollo planteados. Todo lo anterior, lleva a plantear la reflexión sobre cuál debe ser el papel de la AECID en aquellos sectores no priorizados en los que sin embargo el peso de la presencia de actores de la CE aconseja incluir en el MAP. Por otro lado, en línea con la idea de adaptar el modelo de cooperación al contexto, una estrategia en este ámbito requiere una reflexión por parte de los distintos actores en cuanto a cómo evolucionar en este sector a la luz de los avances en el país y cuál debe ser el papel de las ONGD en el mismo.

3.6.4. RD4: AGUA Y MEDIOAMBIENTE

Estrategia

Este resultado de desarrollo está vinculado al Plan Nacional de Acción Ambiental 2011-2021 (PLANAA) entorno a los cuatro resultados intermedios siguientes que a su vez derivan sus indicadores de planes y programas nacionales.

- RI.1: Promover el acceso universal a servicios sostenibles de agua potable y saneamiento en el ámbito rural, mediante un enfoque integral que asegure el derecho fundamental a contar con agua apta para consumo humano y un baño digno (Programa Nacional de Saneamiento Rural).
- RI.2 Implementar el Ordenamiento Territorial (OT) sobre la base de sus instrumentos técnicos sustentatorios, como soporte para la ocupación ordenada del territorio y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (Plan Bicentenario).
- RI.3 Desarrollar e implementar estrategias regionales y locales de adaptación y mitigación frente al cambio climático (extraído de CEPLAN).
- RI.4 Generar oportunidades de participación ciudadana en la gestión ambiental (extraído de PLANAA).

Al igual que en el caso anterior, bajo este resultado de desarrollo se han llevado a cabo acciones que abarcan dos ámbitos de actuación diferenciados: por una parte, medioambiente y recursos naturales (RI.2, RI.3, RI.4) y por otra, agua y saneamiento (RI1), que competen a instituciones rectoras distintas, el Ministerio de Ambiente (MINAM) y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS, Programa Nacional de Saneamiento Rural). Tanto es así que a nivel de la OTC se gestiona por dos responsables de programa.

Logros destacados de las intervenciones priorizadas

El primer RI corresponde exclusivamente a la cartera del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) que se compone de tres programas aprobados antes de la firma del MAP: dos programas bilaterales sobre servicios de agua y saneamiento en las Mancomunidad Municipal de la Cuenca del río Santo Tomas (AMSAT)³⁷ y en la Mancomunidad Municipal de la Subcuenta del Río Chipillico (MANCHI)³⁸ firmados en febrero de 2013 y gestionados directamente desde la AECID y el Programa de Mejoramiento y Ampliación de Servicios de Agua y Saneamiento en Perú (PROCOES) gestionado a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y aprobado en 2010. Por lo tanto, las tres intervenciones incluidas fueron iniciativas planificadas con anterioridad al MAP, lo que lleva a algunos informantes a afirmar que la inclusión de este resultado de desarrollo en el MAP responde a la necesidad de que "encajara el FCAS".

Respecto a las dos intervenciones bilaterales de un presupuesto total aproximado de 15,2 millones de euros, la revisión documental y las entrevistas señalan que desde su puesta en marcha en abril 2013 se han acumulado retrasos y niveles de ejecución bajos que han llevado a la práctica paralización de los programas. Por normativa del FCAS las intervenciones bilaterales deben apoyarse en instituciones locales, lo que explica que en lugar de articularse a nivel central con el Programa de Saneamiento Rural del MCVS (como sí hace el PROCOES), se trabajara directamente con instituciones locales. La justificación por parte de AECID de la mala ejecución, corroborada por APCI, es que la mancomunidad es una figura institucional muy poco

³⁷ Programa de ampliación y mejora de servicios de agua, saneamiento, gestión de residuos sólidos y afianzamiento hídrico de cuencas de abastecimiento en comunidades rurales y distritos AMSAT (CUSCO - APURIMAC, PERÚ)

³⁸ Implementación de servicios de agua, saneamiento, manejo de residuos sólidos y afianzamiento hídrico en la Mancomunidad Municipal de la Subcuenta del Río Chipillico

consolidada, con poca experiencia de funcionamiento y débil capacidad de gestión y personal insuficiente. Ante la situación, la OTC ha realizado diversas misiones de seguimiento y tomado medidas de acompañamiento para asesorar y fortalecer a las mancomunidades en la gestión sin que se haya conseguido traducir en mejoras sustantivas. En el marco de esta evaluación se contactó con las mancomunidades para contrastar la información, pero no hubo respuesta a la solicitud de entrevista. Algunas fuentes coinciden en cuestionar la pertinencia de la selección de estas instituciones como beneficiarias de programas de infraestructuras de gran complejidad de gestión y con presupuestos elevados. En este sentido, recuerdan el contexto en el que se identificaron los programas caracterizado por una gran presión por formular proyectos de FCAS y por el hecho de que se venía funcionando con el FONCHIP como ejecutor directo y no se tenía la medida de las capacidades limitadas de gestión en las instituciones, tal y como se ha mencionado en la sección sobre eficacia de la ayuda.

En el momento de desarrollo del trabajo de campo, el FCAS, la OTC y la APCI estaban trabajando para encontrar soluciones de gestión alternativa para desbloquear la situación. Estas gestiones han culminado en julio 2018 en la firma de un convenio entre la mancomunidad AMSAT y el Viceministerio Construcción y Saneamiento en virtud del cual el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR) asumirá la ejecución de los fondos adjudicados a AMSAT por el Fondo de Cooperación para Agua Potable y Saneamiento (FCAS)³⁹.

En la mayoría de los documentos consultados (informes de seguimiento, evaluación intermedia, notas del FCAS) se recoge el PROCOES y los proyectos bilaterales conjuntamente. No obstante, formalmente el PROCOES no debería figurar en la cartera de la AECID Perú ya que se trata de la parte multilateral del FCAS, cuya gestión y procedimientos de ejecución corresponden al BID. El PROCOES funciona con una unidad de gestión propia y, de hecho, para la APCI es un programa de la cartera BID y no AECID. Aun así, es comprensible que dado el volumen de fondos invertido (72 millones de dólares), haya habido interés por visibilizar la vinculación con la AECID.

Según datos del PROCOES, desde el inicio del programa en 2010 hasta diciembre de 2017 se han concluido 247 obras en localidades rurales en las regiones de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Cusco y Puno, finalizado 341 estudios y capacitado 134 organizaciones comunales en gestión de agua con una tasa de desembolso de la contribución del FCAS de 97%. Sin duda, como indica el informe de seguimiento del MAP 2017, estas intervenciones han tenido una influencia en las mejoras de la tasa de cobertura de agua potable rural que ha pasado de 63% en 2013 a 72% en 2017 y de saneamiento rural, de 17,9 en 2013 a 26,2% en 2017⁴⁰. Además de los avances en índices de cobertura, uno de los logros más notables es la aprobación de las normas técnica de diseño de sistemas de Agua y Saneamiento en el área rural que es un producto financiado desde el programa.

La contribución del FCAS a los resultados de desarrollo y a las mejoras en las tasas de cobertura deben valorarse a luz de su peso (2,4%)⁴¹ respecto al Programa Nacional de Saneamiento Rural.

³⁹ <http://www.aecid.pe/noticias/aecid-otc/1723-el-dia-18-de-julio-se-firmo-el-convenio-para-la-ejecucion-del-programa-del-fondo-del-agua-fcas#.W1Q9-WVsHIM>

⁴⁰ Instituto Nacional de estadística e informática – encuesta nacional de programas presupuestales, resultados preliminares (enero-junio 2017), citado en Informe de seguimiento MAP 2017

⁴¹ El informe de seguimiento del MAP 2017 indica que el Programa Nacional de Saneamiento Rural en el que se inserta el PROCOES contó con un presupuesto de 1,399 millones de soles en 2017, y la contribución peruana al PROCOES de 197 millones de soles. Así, puede estimarse a *grosso modo* que en 2017 el presupuesto total del PROCOES fue aproximadamente 230 millones de soles de los cuales, 197 millones de soles son contribución peruana⁴¹ y alrededor 33,6 millones de soles correspondientes a la contribución vía FCAS (Siendo la contribución

Más aún, bajo esta perspectiva cabe plantearse cuál es el valor añadido de financiar proyectos de infraestructuras a través de donaciones en un país como Perú con demostrada capacidad de financiación para este tipo de proyectos. La experiencia de los proyectos bilaterales parece indicar que existen aspectos de fortalecimiento institucional y de capacidades de gestión de las políticas públicas a nivel subnacional en los que la intervención de la cooperación al desarrollo no reembolsable puede tener mayor valor añadido.

Más allá del seguimiento de las intervenciones activas, el trabajo estratégico de la CE se ha dado en los espacios de coordinación como el Grupo Agua, las primeras reuniones de seguimiento del MAP (2015) y la interlocución con el Ministerio de Vivienda. Los miembros de grupo agua consultados destacan la adopción de una posición fuerte en favor del reconocimiento del acceso al agua potable como derecho humano, en particular en el marco de la celebración de la conferencia Latinosan, como se ha visto anteriormente.

En cuanto al desempeño bajo los otros tres Resultados Intermedios, a lo largo de estos años se ha puesto énfasis en darle contenido a la cartera de "medioambiente y cambio climático" ya que no había programas vivos en el momento de aprobación del MAP y no existía relación con el MINAM, más allá de las protocolarias a través de la Mesa Verde que había sido impulsada por la AECID años antes en el marco del programa Araucaria⁴².

El periodo ha venido marcado por la celebración de la COP 20 en Perú y la elaboración del Plan de Acción de Género y Cambio Climático (PAGCC). A pesar de las limitaciones presupuestarias, la OTC ha sabido aprovechar la oportunidad para posicionarse en el sector con una seña de identidad propia, impulsando la transversalización de género en cambio climático. En el marco de los preparativos para la conferencia, la AECID impulsó un proceso de construcción de agenda alrededor de este tema, financiando estudios-diagnóstico, creando alianzas con las instituciones peruanas (MINAM, Congreso) y otros actores relevantes (IUCN) y facilitando la participación de la sociedad civil, jóvenes, líderes de organizaciones campesinas y comunidades indígenas para formular recomendaciones tanto sobre el acuerdo global como la agenda nacional en materia de género y cambio climático. En este proceso la CE jugó un papel destacable en la adopción por primera vez en el marco de una COP del Plan de Trabajo sobre Género, que a su vez se plasmó a nivel nacional en la elaboración del Plan de Acción de Género y Cambio Climático (PAGCC), aprobado por Decreto Supremo n° 012-2016-MINAM⁴³, siendo Perú uno de los primeros países en adoptar este tipo de normativa. Desde entonces, no ha habido financiación bilateral directa para impulsar la implementación del Plan que implica trabajar en ocho sectores (Bosques, Recursos Hídricos, Energía, Seguridad Alimentaria, Residuos Sólidos, Salud, Educación y Gestión del Riesgo) pero sí se ha sabido movilizar a otros donantes como Canadá. En las entrevistas realizadas a otros donantes, se señala el liderazgo ejercido por la AECID para buscar alianzas y articular distintos sectores para apoyar la temática de género y medioambiente en el seno de la Mesa Verde.

Además de las intervenciones bilaterales, este resultado de desarrollo también cuenta con la implementación del convenio *"Fortalecimiento de la Gobernanza Ambiental democrática en los*

total del FCAS 72M USD= 235.404.277,24 soles (1 USD = 3,26958 PEN), prorrateado por año sería 33.629.282 soles/año). En total la contrapartida del gobierno peruano al PROCOES asciende a 284 Millones de dólares.

⁴² El Programa Araucaria fue una iniciativa de AECID para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en Iberoamérica, iniciada a finales de los 90.

⁴³ El proceso participativo de elaboración del Plan ha sido sistematizado en la publicación *Una misma mirada a partir de muchas voces. Proceso de elaboración del Plan de Acción de Género y Cambio Climático del Perú*, anexo al documento de PAGCC, 2016.

tres niveles de gobierno y de la participación ciudadana para el incremento de la capacidad de resiliencia y adaptación al cambio climático de las mujeres y poblaciones indígenas y campesinas” aprobado en 2014 y ejecutado por CESAL junto a las instituciones socias IDMA, CEDES, UNALM y otras instituciones públicas y privadas en los departamentos de Ucayali y Apurímac. Comprende tres ejes principales: fortalecimiento de gobiernos locales, fortalecimiento de la sociedad civil organizada y micropoyectos de adaptación al cambio climático. Entre los logros destacados por las organizaciones entrevistadas figuran la generación de espacios de concertación como los consejos regionales de la mujer, y la promoción del reconocimiento de las organizaciones campesinas de base como actores con voz y propuestas políticas para el desarrollo local.

Bajo este resultado existen dos ámbitos de trabajo de características sustancialmente diferentes en cuanto a volumen de fondos, instrumentos y tipo de intervenciones, por lo que no puede hablarse de una estrategia de intervención común. Tomado por separado, el componente de agua y saneamiento ha venido muy determinado por el instrumento FCAS. La experiencia problemática de los proyectos bilaterales sugiere que la intervención de la cooperación al desarrollo no reembolsable podría tener más valor añadido en los aspectos de fortalecimiento institucional y de capacidades de gestión de las políticas públicas a nivel subnacional que en la aportación de fondos. La CE es valorada como un actor comprometido con el acceso al agua como un derecho humano, el diálogo de políticas y la interlocución dentro de las estructuras de coordinación. Respecto al ámbito de medioambiente y cambio climático, se ha jugado un rol fundamental en la transversalización de género y cambio climático y en las estructuras de coordinación, principalmente la mesa verde, aunque el nivel de presencia y actividad ha dependido más de la disponibilidad de financiación.

3.6.5. RD5: REFORMAR LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Estrategia

Este resultado de desarrollo del MAP se tomó literalmente del lineamiento político sobre modernización del Estado del tercer eje del Plan Bicentenario, y se definieron cuatro resultados intermedios. A falta de Plan Nacional de Descentralización aprobado en el momento de formulación del MAP, los dos primeros RI se vinculan al Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (PNMGP).

- RI.1: Impulsado en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impactan positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país.
- RI.2: Promovida la descentralización de las funciones, responsabilidades, capacidades y recursos de las entidades públicas en los tres niveles de gobierno, a fin de prestar de manera eficaz, eficiente y transparente los bienes y servicios públicos que los ciudadanos demandan.

Los dos RI restantes abordan la transversalización de género y de sostenibilidad ambiental en base a las políticas sectoriales correspondientes.

- R.I 3: Espacios de concertación con la sociedad civil proponen y vigilan las políticas de igualdad de género en los Gobiernos Regionales y los Gobiernos locales provinciales (tomado del Plan Nacional de igualdad de Género)
- R.I 4: Fortalecido el ejercicio de la fiscalización ambiental y los mecanismos de participación (Plan Nacional de Acción Ambiental)

De manera similar a lo que se detecta en otros resultados de desarrollo del MAP, los sucesivos informes anuales de seguimiento del MAP sobre el RD5 recogen la amplitud de los RI y la dificultad para obtener datos cuantitativos para medir los avances.

En este caso, ya en el informe de 2014, se tomaron medidas para “explicitar una estrategia compartida que priorice ciertas líneas de acción” y que contribuya a “acotar y focalizar el campo de acción de la CE”. De esta forma, se esbozan los ejes principales en torno a los que se estructura el apoyo, se identifican los actores de la CE involucrados en los mismos (principalmente AECID, AGE y ONGD), se apuntan los instrumentos principales en los que se sustenta el apoyo, y se subraya la importancia del diálogo y de la participación en estructuras de coordinación.

Así, el apoyo a la modernización de la gestión pública se estructura en torno a (i) la formación del personal de las entidades públicas, (ii) el desarrollo de análisis y herramientas de gestión pública y su adopción por las entidades públicas, (iii) la conformación de instancias de diálogo entre las instituciones públicas y la cooperación internacional, y (iv) el impulso a la agenda de calidad y eficacia de la cooperación internacional.

En lo concerniente a descentralización, la contribución de la CE se declina por un lado en (i) el apoyo a la agenda de descentralización fiscal, principalmente a cargo de la AECID, y por otro en (ii) el desarrollo de modelos de gestión pública descentralizada y articulación entre actores, los cuales deben incluir como característica fundamental la participación ciudadana y la transparencia

Por último, se puntualizan dos aspectos clave de la estrategia. Por un lado, el foco en procesos de gestión pública tanto de carácter sectorial (desarrollo de una política sobre temática específica) como transversal (relacionados con procesos horizontales como implementación de la Ley de servicio civil) que pueden estar vinculados a otros resultados del MAP. Por otro lado, el potencial de complementariedad con el trabajo a nivel nacional, principalmente impulsado por AECID a través de los grupos de donantes y la cooperación técnica, y a nivel sub-nacional, que se apoya sobre todo en las intervenciones de ONGD.

Logros destacados de las intervenciones priorizadas

Uno de los elementos más notables del trabajo en este resultado es el papel de líder ejercido por la AECID en el Grupo de descentralización y modernización del Estado desde finales de 2013, sin que exista un proyecto vivo en el ámbito de la descentralización. Principalmente consiste en una labor de acompañamiento activo de la agenda de descentralización, movilizand o actores institucionales, de la sociedad civil y coordinando a los donantes del grupo: USAID, Canadá, Alemania, Bélgica, Suiza, PNUD, Unicef, Banco Mundial y BID. El proceso de descentralización en Perú no está consolidado y a lo largo de estos años ha pasado por momentos de mayor o menor impulso, con cambios de responsables institucionales. En ese contexto, mantener posiciones comunes entre los socios de la cooperación internacional y buscar coherencia en la interlocución con instituciones peruanas resulta clave para que no salgan de agenda aspectos importantes y no se dupliquen procesos. Los informantes señalan que existe un diálogo fluido con distintas entidades, como la Secretaría de Descentralización de la PCM, la Comisión de Descentralización del Congreso de la República, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, CEPLAN o SERVIR. En este sentido, se ha impulsado además la sistematización de todas las acciones promovidas por la Cooperación Internacional para el fortalecimiento de la descentralización, integrándolas en la plataforma de gestión del conocimiento de gestión pública de la PCM como repositorio. En este marco, se movilizó a expertos del INAP a través del COOTEC para montar el sistema de gestión de conocimiento de la Secretaría, desarrollando una metodología para identificar buenas prácticas. En las entrevistas

mantenidas con integrantes del grupo, se ha valorado positivamente el trabajo de facilitación, de organización de la información, y de coordinación técnica ejercida por la CE. No se ha obtenido información sobre el seguimiento del uso de esta plataforma.

Por las entrevistas y las instituciones públicas consultadas se constata que el COOTEC ha sido una herramienta decisiva para impulsar las AT especializadas en apoyo a mejoras de procesos y herramientas de las administraciones públicas. En total se han apoyado 14 instituciones a través de 39 misiones.

El desarrollo de herramientas de gestión pública y la capacitación y formación de la función pública constituyen otra línea de trabajo encaminada al fortalecimiento del Estado. El informe de sistematización indica que desde 2013 ha habido una evolución hacia una colaboración más estrecha con instituciones estatales. Mientras que en 2013 la capacitación a funcionarios públicos se realizaba mayoritariamente por las ONGD a nivel subnacional, en los últimos años se han fortalecido las instituciones del Estado para la capacitación para los gestores públicos. En esto último se enmarca la financiación de la AECID

desde 2014 al proyecto “Apoyo a la consolidación de la Escuela Nacional de la Administración Pública (ENAP) – SERVIR” para la mejora de la capacitación y formación de los servidores públicos con programas y cursos específicos en modalidad presencial y favoreciendo el aprendizaje entre funcionarios. Las entrevistas y la revisión documental señalan que la relación estrecha entre el INAP y la ENAP se ha traducido en la puesta a disposición de expertos y recursos pedagógicos a beneficio de la ENAP, mejorando la gestión de conocimiento, asesorando y proporcionando casos prácticos. Como buena práctica se señala igualmente la utilización de la guía de EBDH en los módulos de formación. Según los datos proporcionados por la dirección de SERVIR, en 4 años de cursos plurianuales, 70.000 alumnos han pasado por la escuela. Se perciben cambios positivos de actitudes a nivel de gestores públicos individuales, su efecto sobre la mejora de la gestión pública frente al ciudadano aún no se ha medido.

La información respecto al desarrollo e implementación de herramientas de gestión pública remite principalmente a intervenciones de ONGD y a nivel subnacional: fortalecimiento del sistema de protección de la infancia por las ONGD FAD, Save the Children y ANNF y desarrollo de una metodología para la elaboración de agendas digitales regionales y transversalización de las TIC en los Proyectos de Inversión Pública por ONGAWA en 2014. Sin entrar a valorar las intervenciones en sí, de cara a esta evaluación lo relevante es si las intervenciones de ONGD, tal y como plantea la estrategia explicitada al inicio, son complementarias al trabajo realizado a nivel nacional con las instituciones. La información que se tiene al respecto la proporcionan principalmente la OTC y otros donantes del grupo de descentralización que señalan el papel de enlace y coordinación, poniendo en contacto a las organizaciones con la PCM y el grupo de donantes y facilitando intercambio de conocimiento mutuo. Los informes de seguimiento además mencionan la participación de las ONGD en las reuniones anuales en las que se analizan conjuntamente la coyuntura y las intervenciones llevadas a cabo. Una de las ONG entrevistadas comentó la poca complementariedad efectiva entre las intervenciones impulsadas por la AECID a nivel nacional y las llevadas a cabo por las ONGD a nivel subnacional (con financiación AECID o

Instituciones apoyadas por el COOTEC desde 2013

1. Ministerio de Economía y Finanzas
2. Ministerio de la Mujer y Poblaciones vulnerables
3. APCI
4. Congreso de la República
5. Ministerio de Justicia
6. Presidencia del Consejo de Ministros
7. SUNAT
8. Ministerio Público
9. Ministerio de Cultura
10. Defensoría del Pueblo
11. Ministerio de Ambiente
12. Autoridad Nacional de Agua
13. Ministerio de Educación
14. Instituto Tecnológico de la Producción

de cooperación descentralizada) apuntando que a menudo se queda a nivel de intercambio de información.

Por último, bajo este resultado se ha apoyado el rol de la APCI en el cumplimiento de la agenda de calidad y eficacia de la cooperación internacional y la valoración de nuevos instrumentos nuevos. Como se ha mencionado, la AECID acompañó a la APCI a lo largo del proceso de monitoreo de los compromisos de Busan y para elaborar de forma coordinada con la participación de la sociedad civil, la posición nacional como País Dual en la Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Eficacia del Desarrollo, que se celebró en México en abril de 2014. Este apoyo ha sido sistematizado como una buena práctica en la publicación de la AECID "Experiencias de implementación de la agenda de eficacia en las OTC" (2016). Igualmente se apoyó la realización de un diagnóstico sobre las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo en Perú, avanzando así en uno de los ejes de la Alianza Global, que es la inclusión del sector privado.

En definitiva, se considera que existe una buena correspondencia entre los objetivos planteados en la estrategia, las líneas de trabajo favorecidas (impulso a la modernización del estado y apoyo al proceso de descentralización), los medios para alcanzarlos y el rol activo en el diálogo de políticas. Esta confluencia ha permitido generar complementariedad con otros resultados del MAP. La CE ha sabido posicionarse de manera sólida como una cooperación técnica y de alianza estratégica bien valorada por los socios institucionales. Desde la sociedad civil, sin embargo, se critica una cooperación demasiado centrada en Lima y la necesidad de abordar el nivel sub-nacional desde lo sub-nacional.

3.6.6. RD6: GENERAR, TRANSFERIR, ADOPTAR, USAR Y EXPLOTAR NUEVOS CONOCIMIENTOS Y TECNOLOGÍAS

Estrategia

El documento MAP señala que la consideración de este resultado obedece a "su idoneidad para un nuevo modelo de cooperación basado en la transferencia de conocimiento, contribuyendo al enfoque diferenciado de la Cooperación Española en el Perú". Este RD toma como referencia el Plan Estratégico Institucional del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología del Perú (CONCYTEC) 2012-2016 y plantea dos resultados intermedios:

- RI.1. Promover el desarrollo tecnológico, la innovación y la transferencia tecnológica con prioridad en las PYME (tomado del plan del CONCYTEC)
- RI.2. Promover las industrias culturales y artes nacionales (tomado del Ministerio de Cultura)

Según la información recabada, la línea de trabajo del RI.1 recoge unos de los ejes "históricos" de la CE en Perú vinculado a la promoción del tejido económico, al impulso de proyectos de emprendimiento (en el ámbito rural) y de desarrollo de PYMES y Centros Tecnológicos que ya se había trabajado en el periodo anterior al MAP. En el MAP actual se reenfoca hacia temas de generación de valor añadido, respondiendo a los cambios en el contexto (la cartera PYMES pasa del Ministerio de trabajo al Ministerio de Industria) y a la demanda del gobierno de contar con la experiencia española en generación de competitividad y CITES.

En los informes de seguimiento se plantea de manera más concreta la estrategia para contribuir a estos resultados.

Respecto al RI.1, la estrategia principal contempla la asociación con el CONCYTEC y el Instituto Tecnológico de la Producción (ITP) buscando brindar apoyo a los Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (CITES). En apoyo a este resultado intermedio, se plantea también el acceso a financiación para PYME y el fortalecimiento de diálogo entre el sector público y privado. Por último, se aclara que las intervenciones ejecutadas por ONGD complementarán la cooperación bilateral institucional.

Aparte de los informes de seguimiento, en un documento interno⁴⁴ compartido con el equipo evaluador, se desarrollan puntos adicionales de la estrategia bajo este RI.1.

La nota explica que se busca contribuir a la “Promoción del desarrollo tecnológico, la innovación y la transferencia tecnológica”, abordando tres ejes o líneas de trabajo complementarias/interrelacionadas y focalizadas principalmente en las mipymes, pero sin olvidar el trabajo con la base de la pirámide y los colectivos más vulnerables:

1. Promover el acceso a servicios tecnológicos innovadores.
2. Fomentar y Potenciar las alianzas multiactor (como instrumento de trabajo y vía para un mayor crecimiento económico y una mayor promoción del desarrollo humano.)
3. Propiciar el acceso a productos financieros y no financieros innovadores

La estrategia respecto al RI.2 está mucho menos esbozada. Únicamente hace referencia a la difusión y promoción de la cultura tanto española como peruana en base a la experiencia acumulada en la materia y la experiencia del Centro Cultural de España en dinamizar las industrias culturales. Se expresa la voluntad de trabajo con otros actores - sobre todo del sector privado - en la organización y financiación de emprendimientos culturales generadores de empleo y crecimiento.

Una primera constatación respecto a este RD es que abarca dos RI de carácter muy distinto y cuya complementariedad es, a priori, difícil de deducir. Por otro lado, se constata el esfuerzo por definir de manera más específica el contenido del RI.1 y cómo avanzar hacia el mismo. Podría a la vez subrayar la debilidad del MAP como instrumento de planificación y gestión. En efecto, a través de las entrevistas, se ha podido comprobar que la definición del este RD estuvo muy condicionada por la necesidad de dar cabida a iniciativas y líneas de trabajo pre-existentes que no se querían dejar fuera del MAP.

Logros destacados de las intervenciones priorizadas

El proyecto *"Fortalecimiento de la capacidad de oferta de servicios innovadores de extensionismo tecnológico del ITP y promoción de la adopción de nuevas tecnologías o metodologías de I+D+i en las empresas peruanas fundamentalmente MIPYMES"* se ha extendido durante el periodo 2014-2016. El principal objetivo es fortalecer al ITP y a la Red de Centros de Innovación Tecnológica (CITES) en su capacidad de oferta de servicios innovadores de extensionismo tecnológico y la adopción de nuevas tecnologías o metodologías innovadoras en las MYPIMES peruanas.

Todas las fuentes consultadas coinciden en señalar la débil institucionalidad del sector, y las frecuentes variaciones de enfoque de política sectorial, producto de cambios a más alto nivel ministerial así como cambios de dirección en el ITP (tres cambios durante el periodo) como factores que han afectado a la ejecución del proyecto. En un periodo relativamente corto, estos

⁴⁴ Nota interior MEMORIA RD INNOVACION 2014-2017 (sin fecha).

cambios han significado desde la posibilidad de que el ITP⁴⁵ volviera a ser el original Instituto Técnico Pesquero y se desvinculara de los CITES a convertirse, en palabras de un entrevistado *"en el buque insignia de la innovación pública peruana"* y focalizar la atención en el desarrollo de nuevos centros tecnológicos. El ITP recalca que tener programas financiados por la cooperación internacional ha permitido amortiguar estos vaivenes y mantener líneas de trabajo. Por otro lado, de acuerdo con lo ya mencionado, el ITP señala las limitaciones burocráticas para gestionar los fondos directamente y su preferencia por subvenciones en especie.

En el marco de este eje de actuación, se ha promovido un trabajo en alianza con instituciones públicas y privadas españolas, principalmente con el Centro Tecnológico de la Industria Agroalimentaria AINIA (Valencia) y el Centro de Innovación y Tecnología del calzado-INESCOP (Alicante) a través del programa COO-TEC.

En el periodo 2014-2017, ha habido tres convocatorias de proyectos de innovación que han resultado en la aprobación de 16 proyectos de ONGD, universidades y empresas en áreas relacionadas con innovación para el desarrollo en sectores de salud, medio ambiente y cambio climático, crecimiento económico y garantía de derechos humanos, sector productivo, para favorecer la inclusión de colectivos vulnerables. Se trata de un instrumento de subvención en concurrencia definido y gestionado desde el Departamento de cooperación sectorial perteneciente a la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera. En este sentido, si bien la OTC tiene voz en la valoración de las propuestas, el margen para buscar complementariedades entre las intervenciones gestionadas directamente desde la AECID Perú es limitado. En el marco de esta evaluación, se han realizado dos entrevistas a dos fundaciones de empresas beneficiarias de subvenciones mediante esta modalidad. En ambos casos muestran su satisfacción con el grado de accesibilidad e interlocución y el papel de coordinación y de facilitación de contactos jugado por la OTC. Es difícil no obstante sacar conclusiones claras sobre como potencialmente pueden contribuir al resultado de desarrollo, más allá de los beneficios específicos que cada proyecto haya aportado a los beneficiarios directos.

Otras instituciones públicas españolas -con instrumentos tanto técnicos como financieros- están también colaborando en esta línea, como el Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI) del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad de España que, dentro del marco del programa Iberoeka, lleva a cabo una convocatoria conjunta con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, que ha supuesto la aprobación en el periodo 2014-2017 de siete propuestas de I+D+i entre empresas españolas y peruanas. La información sobre este programa y la persona de enlace del CDTI se ubica en la Oficina Comercial de Lima. Mas allá de compartir los datos, no hay indicios de que se trabaje conjuntamente entre los dos servicios (oficina de cooperación y oficina comercial).

La experiencia más estable con el sector privado viene representada por la colaboración entre la AECID y la Cámara que tiene su expresión más visible en las siete ediciones del Foro Visiones, celebrado anualmente desde 2010. El Foro Visiones es una iniciativa de RSE de la Cámara. Por lo general, hay consenso en reconocer el valor de la iniciativa, el esfuerzo por crear encuentros entre actores que no siempre comparten espacios de intercambio, la calidad de los ponentes invitados y el interés de las temáticas abordadas. Contrasta la disparidad de percepciones respecto al alcance y relevancia del Foro Visiones. Desde la Cámara y la AECID se pone en primera línea como ejemplo de alianza entre sector público, sector privado y organizaciones de la sociedad civil, mientras que las ONGD consultadas lamentan la falta de articulación efectiva más allá del discurso.

⁴⁵ La creación del ITP como Instituto Tecnológico de la Producción y su competencia en materia de CITES data de 2013. Anteriormente, era el Instituto Técnico Pesquero.

Este Resultado junto con el de protección de la infancia (en su vertiente educación), concentran más claramente las experiencias de vinculación con el sector privado. En ese sentido, las acciones emprendidas pueden ser un punto de partida para nutrir la reflexión planteada al inicio de este informe respecto a como integrar mejor el sector privado en el trabajo de la cooperación.

El ámbito de apoyo a la inclusión financiera viene marcado por la herencia del antiguo Programa Español de Microfinanzas en Perú. Según la documentación revisada, en 2014, se firmó un acuerdo entre la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Ibero América (SECIPI) de España y la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE) peruana, para la creación del Fondo de Asistencia y Cooperación Técnica (FACT) con remanente del crédito ICO-COFIDE de años anteriores para trabajar en tres líneas: i) fortalecer la gestión y los productos financieros de las instituciones microfinancieras atendidas por COFIDE; ii) favorecer mayores oportunidades socioeconómicas para las personas con el objetivo de lograr un desarrollo sostenido de las mismas; y iii) fortalecer el ecosistema emprendedor en el Perú e incrementar la competitividad del país a través de la generación, el uso y la explotación de nuevos conocimientos y tecnologías.

En cuanto al RI.2., la documentación destaca la contribución del Centro Cultural de España en Lima como impulsor de las industrias culturales del país a través del programa de Capacitación para el Desarrollo en el Sector Cultural ACERCA que tiene como objetivo el fortalecimiento de capacidades de profesionales iberoamericanos en gestión cultural y el apoyo al emprendimiento creativo, sin entrar en detalle de las acciones tomadas. Los planes de centro consultados incluyen una relación de los talleres, jornadas y actividades de formación promovidas en el marco de la agenda de trabajo del CCE. A pesar de las limitaciones presupuestarias a las que se enfrenta, es considerable el esfuerzo por mantenerse como una de las referencias culturales de la ciudad. Con todo, la articulación bajo este RD es cuanto menos incierta.

En definitiva, se valora acertado el diagnóstico de partida sobre el contexto de actuación y la pertinencia de desarrollar una línea de trabajo enfocada al intercambio de conocimiento, transferencia de tecnología y generación de valor agregado, en línea con el perfil del país y su senda de acceso a la OCDE, vinculado a cumplir con mejoras en la productividad, que el Gobierno reconoce como muy baja. Resulta más cuestionable la plasmación de esta visión en la práctica debido a la existencia de distintas líneas de trabajo sin clara articulación entre sí, y el condicionamiento que instrumentos heredados o definidos "desde arriba" impone. Por otro lado, como en el caso del RD3, no existe una interlocución sobre políticas públicas que supere la lógica de proyecto y abarque el nivel estratégico. Todos estos elementos llevan a considerar este RD como una estrategia en construcción.

3.6.7. RD7: IDENTIFICAR, PROTEGER, SALVAGUARDAR Y PROMOVER EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

Estrategia

Tal y como recoge el informe de sistematización, la incorporación del patrimonio cultural en las políticas públicas del Estado en el Perú es muy reciente. La creación del Ministerio de Cultura fue en 2010 y el primer documento estratégico del sector “Lineamientos de Política Cultural 2013-2016” se publicó en 2013. Por ello, durante la formulación del MAP, el alineamiento a una política pública resultó difícil ya que el Plan apenas estaba desarrollándose, y el Ministerio era una institución aún por constituir, aparentemente más volcada en ese momento en la cuestión de interculturalidad que en la cultura como motor de desarrollo. Así, se ancló este resultado a

aquella línea de trabajo que hacía mención al Patrimonio, extraída del Plan Estratégico Institucional (PEI) del Ministerio de Cultura:

- RI.1: Promover la protección, defensa y gestión cultural concertada con la ciudadanía e instituciones públicas y privadas para la conservación, puesta en valor y salvaguarda del Patrimonio Cultural de la Nación.

Logros destacados de las intervenciones priorizadas

El aporte de la AECID en este resultado de desarrollo se sustenta en el Programa Patrimonio para el Desarrollo (P>D) y el Programa de Escuelas Taller, ambos responsables de la ejecución de proyectos de desarrollo a través del patrimonio cultural en las áreas patrimoniales como centros históricos y paisajes culturales.

El trabajo de la CE en el ámbito de la cultura y el desarrollo en Perú se remonta a los años 90 mediante intervenciones que en algunos casos han tenido plazos y fases de ejecución sucesivas y extendidas en el tiempo. Igualmente, a lo largo de estos años, el enfoque de la CE respecto a la cultura desde la perspectiva del desarrollo, el programa de Patrimonio y el de Escuelas Taller ha ido cambiando, y modificando su encaje dentro de la estructura de la AECID. Por ello, en este resultado más que en los anteriores, no siempre resulta posible para los entrevistados acotar los logros al periodo 2013-2017 y a menudo se refieren a efectos acumulados a lo largo de los años.

El programa de Escuelas Taller en Perú se inició en los años 90 en apoyo a la capacitación y empleo de hombres y mujeres jóvenes, de escasos recursos en oficios vinculados con la conservación del patrimonio cultural a través de su participación directa en obras reales de intervención en el patrimonio de sus ciudades. Las Escuelas Taller son reconocidas como Centro de Educación Técnico Profesional (CETPRO) adscrito a la municipalidad. En septiembre 2017 se inició la Escuela Taller en Cajamarca. De las cuatro Escuelas Taller (Arequipa, valle del Colca, Lima/Rímac, Cusco) creadas inicialmente, las de Arequipa y Cusco ya han sido transferidas a la municipalidad correspondiente, y se prevé que en 2018 se transfieran la de Rímac y valle del Colca. Las fuentes consultadas confirman que la Escuela de Cusco ha dejado de funcionar una vez retirados los fondos AECID mientras la de Arequipa sigue en funcionamiento. La directora de la Escuela Taller de Rímac manifestó su preocupación por la sostenibilidad de la escuela y la dificultad por movilizar recursos públicos de la municipalidad para el funcionamiento de la misma.

Entre las actuaciones destacadas, se encuentra la referente a los centros históricos, a través de la cual la AECID trata de pasar de un esquema centrado en la restauración a otro en el que se busca fortalecer a las instituciones que gestionan el patrimonio y la participación ciudadana. Con esta perspectiva se apoya la gestión integral de centros históricos de Arequipa, Huamanga, Cusco y Lima. Se trabaja con las instituciones locales, principalmente las gerencias y subgerencias, y se facilita asistencia técnica a las Direcciones Desconcentradas de Cultura del Ministerio de Cultura. Desde una perspectiva de Patrimonio como generador de desarrollo social y económico, el proyecto busca mejorar las condiciones de habitabilidad, renovación urbana, medio ambiente, dotación de servicios locales, mejora de equipamiento público social y cultural, espacios públicos, etc.

En estos años se ha continuado promoviendo la Red de Centros Históricos creada en 2008 mediante Acuerdo de colaboración entre el MVCS y la AECID y cuyo objetivo es servir de plataforma de difusión e intercambio de experiencias e información y se desarrollan acciones de formación y capacitación del personal técnico adscrito al equipo de gestión de las Oficinas Técnicas de Centros Históricos.

Un aspecto destacable es el importante trabajo que ha habido entorno a la vivienda social tanto en el ámbito urbano (renovación urbana) como en el ámbito rural (vivienda rural y desarrollo social) bajo el principio de dotar a las familias con menos recursos de una vivienda digna, productiva, que respete su identidad cultural, y compatibles con los valores culturales, patrimoniales y paisajísticos del territorio. Este trabajo de lucha contra la "tugurización" se enmarca dentro del impulso del valor social del patrimonio y ha favorecido el acercamiento con el Ministerio MVCS y el Viceministerio de Vivienda, más receptivo a reconocer el valor social de Patrimonio como motor de desarrollo y de lucha contra la pobreza.

En el periodo 2013-2016, con el apoyo de la Cooperación Española se han formulado, aprobado y ejecutado proyectos piloto vinculados con el ordenamiento del territorio (Plan de Ordenamiento Territorial del Colca), el planeamiento urbano (Plan Maestro de la Zona Monumental de Cajamarca) y el planeamiento urbano-rural (Esquemas de Ordenamiento Urbano en distritos del Valle del Colca) que incorporan las variables patrimoniales y la gestión de riesgos al desarrollo urbano.

Este es un sector en el que existen escasos donantes, por lo que el trabajo de la AECID es notable y se constituye en un referente. El trabajo alrededor de la conservación del Patrimonio es una señal de identidad de la CE en Perú, por su alta visibilidad. Puede decirse que la AECID es líder en la vinculación de la conservación del patrimonio material e inmaterial con el desarrollo social y económico. Sin embargo, se ve como un programa aislado desvinculado del actuar de la CE en otros ámbitos, con una dinámica de trabajo diferenciada del resto de la OTC, como si fuera otro programa. Esto hace que no se haya explorado el potencial de complementariedad con otros RD y se pierdan oportunidades de sumar esfuerzos. Por ejemplo, siendo éste el programa bilateral que más trabaja a nivel local, se podrían extraer lecciones de la experiencia con las administraciones sub-nacionales para alimentar las acciones en el ámbito de RD5 Reforma del Estado. Del mismo modo, existen puntos de convergencia entre el sector de agua y saneamiento y las intervenciones de habitabilidad, siendo dos temas tutelados por el mismo Ministerio. Una de las explicaciones es que se traslada a terreno la propia estructura y dinámicas de la AECID en sede en la que las direcciones de culturales y geográfica se limitan a intercambiar información más que a trabajar conjuntamente. En opinión del equipo evaluador, en terreno esto es más producto de una inercia de formas de funcionar que de una falta de potencial para complementar acciones.

La CE ocupa una posición dominante en el ámbito de la cultura y patrimonio por su larga trayectoria y visibilidad. Sin embargo, los cambios de enfoque del rol de la cultura en el desarrollo y su desvinculación respecto a otros ámbitos y dinámicas de trabajo de la CE, restan reconocimiento al valor social de las intervenciones llevadas a cabo así como el potencial de complementariedad con otros resultados de desarrollo.

4. CONCLUSIONES

A continuación, se presentan las conclusiones organizadas por las cinco preguntas del análisis.

1. ¿En qué medida el MAP ha contribuido a la implementación de la agenda de eficacia por parte de los diferentes actores de la Cooperación Española en Perú?

El MAP refleja un compromiso elevado de la Cooperación Española con los principios de la Agenda de Eficacia de la Ayuda. Sin embargo, su aplicación literal ha conllevado limitaciones en determinados aspectos, lo que plantea la necesidad de hacer una lectura crítica de la aplicación de los criterios de eficacia en función de las particularidades del contexto en el que se opera.

Se considera que el proceso de formulación y seguimiento del MAP ha sido participativo e inclusivo y ha generado un grado de apropiación aceptable entre los actores de la CE presentes en Perú, para los que el MAP es el marco de interlocución con la AECID y en mucho menor medida con la cooperación descentralizada. En cuanto a los actores peruanos, a pesar su falta de liderazgo inicial, la APCI sí considera el MAP como el documento de referencia en su interlocución con la AECID.

El proceso de diseño del MAP se esforzó por alinear la estrategia de la CE con las políticas públicas peruanas a las que quería contribuir, fundamentalmente bajo el paraguas del Plan Bicentenario *El Perú hacia el 2021*. En algunos casos, este alineamiento fue influido por el mandato de cumplimiento de los compromisos de eficacia de la ayuda más que por una apropiación efectiva por parte de las instituciones peruanas. En este sentido, el alineamiento de MAP a las políticas públicas peruanas puede definirse como un alineamiento literal que no ha permitido construir una matriz de seguimiento de resultados que posibilite medir los avances y la contribución de la cooperación española a los resultados marcados.

En este periodo se ha incrementado el uso de sistemas nacionales por parte de la CE. El periodo MAP se ha caracterizado por el cierre del FONCHIP, el instrumento que operaba en el país desde 2003. Aunque globalmente no se cuestiona esta decisión, la limitada capacidad de gestión existente en las instituciones públicas peruanas hubiera aconsejado seguir un proceso más gradual. Esto ha ocasionado retrasos en la ejecución e ineficiencias. Por otro lado, el mecanismo de canasta de fondos es la experiencia más destacable de ayuda programática y uso de sistemas nacionales en Perú por parte de la Cooperación Española.

En términos de previsibilidad de la ayuda, se considera que a medio término (3-5 años) es débil o nula y la previsibilidad anual aceptable, aunque limitada a las intervenciones bilaterales financiadas por AECID. Los recursos de la cooperación descentralizada (62% de total de AOD entre 2013-2017) quedan fuera del MAP por lo que la previsibilidad se refiere principalmente a las aportaciones de la AECID.

La armonización entre actores españoles se asienta principalmente en el Consejo de Coordinación de la Cooperación Española (CCCEP). Durante la implementación del MAP, ha asumido principalmente un rol de órgano de seguimiento y rendición de cuentas. Existen esfuerzos innegables para integrar el sector privado en el trabajo de la cooperación, aunque una armonización efectiva requiere además reflexionar sobre lo que une y lo que separa a los distintos actores desde sus propias características, y construir agendas comunes. Respecto a la armonización con otros donantes, la CE participa activamente en diversas estructuras de coordinación y foros de armonización en los que su papel es altamente reconocido.

Destacan notablemente los esfuerzos de la CE en Perú dedicados al diseño e implementación

del sistema de seguimiento del MAP. El proceso y la dinámica de seguimiento anual están bien asentados y se valoran positivamente la reflexión conjunta y el análisis compartido de contexto. Por lo contrario, la imposibilidad de medir la contribución de la CE a los resultados de desarrollo nacionales resta utilidad al ejercicio. El seguimiento organizado entorno a cada uno de los resultados de desarrollo no ha favorecido la complementariedad entre sectores. Más aún, los esfuerzos por realizar el seguimiento no han servido para orientar la gestión por resultados basada en evidencias. El problema principal ha sido la falta de consistencia en la coherencia interna de las matrices de resultados: el salto entre los niveles de la cadena de resultados es muy grande, y además no se explican las condiciones (supuestos) que se tienen que cumplir para que exista una relación exitosa entre los distintos niveles. En definitiva, la base sobre la que articular el sistema de Seguimiento y evaluación (llámense matriz o modelo lógico) no es sólida, con lo que no permite tomar decisiones relacionadas con el logro de resultados. Sin embargo, las actividades de seguimiento y evaluación que deben acompañar a esta base, llamadas actividades de participación (CCCEP, grupos de seguimiento sectoriales, y en menor medida el CTHP), y validación (informe anual de seguimiento, evaluación intermedia) han funcionado bien.

Respecto a la rendición mutua de cuentas y la transparencia, dos estructuras la Comisión Técnica Hispano Peruana CTHP y Consejo de Coordinación de la CE en Perú cumplen la función de velar por el buen funcionamiento y los avances de la implementación del MAP. Después de unos años sin reunirse, se ha vuelto a activar el CTHP. En términos transparencia, destaca la iniciativa de la OTC por recopilar, sistematizar y documentar y dar difusión pública a los procesos y actuaciones, abriendo sus mecanismos al conjunto de los actores que quieran participar.

2. ¿Hasta qué punto el MAP ha contribuido al desarrollo de un diálogo de políticas estratégico de la Cooperación Española en Perú?

En Perú, país de renta media, el valor añadido de la cooperación no reside tanto en las aportaciones financieras sino en los procesos de acompañamiento institucional y las acciones vinculadas al diálogo de políticas, que constituyen el verdadero núcleo del quehacer de la Cooperación

En Perú, la CE realiza una amplísima labor de acompañamiento y de lo que genéricamente se denomina "diálogo de políticas" que a menudo queda invisibilizada.

Queda aún margen en la CE para conceptualizar y llevar a cabo un dialogo político estructurado alrededor de una agenda consensuada que permita monitorear el avance en términos de resultados. Por ello, se considera importante poner de relieve el trabajo que se hace en Perú, no sólo por una cuestión de visibilidad sino también porque el contexto peruano demanda pasar de un modelo basado en la transferencia de recursos financieros, a otra cooperación intensiva en la transferencia de conocimiento y el diálogo de políticas cuya eficacia depende de la disponibilidad de instrumentos y herramientas adaptadas.

¿En qué se ha sustentado el diálogo?

El diálogo de políticas se ha sustentado en una alta interacción directa con los responsables públicos y otros actores internacionales, el acompañamiento de procesos, y el establecimiento de relaciones de confianza, y continuidad para promover cambios o políticas de desarrollo. Este es un diálogo protagonizado por la AECID más que por otros actores de la CE. El diálogo también ha venido respaldado por estudios e investigaciones que ayudan a suministrar y

difundir conocimientos, así como campañas públicas para aportar elementos al diálogo. En general, están más vinculados a actividades específicas en el marco las intervenciones concretas.

La existencia de intervenciones clave posibilita la interlocución y *tener un sitio en la mesa* para el diálogo, aunque no es imprescindible, como lo demuestra el hecho de que la AECID lidere el grupo de Descentralización sin que haya un proyecto bilateral específico en esta materia.

Se valora a la CE como un aliado confiable, constructivo y consistente, Se percibe a la Cooperación Española como un socio cercano y accesible que ejerce un liderazgo efectivo, facilitando espacios de diálogo, puesta en común y negociación, sin imponer agenda.

¿Para qué ha servido el diálogo? algunos resultados:

El trabajo realizado en conjunto con los decisores públicos peruanos y otros actores relevantes ha permitido promover cambios normativos y favorecer el reconocimiento de grupos específicos. Sobresale el trabajo realizado en el marco de la formulación del Plan Nacional contra la Violencia de Género y el Plan Nacional de derechos humanos.

Además, el trabajo de la AECID se traduce en el acompañamiento de procesos, promoviendo su dimensión participativa, así como su potencial para dar voz a colectivos específicos como organizaciones de base, defensoras de DDHH, mujeres indígenas y campesinas. El apoyo al Grupo de Trabajo de Políticas indígenas (GTPI) constituye otro ejemplo de apoyo al reconocimiento de grupos vulnerables facilitando espacios de encuentro e intercambio entre actores que no dialogan naturalmente.

La presencia de la CE en el dialogo activo ha impulsado el cumplimiento de compromisos políticos y ha logrado visibilizar, incorporar o mantener temas en la agenda política en un contexto de frecuentes cambios institucionales y políticos. La existencia de un respaldo de la cooperación internacional permite que se mantengan en la agenda temas trascendentales en un contexto de cambios institucionales o cambios de intereses políticos por parte de los tomadores de decisiones.

La CE ha impulsado la coordinación y la eficacia de la ayuda entre los demás actores de la cooperación internacional presentes mediante una labor de acompañamiento activo de la OTC para alentar una reflexión conjunta sobre conceptos y como llevarlos a la práctica.

3. ¿En qué medida la gestión del MAP ha sido estratégica para el logro de los resultados?

La gestión ha venido condicionada por las limitaciones del MAP como instrumento de la CE en su conjunto. También, por los instrumentos disponibles, resultando en una limitada gestión orientada a resultados.

La valoración de la gestión estratégica debe contemplarse a la luz de las limitaciones intrínsecas de la CE determinadas por:

1. La dimensión del alcance real del MAP como instrumento de la CE

Según los datos oficiales de la CE, España desembolsó 98,5 millones de Euros en concepto de AOD en Perú, de los cuales sólo el 37% se desembolsó por la AGE. El resto, 62% fue aportado por la Cooperación descentralizada. Del total desembolsado, las ONGD españolas canalizaron el 70 %. Sin embargo, el paquete de intervenciones incluidas en el MAP en el que se concentra el trabajo principal de la OTC abarca como máximo el 50% de toda la AOD desembolsada en el periodo.

A pesar de que el MAP se concibe como un marco de asociación del conjunto de actores de la

"Cooperación Española", en la práctica un volumen importante de recursos, intervenciones y actores quedan fuera del alcance de la Oficina Técnica de Cooperación en Perú principal responsable de las acciones de gestión, coordinación y seguimiento del MAP e interlocutor oficial frente a las instituciones públicas peruanas.

2. Los Instrumentos

El tipo de instrumento más utilizado para la implementación de la "cartera viva" es el de programas y proyectos (94% de los recursos) frente a la ayuda programática (5%) y la cooperación técnica (1%).

A pesar de su menor peso en términos cuantitativos, la ayuda programática y la cooperación técnica son instrumentos valorados por responder al tipo de cooperación que el contexto peruano demanda. El primero porque permite participar a través del diálogo con el país socio en la formulación y el seguimiento de las políticas públicas y promover las reformas públicas. En cuanto a la cooperación técnica ha resultado eficiente en términos del amplio alcance institucional y el grado de complementariedad generado con otros instrumentos. Se considera que la gestión del instrumento COOTEC entre la AECID y la APCI constituye una buena práctica de gestión estratégica.

3. La capacidad de decisión respecto a la asignación de instrumentos y recursos

El 62% de los fondos de AECID se conceden por mecanismos en concurrencia en los que la capacidad de decisión sobre asignación de recursos, o las características de las intervenciones (qué, dónde, con quién, etc.) vienen pre-determinados y escapan al ámbito de decisión de la OTC. Además, dentro de la propia AECID, la decisión sobre la asignación de recursos depende de diferentes direcciones y departamentos en sede.

Aunque la Cooperación Española propone adoptar un enfoque de gestión basado en resultados, de manera estructural en la práctica la gestión está muy influenciada por las modalidades, instrumentos y procedimientos utilizados para canalizar los recursos. Esto limita la gestión basada en decisión estratégica y orientada a resultados.

No obstante, mucho del trabajo realizado no se contabiliza cuantitativamente ya que pasa por acciones de coordinación, de enlace y facilitación que no requieren cantidades de recursos económicos elevadas pero sí mecanismos flexibles que permitan atender a demandas y circunstancias cambiantes así como recursos humanos dedicados y con las competencias adecuadas.

4. Coherencia de políticas

El CCCEP, el Foro Visiones y el Foro de ONGD son ejemplos de estructuras en las que se promueve el conocimiento y las relaciones de confianza entre actores que no siempre encuentran espacios comunes. La única excepción la constituye la cooperación descentralizada y dado el peso tan significativo en la AOD sería deseable que se buscaran formas de participación vía telemática ya que no tienen representación en el país.

Con todo, la coherencia de políticas es una agenda que debe ser promovida desde la AGE a nivel de las sedes ministeriales para que se traduzca de manera efectiva en una hoja de ruta en terreno. La agenda 2030, vinculante para todos los países, ofrece sin duda una oportunidad para avanzar en mejorar la coherencia interministerial en el ámbito de la acción exterior española.

5. Ventaja Comparativa

La cercanía con las instituciones y la relación estrecha basada en la confianza y en una relación de pares se perfila como uno de los valores añadido de la CE en Perú. Esto se deriva de la proximidad lingüística, cultural e histórica pero también de las similitudes en las estructuras y

marcos normativos en el Estado, así como del peso en la economía peruana (España es el primer inversor en Perú).

Además, se percibe a la Cooperación Española como una cooperación que maximiza recursos en aspectos estratégicos, con poco volumen de fondos, pero bien usados. Se valora especialmente la flexibilidad y agilidad en la gestión. A pesar de manejar un volumen de fondos modesto, se aprecia la consistencia, calidad y sostenibilidad del apoyo de España, a la que se ve como aliado.

Por último, la proactividad, el compromiso y el espíritu resolutivo en el diálogo de políticas son elementos que se asocian con la CE.

4. ¿Ha sido efectiva la inclusión de los enfoques transversales en la estrategia y en las intervenciones de la cooperación española en Perú?

Las prioridades transversales EBDH, Género, Sostenibilidad Ambiental e Interculturalidad estuvieron presentes en las intervenciones de manera heterogénea, en función de factores como el diseño de cada intervención y el perfil de la contraparte y sus aliados.

El MAP contó con cuatro prioridades transversales: género, sostenibilidad ambiental, interculturalidad y derechos humanos, siendo esta última una prioridad no explicitada como tal en el MAP pero fuertemente desarrollada en su implementación.

El MAP presenta diversos niveles de transversalización: a) A nivel de los resultados de desarrollo; b) a nivel de resultados intermedios e indicadores; c) a nivel de las intervenciones:

- a) Con relación a los resultados de desarrollo hay una transversalización parcial al haber tres resultados asociados directamente con prioridades transversales: derechos humanos, género y sostenibilidad ambiental que de alguna manera garantizaron la presencia de las prioridades en el MAP.
 - b) A nivel de resultados intermedios e indicadores, la incorporación fue parcial, con mayor presencia de género, seguida de sostenibilidad ambiental y derechos humanos, y de manera limitada interculturalidad, en todos los casos con diversos niveles de consistencia interna en la matriz.
 - c) En la implementación, la transversalización fue bastante heterogénea y dependió principalmente de las características de cada intervención en cuanto a su diseño (objetivos, indicadores, presupuesto) y a las capacidades de cada contraparte ejecutora (prioridades temáticas, experiencia previa, recursos humanos, aliados).
- La transversalización del **enfoque de género** contó con el soporte activo de una especialista de la OTC a cargo del tema, que fue decisivo, junto con otros factores, en la visibilización de esta prioridad en el diseño del MAP así como en la asistencia técnica directa hacia algunas intervenciones. Fue el enfoque que mejor fue incorporado de manera formal en el MAP y su implementación estuvo presente en la mayoría de RD con una mayor concentración en las intervenciones de DDHH por la afinidad natural del tema.
 - La transversalización del **enfoque de sostenibilidad** ambiental fue parcialmente incorporada en el MAP en el nivel formal, aunque contaba con su propio RD. En la implementación del MAP el enfoque tuvo una transversalización intermedia si consideramos que más de la mitad de los RD cuentan con algunas intervenciones en esta línea.
 - La transversalización del **enfoque de interculturalidad** está parcialmente incorporada en el nivel formal del MAP, aunque tuvo mayor énfasis en algunas intervenciones mientras que

está casi ausente en otras. En la implementación estuvo presente en la mayoría de RD con algunas intervenciones que recogían el enfoque, pero sobre todo se materializó en las intervenciones del Programa de Pueblos Indígenas y el Programa Afrodescendientes. La asistencia técnica desde la OTC en este enfoque es una demanda insatisfecha mencionada en los informes de seguimiento desde el 2014 así como en la Evaluación Intermedia.

- El **enfoque basado en derechos humanos** si bien no es explícito en el MAP como prioridad transversal, sí fue incorporado a nivel de resultados intermedios e indicadores de manera parcial, aunque en la implementación fue de mayor transversalización con apoyo sistemático de la OTC estando presente en la mayoría de RD. Se realizaron esfuerzos por transversalizar el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) con acciones de capacitación, materiales y asistencia técnica directa a algunas intervenciones. El MAP muestra en la mayoría de RD una aproximación de derechos.
- El **apoyo técnico** desde la OTC para la transversalización se enfocó principalmente en las intervenciones que formaban parte del RD correspondiente al enfoque y algunas otras intervenciones afines. Algunas intervenciones incluyeron asistencia técnica en prioridades transversales como parte de su diseño y presupuesto, facilitando su incorporación. Los recursos humanos de la OTC parecen no ser suficientes para satisfacer un número amplio de intervenciones que requerirían mayor acompañamiento.
- El MAP no contó con **indicadores y resultados** relativos a la transversalización, no fueron reportados durante el seguimiento y los informes de seguimiento anuales no dan cuenta de los avances, dificultades y acciones correctivas. En suma, las prioridades transversales quedaron fuera del sistema de seguimiento y toma de decisiones para garantizar su implementación adecuada.

5. ¿Hasta qué punto la estrategia de cooperación española ha resultado adecuada en relación a los resultados de desarrollo del MAP?

El grado de correspondencia entre la estrategia, las intervenciones realizadas, el diálogo y las capacidades y recursos puestos a disposición de la consecución de los resultados ha sido:

- **Elevado en el caso de los RD1 y RD2**
- **Moderado en RD5 y RD6**
- **Bajo en RD 3, RD 4 y RD 7**

La evaluación ha analizado hasta qué punto el diálogo de políticas, la gestión estratégica y las medidas de eficacia de la ayuda tomadas en la ejecución de las intervenciones están encaminadas a conseguir los resultados de desarrollo. Así, se ha evaluado el grado de correspondencia entre las distintas dimensiones analizadas.

RD1: Vigencia plena y efectiva de los derechos y libertades fundamentales

El trabajo de la CE en este ámbito busca apoyar la institucionalidad de derechos, tanto desde su dimensión pública y estatal (titulares de obligaciones) como desde la ciudadanía y sociedad civil (titulares de derechos).

Partiendo del posicionamiento firme por el respeto de los derechos humanos, como mandato de la CE, se ha ido construyendo a lo largo de los años una línea de trabajo alrededor del enfoque basado en derechos con un alto grado de confluencia y complementariedad entre las intervenciones, los medios puestos a disposición y las labores de diálogo y coordinación llevadas a cabo.

Tanto las instituciones públicas como la sociedad civil entrevistada reconocen esta labor como una señal de identidad de la CE.

RD2: Violencia de Género

El Resultado de Desarrollo Violencia de Género estuvo bien articulado desde la OTC a través del acompañamiento técnico y político a las intervenciones y su vinculación con otros resultados de desarrollo afines como Derechos Humanos, Medio Ambiente e Infancia. El COOTEC fue el principal instrumento en términos cualitativos al permitir a la AECID relacionarse y posicionarse como un interlocutor válido con el Estado y el Movimiento Feminista así como impulsar un mayor diálogo entre ambos sectores. En esta línea la coordinación de la AECID de la MESAGEN fue fundamental para repensar el rol de la sociedad civil más en términos de actoría política. Algunas de las principales intervenciones de las ONGD fueron incluidas en esta dinámica. Del mismo modo, se logró involucrar al Sector Privado español en iniciativas públicas sobre violencia de género en el lugar de trabajo.

RD3: Garantizar la protección de las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años

La implementación de las acciones bajo este resultado se basa principalmente en la acción de las ONGD y organizaciones de la sociedad civil a través de proyectos financiados por la cooperación descentralizada.

La variedad de ámbitos de actuación, la pluralidad de actores y financiadores y la dispersión geográfica se traducen en una elevada fragmentación. También reflejan una riqueza: es una cooperación que sale de la capital y se sitúa en el ámbito regional, mayoritariamente rural, con interlocución a nivel de estructuras públicas locales y de dinamización de comunidades.

La no participación de la AECID en este resultado de desarrollo se ha traducido en una débil articulación de las intervenciones, escasa coordinación de actores y una merma de la capacidad de sensibilizar, visibilizar y poner temas sobre la agenda, limitando el diálogo y la incidencia política. Todo lo anterior, lleva a plantear cuál debe ser el papel de la AECID en aquellos sectores no priorizados, pero en los que el peso de la presencia de actores de la CE aconseja incluir en el MAP.

Por otro lado, a la luz de los avances en el país es preciso que haya una reflexión por parte de los distintos actores en cuanto a cómo evolucionar en este sector, transitando de un modelo de transferencia de recursos financieros a uno de cooperación técnica y transferencia de conocimientos y capacidades. Esto requiere igualmente plantear cuál es el papel de las ONGD en el mismo.

RD4: Medioambiente y Cambio Climático/ Agua y Saneamiento

Bajo este resultado de desarrollo se han abordado de manera independiente dos temáticas distintas con diferencias sustanciales en cuanto a volumen de fondos manejados, instrumentos y tipo de intervenciones. No se aprecia una estrategia clara y definida para abordar de manera conjunta que permita generar sinergias. En el ámbito de agua y saneamiento, la gestión ha venido muy determinada por el instrumento de financiación (FCAS). La presencia en el sector con intervenciones concretas ha favorecido que se vea a la CE como un actor comprometido con el agua desde el enfoque de derechos, el diálogo de políticas y la interlocución dentro de las estructuras de coordinación.

En el ámbito de medioambiente y cambio climático, se ha jugado un rol fundamental en la transversalización de género y cambio climático con la elaboración del PAGCC y en la dinamización de las políticas locales a través de ONGD. El papel en las estructuras de coordinación, principalmente la mesa verde es muy reconocida, pero se percibe una pérdida de peso en los últimos tiempos.

RD5: Modernización del Estado y Descentralización

Se considera que bajo este resultado de desarrollo se ha definido una estrategia bien planteada en cuanto a los objetivos y medios para alcanzarlos, identificando puntos de intersectorialidad entre resultados del MAP, actores e intervenciones. Las dos líneas de trabajo (impulso a la modernización del estado y apoyo al proceso de descentralización) convergen alrededor de un diálogo activo con las instituciones, donantes y actores relevantes y se ha impulsado una cooperación técnica y de alianza estratégica bien valorada por los socios institucionales. Desde la sociedad civil, sin embargo, se critica una cooperación demasiado centrada en Lima y la necesidad de abordar el nivel sub-nacional desde lo sub-nacional.

RD 6: Innovación

Se considera acertado el diagnóstico de partida sobre el contexto de actuación y la pertinencia de desarrollar una línea de trabajo enfocada al intercambio de conocimiento, transferencia de tecnología y generación de valor agregado, en línea con el perfil del país y su senda de acceso a la OCDE, vinculado a cumplir con mejoras en la productividad. Sin embargo, bajo este resultado se incluyen líneas de trabajo, como las industrias culturales, y de intervenciones sin una clara articulación a los que ha habido que "dar cabida".

Por otro lado, no existe una interlocución sobre políticas públicas que supere la lógica de proyecto y abarque el nivel estratégico. Por ello, se concluye que es una estrategia aún por construir.

RD 7: Cultura y Patrimonio

Este es un sector en el que existen escasos donantes, por lo que el trabajo de la AECID es notable y se constituye en un referente. El trabajo alrededor de la conservación del Patrimonio es una seña de identidad de la CE en Perú, por su alta visibilidad. Puede decirse que la AECID es líder en la vinculación de la conservación del patrimonio material e inmaterial con el desarrollo social y económico.

Sin embargo, es un programa aislado que está desvinculado del actuar de la CE en otros ámbitos, con una dinámica de trabajo diferenciada del resto de la OTC, como si fuera otro programa. Esto hace que no se haya explorado el potencial de complementariedad con otros resultados y se pierdan oportunidades de sumar esfuerzos.

Conclusión final

Como se ha visto, la Cooperación Internacional en Perú evoluciona de un modelo de transferencia de recursos financieros hacia una cooperación intensiva en la transferencia de conocimientos, la generación de valor cualitativo, el acompañamiento en procesos y el diálogo entre socios. A lo largo de estos años de ejecución del MAP, la Cooperación Española ha ido tomando posiciones encaminadas en algunos sectores en este sentido. El siguiente ciclo de programación será una oportunidad para consolidar este modelo de cooperación diferenciada. En la transición de un modelo a otro, los actores de la CE deberán repensar determinados temas como el encaje del sector privado, el cambio de una relación de financiación a la de partenariado con la sociedad civil y ONGD, o el paso de un enfoque de prestación de servicios a uno de incidencia y de construcción de ciudadanía, por mencionar algunos. También será el momento de diseñar y consensuar estrategias de salida de aquellos sectores en los que se decida no seguir trabajando.

El diseño del nuevo MAP es una oportunidad para dar espacio a estas reflexiones.

5.RECOMENDACIONES

A continuación se presentan una serie de recomendaciones basadas en los hallazgos y conclusiones. Las recomendaciones se han formulado teniendo en cuenta su interés de cara la nuevo ciclo de planificación. Como se ha visto, la agenda política y económica de Perú está orientada a la adhesión a la OCDE. En este sentido, el próximo MAP debería reflejar una transición hacia una relación más intensiva en transferencia de conocimientos, generación de valor cualitativo, acompañamiento en procesos y diálogo entre socios, superando el enfoque basado en proyectos.

Recomendación n°1: Sin perjuicio del alineamiento con las políticas nacionales y el cumplimiento de los compromisos de la Agenda de eficacia de la ayuda, la CE debe identificar metas propias que permitan medir la contribución a los objetivos de desarrollo.

Para ello se recomienda:

1. Mejorar la metodología de diseño del MAP que permita identificar metas propias de la cooperación española alineadas con las políticas nacionales.	DGPOLDES
2. Realizar un análisis de las políticas y los desafíos del país, a fin de identificar y articular la propia visión de la Cooperación Española sobre la mejor forma de apoyar los objetivos de desarrollo de Perú. Los compromisos internacionales definidos en la Agenda 2030 y otros acuerdos globales suscritos en materia de defensa de derechos humanos y de lucha contra la pobreza pueden servir como estándares de calidad para la revisión crítica del alineamiento a las políticas públicas.	AECID Actores de la CE
3. Se recomienda identificar y definir desde el inicio cuales son las estrategias de salida de aquellos ámbitos en los que se vaya a dejar de trabajar ya sea durante el periodo de implementación MAP 2018-2021, o al inicio del ciclo siguiente. Estas estrategias deberán establecer claramente tiempos y acciones consensuadas entre los actores relevantes en cada ámbito.	AECID APCI Actores de la CE
4. Durante la fase de diseño, se recomienda propiciar espacios de reflexión y consenso alrededor de temas de agenda críticos: ¿cómo reflejar el sector privado como actor de desarrollo? ¿fortalecimiento y papel de la sociedad civil en el marco de la agenda de crecimiento económico de Perú?, ¿líneas de confluencia y divergencia entre actores de la CE con intereses diferentes?	AECID CCCEP ONGD
5. Sobre la base del punto anterior, la CE debería definir una estrategia de trabajo con el sector privado en Perú abordando sus distintas facetas: <ul style="list-style-type: none"> • Como actor directo: impulso de modelos de negocio responsables, alineados con los ODS y principios de desarrollo (trabajo decente, DDHH, igualdad, etc.) • Como actor indirecto financiando acciones de desarrollo a través de RSE, ONGD y sociedad civil • Como receptor de ayuda en acciones de innovación social y alianzas multiactor 	AECID
6. Por su papel en la definición de estrategias e indicadores de políticas públicas, se recomienda implicar a la Dirección de políticas y programas de la APCI en el proceso de diseño del MAP	APCI

7. Dar cabida a actores de la sociedad civil peruana e incorporar insumos que reflejen la realidad en las regiones y diferentes contextos del país.	AECID
---	-------

Recomendación n° 2: Además de resultados de desarrollo, la CE debería definir metas de gestión basadas en los criterios de eficacia que permitan medir la calidad de la ayuda.

Para ello se recomienda:

1. Consolidar el buen hacer de la CE en la promoción de la eficacia de la ayuda teniendo presente los costes y beneficios de la aplicación de los criterios de eficacia en términos de mejora de la calidad de la ayuda	AECID
2. A la luz del peso de la AOD en las políticas públicas peruanas, diseñar con la APCI una matriz de metas de mejora de la eficacia de la ayuda de la CE tomando como línea de base los datos de la última ronda de monitoreo de Busan.	AECID APCI
3. Con relación al uso de sistema nacionales, identificar cuellos de botella que obstaculizan la gestión directa de las intervenciones por parte de la administración pública peruana y aplicar medidas correctoras con el objetivo de mejorar eficiencia y agilidad en la gestión	APCI AECID
4. De cara a mejorar la previsibilidad, incluir en el MAP una distribución porcentual de los recursos previstos de AECID por resultado de desarrollo, así como estimaciones de los recursos que se dedicarán a los aspectos transversales y objetivos de gestión	AECID

Recomendación n°3: Consolidar la labor de acompañamiento de procesos y diálogo de políticas con las instituciones peruanas y en las distintas estructuras de coordinación existentes con herramientas e instrumentos de gestión adaptados

Para ello se recomienda:

1. Avanzar hacia un diálogo de políticas estructurado (en el marco de una estrategia de cada sector) sobre la base de una agenda de trabajo consensuada vinculada a los resultados de desarrollo para poder monitorear los avances. La agenda debería tener en cuenta todos los actores (AGE, ONGD, empresa privada) según su perfil institucional y su valor añadido.	AECID
2. Diseñar modalidades de apoyo flexibles (asistencias técnicas, consultorías, "expertos flotantes") que permitan responder de manera ágil a necesidades específicas vinculadas a los objetivos de la agenda de trabajo del diálogo	AECID
3. Mejorar la gestión de conocimiento y las capacidades técnicas disponibles para mantener el perfil de interlocución y diálogo	AECID
4. Aumentar el uso de la cooperación técnica como instrumento privilegiado. Mantener el instrumento COOTEC asegurando su gestión estratégica en apoyo y complemento de otras acciones.	AECID

Recomendación n°4: Consolidar el sistema de seguimiento mejorando las herramientas y prácticas para que sirva como insumo para la gestión estratégica de la CE

Para ello se recomienda

1. Mejorar la herramienta MAP para incluir el sistema de seguimiento como parte integrante de la gestión orientada a resultados. El seguimiento no debería ser un trámite que cumplir sino una herramienta para la gestión que arroje información relevante para orientar la toma de decisiones sobre ajustes necesarios o medidas correctoras	DGPOLDES AECID
2. Integrar dentro del sistema de seguimiento, los resultados de gestión y de la agenda de diálogo de políticas para permitir que además del análisis de contexto y la revisión de indicadores de avance, se pueda realizar un análisis de recursos, instrumentos y capacidades puestos a disposición de la estrategia.	AECID
3. Revisar la utilidad de la matriz y adaptar la herramienta a una más dinámica que permita reflejar avances y novedades y en su caso, introducir cambios o vías alternativas para rellenar vacíos de información. Se recomienda diseñar una cadena de resultados para cada uno de los sectores priorizados en el siguiente MAP, en las que se incorporen metas propias para la CE que apoyen a los RD del país. Para dar consistencia a la coherencia interna de las cadenas de resultados, sería imprescindible definir los supuestos (condiciones) que se tienen que cumplir para que se produzca una relación exitosa entre los niveles de la cadena de resultados. Una vez definidas las cadenas de resultados y los supuestos, se deberían definir los indicadores (incluyendo líneas de base, metas, fuente y periodicidad en la recogida de información) que permitieran medir el progreso hacia los resultados. Esta sería la vía para diseñar unas matrices de resultados que fueran útiles para la toma de decisiones. A su vez, el sistema de seguimiento se debería completar con otras actividades de validación (p.ej. evaluaciones, visitas de campo...etc.) y de participación (comités, grupos focales, examen anual...etc.).	DGPOLDES AECID
4. Mantener la dinámica de las reuniones anuales de seguimiento consolidada en Perú, favoreciendo una mayor intersectorialidad y visión de conjunto y la participación de actores que no estén en Lima	AECID
5. Mejorar la metodología para incluir de manera efectiva los enfoques transversales en el sistema de seguimiento del MAP de tal forma que se informe, revise y retroalimente la implementación adecuada de los mismos.	DGPOLDES AECID
6. Fortalecer la dotación de recursos (técnicos, humanos y financieros) y capacidades para el seguimiento del MAP	AECID

Recomendación n°5: Avanzar en la rendición de cuentas mutua, transparencia y coherencia de políticas

1. Mantener y promover la cultura de sistematización y documentación de procesos, avances y productos y promover su difusión como parte de la gestión de conocimiento, rendición de cuentas y transparencia.	AECID
2. Fortalecer el papel del CCCEP como órgano de reflexión y liderazgo estratégico entorno a una agenda de trabajo consensuada, haciendo uso, si fuera necesario de grupos de trabajo creados ad-hoc para cuestiones de	AECID Actores de la CE

interés común. Por ejemplo, el CCCEP puede ejercer un papel más relevante en materia de coherencia de políticas. Definir una agenda de trabajo alrededor de la Agenda 2030 (que obliga a toda la AGE) para asegurar su implementación coherente por parte de los distintos actores de la CE.	
3. Fomentar la participación vía telemática de actores de la cooperación descentralizada y otros no presentes físicamente en Perú pero con peso relevante para la coherencia de políticas	AECID
4. Consolidar el papel del CTHP como estructura de rendición mutua de cuentas manteniendo un calendario de reuniones regulares además de hitos en el seguimiento del MAP (lanzamiento, medio término, final).	AECID APCI
5. Definir objetivos y acciones para avanzar hacia una mayor coherencia de políticas alineados con el trabajo del Alto Comisionado para la Agenda 2013 del Gobierno y realistas con el margen de maniobra en terreno.	DGPOLDES AECID

Recomendación 6: Promover la incorporación de los enfoques transversales y fortalecer las capacidades para ello

1. Dar respuesta la demanda recurrente de un Plan de Desarrollo de Capacidades para el acompañamiento a la implementación del MAP vinculado a la transversalización de todos los enfoques priorizados	DGPOLDES AECID
2. Fomentar la gestión de conocimiento e institucionalidad de las capacidades en materia de enfoques transversales	AECID
3. Aprovechando el conocimiento existente en instituciones socias locales, fomentar acciones de inter-aprendizaje entre actores con diferentes perfiles, fortaleciendo el manejo conceptual y operativo de la transversalización, principalmente en el ámbito de la Interculturalidad.	AECID Actores de la CE
4. Prever en cada intervención y en la OTC recursos humanos, asistencia técnica, capacitación, intercambios de aprendizaje horizontal, manuales y otros recursos que den soporte a la transversalización	AECID Actores de la CE
5. Incluir el Enfoque Basado en Derechos Humanos como transversal en el nuevo MAP recogiendo no sólo las directrices de la AECID sino también tomando en cuenta el alto grado de apropiación del mismo por la OTC, otros actores de la CE y sus contrapartes.	AECID

Recomendación 7: Promover cambios estructurales en la CE para articular y coordinar a sus actores en el marco de una estrategia conjunta con Perú

1. En la medida de lo posible, integrar a los principales actores de la cooperación descentralizada para consensuar líneas de trabajo conjuntas en el nuevo MAP, tanto en el diseño como en el seguimiento	DGPOLDES
--	----------

2. Dar respuesta a limitaciones estructurales relacionadas con la definición de la CE y del MAP como instrumento: ¿papel de la AECID en aquellos sectores no priorizados, pero en los que el peso de la presencia de actores de la CE aconseja incluir en el MAP? ¿inclusión de la cooperación descentralizada? ¿Cómputo de las operaciones del sector privado?	DGPOLDES
3. Aumentar la coordinación entre las direcciones generales de la AECID para mejorar la gestión de los instrumentos hacia la consecución de los resultados de desarrollo con el fin de evitar que los instrumentos condicionen la implementación.	AECID

Recomendación 8: Orientaciones sobre los RD⁴⁶

1. En el marco de la estrategia de crecimiento económico impulsado en Perú, mantener el trabajo en materia de DDHH y el equilibrio entre el ámbito institucional y el apoyo a la sociedad civil en su rol de vigilancia y salvaguardia de derechos	AECID
2. En materia de protección de la infancia, la AECID debería tomar un rol de coordinación y articulación, integrando ésta tarea como parte de su trabajo en materia de DDHH (fortalecimiento de la sociedad civil)	AECID
3. Por parte de las ONGD trabajando en RD3, iniciar una reflexión sobre como evolucionar en el sector manteniendo la incidencia en materia de derechos de la infancia.	ONGD
4. Definir una estrategia integral en Medioambiente y Cambio Climático (desvinculada de agua y saneamiento), y capitalizar el trabajo realizado en el ámbito de género y CC. EL PAGCC, en tanto que implica horizontalmente a ocho políticas públicas, ofrece un buen punto de entrada para maximizar impacto.	AECID
5. Continuar la construcción de la estrategia en materia de innovación y diversificación de la economía, enfocando los instrumentos a la consecución de los objetivos. Estudiar con sede la posibilidad de orientar estratégicamente las convocatorias en concurrencia que afectan al sector.	AECID
6. Valorar la pertinencia de mantener inversiones a través de cooperación no reembolsable en proyectos de infraestructuras en PRM con demostrada capacidad de financiar este tipo de inversiones. Estudiar apoyos a fortalecimiento institucional y de capacidades de gestión de las políticas públicas (agua y saneamiento) en los que la cooperación al desarrollo no reembolsable puede tener mayor valor añadido.	AECID FCAS
7. Fomentar la complementariedad en el ámbito del valor social y económico de la cultura y de Patrimonio con sectores afines como el desarrollo económico local, mejora de habitabilidad y agua y saneamiento, fortalecimiento de competencias municipales en planificación y urbanismo, etc.	AECID

⁴⁶ Esta recomendación no debe tomarse como una indicación de los sectores a priorizar en el siguiente MAP ya que éstos se definirán durante el proceso de identificación del nuevo ciclo de programación.