

# MANUAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE MARCOS DE ASOCIACIÓN PAÍS

## METODOLOGÍA

*Versión pendiente de diseño definitivo para edición impresa*

EDICIÓN REVISADA

2011

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE  
POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

Secretaría de Estado de Cooperación Internacional



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN



## PRESENTACIÓN

*En los últimos años, la cooperación internacional para el desarrollo ha revisado a fondo sus pautas de actuación, con el objetivo de mejorar el impacto sobre la erradicación de la pobreza. Esta revisión ha afectado, prácticamente, a todas las herramientas de gestión de la ayuda; desde la asignación de los recursos, cada vez más orientada a los países con niveles más agudos de pobreza, hasta el impulso a los nuevos mecanismos de ayuda, como el apoyo presupuestario. Se ha construido, gradualmente, un consenso sobre los principales desafíos de la cooperación internacional en términos de eficacia, reflejado en la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008). El reto siguiente es llevar a la práctica estos principios, aplicando la doctrina de la eficacia a una realidad heterogénea, en constante evolución.*

*El Plan Director de la Cooperación Española 2009 -2012 apuesta por renovar nuestros acuerdos con los países socios mediante un nuevo instrumento, el Marco de Asociación, capaz de incorporar los resultados de desarrollo esperados, los recursos previstos y los mecanismos necesarios para la rendición de cuentas, sobre la base de un diálogo con todos los actores implicados.*

*El principal cambio, con respecto a los Documentos de Estrategia País y los Planes de Atención Especial del ciclo anterior, será la adaptación a la dinámica local, acompañando la negociación de estos acuerdos a las condiciones idóneas en cada país. Tratamos así de dar un mayor protagonismo a nuestros socios de desarrollo, encuadrando claramente la actuación de la cooperación española en sus propias estrategias nacionales de lucha contra la pobreza. El verdadero valor añadido de la cooperación española será el de saber adaptarse a realidades y necesidades cambiantes, escuchando las voces de los países con los que trabajamos. El Marco de Asociación, como instrumento que debe aspirar a la integración y diálogo de todos los actores, españoles y locales, combinar la previsibilidad con la flexibilidad y establecer mecanismos de diálogo inclusivo y permanente, se convierte en piedra angular de la apropiación, por parte de nuestros socios de desarrollo.*

*Sobre la base de la apropiación, la cooperación española se enfrenta al reto de concentrar esfuerzos en aquellos sectores en los que podemos ser más eficaces, teniendo en cuenta las prioridades marcadas en el Plan Director vigente y la presencia de otros donantes. Es un ejercicio difícil y a la vez indispensable para mejorar la calidad de nuestra Ayuda, especialmente en los países y regiones en los que la cooperación española tiene mayor tradición y experiencia.*

*Al mismo tiempo, el Marco de Asociación aspira a crear sinergias entre todos los instrumentos de la cooperación española de un modo más adecuado, especialmente entre la ayuda bilateral y la multilateral, mejorando sobre el terreno la coherencia del conjunto de las políticas que influyen en el desarrollo del país socio, más allá de la de ayuda.*

*En el proceso de preparación, negociación y elaboración de los Marcos de Asociación, jugarán un papel clave las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID en el exterior. A ellos les corresponde conjugar sus conocimientos del terreno con la experiencia adquirida por la cooperación española, articular la coordinación entre los distintos actores, e impulsar la apropiación por parte de nuestros socios en el desarrollo de los Marcos, de la forma más activa, inclusiva y dialogante posible, en función de las circunstancias de cada país. Teniendo en cuenta el grado de madurez de la cooperación española, es cada vez más necesario el liderazgo de la AECID a la hora de articular un diálogo con los socios de cooperación más completo, dirigido a reforzar la eficacia y calidad de nuestras intervenciones.*

*Esta Metodología, elaborada por la DGPOLDE, es una valiosa herramienta para orientar el trabajo que llevará al establecimiento de los Marcos de Asociación. La rendición de cuentas a la ciudadanía y las instituciones sobre cómo empleamos los recursos de la ayuda, y qué conseguimos con ellos, dependerá en buena medida de este ejercicio. Estamos seguros de poder demostrar, en 2012, que en estos cuatro años de vigencia de Plan Director hemos sido capaces de aplicar las mejores prácticas de eficacia de la ayuda; y sobre todo demostrar, a los ciudadanos de nuestros países socios que hemos puesto todo lo que está de nuestra parte para que realmente hayan podido ampliar el ejercicio de sus derechos.*



## ÍNDICE DEL DOCUMENTO

PRESENTACIÓN .....	3
1. INTRODUCCIÓN.....	9
1.1 ¿QUÉ ESPERAR DE ESTA METODOLOGÍA? .....	9
1.2 CALENDARIO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LOS MARCOS DE ASOCIACIÓN PAÍS .....	10
2. ¿QUÉ ES UN MARCO DE ASOCIACIÓN PAÍS?.....	10
2.1 EL PROCESO DE ASOCIACIÓN .....	11
2.2. CONTENIDOS DEL DOCUMENTO MARCO DE ASOCIACIÓN PAÍS.....	12
2.3 PERÍODO DE VIGENCIA DEL MARCO DE ASOCIACIÓN PAÍS .....	13
2.4. EL CICLO DEL MARCO DE ASOCIACIÓN PAÍS .....	13
3. PARTICIPACIÓN Y COORDINACIÓN. FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES.....	16
3.1 LA COOPERACIÓN ENTRE LOS ACTORES ESPAÑOLES, EN LA BASE DEL PROCESO .....	16
3.1.1 <i>El Grupo Estable de Coordinación en terreno</i> .....	16
3.1.2 <i>Mecanismos de participación y consulta a actores de la Cooperación Española en terreno y en sede</i> .....	19
3.2 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL DEL PAÍS SOCIO .....	20
4. FASE 1-ESTABLECIMIENTO DEL MARCO DE ASOCIACIÓN PAÍS: ETAPAS, PASOS Y ORIENTACIONES	21
ETAPA 0: PASOS PREVIOS.....	23
ETAPA 1: ANÁLISIS .....	24
4.1 PASO 1: APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA Y LOCAL.....	24
4.2 PASO 2: ALINEAMIENTO Y ARMONIZACIÓN.....	27
4.2.1 <i>Alineamiento: orientaciones para la aplicación</i> .....	27
4.2.2 <i>Armonización: orientaciones para la aplicación</i> .....	29
4.3 PASO 3: VENTAJA COMPARATIVA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA .....	30
ETAPA 2: DECISIONES ESTRATÉGICAS .....	31
4.4 PASO 4: DEFINIR LOS SECTORES DE INTERVENCIÓN O ASOCIACIÓN .....	32
4.4.1 <i>Factores a tener en cuenta para definir y seleccionar los sectores de intervención</i> .....	33
4.4.2 <i>Consideración de la Ciencia, Tecnología e Innovación en los MAP</i> .....	35
4.4.3 <i>Consideración del sector Cultura y Desarrollo en los MAP</i> .....	35
4.4.4 <i>Modalidad Multilateral</i> .....	36
4.4.5 <i>Sectores de salida</i> .....	36
4.4.6 <i>Cooperación delegada</i> .....	37
4.4.7 <i>Relación con políticas sectoriales y planificación sectorial</i> .....	37
4.4.8 <i>Las prioridades horizontales en la definición de la estrategia del MAP</i> .....	38
4.4.9 <i>La Acción Humanitaria</i> .....	38
4.5 PASO 5: ELABORAR EL MAPA DE ASOCIACIÓN .....	39
ETAPA 3. ESTRATEGIA DE ASOCIACIÓN.....	41
4.6 PASO 6: MARCO DE GESTIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO.....	41
4.7 PASO 7: COMPROMISOS EN MATERIA DE EFICACIA DE LA AYUDA .....	45

4.8 PASO 8: COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO .....	46
4.9 PASO 9: RECURSOS.....	47
4.10 PASO 10: RENDICIÓN MUTUA DE CUENTAS.....	48
4.11 CUADRO SÍNTESIS FASE 1 Y ESTRUCTURA INDICATIVA DE UN DOCUMENTO MAP .....	50
5 FASE 2-SEGUIMIENTO: INDICACIONES GENERALES .....	52
6 FASE 3-EVALUACIÓN ORIENTADA AL APRENDIZAJE: INDICACIONES GENERALES .....	53

## RELACIÓN DE ANEXOS<sup>1</sup>

### ANEXO 0- INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y MATRICES DEL MAP

#### ANEXO 1 - CONCEPTOS BÁSICOS

- ¿Qué es la apropiación democrática y local?
- ¿Qué es el alineamiento?
- ¿Qué es la armonización?
- ¿Qué entendemos en la CE por gestión para resultados de desarrollo?
- ¿Qué es la Coherencia de Políticas para el Desarrollo?
- ¿Qué es la rendición mutua de cuentas?
- ¿Qué entiende la Cooperación Española por fortalecimiento de la sociedad civil?
- ¿Qué supone incorporar el Enfoque Basado en Derechos (EBD) en los MAP?
- ¿Qué es la Programación Conjunta impulsada desde la UE?
- ¿Qué supone la incorporación del sector privado como actor de desarrollo?

#### ANEXO 2 - GUÍA PARA EL ANÁLISIS

#### ANEXO 3 -PAUTAS PARA LA INTEGRACIÓN DE LAS PRIORIDADES TRANSVERSALES EN LOS MAP

#### ANEXO 4- DIRECTRICES PARA LA INTEGRACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN DESARROLLO EN LOS MAP

#### ANEXO 5 - DIRECTRICES PARA LA INTEGRACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN LOS MAP

#### ANEXO 6 - LOS MARCOS DE ASOCIACIÓN PAÍS Y LA ARTICULACIÓN DE LA MODALIDAD “ACCIÓN A TRAVÉS DE ORGANISMOS MULTILATERALES”

#### ANEXO 7 - ORIENTACIONES PARA LA ELABORACIÓN DEL MARCO DE GESTIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO

#### ANEXO 8 - COMPROMISOS DECLARACIÓN DE PARÍS, AGENDA DE ACCIÓN DE ACCRA, COMPROMISOS ADICIONALES UE, CÓDIGO DE CONDUCTA.

#### ANEXO 9 - EJEMPLOS

- Ejemplos de Plan de Trabajo
- Ejemplos de matrices
- Ejemplo de TdR/Reglamento interno de funcionamiento de Grupo Estable de Coordinación sobre el Terreno
- Ejemplo de cuestionario para obtener la valoración de la VC de la CE por parte de otros actores
- Ejemplo de incorporación del sector privado en el establecimiento del MAP desde un enfoque inclusivo
- Ejemplo de acta de COMIX

#### ANEXO 10.- EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA GEOGRÁFICA EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: AVANCES Y APRENDIZAJES

#### ANEXO 11: CALENDARIO ACTUALIZADO DE ESTABLECIMIENTO DE MARCOS DE ASOCIACIÓN PAÍS

<sup>1</sup> Disponibles solamente en formato pdf, en la web del MAEC (apartado ‘Publicaciones y documentación’ de la sección *Cooperación Internacional* del MAEC). Matrices del Anexo 0 también disponibles en formato Word y Excel.

## ACRÓNIMOS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AH	Acción Humanitaria
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APPD	Alianza Público-Privada para el Desarrollo
AT	Asistencia Técnica
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CCAA	Comunidades Autónomas
CCE	Centro Cultural de España
CE	Cooperación Española
CIF	Centro Internacional de Formación
COMIX	Comisión Mixta
CPD	Coherencia de Políticas para el Desarrollo
DEP	Documento de Estrategia País
DCSyM	Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral de AECID
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
DRCC	Dirección de Relaciones Culturales y Científicas de AECID
EBD	Enfoque Basado en Derechos
EELL	Entidades Locales
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
GEC	Grupo Estable de Coordinación sobre el terreno
GED	Género en Desarrollo
GpRD	Gestión para Resultados de Desarrollo
GTEC	Grupo de Trabajo sobre Eficacia y Calidad de la Ayuda
MAP	Marco de Asociación País
OAH	Oficina de Acción Humanitaria de AECID
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OFECOMES	Oficinas Económicas y Comerciales de España en el exterior
OMUDES	Organismo Multilateral de Desarrollo
ONGD	Organización No Gubernamental de Desarrollo
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PAE	Plan de Actuación Especial
PD	Plan Director de la Cooperación Española
PIU	Unidad de Implementación Paralela
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional

UCE	Unidad de Cooperación en el Exterior de AECID
UPC	Unidad de Programación y Calidad de AECID



# 1. INTRODUCCIÓN

En un contexto como el actual y con una Agenda de Eficacia en evolución, se hace necesario garantizar que se establecen mecanismos de planificación, seguimiento y evaluación coherentes, adecuados a cada realidad y favorecedores de la eficacia y eficiencia de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

El Marco de Asociación País es el instrumento de planificación estratégica geográfica que lleva a la práctica la misión de la Cooperación Española: *acompañar los procesos de desarrollo de las personas, colectivos y sociedades para alcanzar el pleno ejercicio de sus derechos, en asociación con los otros agentes (locales e internacionales), para luchar contra la pobreza de forma coherente, integral y eficaz.*

El objetivo del **manual elaborado desde DGPOLDE** es facilitar el proceso de establecimiento de los Marcos de Asociación País de la Cooperación Española, y está especialmente dirigido a las personas (personal técnico y directivo) que tendrán una responsabilidad directa en el mismo. **Se compone de tres documentos básicos: HOJA DE RUTA, METODOLOGÍA y ANEXOS.**

El documento que el lector tiene en sus manos, denominado METODOLOGÍA, comienza haciendo una breve descripción de la utilidad de la misma y caracterizando los Marcos de Asociación, tanto desde aspectos estratégicos (qué supone la asociación para el desarrollo), como desde cuestiones eminentemente prácticas (contenidos, vigencia). El manual centra su atención en el proceso de establecimiento y puesta en marcha del Marco en sus diferentes fases y etapas, proponiendo los instrumentos y mecanismos que se han considerado más adecuados para alinearse con los principios en materia de eficacia de la ayuda. También se presta especial atención a las cuestiones organizativas, de coordinación y de participación de actores en el proceso de establecimiento del Marco de Asociación. Por otro lado los ANEXOS, disponibles únicamente en formato electrónico, incorporan las herramientas de gestión y matrices asociadas a cada etapa, aclaran cuestiones que surgen en los procesos MAP, amplían las orientaciones ofreciendo directrices más precisas en algunos aspectos, ofrecen ejemplos basados en casos reales de MAP puestos en marcha, etc. Finalmente, ambos documentos se complementan con la HOJA DE RUTA, que ofrece una síntesis del proceso, indicando hitos principales, responsables y tareas; da principios orientadores y pautas de implementación.

## 1.1 ¿Qué esperar de esta Metodología?

En la metodología se brindan orientaciones básicas y concretas para comprender en qué consiste el proceso de elaboración del MAP, qué principios debe desarrollar, y una ruta común para llevarlo a cabo.

Ésta es una ruta necesariamente flexible, sin recetas predefinidas. Para que tenga sentido y utilidad, necesita adaptarse a cada contexto específico, a la situación de cada uno de los países, y a las posibilidades reales de asociación que se dan en cada caso geográfico particular.

Aquellos que trabajan en los países socios de la Cooperación Española y que llevan y llevarán adelante el diálogo a diferentes niveles en el país son los que mejor podrán valorar las posibilidades reales y alcance de esta asociación. En este sentido, es previsible que existan diferencias importantes en cómo se concretan los marcos de asociación en cada país.

Este Manual no da “recetas”, trata de orientar el modo de establecer relaciones de calidad para contribuir a resultados de desarrollo

El presente manual, entonces, brinda pautas metodológicas, la estructura básica que deberá tener el documento y sugerencias sobre cómo articular el proceso. Pero no contiene, ni debe hacerlo, directrices específicas para definir sus contenidos (qué sectores, cuántos, excepciones, etc.). Estos contenidos deben ser determinados para cada país en un proceso liderado por la

OTC/AECID, en estrecho diálogo con el país socio, el resto de donantes, y el conjunto de actores de la Cooperación Española presentes en el país.

Esta versión 2011 de la Metodología ha sido revisada en base a la experiencia y aprendizajes de los países que han elaborado su Marco de Asociación País durante 2010, así como por las contribuciones y recomendaciones de la AECID y otros actores de la Cooperación Española implicados directamente en el proceso de elaboración de los marcos. Se han cubierto así determinados déficits o vacíos metodológicos, tales como la transversalización de determinadas prioridades horizontales (que son un elemento fundamental de la agenda de eficacia, como la integración del enfoque de género y el medio ambiente en su papel de doble prioridad de la Cooperación Española), aclaraciones en materia de concentración sectorial y de mecanismos de participación, o la modificación de determinadas matrices –entre otros aspectos-. Asimismo se han introducido ejemplos prácticos de aplicación reciente. Como todo, no ha sido posible abordar algunas cuestiones de importancia sobre las que ya se está trabajando, como son la relación de los Marcos de Asociación País con la dimensión regional o el enfoque territorial, entre otros. Queda pues su respuesta para posteriores documentos específicos o para siguientes compendios de preguntas frecuentes sobre marcos de asociación (FAQ), que seguirán manteniéndose como mecanismo para dar respuesta a situaciones surgidas al aplicar la metodología.

## 1.2 Calendario para el establecimiento de los Marcos de Asociación País

Los Marcos de Asociación se acompañarán a ciclos más adecuados para los países socios, que permitan optimizar las condiciones para la asociación. A propuesta final de la Dirección de la AECID, el calendario para el inicio del proceso de establecimiento de los Marcos de Asociación País es el recogido en el cuadro correspondiente ([ver Anexo 11](#)) y que se informa en cada PACI anual.

El Plan Director establece que sí se tendrán que elaborar Marcos en todos los países definidos en el mismo. No obstante, algunas circunstancias pueden aconsejar no llevar adelante el proceso, al menos en toda su magnitud, tales como el escaso volumen de los programas de cooperación (menor de, aproximadamente, 10 Millones de €/año de AOD Bilateral Bruta Comprometida<sup>2</sup>), o bien la no existencia de una OTC.

Mientras no se disponga de un MAP aprobado y firmado, los DEP y PAE continúan vigentes como marco estratégico de la Cooperación Española en el país, con las debidas actualizaciones que el Grupo Estable de Coordinación sobre el terreno o equivalente considere necesarias.

Los documentos Marco de Asociación País son instrumentos de planificación estratégica de ámbito país, que serán la referencia fundamental para la firma de las Comisiones Mixtas (COMIX) mientras éstas continúen siendo el instrumento para la formalización de los acuerdos de cooperación.

## 2. ¿QUÉ ES UN MARCO DE ASOCIACIÓN PAÍS?

**El Marco de Asociación es una estrategia compartida de asociación a escala país hacia objetivos y visiones comunes de desarrollo humano y erradicación de la pobreza. Ha de integrar al máximo de actores posible con potencial impacto sobre el desarrollo, mantener un estrecho diálogo y trabajo conjunto tanto con el país socio (gobierno, instituciones, parlamentos y sociedad civil) como con otros donantes, y reforzar la coordinación entre los propios actores de la cooperación española.**

Se trata de una herramienta de planificación estratégica país que se nutre de la experiencia de los anteriores DEP y PAE ([ver Anexo 10 donde se mencionan los avances que incorporan los MAP respecto a los DEP/PAE](#)).

<sup>2</sup> A modo de aclaración, la AOD bilateral incluye las acciones de las diferentes administraciones públicas (AGE, CCAA, EELL, Universidades), que se canalizan bilateralmente y además incluye los desembolsos de aquellos fondos canalizados a través de Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDES) que se puedan desagregar geográfica y/o sectorialmente (multilateral) y que no son “core funding”, aportaciones a la UE o ampliaciones de capital de Instituciones Financieras.

Es propósito del proceso Marco de Asociación impulsar una mayor apropiación, alineamiento, armonización y coherencia de las intervenciones de la Cooperación Española en cada país. Esto significa orientar los esfuerzos de todos los actores españoles de desarrollo hacia el logro de resultados que han sido definidos por el propio país socio - a cualquier nivel: gobierno central, gobiernos locales, sociedad civil etc.- de forma conjunta con otros donantes, para ser colectivamente más eficaces, facilitar y permitir el liderazgo del país en su proceso de desarrollo y tender hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas mutua.

## 2.1 El proceso de asociación

*El mejor camino para afrontar la agenda de desarrollo es una asociación entre los diferentes actores alrededor de objetivos y/o visiones comunes para el desarrollo. El principio de asociación para el desarrollo es el modo de interactuar y de sumar esfuerzos entre los actores con diferentes orígenes, misiones, competencias, o naturalezas, hacia objetivos y visiones comunes de desarrollo humano y erradicación de la pobreza. (Plan Director de la Cooperación Española, 2009-2012)*

El término “asociación” refleja que la esencia de la eficacia de la ayuda es el trabajo conjunto entre diferentes actores para contribuir a objetivos de desarrollo compartidos, en diferentes niveles, desde el respeto a la naturaleza de cada actor. Por lo tanto, parte de una acción voluntaria y autónoma de trabajo conjunto para fines comunes, respetando unas “reglas del juego” establecidas de común acuerdo entre las partes.

Por ello, las estrategias-país se denominan “Marcos de Asociación”, porque la Asociación de la Cooperación Española con los países socios y sus diferentes actores, es un proceso continuo que se produce a escala del país socio, reforzando el protagonismo y liderazgo del país, haciendo la ayuda española más previsible y estableciendo responsabilidades de todas las partes. La asociación supone un proceso continuo de diálogo y búsqueda de consenso. Como tal, está relacionado con espacios de diálogo entre los diferentes actores. Para establecer los Marcos de Asociación es necesario identificar estos espacios, sumarse a ellos si es preciso, delegar la representación si es lo más eficaz, o promoverlos si no existen. Es especialmente importante identificar los espacios de diálogo con las organizaciones especializadas en las prioridades transversales, que darán una visión amplia sobre los condicionantes para un desarrollo eficaz en cada país.

Por tanto, para que la ayuda española sea eficaz en el establecimiento del Marco de Asociación País se deberán reforzar o crear los mecanismos o espacios de diálogo:

- con el gobierno del país socio (para la apropiación y alineamiento);
- cuando resulte posible, con su sociedad civil y en sus relaciones con la española (para una apropiación democrática); especialmente relevante será la participación de organizaciones de defensa de los derechos humanos, de mujeres y feministas, de la diversidad, de los derechos laborales y de organizaciones especializadas en sostenibilidad ambiental;
- con las administraciones descentralizadas de ambos países (para una apropiación democrática que considere la dimensión local);
- entre España y el conjunto de donantes (para la armonización y división del trabajo);
- entre los actores de la Cooperación Española presentes en el país (para la armonización interna: CCAA y EELL, ONGD, resto de la AGE, Universidades, Sindicatos, sector empresarial, etc.), a través - principal pero no exclusivamente - del Grupo Estable de Coordinación en terreno (GEC);
- entre las diferentes políticas que afectan al desarrollo del país por parte de España (para la coherencia de políticas).

Los Marcos de Asociación deben abordarse de forma flexible, ya que los países socios en los que cooperamos tienen características, problemas y situaciones muy diferentes. También lo es nuestra cooperación en función de nuestro peso como donantes, tradición, número de actores involucrados, dispersión sectorial, aterrizaje de lo multilateral, estructura de la OTC, grado de ejecución de nuestras aportaciones, y evaluación de las intervenciones, entre otros elementos

Como se mencionó anteriormente, una asociación en diferentes niveles implica una necesaria flexibilidad tanto de los Documentos Marco de Asociación como del método propuesto para su elaboración, con el objeto de garantizar la necesaria adaptación al contexto y la especificidad de cada país.

## 2.2. Contenidos del documento Marco de Asociación País

El Documento Marco de Asociación País especificará:

- Las **prioridades de trabajo y los compromisos** que asume la Cooperación Española en su conjunto de acuerdo con lo negociado con el país socio. Ello incluye la definición de las **prioridades horizontales** o transversales establecidas de manera conjunta por ambas partes a partir de las identificadas por el CAD<sup>3</sup> y considerando cuáles son las definidas en el Plan Director para el conjunto de la Cooperación Española.
- Los objetivos y **resultados compartidos**, prestando especial atención a las políticas y programas del país socio (políticas de Estado y de Gobierno), a su definición de los resultados esperados a medio y largo plazo a los que se pretende contribuir, a la **complementariedad con el resto de donantes** y a las **modalidades e instrumentos de intervención** más adecuados en **cada sector**.
- Los **compromisos que adquiere cada parte**, incluyendo también los indicadores de Eficacia de la Ayuda y la Coherencia de Políticas (por parte de la Cooperación Española).
- Los **recursos comprometidos**. En este sentido, reflejará la previsión indicativa de los recursos a destinar al país en un período que abarcará **entre 3 y 5 años**, previsión que en coherencia con lo establecido en la Agenda de Acción de Accra, deberá ser actualizada con cierta periodicidad para incorporar siempre un marco de previsiones de esa duración.
- Los elementos necesarios para realizar un **seguimiento** periódico del propio Marco, que permita a los gestores analizar su evolución y necesidades de adaptación y actualización de manera periódica. La aplicación efectiva de este seguimiento facilitará, además, futuros ejercicios de **evaluación**.
- Los **mecanismos de rendición de cuentas** por ambas partes.

Por tanto, es el documento que incorpora los elementos necesarios para alimentar la toma de decisiones en la gestión, tanto en materia de **asignación de recursos** como de **programación operativa**, así como para el seguimiento y la **evaluación**, todos ellos elementos fundamentales sobre los que deberá pivotar el cambio hacia mayores niveles de eficacia de la ayuda de la cooperación española.

La estructura y los contenidos orientativos de un Documento Marco de Asociación se muestran al final de la presente metodología ([apartado 4.11](#)). Es importante recalcar de nuevo que esta estructura es flexible y adaptable en cada país en prácticamente todos sus elementos narrativos, siendo únicamente obligatoria la inclusión de las matrices y formatos que se señalarán en la Metodología.

<sup>3</sup> “La igualdad de género, el respeto por los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental son esenciales para lograr un efecto duradero sobre las vidas y el potencial de mujeres, hombres y niños pobres. Es vital que todas nuestras políticas aborden estos temas de manera más sistemática y coherente” (Par. 3, Agenda de Acción de Accra). El III Plan Director de la CE define cinco prioridades horizontales: Exclusión social y pobreza, Derechos Humanos, Género en desarrollo, Sostenibilidad ambiental y Diversidad cultural. En el diálogo con el país socio podrá emplearse la terminología prioridad *transversal*, como sinónimo de prioridad *horizontal*, término éste empleado en el III Plan Director.

El idioma de redacción del documento Marco de Asociación debería ser aquel que mejor facilite los objetivos de asociación con el país. Se considera adecuado utilizar el idioma vehicular local, además del castellano.

## 2.3 Período de vigencia del Marco de Asociación País

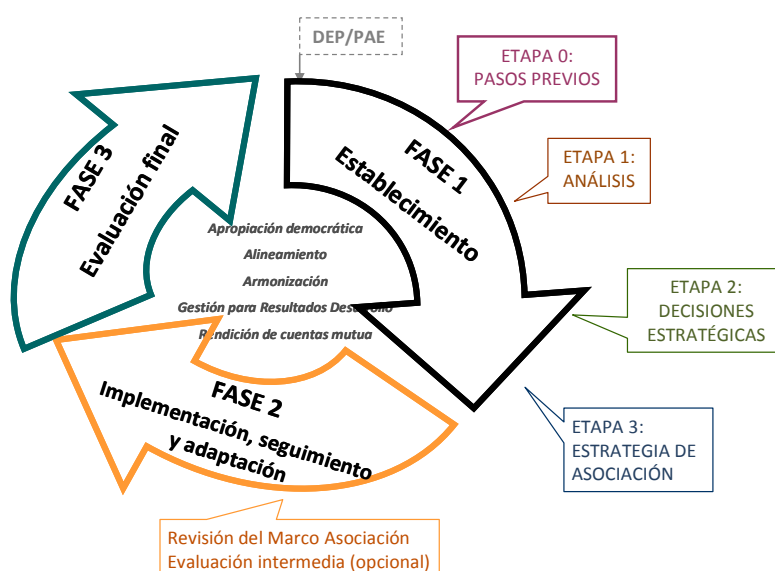
El periodo de vigencia – así como fechas de inicio y finalización- de los Marcos de Asociación ha de vincularse al periodo temporal que sea más útil y funcional para profundizar la asociación con el país socio. Se recomienda buscar su concordancia con los plazos de los Planes Nacionales de Desarrollo o Estrategias de Reducción de la Pobreza, o coincidiendo con hitos en la formulación e implementación de la política de desarrollo del país. Se debe garantizar una previsión de 3 a 5 años, según los compromisos adoptados en Accra.

No obstante, al estar sometido a un proceso permanente de adaptación y actualización a través de los ejercicios de seguimiento periódicos, el Marco de Asociación no perderá validez mientras la asociación con el país socio se mantenga, y hasta que se produzca la formalización de un siguiente Documento Marco.

## 2.4. El ciclo del Marco de Asociación País

Las fases del ciclo del Marco de Asociación País corresponden a las fases tradicionales de identificación-ejecución-seguimiento-evaluación, pero con un matiz importante: se prevé que la identificación, el seguimiento y la evaluación se desarrollen de forma más continua y entrelazada, con mayor retroalimentación sobre lo establecido en el momento inicial. Esto es así porque, al estar el énfasis puesto en la apropiación, alineamiento, y armonización, es muy probable que se produzcan cambios importantes durante el período de vigencia del Marco (nuevos acuerdos para división del trabajo, entrada o salida de donantes, prioridades que pueden cambiar, contextos de gobernabilidad variables, etc.).

Fig. 1. El ciclo del Marco de Asociación País en el tiempo



## FASE 1. ESTABLECIMIENTO DEL MARCO DE ASOCIACIÓN

Esta fase comprende todos los pasos necesarios desde el inicio del proceso de elaboración hasta la firma del Acta de Comisión Mixta, donde se anexará la documentación correspondiente al documento Marco de Asociación País, como parte integral de la misma (*el apartado 4 ofrece más detalle del proceso de establecimiento según las etapas previstas*).

- 1) PLAN DE TRABAJO Y NOTA DE CONCEPTO: desde el terreno, se elaborará un plan de trabajo para abordar la elaboración del marco, que indique en qué plazos se prevé obtener qué productos, así como una primera nota de concepto breve que recoja la idea inicial global sobre el mismo. Esta nota de concepto y plan de trabajo se validarán por Comité de Dirección AECID y por DGPOLDE.
- 2) ELABORACIÓN DE BORRADOR, con el pertinente proceso de diálogo y participación con los actores de desarrollo del país socio, los actores de la cooperación española en el país y otros donantes; las necesarias “idas y vueltas” de los borradores entre terreno y sede, así como el necesario proceso de consulta sobre el borrador final a actores de la Cooperación Española en sede que lo hayan solicitado (*en el apdo. 3 se detallan los mecanismos de participación en terreno y sede previstos*).
- 3) VALIDACIÓN Y APROBACIÓN final: Una vez el borrador definitivo propuesto sea considerado válido desde terreno, será discutido en reunión equipo país ampliado y validado entre el Comité Directivo de la AECID y DGPOLDE, quien lo elevarán al Comité de Dirección SECI (compuesto por la SECI, la Dirección de la AECID y de DGPOLDE), para su aprobación final.
- 4) FORMALIZACIÓN del Marco de Asociación con el país socio a través de la firma del Acta de la Comisión Mixta y del documento Marco de Asociación País, como parte integrante del Acta. El acta de la COMIX hará referencia y deberá remitir al documento Marco de Asociación, adjuntándolo como anejo integrante del Acta. Los Marcos de Asociación estarán sustentados por la firma del acta de la COMIX, por lo que tienen respaldo normativo además de político. La COMIX deberá introducir una referencia explicativa acerca de qué es el Marco de Asociación País, su importancia y sus objetivos básicos en términos de relación entre España y el país socio (*se presenta, en Anexo 9, un modelo tipo de acta de COMIX*).

Todos los Documentos Marco de Asociación País se remitirán a los órganos de participación y consulta de la Cooperación Española para su conocimiento, después de su firma con el país socio, así como a la Comisión de Cooperación del Congreso y Senado para favorecer que se sostengan los compromisos plurianuales con el país socio, aunque no se someterán a debate uno por uno con anterioridad a la firma. La SECI dará cuentas de los avances en el establecimiento de los Marcos de Asociación globalmente, cada año, en alguna de las comparecencias habituales para la presentación del PACI o del seguimiento del PACI.

Sería conveniente plantear que el tiempo desde el inicio del proceso de identificación hasta la firma sea de 6-9 meses, contando con un promedio de 4-6 meses para la elaboración del borrador de documento MAP hasta la versión final, siendo estos plazos orientativos y sujetos a las necesidades del proceso, a su vez determinadas por las condiciones de partida para la asociación en cada país. La experiencia muestra que será más factible cumplir estos plazos estimados cuando exista una relación bien establecida entre los actores de la Cooperación Española y con el socio local, incluyendo su sociedad civil.

### ¿Qué ocurre si no es posible finalizar el proceso de establecimiento del MAP adecuadamente antes de la celebración de la Comisión Mixta?

Es opción preferente no firmar COMIX hasta finalizar el proceso de establecimiento de MAP en el país. Sin embargo, cuando ésta deba necesariamente firmarse antes de la finalización del proceso de establecimiento del MAP se sugiere, en aras de la calidad, elaborar el documento marco de asociación en dos tiempos, de forma que todo aquello que no pueda ser trabajado y consensuado antes de la firma de COMIX quede emplazado a un segundo documento complementario al que se firme. Para la firma de COMIX se tendría por tanto un documento denominado “Lineamientos Generales”, que reflejaría la asociación estratégica de la Cooperación Española con el país y concretaría las principales decisiones de nivel estratégico, con el fin de alcanzar unos resultados de desarrollo específicos y compartidos entre los socios.

Este documento tendría su complemento en el documento denominado “Desarrollo Técnico”, que sería elaborado en los dos-tres meses siguientes a la firma del primero, incorporando con el máximo detalle aspectos de índole más técnica que no hayan podido recogerse en el primero. La estructura y contenido de ambos documentos quedarían sujetos a las particularidades del proceso de elaboración del MAP en cada caso.

Si la firma del MAP tuviera que darse necesariamente antes de la elaboración completa del mismo, tanto en el apartado introductorio del documento MAP como en el acta de la COMIX, deberá hacerse alusión directa a que el MAP se compone de los documentos ‘Lineamientos Generales’ y ‘Desarrollo Técnico’.

## FASE 2. IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y ADAPTACIÓN DEL MAP

Durante esta fase, la clave reside en *(el apartado 5 ofrece más indicaciones para la Fase 2):*

- Realizar seguimiento permanente del Marco de Asociación en los foros adecuados y con los interlocutores pertinentes.
- Ser capaces de corregir el curso de los acontecimientos, adaptarse a los cambios de contexto, en los acuerdos entre donantes, a las nuevas modalidades de coordinación o instrumentos de apoyo al país.
- Ajustar la toma de decisiones anual a través de la PROGRAMACIÓN OPERATIVA a lo acordado en el Marco de Asociación, entendiéndose éste adaptado periódicamente.
- Si es pertinente, se realizará una evaluación intermedia de la marcha del Marco de Asociación.

Los resultados del seguimiento alimentarán los PACI y podrán servir de insumo para el establecimiento del siguiente Plan Director.

## FASE 3. EVALUACIÓN FINAL DEL MARCO DE ASOCIACIÓN

Terminado el período de vigencia de cada Marco, TODOS Y CADA UNO DE ELLOS SERÁN EVALUADOS DE FORMA INDEPENDIENTE, evaluación especialmente orientada al grado de avance en desarrollo del país socio, y a la calidad de la asociación de la cooperación española con el mismo (medida de su contribución a los avances en resultados de desarrollo) *(el apartado 6 ofrece más indicaciones para la Fase 3)*



### 3. PARTICIPACIÓN Y COORDINACIÓN. FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES

El establecimiento de los Marcos de Asociación es impulsado por SECI según lo establecido en el Plan Director 2009-2012, y en el proceso participarán todos los actores de la cooperación española con interés.

#### 3.1 Organización, coordinación y acompañamiento de los procesos MAP

Como a continuación se explicará, la **estructura organizativa básica** para la elaboración del Marco de Asociación en cada país descansará, **sobre el terreno**, en el **Grupo Estable de Coordinación** (en adelante GEC), que será convocado por la Embajada y coordinado técnicamente por la OTC. En paralelo, **en sede**, el **equipo país ampliado** constituido en AECID y que agrupa a sus niveles técnicos (Dirección Geográfica –técnico/a país, consejero/a técnico, jefe/a de departamento-, DCSyM, DRCC, UPC, OAH) y a especialistas de DGPOLDE, completará el grupo de acompañamiento del mismo durante el proceso en cada país.

La **coordinación general en sede** descansará en primer lugar en el MAEC, a través de las Direcciones Geográficas de AECID, de la Subdirección General de Planificación, Políticas de Desarrollo y Eficacia de la Ayuda de DGPOLDE y de quien determine el equipo directivo de SECI. Por otro lado, cada actor de la CE con presencia en terreno deberá garantizar la adecuada coordinación con su sede.

La DGPOLDE (descansando en la Subdirección General de Planificación, Políticas de Desarrollo y Eficacia de la Ayuda, por un lado, y en la División de Evaluación, por otro), facilitará **asesoramiento y apoyo metodológico** durante el proceso si le es solicitado por alguno de los actores de la Cooperación Española, así como la articulación con el conjunto de actores en sede. Por otro lado, y de acuerdo al marco competencial del MAEC, la DGPOLDE tendrá responsabilidad y competencia sobre el proceso metodológico de Marcos de Asociación en su conjunto, y realizará la evaluación ex ante de los mismos. Para ello, la DGPOLDE cuenta con un equipo permanente de trabajo<sup>4</sup>, asignando un coordinador interno para el proceso, un punto focal para cada país y habilitando una dirección específica de correo electrónico para canalizar todas las peticiones de servicio o consulta.

#### 3.2 La cooperación entre los actores españoles, en la base del proceso

Las Oficinas Técnicas de Cooperación son la **pieza clave** de la cooperación y complementariedad entre actores sobre el terreno<sup>5</sup>. Y, por tanto, del proceso de establecimiento de los Marcos de Asociación.

El proceso de participación en la elaboración de los Marcos de Asociación se ha estructurado de manera que responda lo mejor posible a la calidad, objetivos y necesidades del proceso, y también a no saturar más de lo necesario las capacidades y recursos de los actores en su conjunto.

##### 3.2.1 El Grupo Estable de Coordinación en terreno

<sup>4</sup> El apoyo metodológico sobre MAP a los diferentes actores de la CE se realiza desde DGPOLDE a través del Equipo de Apoyo para el Establecimiento de Marcos de Asociación (marcos.asociacion@maec.es).

<sup>5</sup> Art. 26 LCID 23/1998: "Las Oficinas Técnicas de Cooperación son unidades adscritas orgánicamente a las Embajadas que, bajo la dirección de su Jefe de Misión y la dependencia funcional de la Agencia Española de Cooperación Internacional, aseguran la coordinación y, en su caso, la ejecución de los recursos de la cooperación en su demarcación. Asimismo, colaborarán con los programas y proyectos impulsados por las demás Administraciones públicas."



Todos los actores de la Cooperación Española tienen la misión común de ser más eficaces en nuestra acción en el terreno, con una actuación coherente, coordinada y complementaria. Los mensajes y acciones contradictorias menoscaban la calidad de la ayuda, reducen su impacto positivo y distorsionan la percepción de los socios y receptores de la ayuda

La gestión estratégica de la Cooperación Española sobre el terreno girará en torno al Grupo Estable de Coordinación (GEC) en terreno, como mecanismo de trabajo operativo. Será el **foro encargado de la dirección estratégica, del seguimiento de la asociación efectiva de todos los actores de la Cooperación Española con el país y de la adaptación permanente del Marco de Asociación**, incorporando el aprendizaje o las modificaciones necesarias. Para ello:

- Será **convocado** en el seno de la Embajada correspon-

diente, con el liderazgo de la OTC.

- El **objetivo** de dicho Grupo es asegurar la comunicación, coordinación y complementariedad de la cooperación española en el país a lo largo del ciclo de la asociación estratégica (planificación, gestión, seguimiento y evaluación). Además, deberá garantizar una visión estratégica común en cuanto a prioridades horizontales y sectoriales del conjunto de la Cooperación Española, basada en los contenidos definidos en el III Plan Director y otros documentos de planificación aprobados por los órganos consultivos españoles. Este elemento garantizará una visión coherente del mandato de España como país donante.
- La **composición** del Grupo Estable debe:
  - Estar adaptada a las características y necesidades de cada país. Debe incorporar la experiencia existente de coordinación y participación en terreno del ciclo anterior (en torno a los DEP/PAE u otros procesos), y de la participación en sede en los procesos de planificación estratégica sectorial, adoptando la forma que sea más funcional y viable<sup>6</sup>.

Construir siempre sobre mecanismos ya existentes antes de crear nuevos

- Reflejar la presencia y el papel de cada actor en el país. En él deben estar representados los principales actores de la Cooperación Española (teniendo en cuenta también la forma de participación que tendrían los actores que optan por el protagonismo de los representantes locales de sus organizaciones).

- Es fundamental incluir como actores de la CE no sólo aquellos que reciban financiación directa por parte de la AECID / Cooperación Española o que colaboren con ella, sino también todos los que se consideren relevantes para el alcance de los resultados de desarrollo. Desde este punto de vista, es importante considerar la pertinencia de integrar al sector privado como actor de la CE ([ver orientaciones en Anexos 1 y 9](#)).

A modo orientativo, **actores de la Cooperación Española presentes en el país socio que deben convocarse** para formar parte del GEC y participar en el proceso, siempre según contextos<sup>7</sup>: OTC, UCE de AECID (Centros Culturales, Centros de Formación<sup>8</sup>), Embajada, y Consejeros/agregados de la AGE (Oficina Económica y Comercial, Cultural<sup>9</sup>, de Interior...), ONGD, CCAA, EELL, universidades, sindicatos, empresas, Cámara de Comercio española...

- Aquellos que participen del GEC han de tener delegado cierto nivel de representación por parte de su organización en terreno, y contar con capacidad suficiente de toma de decisiones para que el Grupo desarrolle su mandato y sea estratégico. Existe una cierta heterogeneidad en los interlocutores que los actores de la CE han designado para el proceso de Marcos de Asociación en terreno (i.e. directores país, representantes, becarios...). Los actores deben designar interlocutores con la capacidad de representa-

<sup>6</sup> Dando continuidad a la relación de coordinación ya existente, será más sencillo la apropiación del proceso de establecimiento de Marcos de Asociación por parte de los actores españoles, explicando la evolución entre la planificación estratégica del ciclo anterior y los marcos de asociación actuales.

<sup>7</sup> No en todos los países están presentes algunos de los actores de la CE referenciados.

<sup>8</sup> Del Artículo 20 Estatuto AECID: Los Centros Culturales y los Centros de Formación son unidades adscritas orgánicamente a las embajadas que, bajo la dirección de su jefe de misión y dependencia funcional de la AECID aseguran: (1) Centros Culturales: la coordinación con las Oficinas Técnicas de Cooperación y la ejecución de los recursos de la cooperación en su ámbito de actuación; (2) Centros de Formación: la preparación, coordinación y realización de actividades de cooperación en el ámbito específico de la formación, estando

ción y de toma de decisiones que requiere la pertenencia al Grupo Estable de Coordinación, así como con la suficiente legitimidad para participar en el proceso de diálogo en terreno. Esto es necesario para evitar situaciones donde se desautorice desde sede posiciones o decisiones asumidas por su propio interlocutor en terreno. En aquellos casos en los que los actores de la CE consideran que su personal en terreno no puede cumplir dichas características, se sugiere utilizar los mecanismos de consulta en sede existentes. Es deseable que el conjunto de actores que realizan un esfuerzo importante de presencia sobre el país establezcan al constituir el GEC un criterio al respecto, que puede ser diferente en función de la realidad de cada país. De todas formas, la asistencia al Grupo por parte de cualquier tipología de personal local delegado de algún modo por un actor desde sede siempre debería estar abierta, como suele ser la forma de trabajo de numerosas ONGD. No sólo no existe inconveniente en la delegación de representación en el GEC en contrapartes locales por parte de ONGD españolas que han optado por que su presencia sobre el terreno se canalice exclusivamente a través de sus contrapartes; su presencia puede dar, por sí misma, un valor añadido.

- En cuanto a los contenidos transversales, será necesario tener en cuenta la ventaja comparativa, si la hubiera, de algunos actores españoles en cada país y las buenas prácticas desarrolladas en cada institución de coordinación con los socios locales. Identificar la participación de personas expertas sobre género o cualquiera de las otras prioridades horizontales, destacando aprendizajes y buenas prácticas de proyectos específicos con elementos de transversalidad que se hayan puesto en marcha en el país (*ver Anexos 3, 4 (apdo. 4) y 5 con pautas y directrices para la integración de prioridades transversales*).

Desde la experiencia de MAP en curso, si no existe ningún mecanismo previo similar, es IMPRESCINDIBLE conformar el GEC incluso antes de que comience oficialmente el proceso; de no ser así, los plazos estimados para la elaboración del MAP quedan muy limitados para que los actores se apropien de su funcionamiento y se realicen los aportes que la metodología requiere.

- Independientemente de cuál sea la fórmula adoptada, el Grupo Estable de Coordinación en terreno ha de dotarse de cierto grado de **formalización** y – al menos – disponer de unos términos de referencia o reglamento interno para su funcionamiento, aprobados en el seno de dicho grupo (*ver ejemplo de TdR de GEC en Anexo 9*).
- Las **funciones** del Grupo serán:
  - Promover el intercambio de información y sistematización sobre las actividades de la Cooperación Española, así como compartir los resultados de seguimiento y evaluaciones
  - Establecer un proceso de análisis conjunto y diagnóstico permanente sobre la realidad del país, que permita su actualización y mejora continuada.
  - Elaborar y mantener un mapeo actualizado de los actores de la Cooperación Española presentes en el país, por sectores y áreas de especialización.
  - Reflexionar sobre el papel de los diferentes actores de la cooperación española y sus ventajas comparativas, liderazgo por sectores, áreas y ámbitos transversales, y establecer la división del trabajo interna entre los diferentes actores de la Cooperación Española.
  - Identificar criterios y prioridades estratégicas de acuerdo a los resultados de diagnósticos, a las prioridades locales, y a las directrices de la política española de cooperación.
  - Participar en el proceso de establecimiento del Marco de Asociación, establecer acuerdos en torno al contenido del Documento Marco, su desarrollo, seguimiento y evaluación, así como validar actualizaciones posteriores.

---

en estrecha coordinación con las OTC y los Centros culturales. Tanto CC como CF colaboran con los programas y proyectos impulsados por las demás Administraciones Públicas.

<sup>9</sup> Existe una dificultad específica de representación del ámbito de la investigación y la innovación para el desarrollo en las instituciones españolas en el exterior. Las Embajadas españolas no cuentan con consejeros o agregados científicos, ocupándose normalmente de estas tareas los Consejeros Culturales, de existir. Ello invita a una mayor sensibilidad hacia este ámbito por parte del GEC, y especialmente del Coordinador de la OTC.

- Otras funciones: La experiencia en torno a los DEP y PAE ha demostrado que para que los mecanismos de coordinación tengan sentido y permanencia, se deben dotar de contenidos y agenda propia, más allá de los hitos de la planificación estratégica.

Por tanto, el **Grupo Estable de Coordinación sobre el terreno es un pilar fundamental del proceso de establecimiento de Marcos de Asociación**. Es recomendable para el conjunto de actores de la CE participar

Los MAP abren un espacio, tanto a las ONGD como al resto de actores, para una participación mucho más profunda y madura en la definición de la política de desarrollo en el país, en su seguimiento y ejecución, y que trasciende el rol de canalizador de AOD o de mera entidad subvencionada por la administración.

sobre el terreno en la definición del Marco (sin ser preceptivo), pues las convocatorias de financiación sí que referirán a las líneas prioritarias del marco. Ello, con independencia de que finalmente se prioricen o no las propuestas de los actores que participan activamente en la coordinación sobre el terreno. Las ONGD que emplean fuentes de financiación públicas se verán afectadas por el MAP, dado que las convocatorias a ONGD se enmarcarán en las prioridades establecidas en el Marco. Por ello, es importante en la creación del GEC poder transmitir que con su participación, además de poder establecer una estrategia

mejor, más completa y coherente del conjunto de la cooperación española en su relación con el país socio, tienen un interés particular en ser partícipes y conocer (y definir) cuáles serán las prioridades en la asociación con el país socio y cuál, además, es el papel que en toda estrategia pueden y deben jugar las ONGD para maximizar impactos en desarrollo.

Los actores de la CE deben ser conscientes de que el Marco de Asociación busca establecer una estrategia integral y coherente, que no necesariamente reflejará la sumatoria de acciones e intereses de los diferentes actores españoles sin más por el mero hecho de participar.

### 3.2.2 Mecanismos de participación y consulta a actores de la Cooperación Española en terreno y en sede

DGPOLDE solicita periódicamente al conjunto de los actores de la CE que designen en qué países tienen la capacidad y el interés de participar directamente en el ejercicio de elaboración de Marcos **en terreno**, así como aquellos países donde no tienen presencia física o capacidad pero sí un interés fundamental para ser consultados **en sede**. Esta información se envía periódicamente a las OTC.

El mecanismo de coordinación principal entre actores de la Cooperación Española será el que se dé en terreno en el GEC, apostando por que la toma de decisiones estratégicas principal parta del terreno, en estrecha relación con las sedes, recibiendo sus contribuciones y su validación al final de cada una de las etapas, así como al borrador final (*en el apdo. 3.2.1 se ha realizado la descripción del GEC*).

En aquellos países donde un actor de la CE manifiesta interés pero no cuenta con representación en terreno, y dado que el diálogo ha de darse fundamentalmente en los países y con una multiplicidad de actores que va más allá de los españoles, **la consulta en sede consistirá fundamentalmente en lo siguiente:**

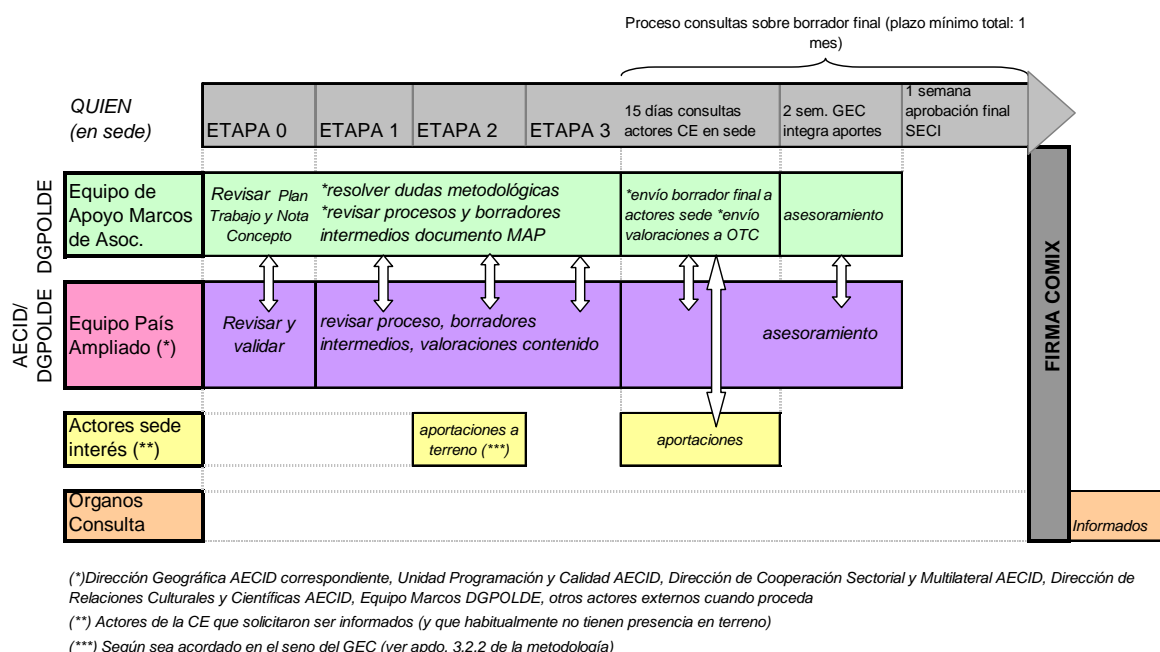
- Se hará llegar a cada actor (AGE, CCAA y EELL, Sociedad Civil, etc.) de la CE interesado en países específicos el borrador final del documento Marco resultante del proceso de elaboración del mismo, una vez cuente con la revisión y visto bueno de la AECID y de DGPOLDE. Se abrirá un plazo de 15 días para sus comentarios, que se recibirán en DGPOLDE y serán trasladados a las OTC para su debida consideración por el GEC y en diálogo con el país socio. Si procede (no se asume que las aportaciones vayan a ser incorporadas necesariamente, aunque sí consideradas), las aportaciones se integrarán en el MAP en un plazo de 15 días. En todo caso, el proceso de consultas se abrirá como tarde un mes antes de la fecha prevista para la firma de la correspondiente COMIX.
- Adicionalmente, se tratará de facilitar la participación de otros actores que no tengan presencia en terreno en **borradores intermedios**. Para ello, al final de la Etapa 2 (Fase 1), se hará una reflexión en el

seno del GEC sobre actores de la CE no presentes, valorando la apertura de un proceso de consultas de unos 10 días. Cada miembro del GEC, en calidad de interlocutor de su colectivo, hará llegar el borrador intermedio a los actores en sede que manifestaron su interés en dicho MAP: (i) los representantes de las ONGD en terreno harán llegar este borrador a la Coordinadora estatal de ONGD, quien se encargará de su difusión a las ONGD en sede; (ii) las OTC serán quienes envíen el borrador a instituciones de la AGE, actores de la cooperación descentralizada y universidades/OPIs, salvo cuando uno de éstos ostente la representación o interlocución de alguno de sus homólogos en sede; (iii) los representantes de empresas, o bien la Ofecome o Cámara de Comercio según sea el caso, serán quienes enviarán el borrador a las Confederaciones empresariales en sede (CEOE, CEPES), para que éstas las distribuyan a sus asociados. A lo largo de esos 10 días los interesados harán llegar a los interlocutores en el GEC sus aportaciones, que serán tenidas en cuenta por el GEC. Estas aportaciones, junto a las recibidas desde el equipo país ampliado AECID-DGPOLDE, permitirán una mejor toma de decisiones y un mayor ajuste del borrador MAP antes de la Etapa 3.

- Con el MEH se mantendrán conversaciones sobre operaciones concretas en relación con instrumentos específicos como Canje de Deuda, en casos donde sea necesario.
- Por último, al conjunto de actores le llegará todos los documentos de Marcos de Asociación aprobados por SECI, de manera que al final del proceso estarán informados de todos los países, incluyendo aquellos en los que no se mostró un interés específico a priori y no han participado (en terreno) o han sido consultados (en sede) previamente.

La siguiente figura pretende ilustrar los mecanismos de participación y consulta en sede, así como el papel de acompañamiento de AECID y DGPOLDE.

**Fig. 2. Mecanismos de participación y consulta en sede durante la Fase 1 de establecimiento del MAP**



### 3.3 Mecanismos de participación de la sociedad civil del país socio

La elaboración del MAP requiere de un diálogo y trabajo con el país socio, entendido como el conjunto de actores de desarrollo del país, y por tanto va más allá del Gobierno. El diálogo de políticas con el gobierno

del país socio (a nivel estatal, recayendo fundamentalmente en el Embajador/a y en la OTC) no garantiza necesariamente la participación de la sociedad civil local. Por ese motivo, y reconociendo a la sociedad civil local como un actor fundamental de desarrollo, es preciso identificar mecanismos concretos que permitan asegurar la participación real de estos colectivos, en sus diferentes expresiones, en la elaboración del MAP.

Si bien no existe una receta única, pues cada contexto país tiene sus características propias - i.e. diferentes márgenes de reconocimiento de la sociedad civil local por parte del Gobierno, condiciones con un mayor o menor grado de facilitación de su acción, etc.- la OTC, como dinamizadora del proceso de elaboración MAP, en consulta con el Grupo Estable de Coordinación, debe definir el mecanismo más adecuado para la participación real y efectiva de la sociedad civil local.

La experiencia mantenida hasta la fecha ha permitido identificar algunos mecanismos de participación que podrían eventualmente ser replicados, adaptándolos en cada caso al contexto específico, y sin perjuicio de nuevos esquemas de participación:

- través de grupos mixtos (i.e. Angola), con la participación a tres niveles: actores de la Cooperación Española, Gobierno del país socio, y organizaciones de la sociedad civil local (en algunos casos podría incluso ampliarse a otros donantes)
- mecanismos de consulta directa liderados por la OTC, que pueden darse con distintos grados de formalidad, y ya sea de forma bilateral o bien multilateral con el conjunto de organizaciones de la sociedad civil local
- determinadas reuniones de los Grupos Estables de Coordinación en terreno, ampliadas a la participación de la sociedad civil local, en momentos clave del proceso de elaboración de los MAP (por ejemplo para recibir insumos en relación con las decisiones estratégicas adoptadas al final de la etapa 2).

Cabe destacar que la participación directa de las organizaciones de la sociedad civil local en el proceso MAP tiene razón de ser *per se*, y debe ser complementaria al rol de las ONGD españolas de trasladar la voz de sus socios locales al Grupo Estable de Coordinación en terreno, de forma consecuente con la relación de partenariatado de éstas con sus socios locales.

## 4. FASE 1-ESTABLECIMIENTO DEL MARCO DE ASOCIACIÓN PAÍS: ETAPAS, PASOS Y ORIENTACIONES

Para establecer los Marcos de Asociación, fase primera del ciclo del Marco y que da como principal producto el documento MAP, se proponen **10 PASOS en 4 ETAPAS diferenciadas, considerando** en cada una de ellas la **integración de las prioridades horizontales o transversales**, ineludibles para una ayuda eficaz y de calidad.

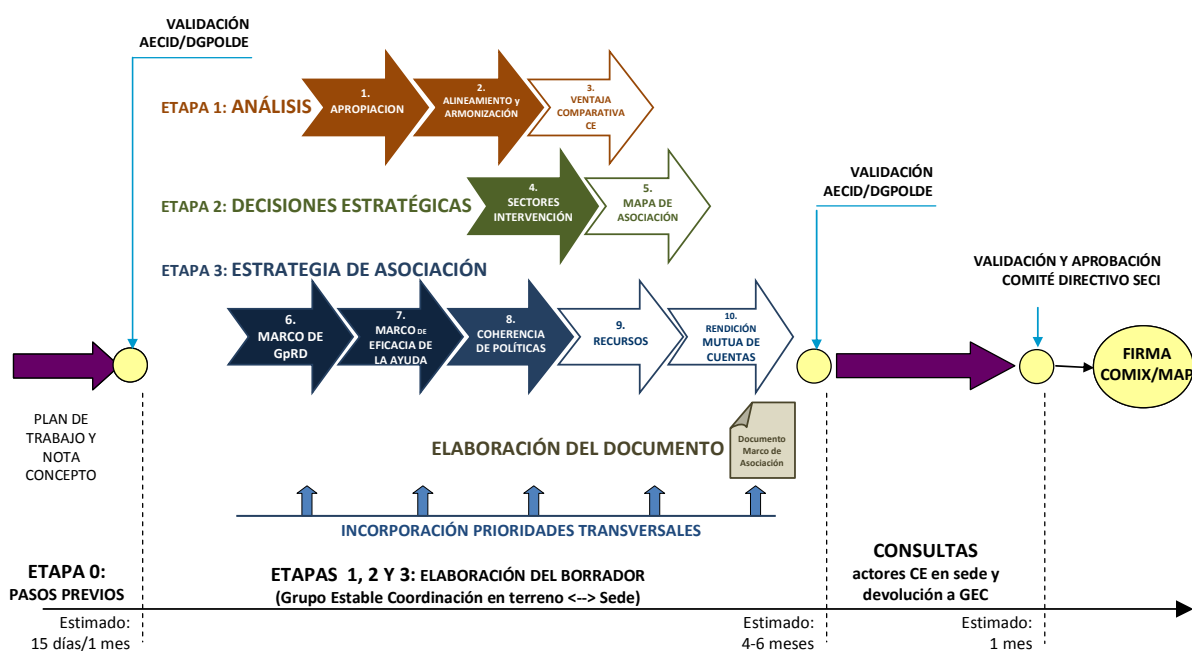
**ETAPA 0: Pasos previos.** Como paso previo y tal y como se indicó en el apartado 2.4 del manual, debe elaborarse un **plan de trabajo** a través del cual planificar y coordinar el proceso entre los actores implicados. Así mismo debe elaborarse una **nota de concepto** que esboce los principales lineamientos de que podrá constar el Marco de Asociación y que implica una primera fase de análisis.

**ETAPA 1: Análisis.** Partiendo del trabajo ya realizado (por la Cooperación Española en los DEP/PAE y en otros procesos, por el país socio, por otros donantes y por organismos multilaterales a partir de sus informes) y con las orientaciones que brinda esta Metodología, se analizarán las condiciones necesarias para la **apropiación**, el **alineamiento**, y la **armonización**, así como la propia **armonización intra-cooperación española** y su **ventaja comparativa**<sup>10</sup>.

**ETAPA 2: Decisiones estratégicas.** Se debe valorar, a la luz del análisis realizado en la primera etapa, los **sectores de intervención a priorizar** y la **concentración sectorial** que se va a proponer, así como la **presencia y tipo de asociación** que la propia cooperación española tendrá en esos sectores, incorporando el análisis de los **principales socios de desarrollo** para trabajar en dichos sectores (país socio y otros donantes).

**ETAPA 3: Estrategia de asociación.** Se establecerá propiamente la **estrategia de la cooperación española**, donde se decidirá qué sectores se apoyarán, con qué contrapartes, con qué instrumentos, qué rol desempeñará la Cooperación Española y, dentro de ella, cada actor, y lo más importante: a qué resultados de desarrollo del país se pretende contribuir. Todos estos elementos, junto con los necesarios para el seguimiento, se recogen en un **marco de gestión para resultados de desarrollo**, incorporando acciones bilaterales y multilaterales, así como elementos de Coherencia de Políticas para el Desarrollo y Eficacia de la Ayuda. Por último, también se definen los **recursos** que se asocian a este marco y los **mecanismos de rendición de cuentas**.

**Fig. 3. Cronograma orientativo para la Fase 1 de establecimiento de un Marco de Asociación País**



Para la **integración de las prioridades horizontales en las diferentes etapas** será necesario revisar los Anexos 3, 4 y 5 del presente manual (Directrices y pautas para la integración de las prioridades horizontales), considerando que la igualdad de género y el medio ambiente tienen un enfoque de doble prioridad horizontal y sectorial para la Cooperación Española y que son un elemento de ventaja comparativa.

<sup>10</sup> Los análisis realizados en esta etapa conviene sean revisados y actualizados en la Fase 2 de implementación y seguimiento cuando se den cambios sustantivos en el país que afecten al análisis de la apropiación democrática y a la planificación de desarrollo del país socio, al alineamiento y a la armonización entre donantes y entre la propia Cooperación Española. Al menos, al realizar el seguimiento periódico, se debería partir de la pregunta de si se han dado cambios sustanciales que afecten y modifiquen este análisis y por tanto nuestras posteriores decisiones estratégicas.

## ETAPA 0: PASOS PREVIOS

La importancia del diseño y empleo de un **Plan de trabajo** radica en su valor tanto práctico como estratégico. A nivel operativo, el proceso de elaboración de un Marco de Asociación comprende aspectos temporales, organizativos, de coordinación, de recursos... que hace más que recomendable que se planifique el proceso, en concordancia con las fases propuestas en la metodología, pero atendiendo también a la especificidad en cada país y con la necesaria flexibilidad. Por otro lado, a nivel más estratégico, si el proceso se apoya en una explicitación clara de los pasos y momentos que se van a dar, se favorecerá la transparencia, la rendición de cuentas mutua y la confianza en el proceso.

Desde la visión que plantea esta metodología, es esencial que el plan de trabajo esté adaptado a los ritmos y procesos necesarios para permitir un diálogo de calidad para la asociación con el país socio. El diálogo a todos los niveles – con el país socio, actores de la cooperación española, y otros donantes- y la calidad del proceso deben estar por encima del cumplimiento estricto de fechas. Las fechas del plan de trabajo se entenderán como orientativas, y servirán para poder tener información básica de cómo se va a desarrollar el proceso y hacer un seguimiento del conjunto.

Es esencial que un Plan de Trabajo incluya un **cronograma** en el que se muestren las principales acciones a planificar, sirviendo la **HOJA DE RUTA** que acompaña a esta metodología de orientación de los momentos fundamentales en el establecimiento del MAP para cada Etapa, indicando además las tareas que se espera realice cada actor de la cooperación española. Dicho cronograma debe tener el nivel de detalle suficiente para servir de soporte a una adecuada planificación (*ver ejemplos de Plan de Trabajo en Anexo 9*).

Se recomienda una adecuada sistematización y gestión de la información:

- Elaborar actas de las reuniones y relatorías que documenten el proceso
- Disponer de un sistema de almacenamiento adecuado y comprensible (bases de datos, codificación de ficheros, etc.).

Esto facilitará la actualización de datos, evitará la “descapitalización” cuando algún actor clave deje de tener presencia, favorecerá la gestión del conocimiento y el aprendizaje, etc.

En cuanto a la **Nota de Concepto**, la metodología para el establecimiento de Marcos de Asociación no define un formato único, pero se recomienda que sea breve (máximo 6-7 páginas), y presente sintéticamente:

- a) Breve descripción del contexto de país, indicando especialmente aquellos acontecimientos o elementos que hayan variado sustancialmente desde el anterior DEP/PAE y que pueden condicionar la estrategia de asociación. Será necesario hacer alusión al porcentaje en el PIB del país que supone la AOD de los donantes.
- b) Los actores a involucrar, identificando si otros donantes están planteando su salida del país.
- c) Cómo se llevará a cabo el procedimiento de diálogo y proceso de participación a todos los niveles, y la realización del ejercicio de elaboración del Marco en sus diferentes etapas, incluyendo una síntesis de cronograma estimado en el plan de trabajo.
- d) Breve análisis de fortalezas, dificultades y retos.
- e) Los **lineamientos estratégicos sobre los que se basará la propuesta de partida del MAP (y que se supeditará al ejercicio de diálogo** con el país socio, a la reflexión con todas las partes en el seno del grupo estable de coordinación, y a los aportes en sede). Estos lineamientos preliminares incluirán los contenidos transversales sobre los que se plantea podrá basarse la propuesta de partida del MAP (*ver Anexos 3, 4 y 5 con orientaciones al respecto*). Este planteamiento de partida es especialmente importante en marcos de asociación de previsible no continuidad respecto a la línea de trabajo de la CE mantenida hasta la fecha, es decir, en donde es más que probable o necesario que cambie en un futuro inmediato la estrategia de la CE (i.e., países Grupo C del Plan Director).
- f) Otros aspectos relevantes, como los sectores del DEP/PAE anterior, una síntesis de las principales actuaciones en activo de la CE por sectores, un resumen de los resultados del ejercicio de



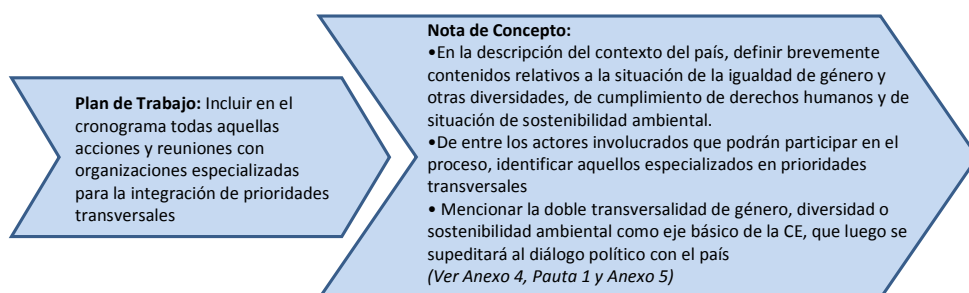
Programación Operativa de AECID<sup>11</sup> y de otros actores de la CE en el país (caso de haberse llevado a cabo) o las principales lecciones aprendidas o recomendaciones de las evaluaciones país o de programa realizadas.

Se espera en esta Etapa 0, además, que se conforme el Grupo Estable de Coordinación en terreno y cuantos mecanismos de participación y coordinación entre actores de la CE y con el país socio y donantes se considere conveniente y factible crear (*ver Hoja de Ruta*).

Esta Etapa 0 finaliza con la validación de ambos documentos por parte de AECID y DGPOLDE, según lo expuesto en el apdo. 2.4 y la Hoja de Ruta.

## Pautas para la integración de prioridades transversales en la Etapa 0

Para facilitar el análisis se sintetizan de forma gráfica, de ahora en adelante PARA CADA PASO de la metodología, las pautas recogidas para las prioridades transversales en conjunto en el Anexo 3, y de manera más detallada para Género y Sostenibilidad Ambiental en los Anexos 4 y 5.



## ETAPA I: ANÁLISIS



### 4.1 PASO 1: Apropiación democrática y local

El punto de arranque de los Marcos de Asociación será tanto la valoración de la situación de desarrollo del país socio como qué condiciones existen de apropiación democrática y local.

A mayor grado de participación social y parlamentaria, mayor grado de apropiación democrática, frente a procesos más tecnocráticos o no consultados. También ha de valorarse si los procesos de consulta, de darse, promueven una participación real y sustantiva, frente a aquellos procesos básicamente orientados a mantener los niveles mínimos de participación necesarios para cubrir requisitos formales. Es fundamental valorar si se dan las condiciones o procesos que promueven una participación amplia, y de abajo a arriba, tanto para la definición de las prioridades como para el logro de resultados de desarrollo.

## Pautas para el análisis

<sup>11</sup> Se recomienda a las OTC y resto de actores que hayan realizado su programación operativa cuando se esté estableciendo el MAP que envíen ésta al Equipo de apoyo a MAP de DGPOLDE para un adecuado acompañamiento.



Las pautas propuestas para el análisis son:

1. Recopilar la información estadística, de diagnósticos o analítica ya existente (i.e. datos diagnósticos DEP/PAE, estadísticas del país o de organizaciones internacionales reconocidas), contando con datos desagregados por sexo, etnia, raza y otras exclusiones significativas, como análisis de género y diversidad, así como situación de sostenibilidad ambiental del país y aspectos referidos a cuestiones migratorias (*ver Anexo 2 sobre contenidos deseables en el diagnóstico y Anexo 3*).
2. En particular, **analizar la evolución del desarrollo humano en el país y los ejercicios de diagnóstico realizados en los últimos años**, que sustentan la actual estrategia de desarrollo del país socio. Este análisis debe hacerse desde una perspectiva de vulneración de derechos fundamentales de las personas (*ver Anexo 1 sobre Enfoque basado en Derechos*), de desigualdad de género (*Ver anexo 4 Directrices de género*) y de diversidades.
3. **Recopilar e identificar las estrategias de desarrollo o de reducción de la pobreza** del país socio, generales, sectoriales y territoriales, así como los programas o planes de desarrollo vigentes en cada nivel<sup>12</sup>.
4. Identificar los **sectores en los cuales se divide y subdivide** (en la práctica) **el PND o ERP**, y la estructura institucional del gobierno asociada a su implementación, llevando a cabo un análisis previo de

Habitualmente los sectores a considerar como “los definidos por el país socio” se corresponden con departamentos ministeriales, con foros de coordinación de donantes, o con la taxonomía seguida en la ERP o PND si existen.

los principales e identificando su correspondencia con los sectores definidos en el Plan Director 2009-2012<sup>13</sup>. Si no se profundiza en las características estructurales del modelo de desarrollo vigente en el país y sus consecuencias en cada sector, podrían estar dejándose de lado aspectos muy relevantes, sobre todo los que tienen incidencia transversal, desde la protección de DDHH hasta el impacto de los procesos migratorios, la igualdad de género, las diversidades étnicas, raciales y de grupos

en condiciones de exclusión, y la situación de sostenibilidad ambiental en el país.

5. **Identificar los objetivos estratégicos, de desarrollo generales y sectoriales y prioridades transversales** establecidos por el país, así como los **resultados de desarrollo** que se espera obtener (relacionados con los primeros) a los niveles anteriormente mencionados-, y los respectivos **indicadores confiables**<sup>14</sup> que puedan incorporarse a la propia estrategia de la Cooperación Española definida a través del Marco de Asociación, así como su correspondencia con los ODM.

Esta Información se volcará en la matriz de Apropiación Democrática en las siguientes columnas, comunes para el resto de matrices del MAP:

OBJETIVOS GENERALES del PND – Relación con ODM	RESULTADOS de DESARROLLO en el PND	SECTORES		ESTRATEGIA /POLÍTICA SECTORIAL
		Según PND	Según Plan Director CE	

Siendo la matriz de Apropiación Democrática de elaboración opcional SE RECOMIENDA que, al menos estas primeras columnas comunes al resto de matrices, comiencen a definirse desde esta primera Etapa.

6. Aunque lo deseable sería realizar un análisis exhaustivo de todos los sectores, incluso aquellos en que se sabe positivamente que la cooperación española no va a trabajar, si las capacidades no lo permiten es al menos imprescindible hacerlo en los sectores susceptibles de ser seleccionados como de intervención con más probabilidad y de las prioridades transversales comunes para ambos países, y que de manera

<sup>12</sup> En el mismo plano que las políticas nacionales pueden incluirse Planes de Acción y compromisos internacionales suscritos por el país socio, ya que éstos han pasado normalmente por los parlamentos, constituyen bienes públicos globales y tiene un alcance más allá del ciclo político de cualquiera de las partes (Ej., Plan de Acción de El Cairo).

<sup>13</sup> Para una adecuada correlación de los sectores Plan Director, ODM y CRS-CAD, se ha elaborado un documento con estas correspondencias a disposición de las OTC.

<sup>14</sup> Los indicadores serán empleados en las matrices de la Etapa 6.

imprescindible para la Cooperación Española serán género, derechos humanos y sostenibilidad ambiental. .

7. Identificar los **socios locales clave** para el logro de resultados de desarrollo, **en cada sector**, que lideran o participan en la implementación de la política o programa sectorial o que refuerzan la prioridad transversal.

Comunicar al gobierno del país socio, en todo el proceso, que un criterio fundamental para la cooperación española en la selección de sectores o intervenciones, es la participación y respaldo social y parlamentario; esto es, la apropiación democrática de las políticas, planes, programas o intervenciones.

8. **Analizar la participación** en el proceso de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas o programas públicos, por parte del parlamento local, sociedad civil u órganos consultivos. Así mismo, analizar la valoración que hacen los diferentes actores locales de las políticas y programas públicos. Para este análisis,

los diversos actores representados en el Grupo Estable de Coordinación en terreno tienen un papel crucial y alta responsabilidad, ya que son los encargados de poner sobre la mesa y ser portavoces de las diferentes visiones y valoraciones que diferentes sectores sociales del país socio hacen (recabadas a través de la diversidad de relaciones, en diferentes niveles, que tienen con la sociedad del país). A mayor rodaje del GEC, mayor calidad tendrá su contribución.

**Como se explica detenidamente en el Anexo 1 referido a los conceptos básicos, la participación social, del Parlamento y las instituciones democráticas, de la sociedad civil, de los estamentos subnacionales, etc. en el proceso de formulación de las políticas y programas de desarrollo del país, es lo que caracteriza una apropiación democrática del proceso de desarrollo. Caracterizar si es mayor o menor, y priorizar aquellos sectores o procesos donde sí se da, es uno de los aspectos más importantes y difíciles de un marco de asociación.**

Aunque el escenario ideal es la existencia en el país de PND, ERP, políticas sectoriales, etc. bien articulados y operacionalizados con mecanismos de seguimiento y evaluación e indicadores, desafortunadamente no es lo habitual. Pueden darse diferentes escenarios, sugiriendo abordar estas carencias como se recoge en la siguiente tabla:

POSIBLES ESCENARIOS	RECOMENDACIÓN
No existe PND o ERP ni Planes/Políticas sectoriales	Una alternativa para aquellos países/casos que no cuenten con planes nacionales de desarrollo o con ERP, o en el caso de algún sector específico que no tenga plan sectorial, puede ser el compromiso de la CE de apoyar en su desarrollo de forma coordinada con el resto de la comunidad donante.
No existe PND o ERP pero sí Planes/Políticas sectoriales en algunos sectores	
Se está definiendo un PND, pero aún no ha sido aprobado	Se recomienda en este caso acompañar el ritmo del MAP al de elaboración del futuro PND, para alinearse con él una vez sea aprobado.
Existe PND o P. Sectoriales, pero no tienen bien definidos indicadores	Una alternativa es el uso de indicadores específicos basados en sistemas estadísticos que tenga el país socio. Es recomendable también el compromiso de la CE de apoyar la elaboración de indicadores en el país socio, siempre de forma coordinada con el resto de la comunidad donante. Otra opción sería el empleo de indicadores del Informe de Desarrollo Humano del país, del Banco Mundial u otros, de los que se dispone de línea de base y seguridad de su seguimiento futuro.
Existe PND o P. Sectoriales y tienen bien definidos resultados e indicadores	Sin duda constituye el escenario ideal.

## Criterios para el análisis

Se recomienda analizar los diferentes documentos de estrategia de desarrollo del país, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

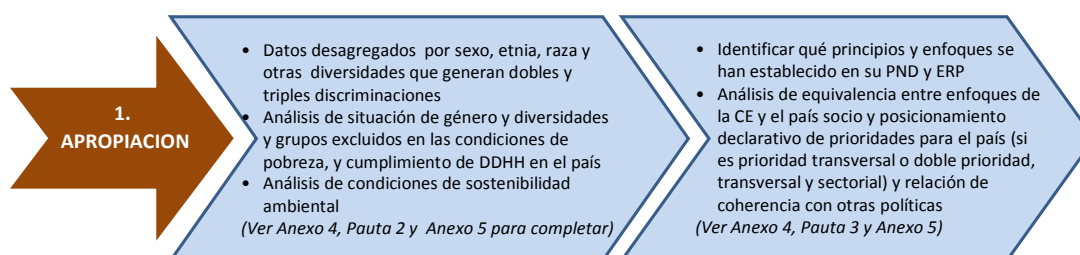
- Grado de profundidad, realismo, y concreción a la hora de aterrizar los objetivos y resultados de desarrollo
- Visión estratégica de país, desde un enfoque global y de largo plazo
- Enfoques de desarrollo principales (enfoque de derechos humanos, enfoque GED, enfoque de diversidad, etc.)
- Grado de actualización
- Nivel de prioridad y vigencia política: debe trabajarse en la medida de lo posible sobre la base de estrategias de desarrollo realmente relevantes para el país (no sólo para el gobierno) a la hora de guiar tanto las prioridades como las acciones de desarrollo.
- Grado de coherencia interna entre las diferentes estrategias de desarrollo del país
- En caso de existir planes o estrategias sectoriales o transversales, se sugiere incorporarlas en el análisis para contribuir a afinar mejor los resultados de desarrollo en los sectores que finalmente serán de intervención.

Es especialmente importante considerar la legitimidad y arraigo del Plan o estrategia, idealmente respaldada en la apropiación y concertación real con el conjunto de actores de desarrollo del país socio, y participación efectiva de los mismos en su elaboración y seguimiento. Un plan o estrategia –global, sectorial o territorial- es más sólida cuanto mayor apoyo social tenga, mayor debate, participación y apoyo parlamentario.

Por último, se recomienda compartir con el Equipo de apoyo a Marcos de Asociación de DGPOLDE la fuente de referencia de la cual se han seleccionado los resultados (PND, ERP, Planes sectoriales...), para mejorar el apoyo metodológico desde sede (correspondencia entre las prioridades nacionales y las prioridades del Plan Director, definición posterior de indicadores en la Etapa 6, etc.).

Una vez realizado, todo este análisis ha de sintetizarse en la Matriz **de APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA y RESULTADOS DE DESARROLLO DEL PAÍS SOCIO (no obligatoria)**. Para una presentación detallada de esta matriz, puede consultarse el [Anexo 0: INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y MATRICES](#)

## Pautas para la integración de prioridades transversales en el Paso 1



## 4.2 PASO 2: Alineamiento y Armonización

### 4.2.1. Alineamiento: orientaciones para la aplicación

En esta etapa de análisis, para un alineamiento adecuado, en el Marco de Asociación se debe:

1. Profundizar el diálogo de políticas con el país socio: El alineamiento se produce como fruto de una decisión voluntaria del donante de adoptar las estrategias, políticas, programas<sup>15</sup> y –en general- objetivos y acciones, *planteadas por el socio*.

Esto no significa un apoyo ciego a cualquier política o programa. La Cooperación Española tiene su planteamiento de las políticas que apoya en cada sector (en el Plan Director, en sus estrategias y planes sectoriales, y en aquellos instrumentos que cada actor desarrolle); estos planteamientos son la base para el **diálogo de políticas** con el país socio y otros donantes, y deben ser interpretados como una base para el mismo, no como un planteamiento dogmático e inamovible. No obstante, sí marcan las prioridades y ciertas “líneas rojas” y apuestas claras<sup>16</sup>.

Cuando el alineamiento no es posible o no es recomendable (por diferentes motivos, entre otros, problemas severos de gobernabilidad o fragilidad, o porque el gobierno no tenga una apuesta clara de lucha contra la pobreza, o porque las políticas planteadas por el socio no son compatibles con las “líneas rojas” de la cooperación española), se recomienda:

- decidir **no apoyar el sector, o incidir en el mismo a través de** una mayor y más decidida armonización **con otros donantes, para promover un diálogo conjunto**;
- **apoyar y fortalecer a la sociedad civil local y /o a otros actores locales distintos al gobierno**<sup>17</sup>, Usar el programa bilateral geográfico de AECID (Ayuda programática desligada) para el alineamiento con el gobierno, y el resto de modalidades/instrumentos (como proyectos, ONGD o multilateral) para el alineamiento con otros actores del país, de manera que se fomente la apropiación democrática;
- considerar la pertinencia del uso de incentivos y condicionalidades positivas para inducir la priorización de políticas de desarrollo en los países socios y en aspectos relativos, por ejemplo, al progreso en el cumplimiento de DDHH, etc.;
- **nunca hacer “otra” política sectorial paralela a la del gobierno del país socio (a través de financiar programas o proyectos).**

2. No establecer nuevas unidades de implementación paralelas (PIU en inglés) y disminuir progresivamente las existentes, entendidas como entidades de gestión creadas al margen de las estructuras de la administración pública del país socio<sup>18</sup>.

3. Utilizar siempre que sea posible los sistemas nacionales. Utilizar cuando sea posible los informes sobre la situación macroeconómica y sobre gestión de las finanzas públicas del país socio, elaborados por los organismos internacionales financieros, las oficinas comerciales españolas o por otros donantes. Se utilizarán siempre que existan los informes elaborados por el programa *Public Expenditure Financial Accountability* (PEFA) de medición y seguimiento del progreso en el desempeño de la gestión de las finanzas públicas del país socio. Asimismo, tender a incorporarse a las plataformas que este programa ha constituido para el diálogo sobre la buena gestión de las finanzas públicas<sup>19</sup>.

Usar los sistemas nacionales **siempre** será más lento. Pero no usarlos es imposibilitar la construcción de gobernabilidad y de una administración eficaz

<sup>15</sup> Recordar que, en estas estrategias, políticas o programas, pueden incluirse Planes de Acción y compromisos internacionales suscritos por el país socio.

<sup>16</sup> Para mayor clarificación, ver las indicaciones en el apdo. 5.6 sobre cómo se relacionan los documentos Marco de Asociación con las políticas sectoriales de desarrollo de la Cooperación Española.

<sup>17</sup> Se podría incluso valorar la posibilidad de socios distintos al gobierno estatal, como poder judicial, parlamento, niveles de gobierno subnacionales o descentralizados, etc.

<sup>18</sup> Durante el proceso de elaboración de los MAP, se prestará asesoramiento a las OTC cuando sea requerido para clarificación en cada caso de qué considerar como PIU si existen dudas. Se recomienda la consulta del documento “99 Términos de Eficacia de la Ayuda en la Cooperación Española”, de enero 2011, glosario de términos elaborado por el GTEC (el GTEC es un foro creado en 2008 por AECID y DGPOLE para impulsar la implementación de la agenda de la eficacia en estas instancias y en el sistema de CE en su conjunto).

<sup>19</sup> Ejemplo de otras herramientas de análisis financiero del FMI y/o del Banco Mundial: el CFAA (*Country Financial Accountability Assessment*); el ROSC (*Report on the Observance of Standard and Codes*)

4. Hacer uso de los sistemas y procedimientos nacionales de licitación reforzados en estos países.

5. Apoyarse en análisis de riesgo de la Comisión Europea o de otros donantes. Ante la duda razonable sobre la fiabilidad de los sistemas nacionales, es muy probable que otros donantes hayan evaluado el riesgo de emplearlos. Reconocer esta fiabilidad si lo ha hecho la Comisión Europea o alguno de los estados miembros con sistemas más avanzados de gestión del riesgo (Reino Unido, Alemania o los Países Bajos, por ejemplo, son reconocidos por el rigor de sus evaluaciones de riesgo).

Si otros estados miembros de la UE con alta capacidad ya han evaluado el riesgo financiero de usar los sistemas locales, no debemos repetir el trabajo: confiemos en el suyo

6. Avanzar hacia la desvinculación de la asistencia técnica (AT). Progresivamente, la totalidad de la asistencia técnica española estará basada en una demanda local real, adaptada a la agenda y necesidades locales, fortaleciendo las propias capacidades

del país socio; la AT será suministrada como primera opción siempre por servicios locales (de consultoría, por institutos o universidades locales). La Asistencia Técnica especializada provista por actores españoles debería asociarse siempre que fuese posible con contrapartes similares locales (o de países del Sur, fomentando la cooperación triangular) en la provisión de estos servicios.

7. Ser transparentes con respecto a las condicionalidades políticas y económicas de la AOD en el país y proveer información sobre la progresiva eliminación de las existentes, no incorporando nuevas condicionalidades a los acuerdos con los países socios que no estén vinculadas a los avances en resultados de desarrollo

8. Avanzar hacia una total desvinculación de la ayuda para los PMA y países HIPC no PMA, en consonancia con el Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda 2009-2012. Para el resto de países se elaborará un plan y se considerarán futuras directrices que en la materia desarrolle la cooperación española.

#### 4.2.2. Armonización: orientaciones para la aplicación

Para una armonización adecuada, en la etapa de análisis, el Marco de Asociación se debe:

1. Realizar un mapeo actualizado de los otros donantes presentes en el país, su posicionamiento por sectores y sus áreas de especialización y liderazgo y los posibles espacios para la distribución del trabajo. Esto incluye los organismos multilaterales.
2. Identificar los principales foros de diálogo que permiten y fortalecen el alineamiento con el país socio, así como analizar su funcionalidad.
3. Identificar los principales foros de armonización con otros donantes e identificar la manera más eficaz de que la Cooperación Española participe en ellos, así como los mecanismos de comunicación que mantengan el proceso Marco de Asociación informado de las decisiones conjuntas de los donantes. Esto incluye las iniciativas de división del trabajo de la UE ([ver Anexo 1](#)), participando activamente de las experiencias de implementación del Código de Conducta llevadas a cabo en países donde hay presencia y condiciones suficientes. Trabajar activamente por su creación, en los países en los que no existan dichos foros.
4. Identificar los elementos de planificación que deriven de iniciativas conjuntas entre donantes (diagnósticos y/o estrategias conjuntas) aprovechándolos en el establecimiento del Marco de Asociación (puede darse el caso extremo en que haya poca presencia de la Cooperación Española y un proceso de armonización entre donantes tan avanzado que el Marco de Asociación

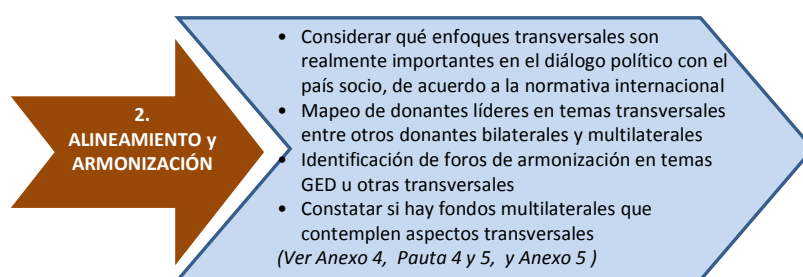
Tener en cuenta que, si no hay trabajos previos realizados por el colectivo de donantes, será especialmente difícil obtener el posicionamiento y rol de cada uno (líder, activo, silencioso...) en los sectores.

consista en asumir la estrategia conjunta subrayando la forma en que la Cooperación Española va a contribuir a ella).

5. Identificar el número de misiones coordinadas con otros donantes en las que la Cooperación Española participa, definiendo metas e indicadores para avanzar en su implicación en las misiones (meta de la Declaración de París y del III PD).
6. Identificar y comunicar periódicamente a las sedes los principales obstáculos (administrativos, técnicos, políticos...) para la armonización y la división del trabajo entre donantes.

Una vez realizado este análisis, se propone utilizar como herramienta auxiliar la Matriz **ALINEAMIENTO-ARMONIZACIÓN (no obligatoria)**. Una presentación detallada de esta matriz, puede consultarse el [Anexo 0: INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y MATRICES](#).

### Pautas para la integración de prioridades transversales en el Paso 2



### 4.3 PASO 3: Ventaja comparativa de la Cooperación Española

La selección de los sectores donde la cooperación española va a asociarse con el país es una de las claves en el proceso de asociación. Por ello, clarificar la definición de la ventaja comparativa de cada actor español y la de la Cooperación Española en su conjunto, de forma consensuada con otros donantes, es fundamental para la posterior toma de decisiones.

#### 1. Definir la ventaja comparativa de la CE en el marco del Grupo Estable de Coordinación

- Incorporar el mapeo actualizado de los actores de la Cooperación Española presentes en el país, su posicionamiento por sectores y sus áreas de especialización y liderazgo, y los posibles espacios para la división del trabajo.
- La ventaja comparativa sólo puede establecerse en comparación con “otros” donantes. Los

Para llevar a cabo este análisis sobre la percepción de la ventaja comparativa de la CE pueden llevarse a cabo talleres en el seno del Grupo Estable, con invitación a otros actores, y realizar cuestionarios o entrevistas a actores del país socio, los propios actores de la CE y otros donantes (ver Anexo 9 con ejemplo de cuestionario). Con el gobierno del país socio lo más recomendable es la valoración de su percepción de la CE a través del diálogo de políticas, más que la cumplimentación de un cuestionario.

Los criterios a tener en cuenta pueden ser: la experiencia previa de la CE (incluyendo el conjunto de actores) en el país y en el sector; las evaluaciones realizadas en el sector y el país en las que ha participado la cooperación española; las capacidades institucionales de la OTC y del resto de actores de la cooperación española; la red de organismos locales especializados con los que la Cooperación Española mantiene relación de colaboración; las capacidades en I+D+i apli-

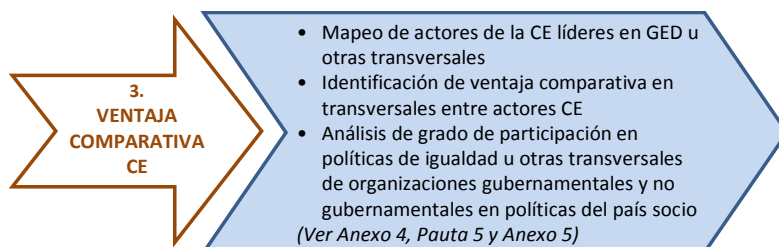
cada al desarrollo y de Estudios específicos en el sector particular; etc..

- En muchas ocasiones la ventaja comparativa se basa en actitudes y habilidades para facilitar procesos de diálogo, para acompañar procesos de cambio o construir instituciones y capacidades. No siempre los mejores expertos determinan la ventaja comparativa.
- Se recomienda a la CE, al menos en aquellos países donde existan iniciativas de programación conjunta entre donantes, y específicamente en los países de la Iniciativa *Fast Track* para la división del trabajo de la Unión Europea, sumarse y participar activamente en los procesos de programación conjunta entre donantes.

2. Recoger la percepción del país socio (contrapartes públicas y no gubernamentales, etc.) y del resto de donantes en el país respecto a la ventaja comparativa de la cooperación española.

Una vez realizado este análisis, se propone utilizar como herramienta auxiliar la **Matriz de VENTAJA COMPARATIVA de la CE**. Para una presentación detallada de esta matriz, puede consultarse el [Anexo 0: INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y MATRICES](#).

### Pautas para la integración de prioridades transversales en el Paso 3



La información procesada y redactada en la Etapa 1 corresponde al apdo 3 del documento MAP ([ver apdo. 4.11 de la presente metodología](#)). El borrador de documento MAP conteniendo estos apartados será validado por el GEC y enviado para ser revisado en reunión de Equipo País Ampliado. Una vez se devuelva a terreno y se incorporen las consideraciones oportunas, será validado por el/la Jefe de Departamento de AECID correspondiente, para así iniciar la Etapa 2.

## ETAPA 2: DECISIONES ESTRATÉGICAS



Una vez culminada la ETAPA 1-ANÁLISIS, y para poder avanzar a la ETAPA 3-ESTRATEGIA DE ASOCIACIÓN, es preciso seleccionar los sectores de intervención o asociación y las prioridades transversales, determinar el rol de la CE y el tipo de asociación más adecuado en cada uno de ellos. Es, pues, el momento donde se toman las principales decisiones que marcan la ESTRATEGIA de la cooperación española con el país. Para ello, será necesario tener en cuenta:



- ✓ Los análisis previos sobre apropiación democrática, alineamiento, armonización y ventaja comparativa de la cooperación española.
- ✓ Las prioridades expresadas por el país socio.
- ✓ Las prioridades establecidas en el DEP/PAE correspondiente, tomando en consideración la evolución y situación de la estrategia de la cooperación española vigente en el país y las lecciones aprendidas del proceso.
- ✓ Las directrices sectoriales, transversales, geográficas y sobre modalidades e instrumentos desarrolladas en la DGPOLDE, AECID y resto de actores de la cooperación española, incluyendo el enfoque EBD.
- ✓ El análisis de la incorporación de las orientaciones sobre cooperación multilateral de la Cooperación Española en los marcos de asociación.
- ✓ El análisis de la incorporación de las orientaciones sobre Acción Humanitaria de la Cooperación Española en los marcos de asociación.

#### 4.4 PASO 4: Definir los sectores de intervención o asociación

En esta etapa se abordan decisiones sobre los siguientes elementos que configurarán propiamente la estrategia de la cooperación española en el país:

- En qué sectores se va a cooperar, incluyendo las prioridades transversales, y qué rol se va a jugar como donante.
- Con qué socios, públicos y privados, del país, y con qué otros donantes.
- Qué actores de la cooperación española van a participar y con qué rol.

El Marco de Asociación identificará los **sectores de intervención** de la Cooperación Española, que puedan ser **de mantenimiento, de salida, o nuevos**.

La definición de sector es un aspecto crucial y no exento de dificultad. Para ello es preciso **adaptar la formulación de sectores a la definición sectorial de cada país socio** y hacer la correspondencia pertinente con nuestro Plan Director (esta labor ya se comenzó a realizar en el Paso 1). Además, con objeto de consolidar la información de sectores en cada país para el conjunto de la cooperación española y reportar al CAD/OCDE, la información de la distribución sectorial se agregará también en sectores CAD (códigos de tres dígitos) que ya están siendo utilizados por los donantes y los países socios para reportar al CAD<sup>20</sup>.

**En lo que respecta a la concentración sectorial, es importante partir de una afirmación contundente:** no es un fin en sí mismo sino un medio al servicio de una mayor eficacia de nuestra cooperación. Por ello, lo importante no es el número de sectores como tal, sino la **tendencia** hacia una mayor concentración efectiva -que no puede pretenderse hacer de forma inmediata-, y el rol que se juega en cada uno de los sectores.

La aplicación de esta orientación debe ser flexible. Por concentración progresiva se entiende que aproximadamente el 70% de la AOD estrictamente bilateral (sin incluir inicialmente la canalizada a través de un organismo o fondo multilateral) deberá estar asignada al finalizar la vigencia del MAP a los sectores priorizados que impliquen un rol activo<sup>21</sup> por parte de la Cooperación Española, mientras se finalizan los compromisos en sectores no priorizados y considerados de salida (compromisos que deberán finalizarse pero no renovarse). Esto deja un margen de flexibilidad importante para mantener intervenciones demostradamente eficaces (que cuentan con evaluaciones que lo demuestran), por el hecho de serlo, incluso sin estar circunscritas a los sectores de concentración, formando parte del resto de sectores de intervención. En los restantes sectores de intervención (el aproximadamente 30% restante

<sup>20</sup> Ver fichero Excel de correlación sectores Plan Director, ODM y CRS-CAD distribuido por DGPOLDE.

<sup>21</sup> Ver en Anexo 0, caracterización de los roles en la matriz de alineamiento y armonización.



de AOD) la Cooperación Española asume un rol menos activo o silencioso, para evitar costes de transacción al país socio.

El número de sectores en cada país resultante de la concentración, llevada a cabo durante el establecimiento e implementación del MAP, debería aproximarse de forma indicativa y progresiva a tres sectores donde se actúa como donante activo, aparte de aquellos sectores e instrumentos que el Código de Con-

**El Marco de Asociación no debe convertirse en el sumatorio de los diferentes intereses y actuaciones de los actores de la cooperación española en el país, sino que el objetivo es lograr que las decisiones estratégicas reflejadas sean el producto de un proceso colectivo basado en el diálogo, y se constituyan como apuestas conjuntas a las que cada actor contribuye desde su ventaja comparativa. Esto se hace esencialmente en terreno, a través de la articulación de actores de la CE en el grupo estable de coordinación.**

ducta sobre complementariedad y división del trabajo de la UE no contabiliza como sectores de concentración (pero sí deben aparecer en el Marco de Asociación): sectores donde se ejerce cooperación silenciosa o delegada, apoyo presupuestario general<sup>22</sup>, apoyo al fortalecimiento de la sociedad civil y ciertas acciones en apoyo a ciencia, investigación y cooperación educativa en ciclos superiores.

Por otro lado, la concentración debe afrontarse **como un proceso gradual, liderado por el país socio y coordinado con el resto de donantes**, basado

en un adecuado diagnóstico y argumentación de dónde residen las mayores capacidades de impacto de nuestra cooperación y las posibilidades de complementariedad y división del trabajo con otros donantes.

El Documento Marco de Asociación debe recoger todos los sectores de intervención, algunos de los cuales serán calificados como “de concentración”, planteando adecuadamente el proceso gradual de concentración y que puede suponer la inclusión de estrategias de salida en algunos sectores. No se trata de ocultar o “reempacar” aquellas intervenciones que no encajan con los sectores de concentración; el marco de asociación debe visibilizar **todos los sectores de intervención**, no sólo los de concentración.

#### 4.4.1. Factores a tener en cuenta para definir y seleccionar los sectores de intervención

Para decidir sobre los sectores de intervención, se recomienda tomar en consideración **factores** como los siguientes, entre otros posibles. Como principal criterio, la definición y decisión sobre los sectores tendrá siempre presente la necesidad de concentración progresiva, no perdiendo nunca de vista que el marco de asociación se orienta a resultados de desarrollo, relacionados obviamente con determinados sectores y prioridades transversales:

1. La valoración y (cuando sea posible) la propuesta de concentración realizada por el país socio en relación a nuestra cooperación.
2. El grado de apropiación democrática y local en ese sector en particular.

Será muy habitual que el propio país socio no desee que la Cooperación española se concentre en menos sectores.

Es nuestro papel hacer entender que tenemos un mandato de ser más eficaces en la acción, y esto requiere concentrar los esfuerzos.

3. El número de donantes presentes en el sector<sup>23</sup> (cuantos más donantes en el sector, más motivos puede haber para considerar abandonar el mismo o no entrar).
4. Los actores de la Cooperación española para los que el sector es una prioridad muy importante.
5. La ventaja comparativa de la Cooperación espa-

<sup>22</sup> El apoyo presupuestario general, por su naturaleza, no se vincula a ningún sector específico, pero si existe debe incluirse en el MAP, al final de la matriz 6.1, en una fila no asociada a ningún sector.

<sup>23</sup> En países con pocos donantes activos, la necesidad de concentración es mucho menor que en países y sectores con muchos. Es de esperar que la presión por concentrar mucho se dé con más intensidad en países del tipo A ó B (en menor medida), que en países del tipo C.

ñola en el sector, tal y como ha sido valorada por la cooperación española fruto del diálogo entre sus actores, con otros donantes y con el país socio.

6. Sectores ya definidos en los DEP/PAE vigentes y actualizados, donde ya interviene la cooperación española.
7. Se tendrá en consideración de manera positiva aquellos sectores que tengan un carácter de doble prioridad como transversales y sectoriales, al ser un elemento relevante para la Cooperación Española según el Plan Director y considerando que algunos sectores requieren de un desarrollo transversal, para su mejor consecución<sup>24</sup>.

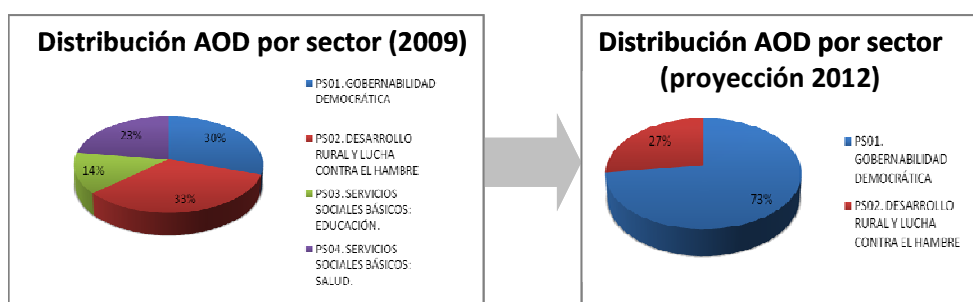
La presencia en un sector de ONGD españolas que canalicen recursos públicos debe estar también orientada a los resultados de desarrollo en el mismo, pero en la medida en que el objetivo principal y contrastado sea el fortalecimiento de la sociedad civil del país (no la provisión de bienes y servicios) no “contaría” a efectos de la concentración sectorial, según el Código de Conducta de la UE, pero sí computaría como sector de intervención. No todo el trabajo que realizan las ONGD se debe considerar como fortalecimiento de la sociedad civil local. Si bien es cierto que las ONGD españolas trabajan generalmente con sus socios locales, ello no es condición suficiente para considerar sus intervenciones como fortalecimiento de la sociedad civil ([ver aclaraciones sobre este concepto en el Anexo 1](#)).

Respecto a la concentración que se propone para cada categoría de países según el PD:

- **Categoría A:** la tendencia será hacia la consideración progresiva en tres sectores de concentración o prioritarios, y un número limitado y selectivo de sectores de intervención totales (orientativamente, no deberían pasar de 5-7)
- **Categoría B:** La tendencia será la concentración progresiva en un sector o en un enfoque estratégico o que considere la doble prioridad transversal que pueda implicar a más de un sector bajo una lógica común integrada.
- **Categoría C:** Un abordaje adecuado en estos países puede ser el empleo de alguno de los cuatro ejes de asociación planteados en el Plan Director<sup>25</sup> como base del marco, buscando una concentración progresiva en 1-3 sector/es “tradicional/es”.

La siguiente figura pretende ilustrar con un ejemplo real el significado de concentración progresiva.

**Fig. 4: Ejemplo ilustrativo de concentración sectorial progresiva**



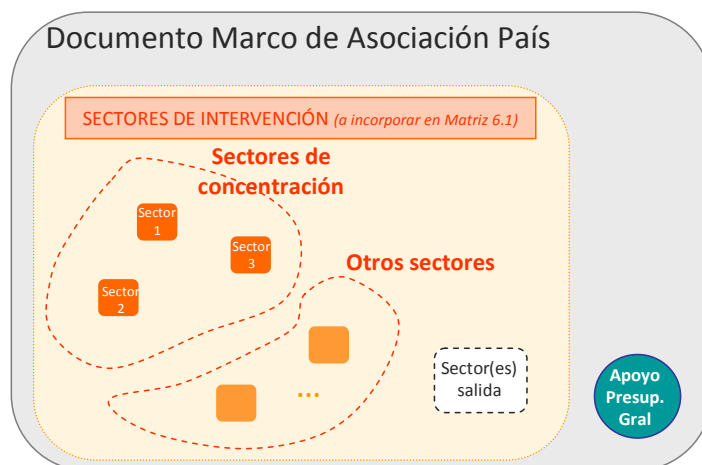
*En este caso de país Grupo B según Plan Director, en 2009 se tenían cuatro sectores principales, además de algunas intervenciones de menor magnitud en tres sectores más que no se muestran en la imagen. La toma de decisión sobre concentración sectorial ha planteado un escenario a cuatro años vista para tratar de concentrar la cooperación española en solamente dos sectores, definiendo para los restantes sectores estrategias de salida conforme las intervenciones en curso o comprometidas vayan finalizando. En este caso, este ejercicio de concentración progresiva comenzó a realizarse antes del establecimiento del Marco de Asociación, y el propio MAP continúa con este planteamiento.*

<sup>24</sup> Esta doble prioridad es especialmente relevante en algunos países en relación a los temas de género y medio ambiente, que tienen un desarrollo transversal en sus políticas.

<sup>25</sup> Fortalecimiento de políticas públicas inclusivas, la promoción de su rol en la Cooperación Sur-Sur, el desarrollo regional y el fortalecimiento de la provisión de bienes públicos globales.

La siguiente figura trata de ilustrar cómo deberían reflejarse en el documento MAP los sectores de intervención:

**Fig. 5: Los sectores de intervención en el Documento MAP**



#### 4.4.2. Consideración de la Ciencia, Tecnología e Innovación en los MAP

La actividad previa existente en investigación, ciencia e innovación, y EsD en sus diferentes facetas (ciencia y tecnología, evaluación de políticas públicas, programas de formación especializada o tercer ciclo, etc.) forman parte de la ventaja comparativa de la cooperación española en los sectores de intervención.

Por ello, es importante no dejar de valorar este activo a la hora de analizar la ventaja comparativa en los diferentes sectores de un MAP. Uno de los mayores valores añadidos de universidades, OPIs, etc. puede ser su asociación a otras intervenciones desarrolladas por otros actores. Además, como cualquier otro sector, puede ser objeto de selección como tal entre los de intervención.

La Ciencia, Tecnología e Innovación es especialmente relevante en países de tipo C y de renta media, donde la asociación para el desarrollo no está tan orientada a necesidades básicas sino a crecimiento económico inclusivo, políticas públicas de calidad, etc. En muchos casos, la transferencia de tecnología se recogerá dentro del sector de crecimiento económico inclusivo, o de otro sector, especialmente en el caso de participación del sector privado.

#### 4.4.3. Consideración del sector Cultura y Desarrollo en los MAP

El sector Cultura y Desarrollo<sup>26</sup> puede contemplarse en los Marcos de Asociación desde tres perspectivas: (i) como sector de concentración, si así ha sido priorizado tras todo el proceso de análisis; (ii) como sector de intervención (cuando no represente un volumen elevado de recursos pero pueda tener sentido por la presencia limitada de otros donantes o la propia ventaja comparativa de la CE); (iii) en cualquiera de los dos casos anteriores o aun no siendo sector de intervención, desde un enfoque intersectorial integrado; es decir, reforzar los sectores de concentración desde un enfoque de cultura y desarrollo incluyendo, por ejemplo, acciones concretas relativas a cultura y desarrollo en la programación de otros sectores.

Cabe recordar que, en todas las intervenciones de la CE y de acuerdo al III Plan Director, ha de tenerse en cuenta de manera transversal la prioridad horizontal de respeto a la diversidad cultural.

<sup>26</sup> Para el caso de las OTC, se recomienda mantener una comunicación fluida con la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas de AECID, atendiendo a las directrices u orientaciones que pueda proporcionar en la materia.

#### 4.4.4. Modalidad Multilateral

Por último, las intervenciones de AOD bilateral que usan como vía de canalización las OMUDES<sup>27</sup> pueden contribuir tanto a sectores de concentración como a otros sectores de intervención. Hay que tener presente que nuestro rol en estos casos debería ser menos activo (pues el protagonismo de la intervención, sobre todo de cara a la relación con el socio y otros donantes, recae en el organismo), y de que si la intervención canalizada vía OMUDES (que puede suponer además un monto significativo) es la única asociada a un sector de intervención, ello no supone que se convierta per se en un sector de concentración aunque sí de intervención. Debe analizarse caso por caso cuando se dé esta circunstancia. Asimismo, visibilizar en los Marcos de Asociación las intervenciones vía OMUDES permite prever la participación en su definición y seguimiento. Es deseable avanzar hacia un alineamiento cada vez mayor de esta modalidad con los sectores de concentración, como posteriormente se profundizará (ver Anexo 6 del presente manual).

#### 4.4.5. Sectores de salida

La **salida de sectores** debe ser progresiva y responsable, identificando el traspaso de las capacidades creadas y evitando el abandono o la destrucción de las mismas<sup>28</sup>. Ello supone indicar cómo se plantean los procesos de salida, **definiendo una ESTRATEGIA DE SALIDA**: argumentos para la salida, con qué gradualidad y progresividad, y con qué instrumentos en curso hasta la salida efectiva.

Un sector de salida se refiere a aquel en el cual la Cooperación Española decide, fruto del diálogo con el país socio y siempre que sea posible en coordinación con el resto de donantes, finalizar en un plazo determinado las intervenciones asociadas y no mantener ni financiación ni un rol ni siquiera silencioso.

Los argumentos para la toma de decisiones sobre la salida de sectores deben estar sólidamente fundamentados, en base a criterios lo más objetivos posibles tales como, entre otros:

- la constatación positiva de logros o avances en resultados de desarrollo que hagan reflexionar sobre la menor necesidad de apoyo por parte de nuestra cooperación;
- el déficit en términos de ventaja comparativa (debida por ejemplo a una falta de capacidad especializada de seguimiento en terreno);
- recursos insuficientes y/o limitada predictibilidad;
- un volumen promedio por intervención pequeño en comparación con el de otros donantes;
- la falta de una trayectoria sólida y continuada;
- la valoración negativa del desempeño y consecución de resultados;
- la falta de una estrategia o enfoque sectorial de calidad;
- el número de donantes presentes en el sector. Se trata de un aspecto clave pues en la medida de lo posible la Cooperación Española debería evitar salir de sectores en los cuales es prácticamente el único donante, pues las implicaciones pueden ser muy significativas. La salida debe ser gradual y armonizada con el resto de donantes, lo que supone una cada vez mayor coordinación con los mismos siempre y cuando sea posible.

<sup>27</sup> AOD multilateral, cuando España marca el país de destino y el sector, y la intervención la realiza y gestiona un organismo multilateral.

<sup>28</sup> A pesar de su carácter, es necesario incluir los sectores de salida en la matriz 6.1 y en el narrativo del documento ya que, si bien estratégicamente se plantean como sectores a desaparecer, durante su vigencia contribuirán a resultados de desarrollo mientras tengan intervenciones en curso,

#### 4.4.6. Cooperación delegada

La identificación de oportunidades para hacer cooperación delegada con otros donantes en el marco de una estrategia de desarrollo, identificando el papel que corresponde a la Cooperación Española en el escenario general de donantes (liderazgo vs. socio silencioso). En aquellos países donde concurren condiciones suficientes se deberá participar en procesos de valoración mutua con otros donantes (incluida la Comisión Europea) con vistas a hacer cooperación delegada.

Cuando en un determinado sector la Cooperación Española opte por acogerse a mecanismos de cooperación delegada a otros donantes con ventaja comparativa en el sector, y con vocación de mantenimiento, **no se considera un sector de salida, sino un sector de intervención con un rol de donante silencioso.**

**Para que armonización y coordinación de donantes sea relevante y útil es fundamental que el Gobierno del país socio tenga un papel de liderazgo.** Por otra parte, será más efectivo enfocar los esfuerzos para división del trabajo con aquellos donantes que están más dispuestos a avanzar en este sentido. Para que haya una coordinación más eficaz también es necesario que haya directrices y orientaciones claras desde la sede para la armonización, sobre todo de índole política e institucional.

La fragmentación sectorial (agudizada por lo multilateral) y la falta de expertos sectoriales adecuados en las OTC no sólo son problemas en sí mismos, sino también contribuyen a reducir el potencial de armonización y división del trabajo (pues se limita la capacidad de participar activamente en mesas relevantes).

#### 4.4.7. Relación con políticas sectoriales y planificación sectorial

Los contenidos sectoriales y transversales de las políticas de desarrollo son los definidos en el Plan Director y en las estrategias y planes sectoriales de cada actor.

- Sirven de instrumento claro para el diálogo de políticas y para las negociaciones en cada país socio sobre apoyos a políticas públicas locales, con las cuales se alinea la Cooperación Española.
- Delimitan los campos posibles de acción en un sector (qué “no” apoyará “nunca” la Cooperación Española; qué “es posible” apoyar; y qué es “prioritario” apoyar)
- La estrategia sectorial orienta la negociación y fija el marco de la posición española, pero nunca se impone sobre las políticas locales. El principio de liderazgo-apropiación y de alineamiento prevalecen sobre los contenidos de un documento de estrategia sectorial en la arena política de negociación del apoyo de la Cooperación Española en un sector o programa determinado.
- La posición de la Cooperación Española en un país determinado viene normativamente informada por el principio de armonización de la Declaración de París, por lo que - teniendo en cuenta la presencia de varios donantes con sus propias orientaciones sectoriales - nuevamente el rol de las estrategias sectoriales es de instrumento de diálogo para fijar las posiciones armonizadas de todos los donantes ante una única política pública del país.
- La delimitación de sectores y de prioridades horizontales que se realiza en el Plan Director puede no coincidir con la noción o definición del país socio en el que trabajamos. En ese caso, es importante tener en cuenta que:
  - En el caso de los Marcos de Asociación con los países socios, la definición de sector y su delimitación será la adoptada por cada país socio si así se conviene.
  - La clasificación que presenta el Plan Director tiene como fin principal proveer de un marco analítico común a la Cooperación Española y será responsabilidad de la Cooperación Española y no del país socio relacionar los sectores del país con nuestra taxonomía común.
  - Para ello, es de suma importancia interpretar los contenidos que se presentan en el apartado sectorial o bien transversal del Plan Director desde una perspectiva integral, sistémica y complementaria, evitando una parcelación en compartimentos estancos que no pretenden inducir la taxonomía que se ha realizado.

No obstante:

- Los planes de los diferentes actores, en ningún caso, predeterminarán las prioridades sectoriales y transversales que han de seleccionarse en cada país socio, dado que eso forma parte esencial del diálogo de políticas con el país socio, así como del diálogo con el resto de actores de la Cooperación Española y de la comunidad donante. Es decir, los Planes de Actuación sectorial orientan las acciones de los diferentes actores, no pudiendo imponer criterios particulares de cada actor al conjunto de la Cooperación Española, aunque el conjunto de ésta deberá responder a los planteamientos de política sectorial contenidos en el III Plan Director.

Las estrategias o los planes sectoriales darán insu-  
mos en el proceso de establecimiento de los Marcos  
de Asociación en cada país, ofreciendo elementos al  
GEC para valorar si es pertinente para la CE trabajar  
o no en un sector determinado, o con una prioridad  
transversal, facilitando orientación sobre la manera  
más adecuada para abordar el trabajo de en los  
sectores elegidos para alcanzar los objetivos del III  
Plan Director y facilitando así mismo elementos  
para una adecuada transversalización de las priori-  
dades horizontales.

#### 4.4.8. Las prioridades horizontales en la definición de la estrategia del MAP

Desde los años 90, en las diferentes conferencias internacionales de la ONU, los estados miembros y los actores de la cooperación internacional, han identificado el enfoque de género, el enfoque de diversidad y el respeto por la sostenibilidad del medio ambiente como prioridades transversales a integrar en todas las acciones de desarrollo. En el proceso de aplicación de la Declaración de París y en las reuniones preparatorias del III Foro de Alto nivel de Accra sobre Eficacia de la Ayuda (recogido en la Agenda para la Acción de Accra), el debate sobre los temas horizontales toma especial relevancia, siendo considerados como elementos fundamentales para conseguir resultados de desarrollo, añadiendo a los tres anteriores la defensa de derechos humanos y de los grupos más excluidos.

En el III Plan Director de la Cooperación Española, las prioridades horizontales son las siguientes: Inclusión social y lucha contra la pobreza; Promoción de los derechos humanos y gobernabilidad democrática; Género en desarrollo; Sostenibilidad medioambiental; Respeto a la diversidad cultural. Desde una perspectiva de integración de estas prioridades en la definición de la estrategia de asociación, será necesario seleccionar claramente desde el principio cuales serán las prioridades transversales seleccionadas por el país socio, para **incorporar análisis de contenidos transversales e indicadores específicos o desagregados** asociados a cada sector de intervención.

#### 4.4.9. La Acción Humanitaria

Será importante determinar lo mejor posible el alcance, complementariedad o divergencias a la hora de planificar y emplear los diferentes instrumentos de desarrollo y humanitarios, en relación con los objetivos, agendas y principios que los rigen:

- **Objetivos:** Los objetivos de la Acción Humanitaria no se subordinarán a los objetivos del desarrollo (*divergencia*), pero tanto su planificación como sus resultados pueden contribuir a sentar bases para el desarrollo o a alcanzar algunos de los ODM (reducción de la mortalidad infantil, p.e.) (*concurrentencia*), especialmente si se aplica el enfoque de vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (conocido por sus siglas VARD),
- **Agendas y principios:** A diferencia de la agenda internacional del desarrollo, orientada por París/Accra, la Acción Humanitaria está orientada por el imperativo humanitario y el respeto a los principios de AH internacionalmente reconocidos, fundamentalmente los 23 principios del Buen Donante Humanitario, y en el ámbito europeo por el Consenso Europeo sobre Ayuda Humanitaria.

En los Marcos de Asociación, correspondería tener en cuenta los siguientes elementos del III Plan Director en relación a Acción Humanitaria:

- El Plan Director, así como la Estrategia de Acción Humanitaria, profundizan un concepto omni-comprendido o integral de la Acción Humanitaria, que supera los de ayuda, asistencia o socorro, y abarca las dimensiones de prevención, protección, asistencia, rehabilitación y reconstrucción, junto con la sensibilización e incidencia a favor de las víctimas de crisis, ya sean provocadas por catástrofes naturales o de origen humano.
- Las actuaciones de respuesta humanitaria favorecerán el desarrollo a largo plazo, para lo cual se profundizará en la eficaz sucesión y vinculación entre la acción humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo, buscando articular las respuestas a corto plazo con las de medio y largo plazo, a través de la implementación del enfoque VARD.
- Siempre que sea posible, se identificarán oportunidades para dinamizar procesos de desarrollo, y en cualquier caso la AH no debe incidir negativamente en dichos procesos.
- La AH española tiene el objetivo de mejorar la calidad y eficacia de su respuesta humanitaria, insertando la AH en el conjunto de la Cooperación Española de un modo adecuado que mantenga su especificidad, e impulsando las sinergias con el resto de sectores e instrumentos, y mejorando la coordinación entre todos los actores involucrados. Se prestará especial atención a mejorar los aspectos de calidad, tanto en la planificación como en la ejecución, el seguimiento, y la evaluación, rendición de cuentas y aprendizaje.

Más concretamente, la AH en los MAP se centrará en los siguientes supuestos:

- El planteamiento AH en los MAP se centrará a aquellos países prioritarios del Plan Director con un fuerte componente humanitario. Ello puede representar un porcentaje limitado del presupuesto e intervención de la OAH.
- Los ámbitos AH que deberán recogerse en los MAP son la prevención de riesgos, así como la introducción del enfoque VARD (en coordinación con las direcciones geográficas y sectoriales de AECID).
- La AH se contempla a efectos de los MAP como un ámbito (del mismo modo que el Desarrollo), no como un sector. Por tanto, la AH no computa como sector de concentración ni como sector de intervención. El capítulo humanitario deberá recogerse como un capítulo específico en el MAP, diferenciado de los sectores de intervención y concentración.

Para cada MAP que incluya AH, la Oficina de Acción Humanitaria de AECID apoyará específicamente a la OTC y Grupo Estable de Coordinación en la elaboración del capítulo específico AH del mismo, teniendo como documentos de referencia la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española y el Plan Estratégico Operativo de la OAH-AECID (pendiente de aprobación en Equipo Directivo AECID).

Una vez realizado este análisis, se propone utilizar como herramienta auxiliar la Matriz **de DECISIÓN de la ESTRATEGIA DE ASOCIACIÓN (no obligatoria)**. Para una presentación detallada de esta matriz, puede consultarse el [Anexo 0: INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y MATRICES](#).

## 4.5 PASO 5: Elaborar el Mapa de Asociación

Una vez seleccionados los sectores de intervención, el mapa de la asociación reflejará el rol de cada actor de la cooperación española y el tipo de asociación más adecuado en cada sector de intervención (teniendo en cuenta la definición de cada rol que se resume en el Anexo 0: Matriz de Alineamiento-Armonización):

- a. Donante líder (ejercido normalmente a través de la AECID, pero podría ejercerse a través de otro actor de la Cooperación Española, que ejercerá también la coordinación del resto de actores de la Cooperación española en el grupo estable de coordinación en relación a ese sector)
- b. Participación activa en el sector (ídem)
- c. Donante silencioso (haciendo uso de cooperación delegada)



- d. Presencia indirecta en el sector a través de un organismo multilateral con fondos españoles
- En qué sectores y prioridades transversales, según la clasificación del país (y su correspondencia en el Plan Director y sectores CAD)
  - Para el apoyo de qué política, estrategia o programa sectorial y/o transversal, según la denominación del país socio
  - Con qué socios principales en cada sector (del gobierno central normalmente, pero puede incluir gobiernos descentralizados, sector privado, otras instituciones...)
  - Con qué donantes se comparte el apoyo (quién es el líder, quién está activo, quién silencioso o a través de otras modalidades)
  - Qué actores de la Cooperación española participan en el mismo (quién coordina y ejerce rol activo en mesas de donantes o ante el gobierno del país socio, quién participa, y qué ONGD u otros actores participan en el sector, como universidades, empresas o sindicatos).

Este Mapa de Asociación será un instrumento de gestión a lo largo de la vigencia del Marco de asociación, puesto que inevitablemente evolucionará en el tiempo y las relaciones establecidas variarán. Así mismo, será el elemento fundamental para el seguimiento.

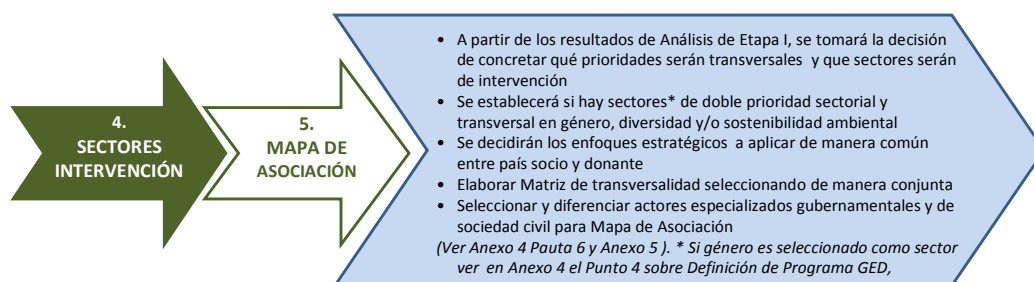
Este Mapa puede ser igualmente un instrumento muy útil para reflejar las asociaciones a nivel departamental o municipal, o de la sociedad civil española, si se utilizan en estos niveles de forma particularizada.

Una vez realizado, este análisis ha de sintetizarse en el **MAPA DE ASOCIACIÓN (ELABORACIÓN PRECEPTIVA)**, cuyos encabezados se presentan a continuación.

SECTORES DE INTERVENCIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA		ESTRATEGIA / POLÍTICA SECTORIAL	SOCIO/S PRINCIPALES	MAPA DE DONANTES INTERNACIONALES (INCLUYENDO YA LA PRESENCIA DE LA COOPERACIÓN OFICIAL ESPAÑOLA)				ACTORES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA	
Según PND	Según PD CE			DONANTE LÍDER	DONANTES ACTIVOS	DONANTES SILENCIOSOS	OTROS DONANTES EN EL SECTOR	COORDINACIÓN / LIDERAZGO	ACTIVOS EN EL SECTOR

Para una descripción más detallada de esta matriz, puede consultarse el [Anexo 0: INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y MATRICES](#)

### Pautas para la integración de prioridades transversales en los Pasos 4 y 5





La información procesada y redactada en la Etapa 2 corresponde al apdo. 4.1 del documento MAP. El borrador de documento MAP conteniendo este apartado y los anteriores será validado por el GEC y enviado para ser revisado en reunión de Equipo País Ampliado. Una vez se devuelva a terreno y se incorporen las consideraciones oportunas, será validado por el/la Jefe de Departamento de AECID correspondiente, para así iniciar la Etapa 3.

## ETAPA 3. ESTRATEGIA DE ASOCIACIÓN



En esta etapa se abordan los detalles específicos sobre los siguientes elementos que configurarán propiamente la estrategia de la cooperación española en el país:

- A qué resultados de desarrollo se quiere contribuir, y cómo se les va a dar seguimiento.
- A través de qué intervenciones e instrumentos de la cooperación española.
- Con qué recursos.
- Qué compromisos se adquieren por parte de la Cooperación Española referidos a la eficacia de la ayuda y coherencia de políticas para el desarrollo.
- Qué sistema de seguimiento del marco de asociación se define, incluyendo los diferentes mecanismos de rendición de cuentas mutua que se establezcan.
- Qué directrices se establecen en relación a la evaluación final o intermedia del MAP.

### 4.6 PASO 6: Marco de Gestión para Resultados de Desarrollo.

Como se ha explicado en las etapas previas, el diagnóstico (Etapa 1) y la toma de decisiones (Etapa 2) se articulan alrededor de los **resultados de desarrollo** del país socio. Es por eso que éstos tienen su reflejo como columna de “entrada” de las matrices propuestas para visualizar los diferentes pasos de esta metodología y es capital identificarlos en los documentos programáticos relevantes (nacionales y/o sectoriales) del país socio. Este ejercicio es si cabe más importante de cara al establecimiento del Marco indicativo de resultados de desarrollo (matriz 6.1). ***Para una mejor comprensión de este Paso 6, es necesaria la lectura del apartado “¿Qué entendemos en la Cooperación española por Gestión Para Resultados de Desarrollo?” del Anexo 1; consultar el mecanismo de elaboración de las matrices asociadas (Anexo 0); consultar las directrices sobre transversalización de prioridades horizontales de los Anexos 3, 4 y 5; así como consultar el Anexo 8 y el ejemplo sobre GpRD del Anexo 9.***

El paso 6 se desarrolla en paralelo con la elaboración del MAPA de la asociación del paso 5 y:

- Concreta la formulación de los **resultados de desarrollo a medio/largo plazo**<sup>29</sup> a los que la Cooperación Española en su conjunto desea contribuir en el país.

<sup>29</sup> Recordemos que esta definición de resultados ha sido liderada por el país socio, basándose en la contribución, el diálogo y la asociación con los donantes y la sociedad civil del país, proceso iniciado en la etapa de análisis (ver Paso 1 de apropiación democrática) y concretado en la Etapa 4 de decisiones sobre los sectores de intervención.

Al nivel de Marco de Asociación, no seleccionar nunca un indicador de desarrollo cuyo seguimiento no esté garantizado por el país socio (o un organismo multilateral) o del que no se pueda disponer de línea de base o información periódica. Si no, no tendrá utilidad como mecanismo de seguimiento.

En condiciones normales, la línea de base debe existir previamente. De no ser así, se puede seleccionar la más reciente disponible, y/o incorporar posteriormente, a lo largo de la vigencia del Marco de Asociación, las que se vayan estableciendo desde el país socio y comunidad de donantes, y trabajar como CE para apoyar esta tarea..

- Identifica los **indicadores**, la **línea de base** y las **fuentes de verificación** asociados (que serán siempre las fuentes estadísticas del propio país socio, o en su defecto, los provistos por NN.UU, Banco Mundial u otros organismos internacionales o locales).
- Ajusta la relación de los resultados de desarrollo con los **sectores del país socio** y sus políticas y estrategias sectoriales (previamente identificados)
- Ajusta la relación de los resultados con el

Sector y los objetivos específicos del **Plan Director** a los que corresponden.

- Identifica, cuando sea posible y a lo largo de la vigencia del Marco de Asociación, las principales **intervenciones de la Cooperación Española** que articularán el apoyo en cada sector y la aplicación de las prioridades transversales.
- Identificar los **instrumentos**<sup>30</sup> más adecuados para conseguir los objetivos marcados para trabajar en los sectores elegidos (incluyendo los que aseguran la integración de prioridades horizontales), así como los actores de la Cooperación española implicados y el agente coordinador.

La AOD española debe cumplir los compromisos establecidos para desvinculación de la ayuda, tal y como se recoge en el Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda 2009-2012 y en los acuerdos internacionales sobre eficacia de la ayuda. La elección y el posterior desarrollo de instrumentos en el MAP debe hacerse bajo la observancia de este criterio. Por ejemplo, en cuanto a la asistencia técnica, es necesario tomar en consideración el Consenso de Bonn sobre desarrollo de capacidades, incorporado a la Agenda de Acción de Accra y que alude –entre otros aspectos- a la desvinculación de la asistencia técnica.

El canje de deuda es un instrumento que debería estar al servicio de las prioridades y resultados de desarrollo identificados por el país socio y con las que nos alineamos, tal y como recoge la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa, en cuanto a la vinculación de la gestión de la deuda conforme a prioridades y estrategias del Plan Director de la Cooperación Española. De acuerdo con lo dispuesto en dicha Ley, las operaciones de conversión de deuda externa, como instrumento de gestión de la misma, vincularán los recursos liberados a la inversión en programas de lucha contra la pobreza, en los sectores que los países beneficiarios consideren prioritarios de acuerdo con el principio de apropiación y soberanía local del proceso de desarrollo. Asimismo, esta Ley establece que: la firma de un programa de conversión será consistente con el marco de actuación acordado en el ámbito multilateral, los países beneficiarios serán países con problemas financieros de sobreendeudamiento y estos programas de conversión quedarán vinculados con la política de cooperación mantenida por España con respecto al país beneficiario. Lo que significa que la financiación sobre los programas de conversión se incorporará a los Marcos de Asociación País atendiendo a sus prioridades y, bajo los criterios de eficacia de la ayuda internacionalmente acordados (incluidos los referidos a ayuda desligada).

Por ello, sugerimos a las OTC que brinden a DGPOLDE la máxima información posible sobre las operaciones de canje de deuda en sus respectivos países, información que debe ser facilitada por las correspondientes Ofecomes, de cara a favorecer el diálogo y trabajo conjunto con el Ministerio de Economía y Hacienda.

**El MARCO DE RESULTADOS, JUNTO AL MAPA DE ASOCIACIÓN, serán los principales instrumentos de gestión a lo largo de la vigencia del Marco de asociación, e inevitablemente evolucionarán conjuntamente en el tiempo.**

El Marco de Resultados, que se irá completando conforme se identifican nuevas intervenciones de la Cooperación española, refleja el enlace entre dos niveles de gestión fundamentales:

<sup>30</sup> Para el caso concreto de AECID, sobre determinados instrumentos y modalidades la Agencia ya ha elaborado algunas directrices específicas. Próximamente se irán distribuyendo orientaciones respecto a otro tipo de instrumentos, como APPD, FONPRODE (Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo), Cooperación Triangular, etc.

- El marco de políticas, estrategias o programas del socio (y los resultados de desarrollo que pretende)
- El marco de la política de la cooperación española (reflejada en Plan Director y documentos de planificación estratégica), y por lo tanto los niveles de Resultados que sirven de entrada a la Programación operativa de los diferentes actores y de las diferentes intervenciones.

LAS MATRICES 6.1. y 6.2 DE MARCO DE RESULTADOS SON EL PRINCIPAL ESLABÓN PARA IMPLEMENTAR LA GESTIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO EN TODAS SUS FACETAS Y DIMENSIONES, PUES PERMITEN ASOCIAR LAS INTERVENCIONES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA (PROGRAMACIÓN OPERATIVA) A RESULTADOS GLOBALES DE DESARROLLO A ESCALA PAÍS SOCIO Y, POR LO TANTO, CON LOS ODM

TODO EL SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE RESULTADOS DE DESARROLLO DESCANSARÁ EN ESTAS U OTRAS HERRAMIENTAS DEFINIDAS AL EFECTO, INCLUIDOS MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA ESPAÑOLA Y AL PARLAMENTO, Y EL SISTEMA DE INFORMACIÓN QUE LIGARÁ LA AOD ESPAÑOLA A RESULTADOS DE DESARROLLO.

La primera matriz 6.1, es la denominada de PLANIFICACIÓN de los resultados de desarrollo:

Matriz 6.1								Nivel operativo	Fecha de revisión:	
CORRELACIÓN SECTORIAL			IMPACTO EN EL PAÍS					(vinculación con Planes Operativos Anuales actores de la CE)		
SECTOR PND	SECTOR según PD CE	OBJETIVO específico del Sector PD al que corresponde	OBJETIVOS GENERALES del PND – Relación con ODM (IMPACTO)	RESULTADOS DESARROLLO en el PND a los que contribuye la CE (OUTCOMES, Efectos directos a medio y largo plazo)	INDICADOR (CON META)	LÍNEA DE BASE	FUENTE VERIF.	Actor(es) de la Cooperación española implicados	Instrumento empleado o previsto, según nomenclatura III PD	Principales intervenciones de Desarrollo de la CE asociadas a cada Resultado de desarrollo

La segunda (matriz 6.2.), es de uso para el SEGUIMIENTO posterior, pero su consideración es importante en el momento del establecimiento del marco. Este marco de seguimiento, como **instrumento de gestión**, se actualizará año a año, o bienalmente según se establezca en el seno del GEC y con sede:

MATRIZ 6.2 SEGUIMIENTO

AÑO XX						Fecha de seguimiento y revisión: _____		
CORRELACIÓN SECTORIAL			IMPACTO EN EL PAÍS					
			RESULTADOS DESARROLLO en el PND a los que contribuye la CE (OUTCOMES, Efectos directos a medio y largo plazo)	Línea de base Año 0  (ej. 2011)		CONTRIBUCIÓN EFECTIVA A resultados directos del Plan/política/...	VALORACIÓN / OBSERVACIONES aprendizajes provenientes del seguimiento/evaluación de las intervenciones	DECISIONES / MODIFICACIONES  (que afectan a la orientación general de la acción en el sector de la CE)
SECTOR PND	SECTOR según PD CE	OBJETIVO específico del Sector PD al que corresponde		Valor año 1				

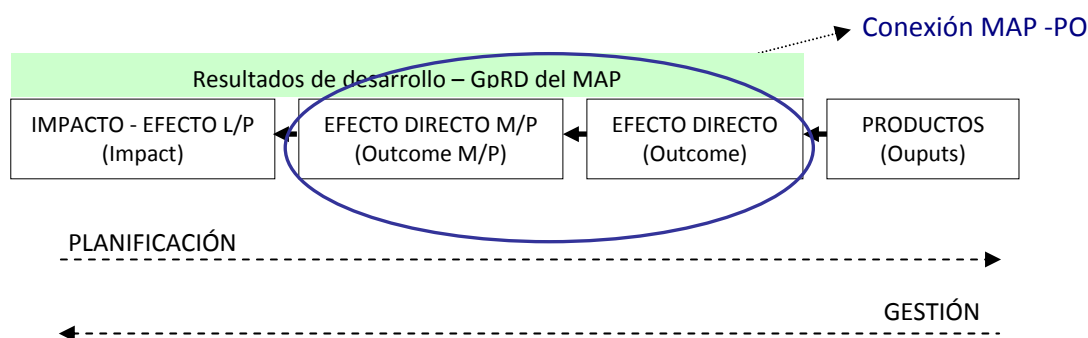
Estas matrices son de ELABORACIÓN PRECEPTIVA y su presentación detallada, así como una explicación más concreta de cómo elaborarlas, puede consultarse el [Anexo 0: INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y MATRICES](#)

Durante el establecimiento del MAP, se aspira a identificar previamente, y a ir completando (sumando esfuerzos) durante su desarrollo, las principales intervenciones de la CE en cada sector y referidas a cada uno de los Resultados Directos anteriores; a reflejar qué actor de la CE es el líder o más activo de la intervención; identificar el Instrumento que se empleará; reflejar cómo se integrarán las prioridades transversales en los sectores seleccionados.

La siguiente Figura 6 remarca la idea referida más arriba de que el MAP y las actuaciones derivadas a partir de él —y que completan su “cadena de resultados”— se determina a partir del establecimiento de

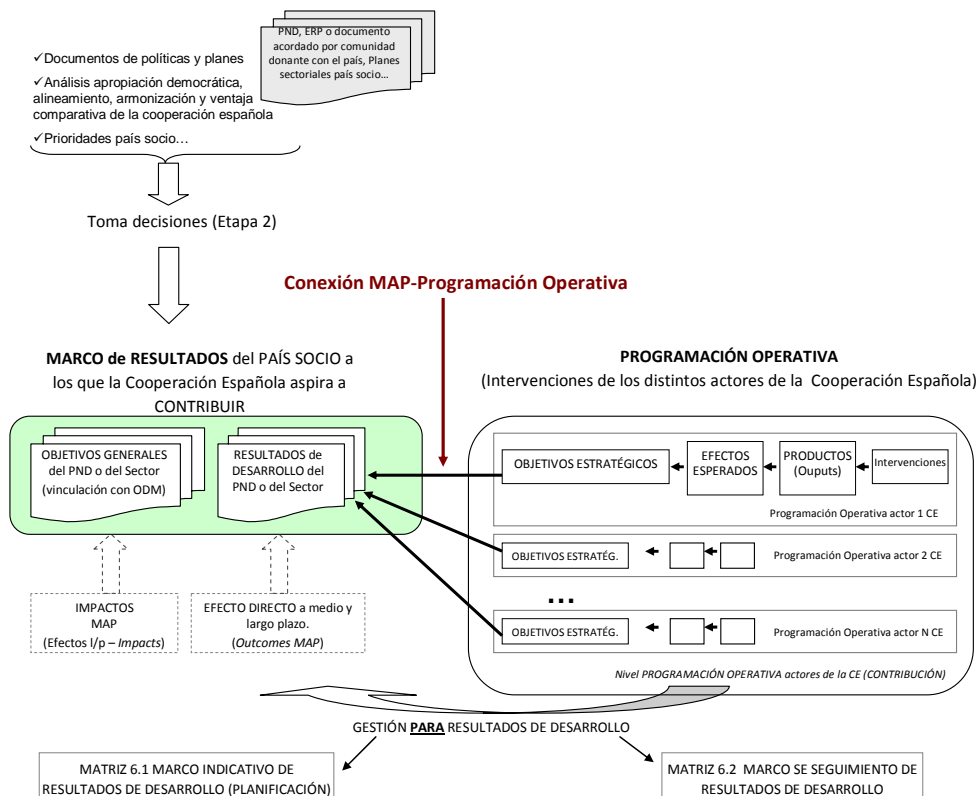
objetivos amplios de desarrollo (en primer lugar, a la izquierda), para que posteriormente la Programación Operativa (PO) de los distintos agentes de la cooperación española se alinee y contribuya a ellos, e identifique en consecuencia las actuaciones necesarias. Los efectos directos de cada una de las intervenciones (su objetivo específico) y el resto de elementos de su formulación tomará los elementos señalados del MAP para su articulación, aunque no se reflejen estos detalles en el MAP. Por otra parte, el sentido de las flechas de la figura expresa la contribución de los diferentes elementos a los resultados de desarrollo cuando se gestiona lo planificado.

**Figura 6. Los resultados de desarrollo del MAP y la Programación Operativa**

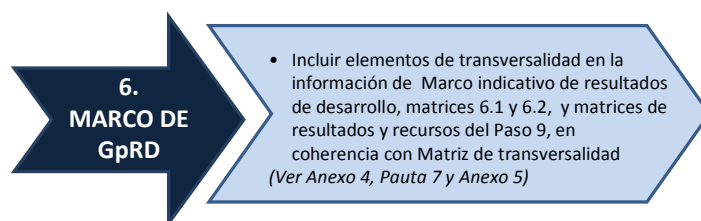


Una vez aprobados los Marcos de Asociación, que fijan los resultados de desarrollo comunes pactados con el país socio a los que la cooperación española deberá contribuir orientando su ayuda hacia ellos, será objetivo de la PO garantizar esta orientación y, por tanto, la contribución de la CE al logro de los resultados de desarrollo recogidos en el Marco.

**Fig. 7: Conexión de la Programación Operativa de los actores de la CE con los MAP**



## Pautas para la integración de prioridades transversales en el Paso 6



### 4.7 PASO 7: Compromisos en materia de Eficacia de la Ayuda

Se deberán especificar aquellos compromisos directamente referidos a los principios de eficacia de la ayuda, acordados mutuamente con el país socio, y que deberán comprometer tanto al país como a la cooperación española. Estos compromisos, al igual que los contenidos en el marco de planificación de resultados de desarrollo, serán objeto de seguimiento periódico.

En ese sentido, en la medida en que en el país haya puesto en marcha un *Donor Performance Assessment Framework* (Donor PAF) – Marcos de Evaluación del Desempeño de Donantes-, debería señalarse y relacionarse en este momento del proceso. Siempre que sea posible, la cooperación española se sumará a los Marcos de Evaluación del Desempeño de Donantes, que permiten valorar los logros que cada donante en relación con sus compromisos en eficacia de la ayuda en el país, en base a indicadores y metas consensuados entre el conjunto de donantes y el país socio.

A modo orientativo e indicativo se adjuntan en el [Anexo 8](#) los compromisos de la Declaración de París y de la Agenda de Acción de Accra, los compromisos adicionales de la Unión Europea y el Código de Conducta de la Unión Europea.

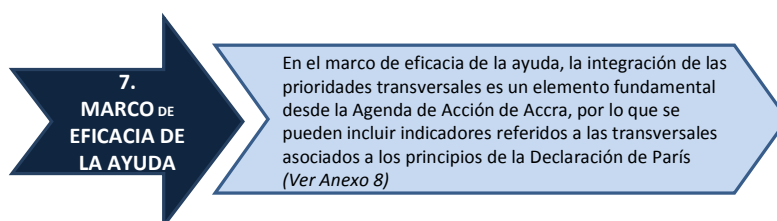
Si el país socio no ha suscrito la Declaración de París y en el diálogo de políticas expresa que no quiere identificarse con este compromiso, la Matriz de Eficacia quedaría para su empleo interno por parte de la Cooperación Española, no incluyéndose en el documento Marco de Asociación si así se solicita.

Una vez realizado, este análisis ha de sintetizarse en **la MATRIZ DE EFICACIA DE LA AYUDA, de elaboración preceptiva**, que refleja los compromisos de la CE en materia de eficacia de la ayuda en el país, así como la evaluación de su desempeño. **En el seno del GEC y tras consultas a sede y con país socio, se decidirá el horizonte temporal más razonable**

**(anual, bienal, a mitad MAP) para el seguimiento del desempeño en materia de eficacia.**

Para una presentación detallada de esta matriz, puede consultarse el [Anexo 0: INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y MATRICES](#). En cualquier caso, la asunción de compromisos en materia de eficacia de la ayuda quedará sujeta a la identificación de metas e indicadores para los cuales se garantice la obtención de datos fiables.

## Pautas para la integración de prioridades transversales en el Paso 7



## 4.8 PASO 8: Coherencia de Políticas para el Desarrollo

Si bien sería deseable que los marcos de asociación incluyesen objetivos concretos en Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD), y la Cooperación Española buscará avanzar en esa dirección a medio plazo, se plantea aplicar el principio de coherencia de políticas, en el período 2010-2012, en todos los países (*ver Anexo 1 con orientaciones sobre lo que se entiende por CPD*).

Bajo el liderazgo del Embajador y la dinamización de la OTC, los Marcos de Asociación incorporarán **un mapeo de las políticas no-AOD españolas y europeas** dirigidas hacia ese país y realizarán en el marco del GEC **un debate sobre las sinergias en términos de desarrollo** de las mismas, en base a las evidencias disponibles. Se invitará a donantes europeos y a la Delegación de la Comisión Europea a participar. Asimismo, cuando sea posible, se recomienda incluir algún mecanismo de participación de los actores de desarrollo del país socio en el debate.

El objetivo del mapeo-debate será generar un espacio para el diálogo en la Cooperación Española sobre el impacto de las políticas no-AOD sobre el desarrollo, sensibilizar sobre la relevancia de la CPD para la consecución de los objetivos de desarrollo planteados en el Marco de Asociación del país, así como idealmente desembocar en medidas concretas tales como la realización de estudios que permitan generar evidencias sobre el impacto de determinadas políticas o intervenciones sectoriales y/o transversales en el desarrollo del país; o la incorporación de elementos que permitan mitigar efectos negativos de determinadas intervenciones.

Como paso previo, se garantizará que se conocen los compromisos en materia de CPD del Plan Director así como el proceso de marcos de asociación y la integración de la CPD en los mismos, a través de los puntos focales CPD en los diferentes ministerios (quienes informarán a su vez al personal de las oficinas comerciales, y eventualmente a consejeros/as sectoriales), Embajadores/as (quienes informarán a consejeros/as en las Embajadas), y AECID (quien informará a los coordinadores de las OTC).

El rol de las OTC en CPD se centrará en convocar y dinamizar el grupo estable de coordinación en terreno, en el cual se compartirá en la medida de lo posible información sobre el proceso de negociación de las políticas no-AOD seleccionadas, así como sobre su implementación e impacto en desarrollo. El grupo estable de coordinación, bajo el liderazgo de la OTC, elaborará propuestas de implementación CPD, que deberán ser validadas por las Embajadas y puntos focales en los respectivos Ministerios.

Tanto la Embajada en el país como el punto focal en el Ministerio en España deben apropiarse tanto de los diagnósticos como de las propuestas realizadas en terreno por sus respectivos equipos, aportando sus comentarios y finalmente su visto bueno, con el objetivo de contar con visiones consistentes en terreno y sede.

**El mapeo-debate supondría un primer paso en materia de CPD, y sentaría una base sobre la que posteriormente seguir avanzando a la luz de los aprendizajes generados.**

Es esencial asegurar que el trabajo de identificación de políticas no-AOD con potencial impacto en desarrollo, así como el posterior debate en el GEC, se lleve a cabo con la efectiva implicación y activa participación de las consejerías técnicas (i.e. Ofecome, consejero económico, etc.). Para ello, DGPOLDE está en comunicación con los diferentes ministerios de la AGE a través de sus respectivos puntos focales en CPD.

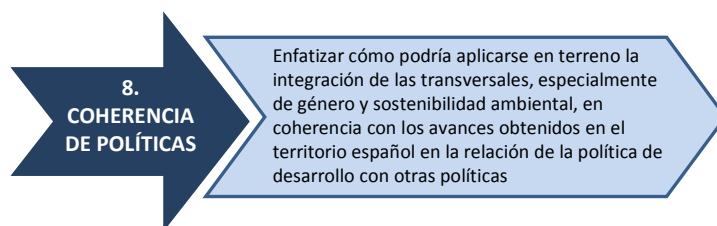
Ello viene a complementar la relación preexistente que mantiene DGPOLDE de forma regular y continua con ministerios como los que tiene competencias en agricultura, economía, y comercio. En particular, DGPOLDE realiza reuniones específicamente con el MEH, en las que poder intercambiar sobre las preocupaciones concretas en relación con el canje de deuda, y con el MITyC, para tratar sobre el nuevo

FIEM<sup>31</sup> y la articulación de las empresas españolas con los MAP. Se recomienda a los Coordinadores/as de OTC que hagan llegar la información sobre puntos focales a la Embajada y a sus consejeros/as.

Una buena idea para abordar este aspecto, siempre delicado, puede ser acordar en el seno del GEC que uno de los actores sea el punto focal para CPD y se encargue de aportar los análisis correspondientes (uno de los Consejeros; una CCAA; una ONGD...).

En cualquier caso, el punto de partida para la identificación de elementos sensibles en materia de CPD se recoge ya en el propio Plan Director, donde para cada sector particular, y de acuerdo con todos los ministerios involucrados, se identificaron los principales elementos relacionados con la CPD.

## Pautas para la integración de prioridades transversales en el Paso 8



### 4.9 PASO 9: Recursos

Después de definir los elementos centrales de la asociación para resultados, el Marco de Asociación deberá reflejar –de forma indicativa– los siguientes recursos:

- Recursos comprometidos para los siguientes 4/5 años por la Cooperación Española (con la salvedad legal que corresponda de disponibilidad presupuestaria), explicitando de forma aproximada su distribución sectorial, apoyo presupuestario general, o ayuda extra-presupuestaria. Así mismo se incluirán, en los casos que proceda, las previsiones asociadas a programas de canje de deuda o de cancelación de la misma, aunque no siempre pueden preverse con suficiente antelación al depender de acuerdos y condiciones externas. Si se busca coherencia con el planteamiento, será necesario asignar porcentajes mínimos para la aplicación de las prioridades transversales en cada intervención que garanticen su aplicación.
- Previsión de los recursos humanos y de fortalecimiento de las capacidades de la Cooperación Española necesarios para el cumplimiento adecuado de la propuesta del Marco de Asociación

De forma recíproca en la asociación, debería exigirse recoger:

- Recursos comprometidos por el país socio para el logro de los mismos resultados de desarrollo.
- Recursos comprometidos por otros donantes para los mismos objetivos.

Las previsiones presupuestarias son siempre difíciles, y más en tiempos de crisis como son los del desarrollo del presente Plan Director. No obstante, es ampliamente reconocido que el esfuerzo en la revisión plurianual en términos presupuestarios, al menos de forma indicativa (como es el caso en los MAP), es uno de los principales elementos para la eficacia de la ayuda.

Para facilitar el ejercicio de proyección plurianual, DGPOLDE facilitará a la AECID (a través de sus direcciones), a la SECI y a las OTC los escenarios recomendables para realizar las estimaciones plurianuales, de forma que sean lo suficientemente conservadores como para gestionar el riesgo asociado a la previ-

<sup>31</sup> Ley 11/2010, de 28 de junio, de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española.

sión. Obviamente, las previsiones finalmente reflejadas en el caso de cada actor serán las que emanen de sus equipos Directivos o equivalentes.

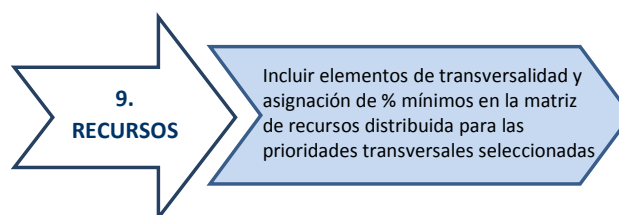
Una vez realizado, este análisis ha de sintetizarse en las **MATRICES DE RECURSOS, RESULTADOS DE DESARROLLO Y PREVISIBILIDAD, de elaboración preceptiva**, cuyos encabezados se ponen a continuación.

RESULTADOS DE DESARROLLO					RECURSOS					
OBJETIVOS GENERALES del PND – Relación con ODM	RESULTADOS DESARROLLO en el PND SUSTANTIVOS para la CE	SECTOR		OBJETIVO específico del PD al que corresponde	RECURSOS INDICATIVOS DEL GOBIERNO 20xx-20xx	RECURSOS INDICATIVOS COOPERACIÓN ESPAÑOLA 20xx-20xx				
		Según PND	Según PD CE			Año 1 (ej. 2010)	Año 2 (ej. 2011)	Año 3 (ej. 2012)	Año 4 (ej. 2013)	....

Para una presentación detallada de esta matriz, puede consultarse el [Anexo 0: INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y MATRICES](#)

Estas previsiones indicativas serán objeto de actualización y de seguimiento año a año, de forma que siempre se disponga de la previsión presupuestaria indicativa para los siguientes 3 a 5 años (compromiso de la agenda de Accra).

### Pautas para la integración de prioridades transversales en el Paso 9



## 4.10 PASO 10: Rendición mutua de cuentas y Aprendizaje

Este paso busca generar aprendizajes a partir de mecanismos genuinos de rendición de cuentas y transparencia, no sólo entre la Cooperación Española y el Gobierno socio, sino incorporando al conjunto de actores involucrados, así como que sea también un mecanismo transparente para la sociedad civil del país socio. En ese sentido, trasciende la visión clásica de los seguimientos a las Comisiones Mixtas, y es preciso asegurarse que el mecanismo de rendición de cuentas no sea un mecanismo falto de transparencia y acotado únicamente a la relación entre AECID y Gobierno socio.

En concreto, se recomienda:

1. **Identificar los mecanismos de rendición mutua de cuentas (o marcos de diálogo y coordinación) ya existentes entre el país y otros donantes, sumándose la Cooperación Española a uno de los existentes.** Allí donde no existan o no funcionen, se iniciarán conversaciones con el gobierno del país socio y otros donantes para crear o fortalecer mecanismos de rendición mutua de cuentas.
2. **Hacer públicas las responsabilidades sobre resultados de desarrollo que asume la Cooperación Española, así como el país socio y otros donantes, acordados en base a la política nacional de desarrollo o equivalente.**
3. **Hacer público el compromiso por parte de la Cooperación Española de cumplimiento de metas de París o Accra.**



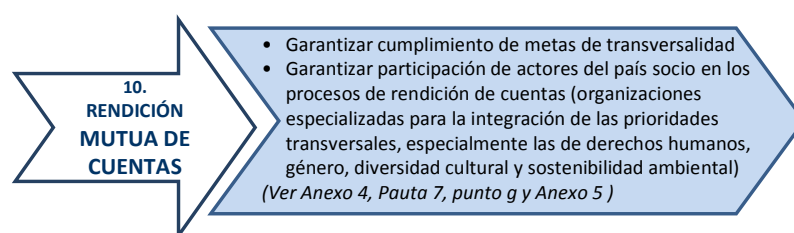
4. **Los informes y evaluaciones de la Cooperación Española serán accesibles para el conjunto de los actores de desarrollo en los países socios. Los resultados** de los Marcos de Evaluación del Desempeño de donantes, **de los informes de valoración del desempeño** independientes, así como documentos oficiales como el Informe de Monterrey y el informe de seguimiento PACI se harán públicos.
5. Siempre que sea posible, la cooperación española se sumará a los **Marcos de Evaluación del Desempeño de donantes** (en inglés “donors PAF”, *Performance Assessment Framework*) existentes que permiten **valorar el desempeño de cada donante en relación a sus compromisos en eficacia de la ayuda**.
6. **La rendición mutua de cuentas se realizará sobre la base de los informes de resultados de los países socios, complementados por los de la Cooperación Española y de otros donantes, y por los informes de evaluación independientes y creíbles disponibles.**
7. **Acordar los mecanismos para el aprendizaje y la flexibilidad.** Momentos o motivos por los que ambas partes acuerdan revisar el documento (por ejemplo cambios de gobierno, evaluaciones, identificación razonada de nuevas prioridades, otras circunstancias que sugieran cambio de rumbo importante.). Un INSUMO FUNDAMENTAL para alimentar los espacios y mecanismos de rendición mutua de cuentas serán los HITOS DEL SEGUIMIENTO (ver apartado 5) Y LA EVALUACIÓN DEL MARCO DE ASOCIACIÓN (ver apartado 6).

Es importante que haya una referencia explícita, tanto en el Documento MAP como en el acta de COMIX, a que el MAP será evaluado, al menos a su finalización, por un organismo independiente.

Para facilitar la gestión de la rendición de cuentas, es útil reflejar de forma sintética los compromisos y su medio de verificación, para lo que se propone utilizar (de forma OPCIONAL), la Matriz de mecanismos de rendición de cuentas. Esta matriz refleja los MECANISMOS establecidos entre la Cooperación Española y el país socio para la mutua rendición mutua de cuentas. Utilizar como base los planes nacionales de desarrollo o equivalente, complementados por los datos de la Cooperación Española y de otros donantes, y por los informes de evaluación independientes y creíbles disponibles.

Para una presentación detallada de esta matriz, puede consultarse el [Anexo 0: INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y MATRICES](#)

## Pautas para la integración de prioridades transversales en el Paso 10



La información procesada y redactada en la Etapa 3 corresponde a los apdos. 4.2, 5 y 6 del documento MAP. Dado que la Etapa 3 es la última, el borrador enviado a sede para reunión Equipo País Ampliado será el borrador completo de documento MAP (conteniendo este apartado, los anteriores y los apdos. 1 y 2). Este borrador completo seguirá los mecanismos de consulta y validación previstos en el manual (explicados en el apdo. 2.4 de la metodología)

## 4.11 Cuadro síntesis FASE 1 y estructura indicativa de un Documento MAP

### **ESTRUCTURA Y CONTENIDO INDICATIVO DE UN DOCUMENTO MARCO DE ASOCIACIÓN**

ÍNDICE, LISTADO DE ACRÓNIMOS Y LISTADO DE ANEXOS (si procede)

1. RESUMEN EJECUTIVO del Marco de Asociación – máx. 2 Pág.-
2. INTRODUCCIÓN – máx. 1 Pág.-
3. **BASES DE LA ASOCIACIÓN. DIAGNÓSTICO** – máx. 8/10 Pág.-
  - 3.1. CONTEXTO DE DESARROLLO HUMANO DEL PAÍS. Indicadores de desarrollo y diagnóstico compartido
  - 3.2. APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA
    - Estrategias y programas de desarrollo del país. Estructura sectorial e institucional.
    - Objetivos de desarrollo generales, transversales y sectoriales del PND/ERP. Correspondencia con ODM
    - Mapeo de los socios locales de desarrollo
    - Nivel de respaldo y participación democrática en las estrategias de desarrollo del país socio  
⇒ *MATRIZ DE APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA (opcional)*
  - 3.3. ALINEAMIENTO Y ARMONIZACIÓN
    - Uso de los sistemas nacionales
    - Condicionalidades
    - Calidad del diálogo de políticas con el país socio
    - Mapeo actualizado de los donantes presentes en el país
    - Mapeo de los principales mecanismos y foros de armonización
    - Iniciativas conjuntas entre donantes  
*MATRIZ DE ALINEAMIENTO Y ARMONIZACIÓN (opcional)*
  - 3.4. VENTAJA COMPARATIVA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA
    - Mapeo actualizado de los actores de la cooperación española presentes en el país
    - Ventaja comparativa de la cooperación española.  
*MATRIZ DE VENTAJA COMPARATIVA de la CE (opcional)*
4. **ESTRATEGIA DE ASOCIACIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO** – máx. 10/15 Pág.-
  - 4.1. DECISIONES ESTRATÉGICAS
    - Sectores de intervención o asociación en el país
    - Prioridades transversales
    - Tipo de asociación de la CE para cada sector de intervención
    - División del trabajo y complementariedad con la Cooperación Española.  
⇒ *MAPA DE ASOCIACIÓN*
  - 4.2. MARCO DE GESTIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO Y APRENDIZAJE
    - Identificación de los resultados de desarrollo a los que contribuye la CE. Correspondencia sectores país socio con sectores PD y CAD y prioridades transversales.
    - Indicadores, línea de base, y fuentes de verificación para el Seguimiento.
    - Intervenciones e instrumentos de la CE. Identificación de ayuda ligada.
    - Consideración específica de la articulación con la acción multilateral y con la acción humanitaria
    - Compromisos de la CE en materia de Eficacia de la Ayuda
    - Coherencia de Políticas para el Desarrollo  
⇒ *MARCO INDICATIVO DE RESULTADOS DE DESARROLLO (MATRICES DE PLANIFICACIÓN Y DE SEGUIMIENTO)*  
⇒ *MATRIZ DE EFICACIA DE LA AYUDA (COMPROMISOS Y DESEMPEÑO)*  
⇒ *MATRIZ DE PRIORIDADES TRANSVERSALES (si se incluyen las prioridades en las matrices preceptivas esta matriz no sería obligatoria, pero podría plantearse para los MAP que permitieran un mayor avance)*
5. **RECURSOS** – máx. 2 Pág.-
  - Recursos comprometidos por la cooperación española  
⇒ *MATRIZ DE RECURSOS Y RESULTADOS DE DESARROLLO*  
⇒ *MATRIZ DE RECURSOS Y PREVISIBILIDAD*
6. **RENDICIÓN DE CUENTAS Y APRENDIZAJE** – máx. 2 Pág.-  
*MATRIZ DE MECANISMOS DE RENDICIÓN MUTUA DE CUENTAS (opcional)*

**ANEXOS** (si procede)

CUADRO SÍNTESIS DE LOS CONTENIDOS DEL DOCUMENTO MAP Y SU CORRELACIÓN CON LAS ETAPAS DE ESTABLECIMIENTO, ACTORES INVOLUCRADOS E INSUMOS NECESARIOS

Etapas	Pasos		Contenidos del Documento Marco de Asociación País		Insumos	Involucrados por parte CE
			Parte narrativa (contenidos por apartado del documento)	Matrices		
1. ANÁLISIS	1. Apropiación democrática		3.1. CONTEXTO DE DESARROLLO HUMANO DEL PAÍS 3.2. APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA • Estrategias y programas de desarrollo del país. Estructura sectorial, transversal e institucional. • Objetivos de desarrollo gñales y sectoriales y prioridades transversales del PND/ERP. Correspondencia con ODM • Mapeo de los socios locales de desarrollo • Nivel de respaldo y participación democrática en las estrategias de desarrollo del país socio	MATRIZ DE APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA Y RESULTADOS DE DESARROLLO (OPCIONAL)	Metodología para el establecimiento de Marcos de Asociación (Hoja de Ruta + Metodología + Anexos) Documentos y datos del país socio (políticas, planes, diagnósticos realizados, bases de datos...) Documentos de programación conjunta en materia de división del trabajo (si existen) ERP (si procede) DEP/PAE anterior Documentos del CAD, de UE... Estrategias sectoriales de la CE Planes de actuación sectorial de los actores de la CE	<b>Terrero</b> OTC (Líder) Embajada y Consejeros Oficina Económica y Comercial Consejeros/agregados de otros Ministerios CCE CIF ONGD GEC (los anteriores más otros con presencia en terreno: CCAA, EELL, Universidades, empresas, cámara comercio...) País socio: gobierno a diferentes niveles, sociedad civil, sector privado, parlamento...
	2. Alineamiento y Armonización		3.3. ALINEAMIENTO Y ARMONIZACIÓN • Uso de los sistemas nacionales • Condicionalidades • Calidad del diálogo de políticas con el país socio • Mapeo actualizado de los donantes presentes en el país • Mapeo de los principales mecanismos y foros de armonización • Iniciativas conjuntas entre donantes	MATRIZ DE ALINEAMIENTO-ARMONIZACIÓN (OPCIONAL)		
	3. Ventaja comparativa CE		3.4. VENTAJA COMPARATIVA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA • Mapeo actualizado de los actores de la cooperación española presentes en el país • Ventaja comparativa de la cooperación española en prioridades transversales y sectoriales	MATRIZ DE VENTAJA COMPARATIVA DE LA CE (OPCIONAL)		
	4. Sectores de intervención		4.1. DECISIONES ESTRATÉGICAS • Sectores de intervención o asociación en el país • Prioridades transversales	MATRIZ DE DECISIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ASOCIACIÓN (OPCIONAL)		
2. DECISIONES ESTRATÉGICAS	5. Mapa de asociación (rol CE)		• Tipo de asociación de la CE para cada sector de intervención • División del trabajo y complementariedad con la Cooperación Española	MAPA DE ASOCIACIÓN (PRECEPTIVO)		<b>Sede</b> AECID (I. DPTO. geográfico. Consejeros técnicos, Técnico/a país, DCSYM, DRCC, UPC, OAH) DGPOLDE AGE CCAA y EELL ONGD, ONG defensa DDHH... Universidades, OPIs Sindicatos Organiz. Empresariales ...
	6. Marco de GpRD		4.2. MARCO DE GESTIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO Y APRENDIZAJE • Identificación de los resultados de desarrollo a los que contribuye la CE. Correspondencia sectores país socio con sectores PD y CAD y prioridades transversales • Indicadores, línea de base, fuentes de verificación para el Seguimiento. • Intervenciones e instrumentos de la CE. Identificación de ayuda ligada. • Consideración específica de la articulación con la acción multilateral y con la acción humanitaria	MARCO DE RESULTADOS DE DESARROLLO (Matriz 6.1 de PLANIFICACIÓN y Matriz 6.2 de SEGUIMIENTO) (PRECEPTIVAS) Matriz de Transversales (si no se ha incorporado en las matrices preceptivas. Ver Anexo 4)	Aportes Equipo País Ampliado Directrices actores CE sede (AECID, AGE, CCAA, ONGD...) Aportes equipo marcos DGPOLDE ..	
	7. Marco de Eficacia de la Ayuda		4.2. MARCO DE GESTIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO Y APRENDIZAJE • Compromisos de la CE en materia de Eficacia de la Ayuda • Coherencia de Políticas para el Desarrollo	MATRIZ DE EFICACIA DE LA AYUDA (PRECEPTIVA)		
	8. Coherencia de Políticas		4.2. MARCO DE GESTIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO Y APRENDIZAJE • Coherencia de Políticas para el Desarrollo	-		
3. ESTRATEGIA DE ASOCIACIÓN	9. Recursos		5. RECURSOS • Recursos comprometidos para siguientes 3/5 años por la CE	MATRIZ DE RECURSOS Y RESULTADOS DE DESARROLLO MATRIZ DE RECURSOS Y PREVISIBILIDAD (PRECEPTIVAS)		
	10. Rendición mutua de cuentas y aprendizaje		6. RENDICIÓN DE CUENTAS Y APRENDIZAJE • Mecanismo previsto de rendición mutua de cuentas. Funcionamiento, composición, representación y periodicidad. Directrices sobre la evaluación del IMAP.	MATRIZ DE MECANISMOS DE RENDICIÓN MUTUA DE CUENTAS (OPCIONAL)		

## 5 FASE 2-SEGUIMIENTO: INDICACIONES GENERALES

La estrategia país establecida en el MAP debe conjugar durante el periodo de vigencia una implementación que se adapte a las recomendaciones derivadas de su seguimiento. Por eso, a esta FASE 2 se la ha denominado de *implementación, seguimiento y adaptación*.

En la FASE 1, durante las etapas de establecimiento del MAP, se sentaron las bases no solamente de su planificación, sino también de su **gestión**. Así, toda la serie de matrices de la Etapa 3 permiten conformar un documento final de MAP pensando en su gestión y seguimiento, de manera que los apartados de Marco de Resultados, Eficacia de la Ayuda y Recursos están diseñados para acoger las actualizaciones necesarias. En algunos casos, como el referido al Marco de Resultados del MAP, se ha diseñado una *matriz de seguimiento (matriz 6.2)* que informa de los avances del MAP en esta materia y permite recoger valoraciones y recomendaciones al respecto. Por último, el paso 10 de la FASE 1 ha anticipado directrices acerca de cómo promover y canalizar la información más significativa derivada del MAP y de la puesta en práctica del proceso de asociación con el país. Tanto las directrices de ese paso 10, como la matriz homóloga (opcional), dan respuesta al compromiso de rendición mutua de cuentas, compromiso que se pone a prueba durante la gestión del MAP y que ha de estar vigente durante todo su ciclo de vida.

Por lo tanto, las indicaciones generales para la FASE 2 de *implementación, seguimiento y adaptación* pasan, fundamentalmente por seguir las recomendaciones antes sugeridas, y utilizar, revisar y actualizar las herramientas de la Etapa 3 completadas durante la definición del MAP (Matriz 6.1 y 6.2 de Marco de resultados; Matriz 7, de medición del desempeño en Eficacia de la Ayuda, Matrices 9.1 y 9.2 de Recursos y previsibilidad). Es importante, además, seguir las indicaciones facilitadas en el paso 10 de Rendición mutua de cuentas, y opcionalmente, utilizar la matriz 10 o cualquier esquema similar que permita recapitular la información más relevante durante la gestión y seguimiento del MAP.

Como se ha señalado en el apartado que detalla sus funciones, el **Grupo Estable de Coordinación** se conforma como la estructura organizativa que centraliza los aspectos de implementación, seguimiento y adaptación del MAP. Una praxis adecuada pasaría por realizar, al menos, reuniones semestrales, ya que durante esta FASE 2 el papel del GEC será clave de cara a realizar seguimiento permanente del Marco de Asociación en los foros adecuados y con los interlocutores pertinentes. En cualquier caso, es función del propio GEC acordar la periodicidad más pertinente de tales reuniones, las condiciones para su convocatoria con carácter extraordinario o sus distintos formatos (por ejemplo: comisiones de trabajo; reuniones por actores, instrumentos o región del país; etc.). Como mínimo deberá haber una reunión anual.

### Funciones del GEC (apdo. 3.1.):

[...] Participar en el proceso de establecimiento del Marco de Asociación, establecer acuerdos en torno al contenido del Documento Marco, su **desarrollo, seguimiento y evaluación, así como validar actualizaciones posteriores.**

Sobre el material de trabajo facilitado en esta metodología, tanto indicaciones como matrices, las decisiones adoptadas en tales reuniones estarán orientadas a:

- Actualizar periódicamente las matrices que informan de la gestión del MAP arriba señaladas.
- Ajustar la toma de decisiones anual de cada actor de la CE a través de su Programación Operativa a lo acordado en el Marco de Asociación, entendiéndose éste adaptado periódicamente.
- Ser capaces de corregir el curso de los acontecimientos, adaptarse a los cambios de contexto, en los acuerdos entre donantes, a las nuevas modalidades de coordinación o instrumentos de apoyo al país.
- Si es pertinente, realizar una evaluación intermedia de la marcha del Marco de Asociación (ver apartado siguiente referido a evaluación).

**Fig. 7: Mecanismos organizativos para el seguimiento del Marco de Asociación País**



Finalmente, y tal y como se haya establecido en el documento MAP y en el acta de la Comisión Mixta, podrá acordarse la pertinencia de que haya anualmente una reunión del Comité Técnico de Seguimiento del MAP (o nombre que se le haya dado), como comité mixto entre España y el País socio. Dicho comité podrá dedicarse a labores de seguimiento y evaluación del MAP de alto nivel, con presencia del Embajador/a y del Coordinador/a de la OTC por la parte española.

Para el desarrollo tanto del seguimiento como de la evaluación será necesario tener en cuenta los Anexos 3 y 5, y en el Anexo 4 sobre Directrices de género en los MAP, la pauta 5 relativa al seguimiento, evaluación y mutua rendición de cuentas, contando con la participación de las organizaciones de mujeres, de derechos humanos y de las especializadas en las otras prioridades transversales.

## 6 FASE 3-EVALUACIÓN ORIENTADA AL APRENDIZAJE: INDICACIONES GENERALES

La evaluación debe ser entendida como un ejercicio que permita una valoración del Marco de Asociación para su mejora o reorientación durante el periodo de vigencia y/o de cara a rescatar aprendizajes y recomendaciones con vista al siguiente Marco de Asociación a acordar con el país socio.

Tal como recoge el Plan Director 2009-2012, **todos** los marcos de asociación serán evaluados al finalizar el período de su vigencia, evaluación que contará con la participación de un organismo o entidad independiente, preferentemente del país o de algún otro país socio, y cuyos resultados serán difundidos públicamente en el país socio y en España. Esta es una de las principales garantías de transparencia y rendición de cuentas en los marcos de asociación.

### Enfoque y alcance de la evaluación en el MAP

De cara al análisis a realizar por la evaluación, y en base al enfoque de Gestión para Resultados de Desarrollo, es fundamental distinguir entre *contribución* al éxito a largo plazo (resultados), que es la base de los Marcos de Asociación, frente a la *atribución* de éxitos concretos (que no se puede valorar ni exigir en este nivel).

Independientemente de los mecanismos de evaluación previstos en el nivel operativo (intervenciones), deseables por cuanto enriquecen el aprendizaje sectorial y de gestión de la ayuda, la evaluación del Marco de Asociación tendrá como alcance la **asociación para el desarrollo** fomentada alrededor del establecimiento del MAP, pero también de su mantenimiento, seguimiento y mecanismos de rendición mutua de cuentas. Como se ha comentado, desde la óptica de la contribución y en tanto que los Marcos de Asociación ponen su atención en la evolución del desarrollo en el país (y en la evolución de los ODM, en último término), a la Cooperación española se le evaluará según su grado de cumplimiento de los principios de

eficacia de la ayuda: a mayor cumplimiento, mayor contribución a los resultados de desarrollo; a menor cumplimiento, menor contribución.

Aunque los proyectos hayan finalizado dando los *outputs* previstos, la evaluación de los resultados de desarrollo en el país (*outcomes*) **no pretenderá atribuir su logro únicamente a la Cooperación Española**. La evaluación asumirá que la mayor o menor atribución se puede valorar evaluando la calidad de la asociación establecida (con el país socio, otros donantes, etc.) y cómo la Cooperación Española ha contribuido a hacer esta asociación mejor y ha trabajado en las prioridades de desarrollo del país, según los criterios de eficacia de la ayuda (indicadores de la D. París y de la Agenda de Acción de Accra).

## Motivación, razones y momentos para evaluar en el MAP

Cualquier evaluación en un Marco de Asociación País será puesta en marcha siempre que haya un acuerdo claro sobre su utilidad final, quedando explícitos cuáles son los objetivos e información necesaria para ayudar a la toma de decisiones.

Este Manual no estipula un momento en el cual realizar obligatoriamente la evaluación de un Marco de Asociación. Se recomienda, no obstante, realizarla siempre que se den las siguientes circunstancias:

- Cuando la información aportada por las matrices **Marco de seguimiento de resultados de desarrollo, de desempeño en Eficacia de la Ayuda, de Rendición mutua de cuentas y de Recursos indiquen puntos críticos** o de buenas prácticas que justifiquen una evaluación específica. Es por eso que gran parte del éxito del Marco de Asociación descansa sobre un robusto sistema de seguimiento<sup>32</sup>.
- Cuando se produzcan **cambios sustantivos durante la vigencia del Marco de Asociación**, tales como:
  - Cambios en los factores del entorno, como cambios en el gobierno o la identificación razonada de nuevas prioridades. Esto puede justificar una revisión del acuerdo en sus apartados correspondientes o su globalidad, y, en su caso, hacer necesaria una evaluación específica.
  - Cambios en las bases de diagnóstico del Marco de Asociación que afecten a la estrategia de alineamiento (pe. cambio en el Plan Nacional de Desarrollo del país), o de armonización y división del trabajo con otros donantes (pe. ante la estrategia de salida de un grupo de países).
- Cuando durante la vida del Marco de Asociación no se haya realizado **ninguna evaluación del mismo o alguno de sus componentes**.

En aras de un ejercicio verdaderamente útil, la evaluación debe de responder a cada uno de los escenarios que la motivó, las inquietudes de los actores más cercanos a la necesidad de realizarla, y orientarse a aportar hallazgos relevantes para tomar decisiones sobre esas cuestiones particulares.

## Gestión de la evaluación, transparencia y rendición de cuentas

La decisión de evaluar debe ser acordada en el seno del GEC y de acuerdo con el país socio. Es recomendable que éste último forme parte del Comité de Seguimiento de la evaluación<sup>33</sup> y, en función de los objetivos y alcance del ejercicio, así como de la normativa del propio país socio, podría co-gestionar la misma junto con la Cooperación Española. En cualquier caso, la evaluación ha de ser realizada preferentemente por un equipo independiente local.

Todos los resultados e informes derivados de las evaluaciones son:

- Discutidos y acordados con los actores relevantes de cada estudio, y en todo caso con los destinatarios de las recomendaciones. Si no formara parte de este grupo, también con el país socio.

<sup>32</sup> Un sistema de seguimiento va más allá del monitoreo de determinadas matrices, pues comprende además procedimientos de trabajo y de análisis de la información. Al respecto se han ofrecido en el apartado 5 algunas indicaciones y se facilitarán próximamente directrices que orienten la conformación de un sistema de seguimiento de MAP.

<sup>33</sup> Grupo de actores que supervisan el proceso de evaluación y dan validez a los distintos productos generados. Puede denominarse Grupo de Seguimiento o ser cualquier otro órgano acordado con el país o que el gobierno local requiera.

- Presentados en el seno del GEC, a partir de cuya aprobación serán difundidos y estarán disponibles *on-line* para un libre acceso público a sus conclusiones y recomendaciones.

La División de Evaluación de DGPOLDE apoyará este proceso llegado el momento, para asistir al GEC y a la OTC en la puesta en marcha de los procesos evaluativos.