

Haciendo la Cooperación Técnica más eficaz

Marzo 2009



**COMISIÒN
EUROPEA**

**Europe Direct es un servicio para ayudarle a encontrar
respuestas a sus preguntas sobre la Unión Europea**

**Número telefónico sin cargo (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Algunos operadores de teléfonos móviles no permiten el acceso a
números 00 800 o dichas llamadas pueden ser cobradas

Más información sobre la Unión Europea disponible en Internet (<http://europa.eu>).

Información de Catalogo pueden verse al final de ésta publicación.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión europea, 2011

ISBN 978-92-79-12356-6

doi:10.2783/10828

© Unión europea, 2011

Se autoriza la reproducción siempre que la fuente sea identificada.

Impreso en Bélgica

IMPRESO EN PAPEL BLANCO LIBRE DE CLORO (CHLORINE)

Guía N° 3

**Haciendo la Cooperación
Técnica más eficaz**

Marzo 2009

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	I
CAPÍTULO 1 – GUÍA DE LECTURA Y TÉRMINOS CLAVES	3
CAPÍTULO 2 – REFORMANDO LA COOPERACIÓN TÉCNICA	7
2.1 La Estrategia troncal de la CT y las UIPs	8
2.2 Cuatro propósitos y roles de la CT	10
2.3 Hacia la práctica de Operaciones Apropriadas por los Socios	14
2.4 Roles de los socios y del personal de la CE	16
CAPÍTULO 3 – CT MOTIVADA POR LA DEMANDA Y ARMONIZADA	19
3.1 Valoración de la demanda de CT	20
3.2 Considerando el contexto para el apoyo de la CT	22
3.3 Valorando la capacidad existente	24
3.4 Armonizando el apoyo de la CT con otros donantes	26
3.5 Criterios de calidad – motivada por la demanda, adaptada al contexto y armonizada	27
CAPÍTULO 4 – APOYO DE CT ORIENTADA A RESULTADOS	29
4.1 Detallar resultados y actividades	30
4.2 Fortalecer el enfoque hacia resultados en el apoyo al DC	34
4.3 Obtener los insumos adecuados	37
4.4 Preparación de Términos de Referencia y Documentos de Licitación	38
4.5 Reclutamiento de la CT	40
4.6 Criterios de Calidad – Diseño del apoyo de CT Orientado a resultados	41
CAPÍTULO 5 – ARREGLOS DE IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA	43
5.1 El compromiso de reducir las UIPs paralelas	44
5.2 Hacia unos arreglos de implementación de programas apropiados por los socios	45
5.3 Lograr que el propósito y los resultados determinen la estructura	46
5.4 Parámetros Organizativos y Administrativos	47
5.5 Criterios de Calidad – Arreglos de implementación del programa siguiente	50
CAPÍTULO 6 – monitoreo, evaluación y control de calidad	53
6.1 Monitoreando la implementación del apoyo de la CT	54
6.2 Evaluación del apoyo de la CT	58
6.3 Control de Calidad	61

ANEXOS

Anexo 1: Compromisos con la eficacia de la ayuda en el area de la CT	63
Anexo 2: Recomendaciones de la Corte de Auditores	67
Anexo 3: El ciclo de operaciones para el “apoyo de CT”	69
Anexo 4: Tabla de valoración de la calidad	75
Anexo 5: Formato para el diálogo sobre mutuo desempeño	79
Anexo 6: Guía resumida sobre normas y procedimientos de la CE – Cómo aplicar procedimientos CE a la CT	83

CUADROS

Cuadro 1:	Términos claves	5
Cuadro 2:	¿Cuales son los problemas de la Cooperación Técnica?	8
Cuadro 3:	¿Reforma – o “negocio como de costumbre”?	8
Cuadro 4:	Ocho principios claves de la estrategia de la CE	9
Cuadro 5:	Propósitos de la CT y tipos de apoyo correspondientes	10
Cuadro 6:	“Ley” básica sobre el apoyo a la implementación	11
Cuadro 7:	El quinto tipo de Cooperación técnica: no CT!	12
Cuadro 8:	Resultados, Procesos y Roles de la CT	13
Cuadro 9:	Centrarse primero en lo que los socios harán – y después en el apoyo de la CT de la CE	14
Cuadro 10:	Apoyo institucional para la gestión económica en Ruanda	15
Cuadro 11:	¿Existen siempre insumos y actividades de los donantes que hay que considerar?	15
Cuadro 12:	Roles de los socios y del personal de la CE en la identificación, formulación e implementación de programas con apoyo de la CT	17
Cuadro 13:	El arte del silencio	20
Cuadro 14:	Valorar la demanda de apoyo de CP	21
Cuadro 15:	Tres escenarios de país en un continuum	22
Cuadro 16:	Factores comunes que determinan los incentivos y el éxito del apoyo de la CT	23
Cuadro 17:	Yendo de una valoración pobre a una solución pobre	24
Cuadro 18:	Preguntas básicas para la valoración de capacidades	25
Cuadro 19:	Criterios de Calidad para la fase de identificación	28
Cuadro 20:	Tres elementos claves para el buen diseño del apoyo de la CT	30
Cuadro 21:	Tres maneras complementarias para superar el dilema entre la implementación de corto plazo y el apoyo al desarrollo de capacidades largo plazo	32
Cuadro 22:	Insumos del socio – responsabilidad del socio	33
Cuadro 23:	Cadena de resultados extendida desde impacto sostenible hasta insumos del socio y de la CT	34
Cuadro 24:	Traslados temporales de personal a nivel internacional entre los Estados Miembros del SADC y la Secretaría del SADC	37
Cuadro 25:	Qué tipo de procesos e insumos deben ser considerados?	38
Cuadro 26:	Términos de Referencia – Lo que debe y no debe hacer el personal de la CE	39
Cuadro 27:	Obtener insumos de CT de Buena calidad toma tiempo	40
Cuadro 28:	Buenas prácticas para seleccionar el asesor o experto adecuado	41
Cuadro 29:	Criterios de Calidad para la fase de formulación	42
Cuadro 30:	La Declaración de París y las UIPs	44
Cuadro 31:	Cuales son los problemas subyacentes con las UIPs?	45
Cuadro 32:	Céntrese en los arreglos de implementación de programas del socio!	45
Cuadro 33:	Apoyo a la Agenda de Integración Regional de COMESA	46
Cuadro 34:	Tipos de programas y resultados, e implicaciones	47
Cuadro 35:	Cinco parámetros a considerar al definir los acuerdos de implementación de un programa	47
Cuadro 36:	Apoyo a los Ordenadores Nacionales elementos a considerar	48
Cuadro 37:	Proveer vehículos y computadoras como parte del apoyo de CT?	50
Cuadro 38:	Criterios de Calidad para la PIA	51
Cuadro 39:	Sobre los indicadores	56
Cuadro 40:	Fuente de datos para el monitoreo de resultados, desempeño y capacidad	57
Cuadro 41:	Valorando el desempeño de la AT	58
Cuadro 42:	Preguntas evaluativas para la evaluación de programas apoyados por la CT	59
Cuadro 43:	Criterios de Calidad	61

GRÁFICOS

Gráfico 1:	The limited hypothesis: focusing on donor inputs	14
Gráfico 2:	The broader hypothesis: converting ownership into tangible commitments	14
Gráfico 3:	Illustrating the difference: getting inputs, DC activities, capacity, outputs and results wrong – and right	31
Gráfico 4:	Results-driven design of CT support	35
Gráfico 5:	Results-driven design of CT support – Health sector example	36
Gráfico 6:	Focus of monitoring and evaluation of CT support	55
Gráfico 7:	The limited hypothesis: donor support leads to impact	58
Gráfico 8:	The broad hypothesis: partner inputs + donor support, in an enabling context, leads to outcomes and impact	58

RECONOCIMIENTOS

La presente Guía ha sido desarrollada por la **Dirección (E) de Apoyo a la Calidad de Operaciones de EuropeAid** a partir de la realización de consultas y la incorporación de insumos provistos por el Grupo de Trabajo que apoyó la preparación de la Estrategia de Cooperación Técnica y Unidades de Implementación de Proyectos. Los Estados miembros también fueron consultados y aportaron insumos y comentarios valiosos.

En base a la experiencia en el uso de esta Guía, se harán las modificaciones y adaptaciones donde y cuando se considere necesario. Para contribuir a este trabajo, los comentarios, preguntas y sugerencias son bienvenidas y deberán enviarse a EuropeAid-CT-PIU@ec.europa.eu

La Guía y todos los documentos relacionados están disponibles en:

- ➔ Internet: http://ec.europa.eu/europeaid/what/delivering-aid/aid-effectiveness/index_en.htm
- ➔ EuropeAid intranet :
http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/activities/adm/technical_cooperation/index_en.htm
- ➔ Internet: www.capacity4dev.eu – una plataforma Web dedicada al conocimiento que recoge lecciones aprendidas sobre la reforma a la cooperación técnica (CT), permite el intercambio entre usuarios y retroalimenta futuras revisiones de la Guía.

ACRÓNIMOS

ACP	Países Africanos, del Caribe del Pacífico
AIP	Arreglos de Implementación del Proyecto
APG	Apoyo Presupuestario General
AT	Asistencia Técnica
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CC	Control de Calidad
CD	Desarrollo de Capacidades
CE	Comisión Europea
COMESA	Mercado Común para África Oriental y África del Sur
CT-DC	Cooperación Técnica para el Desarrollo de Capacidades
CT	Cooperación Técnica
EML	Enfoque de Marco Lógico
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
HQ	Sede
MGS-CE	Monitoreo del Gobierno Socio de la Comisión Europea
MOR	Monitoreo Orientado a Resultados
OCED	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
oGAC	Oficina del Grupo de Apoyo a la Calidad
ONA	Oficial Nacional Autorizado
ONG	Organización No Gubernamental
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PAPS	Programa de Apoyo a Políticas Sectoriales
SADC	Comunidad de Desarrollo de África Austral
SWAp	Enfoque Sectorial
TdR	Términos de Referencia
UIP	Unidad de Implementación de Proyecto

RESUMEN EJECUTIVO

La Comisión Europea (CE) está reformando su trabajo con la Cooperación Técnica (CT)

Como parte de su compromiso para implementar la Agenda para la Eficacia de la Ayuda tal como fue expresada en la Declaración de París y la Agenda para la Acción de Accra, la CE ha lanzado una estrategia para reformar su trabajo con la Cooperación Técnica (CT) en el futuro. La estrategia ha sido diseñada para lograr lo siguiente:

- **Proporcionar Cooperación Técnica de calidad** en apoyo a programas liderados por el país socio, basada en una clara demanda de los socios y enfocada al logro de resultados sostenibles en materia de desarrollo; y,
- **Brindar apoyo a través de los arreglos de implementación de los socios**, reduciendo sustancialmente el uso de Unidades de Implementación de Proyectos paralelas (UIPs).

La presente Guía es un elemento importante en la implementación de la estrategia. La misma será actualizada en base a lecciones aprendidas y a las reacciones de los países socios, del personal de la CE y de los donantes.

La Guía abarca la CT financiada por la CE. Es de aplicación a todas las modalidades de apoyo de la CE, incluyendo administración centralizada y descentralizada, así como a los procedimientos y sistemas del país socio (ver anexo 6 sobre procedimientos). Esta Guía abarca CT de apoyo al gobierno, a la sociedad civil y al sector privado. También se pretende que sirva para guiar al personal en situaciones donde la CE está activamente comprometida con el diálogo y la supervisión de las funciones de la CT. Ésta puede ser CT provista por otros o CT obtenida por un país socio que recibe apoyo presupuestario de la CE para algún programa.

Apropiación, demanda y orientación a resultados

La Guía establece pasos prácticos para i) hacer que la apropiación sea una verdadera característica del apoyo de la CT; ii) que el apoyo se base a la demanda; y iii) asegurar que la CT genere resultados concretos más allá de simplemente “asistir”, “formar” o “asesorar”. Convertir la “apropiación”, la “demanda” y los “resultados” en acciones prácticas, se basa en nociones simples pero fundamentales, que difieren del “negocio habitual” en lo que atañe a la provisión de CT:

- **La apropiación no se expresa en palabras** sino en la acción continua: la apropiación adecuada es un pre-requisito indispensable para el Desarrollo de Capacidad (DC) y su sostenibilidad. La apropiación por parte del país implica una inversión real de recursos críticos (motivación, liderazgo, tiempo, atención, fondos, etc.) que pueden y deben especificarse.
- **Centrarse primero en lo que los socios harán** – y después en el apoyo de la CT por parte de la CE y de otros donantes: esto implica un cambio de mentalidad enfocada hacia los proyectos y programas de los socios y, por consiguiente, en el principio que la CE está apoyando proyectos y programas de los países socios, y no haciendo los suyos.
- **La demanda de los socios se articula a través del diálogo constante y plena participación:** la demanda efectiva de apoyo requiere mucho más que la aceptación pasiva por parte de los socios de los TdR o de documentos de programa preparados por personal de la CE o por consultores. Es probable que la oferta eclipse la demanda a menos que haya habido un diálogo y una participación profunda e intensa a lo largo de todo el proceso.
- **Los resultados son, y no el apoyo de la CT, quienes deben orientar el diálogo, el diseño y la implementación:** los esfuerzos para desarrollar capacidad implican un mejoramiento en la capacidad organizacional y de gestión a nivel de sector – lo que a su vez se traduce en mejores productos y servicios para los ciudadanos. Enfocarse en ese nivel de productos es el punto de partida. La definición de apoyo específico de la CT es el punto final del diálogo, nunca el punto de partida.
- **La implementación de programas apropiados por el país requiere de arreglos de implementación sólidos:** Estos deben abarcar la totalidad del programa en lugar de enfocarse únicamente en el apoyo de los donantes. El grado óptimo de autonomía gerencial en los arreglos de implementación de programas podrá variar dependiendo de sus objetivos.

La Guía convierte estos principios en consejos prácticos para los propósitos del apoyo de la CT, su identificación, formulación (incluyendo el plan de arreglos de implementación), implementación, monitoreo, evaluación y control de calidad. A lo largo de estas pautas, se reconoce que en la práctica habrá algunos dilemas en la aplicación de este enfoque de apoyo de la CT, y se recomienda un acercamiento pragmático y realista.

El Desarrollo de Capacidad (DC) es el propósito principal de la CT- pero no el único

El DC y el logro de resultados sostenibles son los objetivos claves de toda la asistencia de la CE. El DC es el propósito primordial del apoyo de la CT. Sin embargo, existen otros roles importantes. La CT puede servir a cuatro propósitos diferentes, pero en algunos casos, el apoyo de la CT de la CE puede que no sea relevante absoluto. Los cuatro propósitos son:

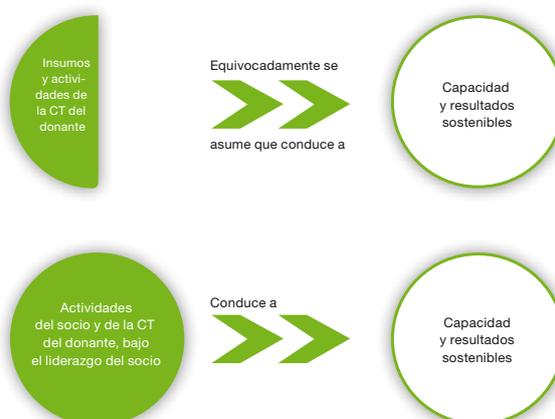


- 1. CT para el Desarrollo de Capacidad.** Cuando se tiene por objetivo procesos de DC más global o de reforma esta es la más compleja. Requiere de diálogo y comprensión mutua considerables y de una inversión considerable de los socios en la identificación y formulación del proceso de DC y del apoyo que puede requerir.
- 2. CT para Asesoría y Experticia en Políticas.** Por lo general es de corta duración. Puede ser de alcance limitado y de carácter puramente técnico. Este tipo de CT es menos compleja y exigente tanto para los países socios como para el personal de la CE.
- 3. CT para la Implementación** puede ser pertinente cuando está vinculada a proyectos de inversión clásicos y puede proveerse a través de ingenieros de diseño y supervisión y otros especialistas. La CT para la implementación también puede ser pertinente en un país con limitada capacidad o con un socio que no pueda manejar la implementación de programas que requieran provisión de servicios urgentes. Sin embargo, el apoyo a la implementación a través de CT puede significar que no se logre una sostenibilidad a largo plazo.
- 4. CT para la preparación o facilitación de la cooperación de la CE** puede ser necesaria para aportar experticia o facilitar a los socios la formulación de un programa, dejando que la CE y otros donantes jueguen un papel de apoyo.

Operaciones de los socios en práctica

Por definición, cuando el DC o la sostenibilidad es un objetivo clave, cualquier intervención (ya sea un proyecto, un programa o una iniciativa), no es algo que los donantes **hacen** por sí mismos. La CE no **hace** proyectos – **apoya** proyectos, programas y procesos de los socios. El tipo de apoyo puede variar pero, como consecuencia lógica, el diálogo y la preparación de ese apoyo debe centrarse en hacer que la demanda, la apropiación y el compromiso sean operacionales mediante:

- **La especificación de los resultados y productos de las actividades combinadas de todos aquellos** que contribuyan en la intervención, ya sean financiadas por donantes o por socios locales. Sólo así se pueden evaluar la relevancia y la eficacia de la CE o de cualquier otro apoyo externo.
- **La especificación de todos aquellos recursos de los socios y del donante** que sean críticos para el desempeño de las actividades. Los recursos de los socios también deben incluir liderazgo, tiempo del personal y compromiso diario.
- **La especificación del papel gerencial y administrativo** a ser desempeñado por los socios. Estos arreglos de implementación deben abarcar los recursos locales (por ejemplo gerentes, personal) así como cualquier apoyo externo.
- **Ser conscientes del rol de los socios y del personal de la CE.** Trabajar para fortalecer la apropiación práctica del apoyo de la CT requiere desempeñar un papel facilitador, poniendo cuidadosa atención a los detalles en los procesos de comunicación y en la división de tareas.



Apoyo de la CT derivado de la demanda

El apoyo de la CT debe ser basado en la demanda. Esto requiere atención cuidadosa a los roles desempeñados por el personal de la CE. El apoyo también debe adaptarse al contexto y a la capacidad actual de los socios. Finalmente, se deben explorar todas las opciones de armonización:

- **Evaluar la demanda y apoyar su articulación:** Revelar el coste total del apoyo de la CT, y evaluar si los países socios han pedido el apoyo de manera pro-activa.
- **Evaluar el contexto:** el desempeño global del país importa, así como los incentivos al desempeño. Si ya existe un apoyo de CT considerable, brindar apoyo de CT adicional tendría un impacto limitado – y prácticas de ofrecer suplementos salariales puede afectar la eficacia del apoyo de la CT.
- **Evaluar la capacidad existente,** prestando atención cuidadosa al alcance de las valoraciones y en cómo se llevan a cabo. El enfoque de planes/programas, los modelos normativos enfocados únicamente en las brechas de capacidad” y las valoraciones determinadas por los expertos que terminan en largos informes, probablemente sea un mal inicio. Hay que procurar hacer las cosas de la manera más simple, inicialmente.
- **Armonizar el apoyo de la CT con otros donantes:** esto requiere poner todas las opciones de armonización sobre la mesa; mantener informados a los demás si el aporte aislado de CT es la única o mejor opción; crear una agenda conjunta de trabajo analítico como primer paso para prevenir la fragmentación de la CT; apoyar a los socios a fin de que desempeñen un rol más fuerte en el apoyo a la implementación y procurar una responsabilidad mutua en el apoyo de la CT y sus resultados.

Apoyo de la CT orientada a resultados

El diseño del apoyo de la CT orientada a resultados implica una aplicación rigurosa de la lógica de las técnicas de planificación orientadas a objetivos. No se trata de llenar formatos y matrices, o de crear “camisas de fuerza”, sino de una forma sistemática de pensar sobre el logro de resultados específicos y de cómo los socios pueden obtenerlos. Los pasos claves son:

- **Enfocarse en los resultados (outcomes) específicos y en el desempeño que el socio quiere lograr.** Prestar cuidadosa atención al nivel en que los resultados y los productos han sido definidos – “200 personas formadas en los nuevos procedimientos aduaneros” no indica un aumento en las capacidad, mientras que “el tiempo de despacho en la aduana se redujo en 400% y el decomiso de importaciones ilegales ha aumentado en 100%” sí la indica.
- **Evitar centrarse inicialmente en lo que la CT provista por los donantes puede hacer.** Enfocarse en lo que los socios necesitan cambiar y desarrollar para lograr los resultados deseados.
- **Establecer correctamente la cadena lógica desde resultados hasta productos para los diferentes tipos de CT:** la CT para el DC contribuye a procesos que llevan a obtener resultados en materia de capacidad, lo que a su vez permite obtener productos y servicios. La CT para la implementación contribuye directamente a obtener los productos y servicios. Tener esto claro desde el inicio es crucial.
- **Especificar todas las actividades claves y los insumos de todas las fuentes pero manteniendo la flexibilidad.** El DC y los procesos de reforma no son lineales y la planificación muy detallada no funcionará. El desafío es mantener un enfoque estratégico y especificar solo lo necesario para dar los siguientes pasos en el proceso y aprovechar el apoyo de las autoridades decisorias.
- **Obtener los insumos más adecuados – pensar más allá de la AT internacional tradicional:** el apoyo de la CT puede incluir mecanismos de pares, hermanamiento de proyectos, subcontratación de funciones secundarias y consultores locales o regionales. Explorar esas opciones puede ayudar a evitar la típica respuesta de contratar AT internacional de corto o largo plazo.
- **Preparar TdR y documentos de licitación de elevada calidad es esencial – y exigente.** La elaboración de TdR o de documentos de licitación para un apoyo más complejo al DC, puede requerir asistencia profesional. El proceso de preparar TdR siempre requiere una cuidadosa atención. Los TdR elaborados por el donante y que solamente obtienen un apoyo formal por parte de los países socios probablemente no serán apropiados eficazmente y no conducirán a resultados sostenibles..
- **Los socios deben involucrarse en el proceso de adquisición de la CT** hasta donde los procedimientos lo permitan. Esto incluye la selección y entrevista de los candidatos para AT.
- **Las adquisiciones de calidad toman tiempo y esfuerzo:** puede tomar de 12-18 meses desarrollar TdR, organizar la adquisición y reclutar AT de calidad, ya que normalmente tienen compromisos a corto plazo. Verificar las referencias de los candidatos es esencial, y la asistencia de empresas de contratación puede ser útil para puestos de asesoría críticos.

Arreglos de Implementación del Programa

La visión de la CE es que el uso de Unidades de Implementación de Programas (UIPs) sea reemplazado gradualmente por los arreglos de implementación de los programas que han sido apropiados y son administrados por los socios y que están integrados en el contexto institucional local. Hacer que esos arreglos sean eficaces y evitar los problemas de unidades paralelas administradas por el donante requiere enfocarse de forma consistente en la gestión y dirección diaria de los **proyectos o programas de los socios** – y **no** sólo en el apoyo del donante. Los problemas claves a ser considerados son:

- **El equilibrio entre autonomía e integración en la estructuración del programa es crítico.** Esto depende de la naturaleza de los resultados esperados. Mayor autonomía puede ser apropiada cuando los resultados son mayormente independientes de los insumos y recursos de otras organizaciones; un nivel superior de integración puede ser más apropiado cuando la prioridad consiste en un DC sostenible.
- **Cinco parámetros organizativos y de administración que deben ser considerados.** Los arreglos de implementación deben ser apropiados al contexto y a los resultados. Se deben definir claramente los siguientes cinco parámetros:
 - **Gobernabilidad y rendición de cuentas:** ¿Quién debe supervisar y administrar la implementación del programa y a quién, dentro del sistema del país, debe rendir cuentas el programa?
 - **Estructura de gestión:** ¿Quién realizará las funciones de dirección del programa en el día a día, y qué autoridad tendrá respecto a las decisiones sobre la administración de los recursos?
 - **Autonomía logística:** ¿El programa requiere sus propios vehículos, fotocopiadoras, conserje y servicio de café, etc., o puede compartir los recursos con otros?
 - **Relaciones entre expertos de CT, los socios y la CE:** Cuando son contratados por la CE (u otro donante) ¿de quién reciben instrucciones y ante quien son responsables?
 - **El rol de la CE y de otros donantes en la implementación del programa:** ¿los donantes deben jugar algún papel – y en ese caso, cuál debe ser ese papel?

Monitoreo y evaluación del apoyo de la CT

Consistente con el enfoque en la apropiación de los proyectos y programas apoyados por la CT, los socios tendrán que desempeñar un rol vital en el control de calidad durante la implementación, para lo cual el monitoreo es un instrumento importante.

- **El monitoreo de la implementación de la CT es principalmente responsabilidad del país socio.** Las instituciones del país socio son responsables ante los actores locales. El rol principal de la CE es “monitorear el monitoreo”. Cuando la CE participa de revisiones conjuntas o usa su propio Sistema de Monitoreo Orientado a Resultados, debe asegurarse que estos sistemas también contribuyan a la responsabilidad local.
- **Monitoreo centrado en dos niveles:** Consistente con la cadena lógica desde impacto/efectos hasta insumos de programa, el monitoreo debe tener lugar en varios niveles. El enfoque debe estar en i) el mejoramiento de la capacidad y del desempeño en la prestación de servicios; ii) Los procesos de DC y el desempeño de la CT. Las valoraciones de desempeño mutuas entre los gerentes de AT de los socios y la AT pueden ser particularmente útiles como parte del monitoreo.
- **Evaluación de toda la cadena de contribución desde insumos hasta resultados e impacto:** Consistente con el enfoque en la apropiación de los programas, la evaluación del apoyo de la CT será un elemento a evaluar en los programas de los socios. La CT en sí misma no es suficiente para asegurar capacidad y sostenibilidad; por consiguiente, las evaluaciones a un programa tendrán que ver sistemáticamente más allá de las contribuciones del donante.

Control de calidad del apoyo de la CT

El control de calidad del apoyo de la CT de la CE es responsabilidad tanto de las Delegaciones como de EuropeAid. Los criterios de calidad implican:

1. **El compromiso y apropiación de los socios:** se debe poder demostrar que hay una demanda de apoyo de CT, liderazgo nacional y una adecuada apropiación del diseño y la implementación.
2. **Adecuado al contexto:** La CT en general y en particular la CT dirigida al DC, sólo funcionará si existe un ambiente razonablemente positivo y facilitador.
3. **Apoyo armonizado:** los arreglos de armonización deben estar claros y se debe justificar cuando la provisión de CT no se pueda armonizar con otros donantes.
4. **Vínculos claros con los productos y los resultados esperados:** La cadena lógica del apoyo de la CT con los productos y resultados debe ser sólida y se deben supervisar los resultados.
5. **Arreglos de implementación apropiados:** En base a la naturaleza del programa, los arreglos de implementación del programa deben mostrar un nivel apropiado de integración o autonomía, incluyendo una gestión eficaz de las partes interesadas a nivel local.

Revisando los procedimientos de la CE para una CT más eficaz

En el marco de la Reforma de CT, se han revisado los procedimientos de la CE a fin de resaltar las distintas opciones que pueden apoyar la implementación de la CT, especialmente en lo que se refiere a la apropiación, calidad del apoyo, movilización de la experticia del sector público y de organizaciones sin fines de lucro. El producto de este análisis se presenta en el anexo 6 -"Guía resumida de normas y procedimientos de la CE" – la cual ha sido estructurada de conformidad con los pasos procesales en la preparación e implementación de la Cooperación Técnica. Este documento:

- ➔ Promueve y clarifica modalidades para una mayor **coordinación de los donantes** (co-financiamiento, cooperación delegada), el uso de una gestión descentralizada y de los sistemas locales y el involucramiento del país beneficiario en los pasos claves del proceso (preparación de procedimientos, evaluación de expertos, etc.) para lograr los objetivos de apropiación y armonización expresados en la Declaración de París y su seguimiento en Accra;
- ➔ Aborda la necesidad de explorar **alternativas a la Cooperación Técnica tradicional** (hacer uso del apoyo de pares y, en general, donaciones, movilización de experticia de la administración pública, etc.) y el uso de procedimientos más flexibles cuando esto sea justificado;
- ➔ Promueve una **planificación adecuada** y aclara el uso de la **cláusula suspensiva**.
- ➔ Proporciona una guía sobre cómo considerar, **inter alia, experiencias pasadas de expertos** (incluyendo verificación de referencias o, cuando sea viable, el uso de bases de datos de expertos), cómo asegurar calidad en **la selección y criterio en la asignación** (que puede enfocarse hacia experticia local o al involucramiento de administraciones públicas dónde se requiera), cómo realizar **entrevistas** y aplicar todos los mecanismos requeridos cuando un experto no está disponible (incluyendo multas al contratista), etc.

El mensaje transversal es que es esencial planear con anticipación para desarrollar el apoyo de la CT a un programa y pensar en términos de opciones de procedimientos desde el inicio. El anexo 6 ofrece varios ejemplos prácticos y un conjunto de listas de verificación.

GUÍA DE LECTURA Y TÉRMINOS CLAVES

La CE ha lanzado una estrategia multifacética para reformar cómo trabajará con la Cooperación Técnica (CT) en el futuro. La presente Guía es un elemento importante para la aplicación de esta estrategia. Otros elementos incluyen la adaptación de varios sistemas internos, herramientas y procedimientos (incluyendo procedimientos para licitación y contratación) para alcanzar esta visión. La estrategia también incluye apoyo mediante aprendizaje interno a través de la comunicación, gestión del conocimiento y entrenamiento.

Esta Guía está diseñada para el personal de la Comisión Europea (CE) que trabaja en las Delegaciones y en las oficinas en Bruselas, socios nacionales y otros involucrados en la gestión de CT financiada por la CE. También pueden ser de utilidad para otros donantes y partes interesadas.

La Guía se podrá actualizar en base a las lecciones aprendidas y a las reacciones de los distintos usuarios.

La Guía es de aplicación a todos los tipos de apoyo de CT, desde programas que sólo reciben apoyo de AT, hasta programas donde la CT es sólo un componente, entre otros tipos de apoyo. La Guía incluye apoyo a las agencias gubernamentales centrales, autoridades locales, sector privado y socios de la sociedad civil.

La Guía se dirige particularmente a la CT financiada por la CE. Son de aplicación para todas las modalidades de apoyo de la CE, incluyendo la gestión centralizada y descentralizada (véase el anexo 6 sobre procedimientos de la CE). También se pretende que sirvan de guía para aquellas situaciones en las que el personal de la CE está involucrado de manera activa en el diálogo y la supervisión de las funciones de la CT. Esta puede ser CT provista por otros o CT adquirida por un gobierno o un socio no-estatal que recibe apoyo presupuestario de la CE.

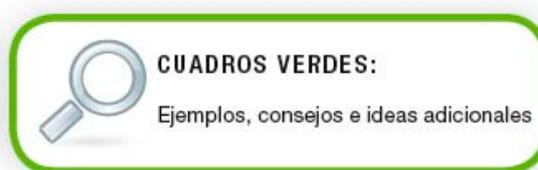
La Guía se basa en y complementa el material de guía existente producido por EuropeAid. Ha sido organizada en seis capítulos que abarcan los distintos aspectos de la CT tales como la identificación, formulación, implementación, valoración de calidad, supervisión y evaluación (las acciones importantes y las preguntas claves para cada fase se perfilan en el anexo 3). Así, los capítulos siguen los elementos del ciclo operativo normal (identificación, formulación, implementación, etc.). Sin embargo, la guía en cada sección a menudo es aplicable más allá de la fase del ciclo de operaciones de la CE.

Los aspectos procesales se abordan en el anexo 6 «[Guía resumida de normas y procedimientos de la CE](#)» la cual ofrece un conjunto de ejemplos y explicaciones prácticas sobre cómo los procedimientos pueden apoyar la ejecución de la Estrategia Dorsal de la CE para la Reforma de la CT. A lo largo de toda la Guía, se hace referencia a las secciones específicas del anexo («[Vínculo con los procedimientos](#)»).



El control de calidad es un aspecto horizontal que cubre todas las fases desde el proceso de identificación hasta la evaluación del apoyo de la CT. Cada capítulo incluye una sección dedicada al criterio de calidad que la CE aplicará al apoyo de la CT, construyendo un cuadro completo de criterios de calidad que se refleja en el capítulo 6. El anexo 4 incluye una Tabla de Valoración de Calidad en forma de lista de verificación que el personal puede utilizar como herramienta operativa para el control de calidad.

A lo largo de este documento, se están usando dos tipos de cuadros.



Las pautas no deben aplicarse ciegamente, ni reemplazar el juicio profesional.

Términos claves

Los términos claves utilizados en ésta Guía se establecen a continuación (cuadro 1). La mayoría de ellos son definiciones que han sido acordadas en el contexto del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la OCDE.

A lo largo de esta Guía, el término «programa» se refiere exclusivamente al programa (o proyecto) de un socio, no al apoyo de la CE a dicho programa. Este apoyo se conoce simplemente como «apoyo de la CE» o «apoyo de CT» cuando la CE está proporcionando apoyo de CT¹.

Cuadro 1: Términos claves

Cooperación Técnica (CT) y Asistencia técnica (AT)	Capacidad y Desarrollo de Capacidad (DC)
<p>La cooperación técnica (CT) es la provisión de conocimientos en la forma de personal de corto y largo plazo, formación e investigación, convenios de hermanamiento, apoyo de pares y costos asociados.</p> <p>En esta Guía, la Asistencia Técnica (AT) se refiere al personal involucrado (individuos así como equipos de consultores) en el desarrollo de conocimientos, habilidades, capacidad técnica o aptitudes productivas.</p> <p><i>La Guía utiliza Cooperación Técnica – CT – como término general. Sólo se usa Asistencia Técnica (AT) al referirse al personal de la CT, por ejemplo, asesores y expertos.</i></p>	<p>La capacidad es la habilidad de las personas, organizaciones y sociedad en su conjunto para gestionar sus asuntos con éxito.</p> <p>El Desarrollo de Capacidad es el proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedad en su conjunto abren, fortalecen, crean, adaptan y mantienen capacidades en el tiempo.</p> <p>La promoción del Desarrollo de Capacidad se refiere a lo que los socios externos – domésticos o extranjeros – pueden hacer para apoyar, facilitar o catalizar el Desarrollo de Capacidades y los procesos de cambio relacionados.</p>

Unidades de Implementación de Proyectos – UIPs

Unidades de Implementación: Al proporcionar Ayuda para el desarrollo, usualmente los donantes han establecido Unidades de Implementación de Proyectos para que gestionen el proceso de implementación del proyecto. Las UIPs también se conocen como unidades de gestión de proyectos, oficinas de administración de proyectos, oficinas de coordinación de proyectos, etc., Las UIPs pueden estar más o menos integradas en las estructuras institucionales y administrativas locales. Las UIPs usualmente comparten las siguientes características importantes:

- ➔ Usualmente se espera que las UIPs realicen tareas complementarias (no principales) con respecto a la implementación de un proyecto o programa: monitoreando y elaborando informes de progreso técnico y/o financiero, contabilidad, adquisición de trabajos, bienes y servicios, elaboración de términos de referencia, supervisión de contratos, diseño detallado o especificación de equipos.
- ➔ Con frecuencia se establecen las UIPs a solicitud de un donante al principio de un proyecto o programa.
- ➔ El personal de las UIPs varía considerablemente en tamaño y composición. El tamaño del personal puede variar de 1 hasta 200 pero la mayoría cuenta con menos de 10 profesionales. Aunque un número significativo de UIPs hacen uso del personal gubernamental, la mayoría de las UIPs dependen del personal reclutado fuera del servicio civil del gobierno (por ejemplo, consultores locales a largo plazo).

UIP paralelo: Se considera una UIP paralela cuando la misma se crea y opera fuera de las estructuras institucionales y administrativas nacionales existentes, y responden al donante. En la práctica, hay un continuum entre UIPs paralelas e integradas².

La Guía tiene un capítulo sobre arreglos de implementación de programas (o proyectos) apropiados por los socios que aborda las alternativas a las UIPs. Arreglo de implementación de un programa o proyecto se refiere a la estructura organizativa que necesita un programa o proyecto apropiado por un socio para su implementación, incluyendo tanto los insumos del país socio como del donante. Las UIPs a menudo velan únicamente porque funcionen los insumos del donante, por tanto ese término no se utiliza para evitar la tradicional connotación centrada en el donante.

1 La frase «programa de apoyo de la CE» no se utiliza en esta Guía porque puede causar confusión sobre a qué se refiere el término «programa».

2 La definición completa de la OCDE/CAD está en la sección 5.1, cuadro 30.

REFORMANDO LA COOPERACIÓN TÉCNICA

Este capítulo explica:

- el vínculo entre esta Guía, la Estrategia Dorsal de la Cooperación Técnica y las UGPs y el compromiso de la CE con la Agenda para la Eficacia de la Ayuda;
- que el apoyo al Desarrollo de Capacidades derivado de la demanda es el propósito primordial – pero no el único – del apoyo de la CT que aporta a la CE;
- que, además del Desarrollo de Capacidades, la CT puede servir para ofrecer asesoría, brindar apoyo para la implementación y facilitación/preparación de la cooperación de la CE y que es importante tener claro cuál es el propósito de la CT;
- cómo convertir la apropiación en un concepto práctico y operacional;
- cómo adaptar los roles que juega el personal de la CE en el ciclo de operaciones en el apoyo de la CT.

2.1. La Estrategia Dorsal de la CT y las UGPs

Cuadro 2: ¿Cuáles son los problemas de la Cooperación Técnica?

- ➔ Evaluaciones sobre la eficacia y eficiencia de la CT señalan problemas persistentes en este tipo de apoyo.
- ➔ Una proporción significativa de la CT sigue siendo impulsada por la oferta y en general tiene un bajo nivel de apropiación.
- ➔ Muchos países socios no tienen suficiente capacidad para asegurar una apropiación «activa» y una CT coordinada.
- ➔ En muchos casos, la obtención de personal de AT y el uso de «estructuras UIP» se da por un hecho sin cuestionar si es o no apropiada.
- ➔ La eficacia de la CT se ve comprometida por la falta de claridad en los roles y resultados esperados.
- ➔ La dependencia en proveedores del Norte resulta en costos más altos
- ➔ No se presta suficiente atención a asegurar que el personal de AT tenga las habilidades y el perfil necesario para poderse comprometer efectivamente en procesos de cambio exigentes.
- ➔ Mucha de la AT y la mayoría de las UIPs es provista para gestionar los procedimientos de la CE y para cumplir con los distintos requerimientos relacionados.
- ➔ Los procedimientos para las licitaciones y contrataciones son largos y lentos.
- ➔ El personal operativo no siempre tiene una clara comprensión de cómo usar los procedimientos existentes para promover y cumplir con los principios de eficacia de la ayuda.
- ➔ Hay experiencia limitada en el uso de formas alternativas de proveer CT, tales como el uso de la experticia del sector público mediante hermanamientos y el uso de la cooperación Sur-Sur.
- ➔ El uso de la CT por parte de la CE en parte refleja los vacíos que existen en cuanto a estructuras gerenciales, incentivos y capacidad interna.
- ➔ Las políticas de recursos humanos y la forma en que se gestionan las delegaciones tienen peso en el uso actual de la CT y en los arreglos de implementación de programas, al igual que los incentivos que tienden a recompensar el control, los desembolsos y los resultados rápidos.

La CE ha lanzado una estrategia multifacética para reformar su trabajo con la Cooperación Técnica (CT) y con los arreglos de implementación de programas en el futuro. La estrategia forma parte de un compromiso más amplio de la CE con la Agenda para la Eficacia de la Ayuda tal como se expresa en la Declaración de París del 2005 y confirmado en la Agenda de Acción de Accra adoptada en septiembre del 2008. Estos compromisos se resumen en el anexo 1. Responde también a las observaciones del Informe Especial de la Corte Europea de Auditores n° 6/2007 sobre la eficacia de la asistencia técnica en el contexto del desarrollo de capacidad (véase el anexo 2).

Una meta importante de la Agenda para la Eficacia de la Ayuda es aumentar el uso de los sistemas de los países para el suministro de la ayuda, reemplazando así el uso de los procedimientos de los donantes. Para la CE, esa meta será lograda mediante un incremento de la canalización de la ayuda a través del apoyo presupuestario general y sectorial y enfoques sectoriales. Estas modalidades de ayuda que están en línea con las políticas y sistemas del país también requieren una reevaluación de los roles y las funciones de la CT.

La estrategia de reforma de la CT está diseñada para lograr lo siguiente:

- ➔ proporcionar Cooperación Técnica de calidad en apoyo a programas liderados por el país, basada en una clara demanda de los socios y enfocada al logro de resultados sostenibles en materia de desarrollo, y
- ➔ brindar apoyo a través de los arreglos de implementación de los socios, reduciendo sustancialmente el uso de Unidades de Gestión de Proyectos paralelas (UGPs).

Cuadro 3: ¿Reforma o «negocio como de costumbre»?

La Estrategia Dorsal se basa en principios que en cierta medida ya se aplican en diferentes regiones y sectores, como parte de los enfoques de programa y enfoques sectoriales.

Sin embargo, integrándose en un único enfoque global de CT la Estrategia representa una clara ruptura con «el negocio como de costumbre» donde con frecuencia la CT es motivada por la oferta y más enfocada a ejecutar el apoyo de la CE que en apoyar el desarrollo de capacidad apropiado por el país.

La estrategia completa está disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/what/delivering-aid/aid-effectiveness/index_en.htm.

La Guía está enfocada hacia el diseño e implementación del apoyo de la CT. Los aspectos de procedimiento se abordan en el anexo 6. Referencias a los procedimientos y secciones relevantes en el anexo 6 han sido incluidas (destacadas como **Enlace a los procedimientos**).

La Guía provee directrices operacionales y consejos sobre cómo poner en práctica los **ocho principios claves** de la Estrategia Dorsal de la CE sobre CT y UGPs.

Cuadro 4: Ocho principios claves de la estrategia de la CE

1. **Enfoque en el desarrollo de capacidad** – CT tiene como propósito primordial apoyar los procesos locales internos para promover el desarrollo de capacidad a nivel individual, organizacional y de país. Allí donde se considere relevante, la CT puede ser utilizada para desempeñar otros roles, tales como brindar asesoría, y apoyo para la implementación y facilitación/preparación de la cooperación de la CE.
2. **CT motivada por la demanda donde no se brinde de forma pre-determinada** – La provisión de CT debe estar basada en la demanda y los requerimientos del país socio. Los costos y opciones disponibles deben ser transparentes. Un diálogo y apoyo apropiado pueden ser necesarios a fin de permitir una formulación clara de la demanda de CT.
3. **Adoptar la orientación a resultados** – El diseño de la CT debe asegurar que los insumos/actividades de la CT están vinculados a los productos esperados lo que a su vez conducirá a resultados de desarrollo sustentable. Los indicadores apropiados deberían ser acordados de antemano para monitorear la implementación de la CT.
4. **Procesos de CT apropiados y administrados por el país** – La apropiación del país socio es el principio subyacente clave para la organización de la CT financiada por la CE. Desde la identificación hasta la fase de implementación, los países socios deberán involucrarse activamente en el diseño de los arreglos de implementación de los programas y en los programas de apoyo de CT, incluyendo la adquisición de servicios de CT y la gestión, supervisión y rendición de cuentas de los resultados de la CT.



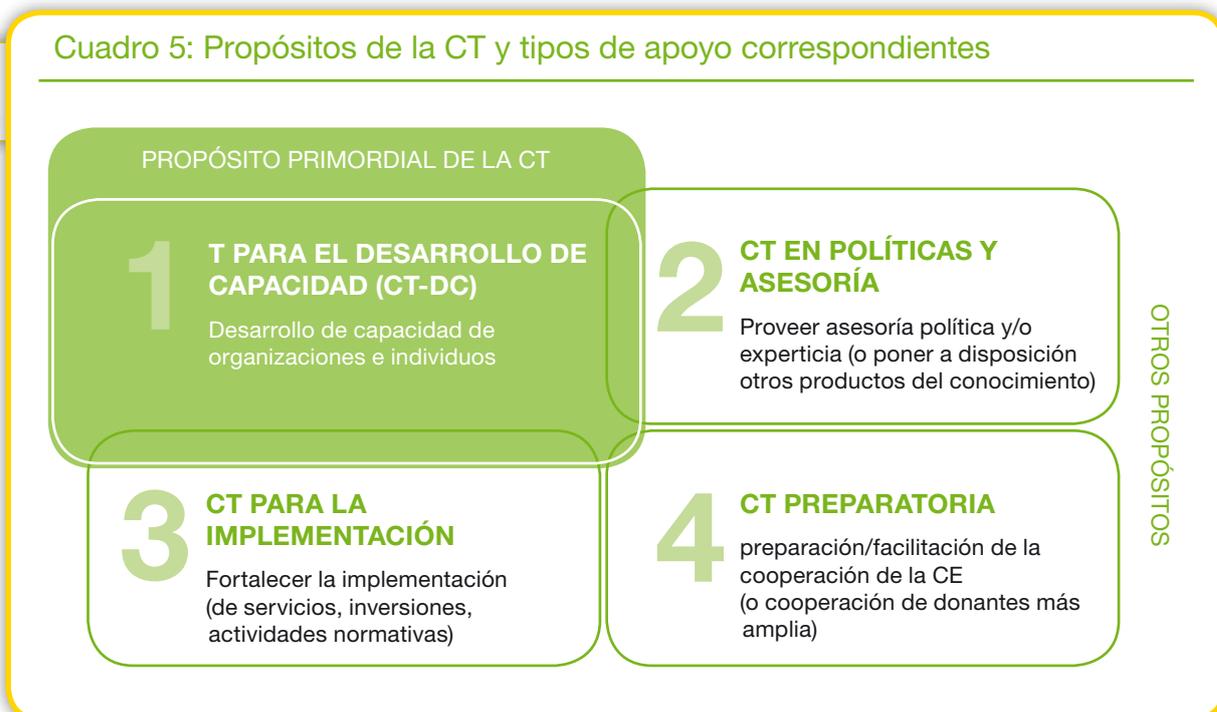
5. **Tener en cuenta los requerimientos específicos del país y del sector** – el apoyo de la CT se basará en la plena comprensión del contexto político, socio-cultural, sectorial e institucional. Se deben evitar los enfoques pre-especificados.
6. **Trabajar mediante acciones armonizadas y bien alineadas** – el apoyo de la CT deberá ser estrechamente coordinado con otros donantes y estar alineados con las estrategias y programas del país, mediante el uso creciente de arreglos mancomunados u otros enfoques armonizados, tales como la cooperación delegada.
7. **Evitar el uso de UIPs y promover arreglos de implementación efectivos y apropiados por el país** – El uso de UIPs paralelas debe ser evitado en la medida de lo posible a favor de arreglos de implementación efectivos que estén plenamente integrados y sujetos a la rendición de cuentas ante estructuras nacionales.
8. **Considerar opciones diferentes e innovadoras en la provisión de la Cooperación Técnica** – El diseño del apoyo de CT debe considerar alternativas al uso de consultorías internacionales de corto y largo plazo. Estas alternativas pueden incluir el uso de recursos nacionales y regionales, hermanamientos, y transferencia de conocimientos más allá de las formas de formación tradicionales.

2.2. Cuatro propósitos y roles de la CT

DC y resultados sostenibles son los objetivos claves de toda la asistencia de la CE. La CT en sus diferentes variantes puede brindar un excelente apoyo al desarrollo de Capacidades, y también puede ser necesaria para asegurar la sostenibilidad.

Si bien el DC es el propósito primordial del apoyo de la CT, en algunas situaciones se puede necesitar de CT para aportar asesorías puntuales en temas políticos o técnicos. La CT altamente especializada también puede ser necesaria para asegurar la efectiva implementación de proyectos de inversión complejos, tales como plantas eléctricas e infraestructuras de transporte. Finalmente, se puede necesitar asistencia para facilitar la preparación de programas y la cooperación entre los países socios, la CE y otros donantes.

Cuadro 5: Propósitos de la CT y tipos de apoyo correspondientes



Los cuatro propósitos no necesariamente se excluyen mutuamente, y algunos pueden solaparse (véase más en el capítulo 4).

Sin embargo, el DC debe seguir siendo el propósito primordial de la CT — y es en esta área donde la CE debe mejorar. No obstante, hay que tomar en cuenta que la CT también juega un rol legítimo e importante que no se centra únicamente en el desarrollo de capacidad. **El objetivo de enumerar los diferentes propósitos de la CT es hacer que las distintas opciones sean transparentes y explícitas, y evitar situaciones en las que se dice que el apoyo de la CT es para el DC cuando, de hecho, no es para ese propósito.**

1. **La CT para el desarrollo de capacidad** puede ser una herramienta poderosa de apoyo para el desarrollo sostenible. Pero también es la más compleja cuando está dirigida al DC global o a procesos de reforma a nivel sectorial o reformas transversales (p. ej. reforma de la gestión de las finanzas públicas). Para que tenga éxito, se debe apoyar en los procesos locales sólidos. Requiere de mucho diálogo, percepción y comprensión mutua entre las partes involucradas. Por tanto, también demanda de una inversión considerable en la identificación y formulación de un programa de DC liderado por el país socio y del apoyo que dicho programa puede requerir. Si se quiere hacer funcionar sin esa inversión, es poco probable que se obtengan resultados.

2. **CT para asesoría en políticas/experticia** normalmente es de corta duración. Su alcance puede ser limitado o y ser de naturaleza estrictamente técnica, por ejemplo, presentar estándares ambientales y de productos de la CE relevantes a potenciales exportadores hacia Europa, o asegurar que los funcionarios de alto nivel del Ministerio de Transporte sean conscientes de las experiencias regionales en el financiamiento de caminos. Este tipo de CT es menos compleja y exigente tanto para los socios como para el personal de la CE.

3. **La CT para la implementación puede ser relevante en dos situaciones:**

- Vinculada a proyectos clásicos de inversión en forma de ingenieros de diseño y de supervisión u otros especialistas quienes, en representación del constructor propietario, especifican el diseño y supervisan a los contratistas. Esta forma de CT se usa tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo dado que los gobiernos y otros constructores propietarios no tienen la experticia técnica y tampoco pretenden tenerla. Esa CT para la implementación debe regirse por las mejores prácticas internacionales en materia de cooperación entre constructores propietarios/ingenieros/contratistas, un tópico especializado que va más allá del alcance de la presente Guía.
- En aquellos casos donde el socio no puede proveer los servicios necesarios o manejar la implementación de programas de prestación de servicios complejos urgentes. Si un país tiene una capacidad limitada, un cierto grado de apoyo de CT a la implementación puede ser justificado. Sin embargo, el apoyo a la implementación puede implicar serios riesgos. La experiencia demuestra que es muy probable que se puedan alcanzar resultados a corto plazo, pero que no se alcanzará sostenibilidad a largo plazo. La CT también puede que contribuya a socavar la capacidad local a través de la fuga de talentos o la desmoralización del personal corriente, que no recibe los mismos beneficios que goza el personal de los donantes.

4. **CT para la preparación o facilitación de la cooperación de la CE** puede ser requerida si se necesita apoyo especializado para la preparación de programas apoyados por la CE. La CT puede aportar la experticia necesaria o facilitar el proceso, por ejemplo, para asegurar que el programa sea formulado por el socio, mientras la CE y los otros donantes jueguen un rol de apoyo. La CT también puede ser relevante en el contexto de enfoques sectoriales amplios o de enfoques de programa donde varios donantes deben armonizar su apoyo a los programas liderados por el país socio. En esos casos, la CT puede incluso apoyar el diálogo de políticas, el seguimiento y la interacción entre los actores del país socio y los otros donantes.

Cuadro 6: «Ley» básica sobre el apoyo a la implementación

Entre más apoyo de CT para la implementación que requiera un programa de prestación de servicios, será más probable que:

- La capacidad para comprometerse y ejercer una apropiación práctica sea menor de lo que se requiere.
- El alcance, horizonte temporal, y presupuesto del programa sea demasiado ambicioso.
- Los resultados no sean sostenibles.



Enlace con los procedimientos: Cómo utilizar los procedimientos de la CE para trabajos preparatorios → véase la sección 1.3.1 del anexo 6.



Cuadro 7: El quinto tipo de Cooperación Técnica: ¡ninguna CT!

No todos los programas apoyados por la CE necesitan CT: La CT puede ser una respuesta posible a la demanda y a las necesidades — pero está lejos de ser siempre la respuesta correcta. ¡Nunca se debe asumir que la CT debe ser parte de un paquete de apoyo!

No hay apoyo de AT a la educación en la India: El apoyo de la CE al sector de educación en la India está entrando a una tercera fase de una iniciativa de reforma a nivel nacional, con contribuciones acumuladas de 420 millones de euros. En una primera fase, un componente de AT asignado para la construcción de capacidad de más de 6 millones de euros quedó sin gastarse. Otra asignación de AT se hizo en la segunda fase, pero nuevamente un total de 9,2 millones de euros se convirtieron en apoyo presupuestario sectorial adicional. En esencia, el gobierno de la India tenía planes e iniciativas muy claras para el desarrollo de capacidad internos y no consideró que la AT externa fuera apropiada.

En la tercera fase de colaboración, no se visualizó ninguna AT tradicional. Sin embargo, en respuesta a la demanda del gobierno, se hizo una asignación de 3 millones de euros para acceder a las buenas prácticas internacionales en material de gerencia de maestros, gestión escolar, liderazgo y educación inclusiva. Esto será implementado a través de una Convocatoria de Propuestas a instituciones sin fines de lucro, las cuales van a colaborar con una institución nacional líder en la India.

La(s) institución(es) seleccionada(s) a través de la Convocatoria de Propuestas cubrirán el 20 % del costo total de la acción de 3 millones de euros. La institución nacional asegurará la coordinación y la participación de aquellos que toman decisiones y practicantes a nivel estatal, seleccionados para este ejercicio.

Incluso cuando la CT sea identificada como la respuesta pertinente para apoyar las necesidades del desarrollo, se debe considerar el problema crítico del tiempo y las distintas etapas. Los donantes, incluyendo la CE, a menudo subestiman el tiempo requerido para apoyar procesos de cambio eficaces. Este es particularmente el caso con la CT para el DC (requiriendo a veces un proceso de gestión de cambio a largo plazo). Sin un cálculo apropiado de las distintas etapas, y planificación a largo plazo, los objetivos de apropiación y sostenibilidad pueden verse seriamente comprometidos. Este problema se plantea de nuevo en el capítulo 4 en relación al diseño del apoyo de la CT orientado a resultados.



Enlace con los procedimientos: sobre la planificación anticipada: el apoyo de la CT requiere tiempo y maduración → véase el cronograma para la preparación de programas, página 6 del anexo 6.

El siguiente cuadro muestra los tipos de resultados, ejemplos de procesos y las actividades de CT que pueden ser consideradas para cada uno de los cuatro propósitos. El cuadro es únicamente indicativo y podría ser utilizado para ampliar el alcance del diálogo entre los socios sobre las posibles formas y medios, siempre y cuando la CT sea considerada.



Cuadro 8: Resultados, Procesos y Roles de la CT

Ejemplos de resultados	Ejemplos de procesos	Actividades de CT
1. Desarrollo de Capacidades		
Mejora en el desempeño sostenible de la organización o unidad; nuevos procedimientos, habilidades o enfoques gerenciales en aplicación; mejora de la administración y/o supervisión; fortalecimiento de la voz de los clientes; mejora de la gestión de recursos.	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Acceso a conocimientos /habilidades, exposición a las practicas, creación de redes. ➔ Modificando procesos, estructuras, tecnologías internas, etc. ➔ Fortaleciendo de la ética, liderazgo, auto-estima, creatividad. ➔ Fortaleciendo la sociedad civil, la gestión, las organizaciones de frenos y contrapesos. 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Intercambio entre pares, comisión de servicio, hermanamientos, entrenamiento/capacitación, apoyo a redes. ➔ Tercerización, capacitación, asesoría, trabajo de expertos. ➔ Capacitación, desarrollo de liderazgos in situ o fuera. ➔ Facilitar la reflexión y los procesos de aprendizaje, facilitar la gestión del cambio.
2. Asesoría en políticas /experticia		
Mejora del dialogo entre los participantes sectoriales/ de políticas con referencia a datos y evidencia comparable; ejecutivos de alto nivel capaces de decidir sobre cuestiones técnicas especializadas, estándares internacionales, etc.	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Acceso a conocimientos, creación de redes. ➔ Trabajo analítico retro-alimentando el desarrollo de políticas basado en la evidencia. ➔ Disponibilidad de asesoramiento ad hoc. 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Intercambio entre pares, viajes de estudio, capacitación, apoyo a redes ➔ Encuestas específicas macro/ sectoriales, capacitación del trabajo analítico interno, valoraciones de expertos independientes. ➔ Asesores recurrentes o de corto plazo para ejecutivos y foros de alto nivel.
3. Implementación fortalecida		
Entrega directa de productos, servicios o actividades normativas, obras de construcción u otros bienes de inversión.	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Implementación de marcos e desempeño con incentivos temporales para impulsar el desempeño del personal. ➔ Actividades de inversión organizadas con modalidades y estructura de financiamiento paralela o semi-paralela. 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Subcontratación de ciertas tareas que el beneficiario no puede manejar con los recursos humanos existentes. ➔ Gestión de programas/proyectos incluyendo gestión y control financiero. ➔ implementación técnica. ➔ Monitoreo y elaboración de informes. ➔ Enlace con los socios y los donantes.
4. Preparación/facilitación de la cooperación de la CE		
Socios nacionales comprometidos y apropiándose de proyectos/programas bien diseñados técnicamente. Una cooperación entre socios y la CE más amplia es facilitada	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Facilitación de procesos de identificación y formulación participativos. ➔ Intermediación en procesos de negociación. ➔ Creación y mantenimiento de redes. ➔ Conocimiento técnico/especializado. 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Encuestas sectoriales específicas; valoración de la preparación del sector como parte del enfoque sectorial amplio. ➔ Facilitación e intermediación en procesos. ➔ Capacitación/tutoría. ➔ Asesoría de expertos. ➔ Resolución de conflictos.

2.3 Hacia la práctica de Operaciones Apropriadas por los Socios

Esta sección presenta un enfoque que ayuda a minimizar el riesgo de proveer apoyo de CT motivada por la oferta y contribuye a transformar la apropiación en un concepto práctico y operacional. **Esto es particularmente importante para todas las operaciones de apoyo al desarrollo de capacidad y para otros apoyos en los que la sostenibilidad es un objetivo clave.**



Cuadro 9: Centrarse primero en lo que los socios harán y después en el apoyo de la CT de la CE

- ➔ La apropiación del proceso de DC debe ser con los individuos u organizaciones que están desarrollando su capacidad, de otra forma ¡simplemente no funcionará! Por tanto, el factor principal a enfocar es lo que los socios pueden y deben hacer para desarrollar su capacidad o lograr la sostenibilidad. El apoyo al DC a través de la CT es el factor secundario, y no funcionará sin el primero.
- ➔ La apropiación y el compromiso varía con el tiempo y es influenciado por múltiples factores; no hay una forma objetiva de determinar a priori si la apropiación y el compromiso es y seguirá siendo suficiente. Lo que se puede discutir a priori es si el socio puede y va a invertir recursos básicos críticos en la «apropiación práctica» necesaria para lograr capacidad y sostenibilidad. Ello puede incluir liderazgo, gerencia, personal y otros insumos.
- ➔ El apoyo de la CT no logrará el DC ni la sostenibilidad por sí mismo. Por tanto, un programa que solamente especifique el apoyo de la CE o de los donantes es incompleto y puede indicar falta de apropiación y compromiso por parte del país socio.

El gráfico 1 ilustra cómo las intervenciones de CT de los donantes a menudo han sido concebidas de forma incorrecta al centrarse en el donante. Este modelo no ha logrado resolver las prioridades claves de los donantes ni de los socios en material de desarrollo de capacidad y sostenibilidad, porque ha marginado a quienes se supone que son los «propietarios» tanto de las intervenciones como de los resultados, y quienes eventualmente deberían llevarlos adelante.

Gráfico 1: La hipótesis limitada: enfocarse en los insumos del donante



Gráfico 2: La hipótesis más amplia: convirtiendo la apropiación en compromisos tangibles



El gráfico 2 muestra cómo la CE pretende trabajar con el apoyo de la CT en el futuro, cuando el DC o la sostenibilidad es un objetivo clave.

En línea con el continuo énfasis en el liderazgo del país socio en el desarrollo de la Agenda de Acción de Accra, el gráfico 2 ilustra que **por definición** un programa no es algo que los donantes pueden hacer por sí mismos. La CE **no hace** programas sino que **apoya los proyectos, programas y procesos de sus socios**. En la Guía, el término «programa» se refiere consistentemente al programa **del socio**. Los socios pueden ser de las agencias ejecutivas del gobierno, gobiernos locales, sociedad civil, sector privado, el sistema judicial o político. El rol de apoyo de la CE y de otros donantes puede variar dependiendo del propósito del programa, del país y del contexto sectorial en el cual se desenvuelve pero sigue siendo un rol de apoyo. Como consecuencia lógica, el centro del diálogo y la preparación del apoyo debe estar en lograr que la demanda, la apropiación y el compromiso sean operacionales, a través de:

- La especificación de los **efectos y resultados** de las **actividades combinadas** de todos los que contribuyen en la intervención, ya sea con financiamiento de donantes o de socios nacionales.
- La especificación tanto de los **recursos de los donantes como de los socios** que sean críticos para el desempeño de las actividades.
- La especificación de los **roles gerenciales y de gobernanza** a ser desempeñados por los socios interesados y los donantes, respectivamente.

En este contexto, sencillamente no tiene sentido especificar únicamente la parte de la inversión correspondiente al donante. Eso sería como detallar los insumos y las tareas de un cirujano asistente sin considerar lo que tendrá que hacer el cirujano jefe. La especificación de los recursos del socio puede o no ser expresada en términos monetarios pero si, por ejemplo, 100 personas van a dedicar medio tiempo al proceso de DC, ese coste debe ser calculado.

Una apropiación que funcione implica responsabilidades de los socios que no deben ser asumidas fácilmente, o como expectativas impuestas tácitamente. Estas responsabilidades y esos recursos pueden ser discutidos, detallados y supervisados en el tiempo para permitir los ajustes necesarios.

El apoyo en CT financiado por la CE varía mucho, en la práctica, dependiendo del contexto y de muchos otros factores. El enfoque delineado en esta sección bien puede ser integrado en muchos programas a la vez que parecer revolucionario en muchos otros en los que se necesita un cambio en la cultura y en las prácticas. El trabajo a favor de la apropiación y la «responsabilización en la práctica» debe ser promovido activamente en todas partes.

Cuadro 10: Apoyo institucional para la gestión económica en Ruanda

El gobierno de Ruanda ha tomado el liderazgo de un proceso que pretende construir capacidades en todas las instituciones públicas responsables de la gestión económica de apoyo a sus objetivos de política, tal como se establece en el Documento de Estrategia para el Desarrollo Económico y la Reducción de la Pobreza. El apoyo coordinado a estos esfuerzos está provisto por la CE y otros donantes. Ambas fases, preparatoria y de implementación, son lideradas por el gobierno y las actividades están vinculadas a una clara visión que pretende movilizar y construir capacidad nacional de forma coordinada, utilizando estructuras y procedimientos del gobierno donde sea posible.

Dado que era liderada e integrada en las estructuras del gobierno, el apoyo en CT de la CE se vio un tanto demorado al iniciar el proceso de reforma del Estado justo después de haberse firmado el acuerdo financiero. No obstante, la Delegación de la CE se adaptó a este período de transición y agregando una serie de «cláusulas» al acuerdo original, fue posible que el proceso siguiera su curso.

Cuadro 11: ¿Existen siempre insumos y actividades de los donantes que hay que considerar?

La respuesta breve es: sí. Si, digamos, un puente «cae del cielo», con todo hecho por contratistas y CT internacional entonces, en principio, lo único que el socio tiene que hacer es aparecer y cortar la cinta en la ceremonia de inauguración.

Pero la experiencia ha demostrado que esos proyectos por lo general son mal mantenidos a menos que sean una altísima prioridad nacional. Y puede significar la pérdida de una oportunidad de ayudar a los socios locales del sector público o privado, a desarrollar alguna capacidad a través de su participación en el proyecto.

Los recursos que el socio necesita poner pueden ser pocos, si la CT se utiliza para llenar los vacíos debido a una necesidad urgente o porque el DC no parece factible. Sin embargo, la sostenibilidad de los beneficios estará en riesgo.

Invariablemente, cuanto menos se involucre el socio y se logre una apropiación operacional, mayor será la posibilidad de que no se produzcan cambios en la capacidad. La capacidad puede incluso verse socavada si las actividades impulsadas por el donante utilizan arreglos de implementación paralelos, toman personal y/o distraen a los gerentes asociados alejándolos de sus actividades centrales en marcha.

Con frecuencia se puede percibir una tensión entre la presión a corto plazo por desembolsar cantidades considerables de apoyo para obtener resultados en la prestación de servicios, y el diálogo a más largo plazo y que toma su tiempo, sobre el apoyo de la CT para el DC. El personal puede encontrar, y con razón, que le resulta difícil crear espacio y tiempo para trabajar de un modo facilitador con una gran diversidad de socios que abarca desde agencias gubernamentales, hasta actores de sociedad civil y el sector privado.

Existen diferentes modos de abordar este problema. La solución básica es que en el momento adecuado (esto es mucho antes de la fecha límite para que la CE tome las decisiones financieras), los temas de DC sean incluidos en la agenda conjunta socio/donante ya sea en un programa sectorial o alrededor de un programa de apoyo conjunto. Así pues, ¡a planificar con tiempo! Si no es posible planificar con anticipación, entonces el deseo de brindar un apoyo importante al DC simplemente se debe posponer. La preparación apurada está destinada a obtener resultados pobres. Finalmente, la asistencia preparatoria —por ejemplo, con un consultor local de confianza— puede ser utilizada para dialogar con los socios, ayudarlos a diseñar el proceso de DC y detallar los requerimientos de apoyo de la CE. El personal de la CE debe acompañar dicho proceso en los momentos que requieran lograr consenso a nivel estratégico.

2.4 Roles de los socios y del personal de la CE

El énfasis en la apropiación de los programas por parte del país socio —mientras la CE y los otros donantes juegan un rol estrictamente de apoyo— cambiará la forma en que el personal de la CE trabaje en todas las fases del ciclo de operaciones.

Idealmente, el país socio debe preparar su propio programa a través de un proceso inclusivo con los interesados locales y de un diálogo con los socios donantes. El país socio debe identificar y especificar el apoyo externo necesario y luego ir a la CE u otros donantes a discutir dicho apoyo, igual que un empresario va al banco con un plan de negocios para solicitarle que invierta en él mismo. No importa cuánto deseable sea, esta situación ideal raramente se da en la asistencia para el desarrollo.

En el otro extremo, el donante gestiona de manera efectiva el proceso de identificación y preparación con un mínimo nivel de consulta con el país socio, quien entonces acepta todo el paquete. Es como si el banco llevara al empresario la idea y el dinero, como resultado una apropiación limitada y una falta de compromiso que no debe sorprender. El apoyo habrá sido motivado por la oferta y no por la demanda.

La situación ideal sólo podrá estar al alcance cuando un país ya no necesite asistencia para el desarrollo. El término medio, en la mayoría de los casos, será que la CE y los otros donantes jueguen un **rol facilitador** asistiendo a los socios pero no haciendo su trabajo. Un rol facilitador requiere que se preste particular atención a la comunicación y al contexto en que se da la comunicación:

- ➔ **Comprender dónde están los socios:** en qué están las organizaciones enfocadas actualmente o las personas involucradas importa para el estado emocional y la preparación que se tenga para abordar un asunto determinado o comprometerse con actores externos.
- ➔ **La elección del entorno para la facilitación:** dialogar en el entorno del socio es diferente que dialogar en una Delegación de la CE, ambos lugares pueden tener sus méritos, pero esos méritos serán diferentes.
- ➔ **La naturaleza del intercambio:** un proceso de comunicación puede ser simbólico, explorativo o conclusivo y puede ser parte de un proceso de negociación o de conflicto. Los enfoques facilitadores deben adaptarse a una mezcla y poco se puede lograr si las partes sólo quieren reunirse simbólicamente.
- ➔ **Los detalles del proceso de comunicación:** la facilitación y la tutoría requieren una atención exhaustiva y constante al **proceso** de comunicación, porque la naturaleza del proceso (¿es abierto, cerrado, controlado, directivo o reflexivo?) va a determinar cómo los participantes dan forma y se apropian del contenido.

No está al alcance de esta Guía ofrecer consejos detallados sobre la facilitación; aquí la intención es resaltar su crucial importancia. La siguiente tabla provee una simple matriz resumen que puede utilizarse en el apoyo a un diálogo abierto con los países socios sobre los roles que la CE, otros donantes y los diferentes socios, respectivamente, pueden desempeñar en relación con el diseño e implementación del apoyo de la CT. El propósito es que los socios desempeñen un rol lo más activo y liderando en lo posible.



Enlace con los procedimientos: los procedimientos de contratación de la CE permiten trabajar con diferentes tipos de actores → individuos, ONGs, organizaciones públicas y privadas.

Cuadro 12: Roles de los países socios y del personal de los donantes

Tareas	Roles	A hacer por el socio, rol del donante limitado	A hacer por el socio donante en rol facilitador	El socio lidera el proceso conjunto	Los donantes lideran el proceso conjunto	A hacer por el donante, consulta extensiva	A hacer por el donante Consulta limitada
	<p>identificación</p> <ul style="list-style-type: none"> → Primera articulación de la demanda → Propuesta de diálogo/proceso de diseño → Documento de identificación inicial → Plan de acción para el proceso de formulación y posibles TOR para CT preparatoria → Adquisición de CT preparatoria, si es necesario <p>Formulación</p> <ul style="list-style-type: none"> → Gestión del proceso de formulación → Preparación de documentos borrador → Gestión de consultas amplias → Especificación de insumos de CT y TOR <p>Implementación</p> <ul style="list-style-type: none"> → Adquisición de insumos de CT → Gestión de programas amplio → Gestión del apoyo de la CT → Monitoreo del programa amplio → Monitoreo del apoyo de la CT 						



CT MOTIVADA POR LA DEMANDA Y ARMONIZADA

Este capítulo explica:

- los aspectos claves que normalmente deben ser abordados durante la fase de identificación del apoyo de la CE, aunque la frontera entre identificación y formulación no puede definirse de manera estricta (véase el anexo 3 sobre el ciclo de apoyo de la CT);
- que existen cuatro aspectos claves a considerar en la fase de identificación temprana y diseño de un posible apoyo en CT:
 - valoración de la demanda del socio,
 - adaptación al contexto del país/local en el cual se está considerando la CT,
 - valoración de la capacidad existente,
 - búsqueda de opciones armonizadas para la obtención de apoyo en CT;
- el capítulo concluye con un resumen de los criterios de calidad para un compromiso y apropiación adecuados de parte del socio, la adecuación al contexto y la armonización.

3.1. Valoración de la demanda de CT

¿El socio realmente quería asistencia en CT o fue más bien el donante quien insistió en esa asistencia? La mayoría de las evaluaciones indican que la demanda de CT es normalmente baja, lo que conduce a una CT sin apropiación y motivada por la oferta. Por lo tanto, siempre que se esté considerando brindar apoyo de CT a un socio, es de vital importancia que la demanda de esa asistencia sea real y adecuada. Valorar la demanda es parte integral de las fases de identificación y formulación, y debe alimentarse considerablemente de los elementos que surjan del análisis del contexto y de la capacidad existente (sección 3.2 y 3.3).

No hay ninguna receta secreta que permita valorar si una demanda es «real» en una situación en la que el coste de oportunidad es casi cero, es decir, cuando los fondos para CT no se pueden convertir para otros usos. Como paso para fortalecer la discusión sobre la demanda de CT, el coste total de la posible asistencia de CT debe presentarse a los socios de forma transparente. Hay un serie de factores que debe ser considerados y que se detallan en el cuadro 14.

La demanda se expresa mediante interacciones específicas y cotidianas: quién convoca a una reunión, quién define la agenda, quién preside la mesa, quién habla y quién escucha. La demanda no es constante: lo que un socio, en un momento dado, puede considerar un gran apoyo, puede ser irrelevante 9-12 meses después, cuando se materializa la CT. Y cuando los socios incluyen diferentes actores, estos pueden estar legítimamente en desacuerdo respecto a las necesidades y prioridades, y por tanto, también en las posibles necesidades de apoyo de CT.

Cuadro 13: El arte del silencio

El personal del donante está acostumbrado a hablar en las reuniones, argumentando sus puntos de vista, y presentando sus ideas de forma convincente. A menudo, el llamado «diálogo» se lleva a cabo en reuniones donde hay un montón de personal del donante, y uno o dos representantes del país socio.

Solamente por el número, su avidez por hablar y su incapacidad de guardar silencio, los donantes pueden inadvertidamente destruir toda posibilidad de articular la demanda del socio, y cualquier diálogo verdadero sobre cómo responder a esa demanda.

A veces el silencio puede ser bueno. Al menos hay que ser conscientes de la dinámica conductual y cultural durante las reuniones, y promover activamente las oportunidades para que los socios hablen y compartan sus puntos de vista.

La demanda también puede ser difícil de articular, porque la capacidad para ver más allá del conjunto de tareas cotidianas apremiantes puede ser limitada.

Por tanto, existe una línea muy delgada entre el intento de «estimular» o «crear» demanda de apoyo de CT y el sobrevenderla de manera que termine siendo motivada por la oferta. Si las buenas ideas propuestas por el personal de los donantes se perciben como ofertas que los socios no se pueden dar el lujo de rechazar, claramente está siendo motivada por la oferta. Si se ofrecen como inspiración e información, sin recurrir a una excesiva «presión por vender», entonces puede agregar impulso y promover el cambio.

En la práctica, puede parecer que el personal de los donantes tiende a pensar que sólo están proponiendo ideas mientras que los socios lo perciben como más que eso. La manera de superar esto reside en la habilidad de los socios y donantes en discutir estas posibles diferencias de percepción de manera abierta. Para esto se requiere establecer y mantener confianza entre los países socios y donantes.

Obviamente, cuando la presión para que se apruebe el apoyo y se desembolsen los fondos es muy fuerte, es difícil permitirse el tiempo necesario para asegurar que la demanda es genuina y es menos probable que haya una efectiva apropiación. La previsión y la planificación con suficiente anticipación es la respuesta clave, ¡e incluso con las restricciones propias de los procedimientos se puede lograr mucho con una buena planificación a largo plazo!

Cuadro 14: Valorar la demanda de apoyo de CP



Indica demanda	No indica demanda
Origen de la iniciativa	
El socio toma la iniciativa para discutir DC o apoyo de CT.	La CE toma la iniciativa de poner el DC o el apoyo de CT en la agenda.
Especificidad de la solicitud	
El socio expresa rápidamente una idea bastante específica de la capacidad, y resultados de implementación o de la asesoría que espera obtener.	Los intercambios son amplios y generales, y se centran rápidamente en la AT o en otros insumos de la CT como, por ejemplo, viajes de estudio, fondos para vehículos, o computadoras, etc.
LA CT en sí misma	
La demanda se articula alrededor del DC o de objetivos de implementación independientes de otra asistencia de la CE.	La CT se ve implícita o explícitamente como parte de un “paquete” en el que el socio teme no obtener otro financiamiento a menos que acepte la CT.
Transparencia en los costos de la CT	
Los socios demandan apoyo de CT con plena visión de los costos que implica y han rechazado el uso alternativo de esos fondos para actividades que no sean de CT.	El coste total de la CT no se conoce, o los fondos para CT no se pueden programar para otros propósitos que tengan más prioridad.
El poder detrás de la demanda	
La demanda de apoyo de CT se expresa por los socios a varios niveles, incluyendo socios con suficiente poder para asegurar la implementación del programa al que la CT apoyaría.	La demanda se expresa solo a un nivel o por unos cuantos individuos, y no parece estar claramente apoyada a nivel de políticas o por altos cargos de gestión.
Preparación de los TdR para la CT	
Los Términos de Referencia son elaborados por el socio o mediante un proceso conjunto entre la CE y el país socio, pero la CE desempeñando un rol facilitador.	Los TdR son elaborados primordialmente por el personal de la CE con contribuciones del socio.

3.2 Consideración del contexto para el apoyo de la CT

Muchas intervenciones apoyadas por la CT han fallado en lograr sus objetivos no porque los insumos fueran de mala calidad, sino porque la CT era una respuesta insuficiente e inadecuada a las condiciones específicas del contexto y del país. El desarrollo de capacidad afecta a los intereses y casi siempre crea ganadores y perdedores, y los factores de la economía política —que impulsan y restringen los cambios— determinarán si la CT puede ser útil o no. Por tanto, comprender los factores políticos, institucionales y culturales en juego es esencial, no sólo para valorar si el apoyo de la CT será efectivo, sino también para ser un socio fiable con quien dialogar.

El análisis del contexto es crucial para determinar si los objetivos del socio son realistas, y si el apoyo de la CT puede desempeñar algún papel para lograrlos.

Cuadro 15: Tres escenarios de país en un continuum

Los países no se pueden clasificar nítidamente según si puede o no funcionar el apoyo de la CT, pero hay 3 escenarios continuos que pueden distinguirse:

Países con un buen desempeño: países de ingreso medio y países con un desempeño del sector público razonablemente sano podrán jugar un papel más fuerte en la identificación de la demanda de CT, dirigiendo y administrando y obteniendo lo mejor de los insumos de CT financiados por la CE. La CT probablemente desempeñará un papel puramente de asesoramiento y de facilitador, donde los socios utilizan, adaptan y aplican selectivamente la asesoría ofrecida por el experto.

Países en situación de fragilidad: los objetivos inmediatos para la producción de servicios pueden eclipsar los objetivos de sostenibilidad y DC cuando la capacidad está menos desarrollada, o donde existan fuertes restricciones políticas y sociales hacia las reformas y el desarrollo de capacidad. Esto puede justificar que la CT llene algunos vacíos o apoye la implementación. Bajo esas circunstancias puede ser difícil dar pasos importantes hacia el DC, pero posiblemente haya oportunidades para dar pasos pequeños, que puedan incrementarse.

Países en una posición media: la mayoría de los países en desarrollo, sectores y organizaciones están más o menos en un proceso continuo, entre ambos extremos. Sólo una valoración específica de motivaciones y restricciones puede determinar si y cómo los insumos de la CT pueden brindar apoyo al desarrollo de capacidades sustentables o reformas. La experiencia indica que la cautela está justificada: en la mayoría de los casos, el DC es más difícil de lograr y la CT es menos efectiva de lo que se puede imaginar.

Hay tres aspectos claves que son particularmente importantes de observar cuando se valora cómo va a funcionar la CT: la «capacidad para desarrollar capacidad» en general, los antecedentes del apoyo de la CT, y los incentivos generales al desempeño en el país y/o en el sector:

1. **La «capacidad para desarrollar capacidad»:** los países, sectores y organizaciones difieren en su habilidad para articular necesidades de asistencia, formular programas, y dirigir y administrar los insumos de la CT. El apoyo de la CT que puede funcionar en un contexto no necesariamente funciona en otro (véase el cuadro 15).
2. **Los antecedentes de los esfuerzos de DC previos y apoyo de la CT:** si los esfuerzos de DC apoyados por los donantes tienen un historial pobre, será más difícil generar entusiasmo. Si la CT en la forma de asesores internacionales de largo plazo ha sido frecuente durante décadas, los puntos de vista y las expectativas sobre el uso de la CT pueden estar tan arraigados que requieran un esfuerzo extra para poder romper con la tradición.
3. **Incentivos al desempeño:** sólo cuando el desempeño es permitido y recompensado podrán dar frutos los esfuerzos de DC. En el cuadro siguiente se detallan seis factores comunes que dan forma a los incentivos. La situación global de los incentivos y de los recursos humanos en el sector público es a menudo el centro de las actividades de la Reforma del Sector Público, y el compromiso y el progreso de dichas reformas en el país pueden afectar enormemente si y cómo es posible el DC, por ejemplo a nivel de un sector o de un gobierno local.

Cuadro 16: Factores comunes que determinan los incentivos y el éxito del apoyo de la CT



Situación política, económica y social. Si un país es estable o no, si está creciendo o está en decadencia, todo ello afectará la eficacia y relevancia de la CT. Las crisis pueden y a menudo promueven el cambio y abren ventanas de oportunidades. Por otro lado, la estabilidad permite el largo y firme recorrido necesario para consolidar y profundizar reformas y DC.

Incentivos generales al desempeño en el sector público y privado. Si los incentivos son débiles o distorsionados, es probable que la CT no contribuya a un DC importante, a menos que el tema de los incentivos se pueda solucionar.

Dotación de personal, niveles de calificación y experiencia en el sector público. Si los niveles son modestos, la capacidad de absorber la asesoría brindada por la CT puede ser limitada, incitando a los asesores a asumir roles de implementación.

Rápida rotación del personal local. Si la rápida rotación de personal es un problema, la eficacia del apoyo de la CT al DC puede verse limitada.

Densidad del apoyo de la CT. Si ya existe una gran cantidad de CT en marcha, es probable que la utilidad marginal de CT adicional —otro experto, otro taller— sea limitada.

Prácticas del donante en relación a los complementos salariales, prestaciones, etc. En algunos países dependientes de la ayuda externa, los suplementos salariales y los estímulos, por ejemplo, para participar en un taller están tan arraigados que la CT no funcionará a menos que se acepte esta realidad lo cual, de nuevo, es probable que la capacidad general del sector público se vea minada (véase la sección más abajo).

Limitando los efectos negativos de la práctica de compensaciones

En la mayoría de los casos es muy dañino para el sistema más amplio de la administración pública cuando los donantes ofrecen complementos al personal de la administración de los países socios que trabajan de cerca a «su» apoyo, o disfrazan ese complemento convirtiendo al personal en consultores, pagos de «prestaciones por capacitación» u otros extras. Sin embargo, en algunos países se ha convertido en un procedimiento operacional estándar que los donantes ofrezcan esos incentivos.

En base a la lógica de los programas apropiados por el socio y conforme ha sido detallado en esta Guía, en principio, debería haber un punto de partida para discutir cómo evitar introducir o mantener incentivos distorsionadores en relación a la CT:

- ➔ Si hay un buen nivel de liderazgo superior y apropiación del programa, la discusión debería al menos ser capaz de ver más allá del tema de los «complementos» y tratar sobre qué se necesita hacer para que el apoyo del donante funcione.
- ➔ Si se requieren incentivos especiales, deberían seguir un sistema de gobierno más amplio para ello, y no enfoques individuales de los donantes. Deberían ser monetarios en vez de beneficios adicionales (p. ej. vehículos, ordenadores, prestaciones especiales) lo cual corre el riesgo de distorsionar los incentivos y crear situaciones no-transparentes. Estos deben de ser públicos y la información sobre esto debe ser compartida con el Ministerio de Finanzas y otros donantes.
- ➔ Los incentivos especiales deben estar vinculados a metas de desempeño específicas y a un proceso de valoración del desempeño periódico.
- ➔ Si no existe un sistema de gobierno para el aumento salarial especial para el personal clave, en aquellas unidades donde existan razones convincentes para otorgar dichos aumentos salariales, la CE debe trabajar con las autoridades y otros actores para introducir tal sistema, dentro de una visión para una reforma del servicio civil a largo plazo.
- ➔ Si la única forma de que funcione un programa de apoyo de CT es estableciendo un sistema de incentivos **ad hoc** para ese programa en particular, entonces es casi seguro que la CE no debería apoyarlo.

3.3 Valorar la capacidad existente

A fin de asegurar una buena adecuación entre el posible apoyo de CT y las necesidades de los socios, las partes involucradas deben tener una imagen razonable de la capacidad existente de la organización o sistema sectorial al que se brindará el apoyo. Esto es importante no sólo cuando el propósito primordial de la CT sea el DC, sino también para otros propósitos. La CT para asesoramiento, implementación o preparación también debe ser a la medida de la capacidad existente.

Existen muchas maneras diferentes de evaluar la capacidad de una organización o sistema, y existen numerosas herramientas e instrumentos que pueden ser utilizados para diagnosticar diferentes aspectos de la capacidad organizativa o de sistema. Sin embargo, no existe un solo enfoque que pueda reclamar superioridad y mucho menos objetividad. EuropeAid ha preparado guías específicas sobre aspectos a considerar al preparar TdR para la evaluación de capacidades, las cuales están disponibles en (www.capacity4dev.eu). Este sitio también incluye referencias a otros sitios web, documentos y herramientas que han sido considerados de particular interés en relación a aspectos de la CT y del DC.

Los siguientes puntos principales deben tenerse en cuenta al considerar la valoración de capacidades:

- **La autoevaluación es el mejor punto de partida.** Las evaluaciones lideradas por el socio y que implican al personal pueden promover la participación en procesos de DC subsecuentes, mientras que las valoraciones externas a menudo se perciben como prejuiciadas, privando del derecho a la voz a quienes están siendo evaluados.
- **Evitar enfoques que se centran únicamente en identificar «vacíos en la capacidad»** conforme a un modelo normativo predefinido de «buena capacidad» o «mejor práctica». Dichos modelos tienden a obviar los activos de capacidad existentes que probablemente sean un buen punto de partida para un futuro DC. La evaluación de las brechas tiende a tener un enfoque sesgado hacia las debilidades, y tiende a llevar a conductas previsibles: enviar CT para «arreglar» problemas de capacidad y «cerrar» o «sortear» las brechas de capacidad. Esos enfoques raramente funcionan.
- **Ver más allá de organizaciones individuales.** En enfoques sectoriales, particularmente, es importante no quedarse dentro de la «torre» de, digamos, un ministerio central, y ver los aspectos de capacidad únicamente desde ese punto de vista. Proveedores de servicio de primera línea, ministerios centrales de corte transversal, instituciones supervisoras y actores no-estatales probablemente den forma y condicionen la dinámica del DC. El documento de referencia de la CE «Analysing and Addressing Governance in Sector Operations»³ detalla ese enfoque amplio para el diagnóstico de capacidades a nivel de sector.
- **El tiempo, modalidad y alcance de la valoración deben ser considerados cuidadosamente.** Como se ha señalado, la valoración de expertos, impulsada por la AT, llevada a cabo por insistencia de los donantes y sujeta al calendario y fechas límite de los donantes es un punto de partida particularmente pobre para procesos de DC nacionales. Dependiendo de la naturaleza de la organización en cuestión, con frecuencia es mejor mantener las cosas de manera simple al inicio y considerar ejercicios más elaborados únicamente cuando los participantes se sientan cómodos con el proceso. La claridad acerca del compromiso con el cambio y la capacidad para liderar y administrar el cambio puede en algunos casos ser un punto de partida suficiente, mientras que un proceso de valoración participativo y más global puede llevarse a cabo más adelante.

Cuadro 17: Yendo de una valoración pobre a una solución pobre

Una «valoración de los vacíos» puede concluir que «le falta una planificación integral» a un sector. La solución normativa implícita —la planificación integral— podría ser apoyada por uno o dos expertos en planificación. Lo normal sería que ellos hicieran consultas, organizaran talleres y produjeran un plan con sus socios, quienes a su vez repetirían la experiencia.

Durante el proceso, es probable que los procesos formales e informales existentes para negociar prioridades y hacer frente a la incertidumbre sean ignorados. En vez de construir sobre las fortalezas existentes de estos procesos, lo más probable es que el resultado de estos «análisis de «vacíos» sea un plan que va a acumular polvo en la repisa porque las dinámicas subyacentes que hacen inadecuada la planificación tradicional no han sido identificadas.

³ El documento ha sido publicado en http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/index_en.htm

- **La valoración de capacidades debe ser parte integral del proceso de DC.** La valoración de capacidades no debe ser vista como un ejercicio excepcional llevado a cabo solamente para cumplir con los requerimientos de un proceso de diseño; más bien, debe ser utilizada como un instrumento para el aprendizaje continuo, para respaldar el cambio, o para supervisar el cambio en el tiempo. Involucrar a la organización misma en un proceso de autodiagnóstico periódico ayuda a reforzar el aprendizaje organizativo. Las valoraciones integrales de capacidad que utilizan la lógica lineal de causa-efecto y terminan en planes detallados para procesos de DC no logran capturar la dinámica desordenada de los procesos de cambio mientras estos se desenvuelven.

El siguiente cuadro presenta preguntas claves de apoyo a la fase de valoración.

Cuadro 18: Preguntas básicas para la valoración de capacidades

Cuestiones básicas:	Proceso:
<ul style="list-style-type: none"> → ¿Cuál es el propósito específico de la valoración de capacidades? Le sirve a la toma de decisiones de un socio específico – y/o toma de decisiones de un donante?, ¿Cuales decisiones, por quién? → ¿Existen valoraciones recientes de las que se pueda aprender? ¿Cómo fueron utilizadas y por qué? 	<ul style="list-style-type: none"> → ¿Quién debe dirigir la valoración? ¿Debe ser un enfoque “light” o un ejercicio más integral, considerando el propósito y el contexto?

Contenido: El contenido puede abordar las preguntas siguientes:

- ¿Qué sector u organización está realmente cumpliendo en términos de productos?
- ¿Qué se supone entregar en un futuro, y si es adecuada en relación con los factores que limitan o motivan el contexto, y con los posibles escenarios de recursos?
- ¿Con qué capacidades claves necesita contar la organización/sistema para poder cumplir efectivamente su mandato?
- ¿En qué es buena la organización – cómo pueden explorarse y desarrollarse más estas fortalezas?
- ¿En qué es menos buena la organización – cómo pueden abordarse estas debilidades en procesos internos de la organización y/o a través de apoyo hacia el lado de la demanda (organizaciones de la sociedad civil, estructuras de gestión, organizaciones de pesos y contrapesos, etc.)?
- ¿Cuáles son los incentivos para el cambio de la organización, su cultura y liderazgo?
- ¿Cómo ha tratado la organización de desarrollar su capacidad en el pasado? ¿Cuánto exitosos han sido esos esfuerzos, y qué se puede hacer de manera diferente?

EuropeAid ha producido un conjunto de “Herramientas para el Desarrollo de Capacidades” que puede ser útil para el diálogo sobre la evaluación de capacidades con los socios. Éstas están disponibles en www.capacity4dev.eu.



Enlace con los procedimientos: La evaluación debe ayudar a identificar quien debe administrar los fondos de la CE. Cuando sea posible, el socio debe ser la autoridad contratista → ver sección 1.2 del anexo 6.

3.4 Armonizar el apoyo de la CT con otros donantes

Asegurar una mejor armonización posible es un paso clave en la preparación de la CT. Debe ser considerada tempranamente en el proceso de identificación y los esfuerzos para maximizar los beneficios de la armonización deberán continuarse a lo largo del ciclo de operaciones.

En situaciones donde se han establecido o están siendo planificados enfoques de programa y enfoques sectoriales, la armonización de la CT debe ser integrada como parte de un proceso de armonización más amplio. Los enfoques de programa esencialmente buscan fortalecer la capacidad de los socios para gestionar sus asuntos en un área o sector del programa. Por ejemplo, el desarrollo de capacidades en un programa sectorial puede apuntar a la capacidad de hacer políticas; capacidad de gestión de las finanzas públicas; capacidad organizativa; capacidad de supervisión y coordinación. Vincularse a éste marco más amplio ayuda a evitar el riesgo de que la armonización del apoyo de la CT se vuelva un problema en sí mismo, desconectada del marco de objetivos y resultados que la CT está ayudando a conseguir.

La provisión de CT sólo por parte de la CE es la opción menos deseada cuando hay varios donantes apoyando un programa. La CT provista por la CE de forma independiente puede estar justificada para propósitos relacionados con la preparación de la cooperación de la CE y donde la CT juegue un papel de apoyo en la implementación de proyectos de prestación de servicios apoyados por la CE. La CT independiente también puede ser relevante como apoyo a aquellos interesados fuera del sector público, aunque los enfoques armonizados también deberían procurarse en tanto esto sea posible.

Son cinco los pasos principales a seguir en la búsqueda de la armonización en la CT:

1. En el diálogo sobre posible apoyo de CT con los socios, póngase todas las opciones de armonización sobre la mesa. Dichas opciones pueden incluir:
 - Plena implementación por el socio, incluyendo contrataciones.
 - Fondos Comunes de varios donantes. Los fondos comunes pueden ser administrados conjuntamente o sólo por el socio.
 - El apoyo de la CT puede ser delegado a uno o unos cuantos socios en representación de un grupo más grande.
 - Armonización alrededor de un conjunto de objetivos y resultados acordados con los donantes que están brindando apoyo individual de CT al programa.
2. Si la CE considera que la CT independiente de la CE es la única o la mejor opción, los otros donantes deben ser informados sobre el apoyo de CT que está en preparación. Cuando sea relevante, invitarlos a participar en el proceso de diseño. Verificar si otros donantes están brindando CT en el mismo sector/área; hacer circular los Términos de Referencia para comentarios, y valorar los riesgos de posibles solapamientos y la fragmentación con el socio. Asistir al socio en la coordinación práctica de los diferentes tipos de apoyo de CT.
3. Si el apoyo de la CT en el área o sector está fragmentada, comience a armonizar el apoyo en CT en torno a una agenda conjunta de trabajo analítico y de asesoría, revisiones y evaluaciones conjuntas. Si fuera posible, hacer seguimiento mediante una agenda para apoyo conjunto a un programa de desarrollo de capacidades liderado por el socio.
4. Apoyo al socio para que juegue un rol más fuerte en relación a la CT para la implementación brindada por la CE u otros donantes. La armonización de ese tipo de asistencia de CT no será factible hasta que los donantes opten por una integración más plena de su apoyo a enfoques de programa o sectoriales.
5. Apoyo a mecanismos comunes/mutuos de rendición de cuentas en el país, con información sobre el apoyo de CT de la CE y con lecciones aprendidas útiles.



Vínculo con los procedimientos: cuando sea adecuado, se debe procurar el cofinanciamiento como una forma de mejorar la armonización → véase la sección 1.1 de anexo 6.

3.5 Criterios de Calidad – Motivada por la demanda, adaptada y armonizada al contexto

Los puntos cubiertos en esta sección formarán parte de los criterios de control de calidad del apoyo de la CT. Se resumen en el cuadro siguiente. Estos criterios se aplican comenzando con la fase de identificación y continúan durante todo el ciclo de las operaciones de la CE. Las secciones 4.6 y 5.5 incluyen elementos adicionales, que conducen a una completa Matriz de Calidad, que se presenta en el capítulo 6.

El control de calidad se llevará a cabo en las delegaciones y subsecuentemente en la sede de EuropeAid, como se describe en el capítulo 6.



Cuadro 19: Criterios de Calidad para la fase de formulación

1. Demanda, apropiación adecuada y capacidad de los socios	1.1. Las partes interesadas claves han expresado de forma convincente su compromiso y demanda de apoyo el cual es proporcional al tamaño del proyecto. Para el apoyo al DC, el compromiso de los socios es conforme al alcance del cambio esperado.
	1.2. Los socios han participado activamente en el diseño del Apoyo de CT, más allá de avalar formalmente las propuestas.
2. Adecuada al contexto y a la capacidad existente	2.1. No hay restricciones críticas en el contexto que pudieran impedir el logro del objetivo del programa apoyado por la CT.
	2.2. La capacidad existente ha sido valorada, confirmando que el apoyo de la CT es adecuado en base a la capacidad de absorción y a los objetivos del DC.
	2.3. Programas y tipos de apoyo de CT similares han sido exitosos en el contexto actual.
3. El apoyo ha sido armonizado y se ha considerado la sostenibilidad de los beneficios	3.1. El apoyo de la CT de otros donantes en el sector ha sido mapeado, y otros donantes importantes han sido/son consultados sobre el posible apoyo de CT próximo a llegar.
	3.2. Las opciones de sinergias y de armonización han sido exploradas, y cuando ha sido relevante, procuradas activamente con los socios y otros donantes.
	3.3. Las propuestas de apoyo de CT independiente han sido claramente justificadas, y se han elaborado estrategias para futuras armonizaciones y sostenibilidad de los beneficios
4. Vínculos con los productos y resultados esperados	4.1. Los productos y/o resultados están definidos/monitoreados a nivel de la prestación de servicios real, regulación o inversiones en uso, más allá de los productos inmediatos a ser entregados por la CT (“deliverables”).
	4.2. Los insumos de los socios han sido especificados y son suficientes para indicar que la apropiación es lo suficientemente fuerte para alcanzar y mantener los resultados deseados.
	4.3. Los roles ejecutivos de los socios y los roles de la CT están especificados/ cumplidos. Si los socios desempeñan un rol limitado o ningún rol, ha sido justificado por separado.
	4.4. Han sido consideradas/utilizadas formas innovadoras de apoyo de CT; el tamaño e intensidad de los insumos de CT son apropiados para la capacidad del socio de dirigir, administrar y absorber el apoyo.
5. Los arreglos de implementación del programa son apropiados	5.1. Los arreglos de implementación del programa están diseñados y efectivamente basados en los resultados a obtener, teniendo en cuenta su dependencia de los insumos de otras organizaciones.
	5.2. La autonomía de gestión de los arreglos de implementación del programa da una autoridad adecuada sobre los recursos del programa dado el objetivo del programa.
	5.3. Los socios lideran el programa adecuadamente y hay rendición de cuentas por parte de los actores locales.

APOYO DE CT ORIENTADA A RESULTADOS

Este capítulo explica:

- aspectos claves que normalmente serían abordados en la fase de formulación del apoyo de la CE, si bien la frontera entre identificación y formulación no puede ser definida estrictamente (véase el anexo 3 sobre el ciclo del apoyo de CT;
- cómo se deben especificar los resultados y las actividades de manera que puedan guiar efectivamente procesos de cambio complejos y dinámicos;
- que los marcos lógicos de la «CT para DC» necesitan centrarse en productos y resultados más allá de los productos de entrega inmediata («deliverables») de la CT;
- la necesidad de considerar diferentes opciones de CT, además de la «tradicional» AT externa;
- la importancia de documentos de Términos de Referencia y de licitación de alta calidad;
- cómo involucrar a los socios en el proceso de adquisiciones;
- los criterios de calidad vinculados a la formulación y adquisición de apoyo de CT.

4.1 Detallar resultados y actividades

Cuadro 20: Tres elementos claves para el buen diseño del apoyo de la CT

Definir correctamente los productos concretos inmediatos de la CT los resultados más amplios para los diferentes tipos de CT: la CT para el DC contribuye a los procesos de DC (por ejemplo, estableciendo nuevos procedimientos para un reclutamiento basado en los méritos) y a «resultados en materia de capacidad» (los méritos son más considerados en el reclutamiento); la implementación de CT contribuye a los resultados directos de desempeño y prestación de servicios. Es crucial entender eso correctamente desde el inicio.

Especificar las actividades y los insumos críticos de todas las fuentes: no es suficiente especificar los insumos y las actividades financiadas por la CE. Los documentos de programa deben incluir los insumos de los socios, las actividades de los socios y las actividades conjuntas de los socios y la CE, todo debe especificarse con cierto grado de relevancia. Esto es particularmente importante en operaciones de apoyo del tipo de DC. En la página siguiente se presentan algunos ejemplos.

No crear camisas de fuerza — mantener la flexibilidad: hay que ser claro en los objetivos claves, las decisiones estratégicas y los resultados centrales que se deben lograr. Evite los marcos de resultados, productos y procesos demasiado específicos al inicio: el DC y el cambio raramente, o nunca, siguen una planificación lineal.

Clarificar los resultados a los que contribuye la CT

La claridad respecto a los resultados más amplios a los que está contribuyendo la CT es esencial para cada una de las cuatro categorías de CT. Los términos (resultados, productos, efecto e impacto) son utilizados de manera consistente con los términos utilizados en la Guía para el Apoyo a Programas Sectoriales de la CE. Hay que tener en cuenta que si bien otros pueden emplear términos ligeramente diferentes, lo importante es la cadena lógica desde los insumos hasta los diferentes niveles de resultados.

Es particularmente importante especificar el nivel de resultados de lo que aquí se denomina «capacidad», que significa la ampliación de la capacidad de organizaciones o sistemas como resultado de procesos de DC, y que le permite a esas organizaciones o sistemas brindar servicios («productos»). Este nivel de resultados entre las actividades de DC y los productos de servicios es importante, porque obliga a prestar atención al hecho que, por ejemplo, la capacitación no dará como resultado mayor capacidad a menos que esa capacitación se combine con procedimientos, instrumentos, y conducta gerencial de manera que todo junto constituya una ampliación de la capacidad (y por tanto conduzca a aumentar o mejorar los productos de esa organización o ese sistema).

1. **Cooperación Técnica de Apoyo al Desarrollo de Capacidades:** Este tipo de CT proveerá de actividades que alimentarán **procesos más amplios que permitan a los socios hacer más y/o mejor. El resultado de esto es que los socios efectivamente hacen más y/o mejor.** Un nuevo sistema de TI para la administración de la planilla puede ser el producto inmediato entregado por la CT. La capacidad resultante es que el sistema está siendo utilizado por la organización, el producto relacionado es que las personas indicadas reciben el salario indicado a tiempo.
2. **Cooperación Técnica para Políticas/Asesoría y Conocimiento:** Los productos inmediatos a ser entregados son **asesoría o exposición al conocimiento** en una u otra forma, alimentando directamente el proceso de toma de decisiones del socio, con el resultado de que se toman mejores decisiones en una situación dada. El alcance de los resultados es pues más limitado que la CT para el DC: un servicio de asesoría puntual puede mejorar una decisión que se tome hoy, pero no necesariamente desarrollar la capacidad para tomar decisiones el día de mañana.
3. **Cooperación Técnica de Apoyo a la Implementación:** Esta CT entrega a aquellos «hacedores» que realizan tareas gerenciales, técnicas u operativas resultando en **servicios entregados o proyectos de inversión completados.** La CT para la implementación se puede dar mediante un ingeniero supervisando el contratista de una planta eléctrica; o un agrónomo coordinando la investigación de cultivos o un epidemiólogo valorando los riesgos de la resistencia a las drogas. Este tipo de CT desempeña funciones que el socio no puede (aún) desempeñar (llena un vacío) o funciones que también van a ser subcontratadas en el futuro.
4. **Cooperación Técnica para la Preparación/Facilitación del Apoyo de la CE:** Los productos inmediatos a entregar pueden ser, por ejemplo, facilitar un proceso de diseño dirigido por el socio que conduzca a un diseño preparado por el socio, o más orientado a la implementación, por ejemplo, escribir el documento de diseño. La diferencia para la futura apropiación por el socio puede ser, por supuesto, significativa.

Gráfico 3: Ilustrando la diferencia: definiendo insumos, actividades de DC, capacidad, productos y resultados de forma correcta o equivocada

Ejemplo a nivel de sector: Capacidad en elaboración de políticas				
Insumos	Actividades DC	Capacidad	Productos	
Enfoque equivocado: Enfoque limitado al apoyo del donante	<ul style="list-style-type: none"> Experto en políticas de Reforma Agraria financiado por el donante; Viaje de Estudio en la región; 	<ul style="list-style-type: none"> Taller sobre aspectos de la Reforma Agraria; Viaje de Estudio a dos países; Redacción del borrador de política de Reforma Agraria. 	<ul style="list-style-type: none"> El personal superior consciente de los aspectos de la reforma agraria y en capacidad de tomar posiciones de cara a la elaboración de la política de Reforma Agraria. 	<ul style="list-style-type: none"> Documento de Política de Reforma Agraria formalmente adoptado.
Enfoque correcto: Enfoque extensivo al programa del socio	<ul style="list-style-type: none"> Gerentes de nivel superior de cinco ministerios conformando un equipo para la reforma; Parlamentarios del Comité Agrario, Terratenientes y Organizaciones Campesinas; Director Ejecutivo del Instituto de Reforma Agraria (gerente del programa); Experto en políticas de Reforma Agraria; y experto en procesos de política financiado por el donante; Fondos para viaje de estudio en la región. 	<ul style="list-style-type: none"> Formación de un equipo de reforma que planea el proceso de política (consulta a las partes interesadas, manejo de las resistencias); asesoramiento ("coaching") mediante expertos en procesos; Serie de talleres sobre temas de la Reforma Agraria y necesidades para DC facilitado por el personal superior; Viaje de Estudio a dos países para dos participantes claves; Diseño preliminar de los talleres facilitado por expertos externos; "Venta" del contenido al personal de las distintas instituciones que tienen algún rol en la implementación. 	<ul style="list-style-type: none"> El Instituto de Reforma Agraria y otros participantes claves del sector han asumido y aceptado la política de reforma agraria como visión – guía, y están conscientes de sus roles particulares en la implementación. Nuevas necesidades en desarrollo de capacidades requeridas para implementar la reforma han sido identificadas, y operacionalizadas en los planes de DC, en instituciones relevantes y a través del sector. 	<ul style="list-style-type: none"> La Reforma Agraria se está implementando en línea con los objetivos expresados

Ejemplo a nivel de organización: Capacidad de gestión de proyectos de la comunidad				
Insumos	Actividades DC	Capacidad	Productos	
Enfoque equivocado: Enfoque limitado al apoyo del donante	<ul style="list-style-type: none"> Experto en capacitación en Gestión de Proyectos para la Unidad de Desarrollo Comunitario de una municipalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de materiales de capacitación; Conducción del entrenamiento en Gestión de Proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> 20 alumnos han asistido al entrenamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> 20 alumnos han adquirido habilidades en la gestión de proyectos.
Enfoque correcto: Enfoque extensivo al programa del socio	<ul style="list-style-type: none"> 20 miembros del personal del país socio que asuman funciones en la gestión de proyectos en las comunidades; Gestores de Programa (personal del país socio); Experto en capacitación en Gestión de Proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> Definir competencias requeridas y desempeño esperado; Revisar procedimientos e incentivos no-salariales; Preparar aulas y el servicio de formación; Sensibilizar a los gerentes ejecutivos y obtener apoyo de nivel superior; Formar y entrenar 20, asesorar a la gerencia superior 	<ul style="list-style-type: none"> La organización ha ajustado procedimientos, competencias y liderazgo para adecuar los métodos y enfoques en la gestión de proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> Las comunidades han sido abordadas con metodologías participativas y eficientes que garantizan el pleno involucramiento y apropiación de los programas y proyectos apoyados por la Unidad de Desarrollo Comunitario.

¿Apoyo al desarrollo de capacidad frente al apoyo a la implementación?

A menudo se sugiere empezar con CT de apoyo a la implementación y dejar el desarrollo de capacidades como estrategia de salida. Esta podría ser una manera de lidiar con la aparente tensión entre un enfoque en la implementación y un enfoque en el DC.

Sin embargo, el desarrollo de capacidades frente al enfoque en la implementación es un dilema «falso». La solución está en abandonar la percepción errónea de que el desarrollo de capacidad lo que hace es «sacar» a la gente de su trabajo y sentarlos en pupitres escolares. Eso podría ser la parte menos importante de algunos procesos de DC —la más importante es eliminar las restricciones, permitiendo que florezca la capacidad existente, que funcionen los sistemas y que se suavicen las barreras en la comunicación— mejorando la prestación de servicios o productos como resultado de ello. El apoyo al DC puede tomar más tiempo en producir resultados que el apoyo directo a la implementación pero al final se trata de entregar resultados.

El verdadero dilema es diferente: si la demanda inmediata es de CT para apoyar la implementación, ya sea porque las necesidades son urgentes o porque el DC no se considera viable, ¿cómo puede la CT apoyar primero la implementación, particularmente cuando el apoyo llega hacia el final, y aún poder hacer algo que aumente la perspectiva de sostenibilidad del proyecto o programa?, ¿cómo puede ser efectiva la transferencia utilizando el concepto de «Construir, Operar y Transferir» (BOT), mediante el cual un contratista construye una planta eléctrica, la pone en operación en 1 o 2 años y luego transfiere la responsabilidad de la operación al dueño de la construcción?

En primer lugar, el concepto BOT funciona en muchos escenarios, por ejemplo, para proyectos del sector de infraestructuras o energías. En países que se desempeñan bien, es un modelo estándar, tanto para proyectos del sector privado como en proyectos tipo sector privado. Pero cuanto más un programa está dirigido hacia funciones centrales del gobierno que realiza el servicio civil, menos funcionará el modelo BOT.

Segundo, si la implementación continua requiere de una capacidad que está mucho más allá de la que el país dispone en ese momento, es muy poco lo que puede hacer un enfoque diferente de CT. El dilema encontrará su propia solución: ya sea que el gobierno encuentre fondos para continuar con unos arreglos de implementación paralelos o restringidos, o el proyecto o programa morirá rápida o lentamente. El problema básico no es la CT, el problema básico es un proyecto o programa mal diseñado que no se adecúa al contexto: la CT no puede remediar ese problema.

Tercero, cuando se intenta una «estrategia BOT» bajo circunstancias difíciles hay tres cosas a considerar, que se describen en el cuadro siguiente.

Cuadro 21: Tres maneras complementarias para superar el dilema entre la implementación de corto plazo y el apoyo al desarrollo de capacidades a largo plazo

1. **Ser claro sobre el propósito y el orden de prioridades:** Ayudar al socio a definir objetivos que son claros en cuanto a si la capacidad sostenible es la primera prioridad y la provisión de servicios la segunda – o al revés.
Ejemplo – enfoque en DC: “De aquí a cinco años, la autoridad provincial tendrá capacidad sostenible para planificar y construir 200 escuelas primarias anualmente; capacidad que se ha desarrollado durante el mismo período en el cual las autoridades fueron asistidas en la construcción de 50, para luego incrementar a 200 escuelas por año.”
Ejemplo – enfoque en implementación: “400 escuelas primarias construidas en cinco años. La autoridad provincial tiene capacidad sostenible para continuar planificando y construyendo 200 escuelas anualmente.”
2. **Especificar ambos procesos e insumos para la implementación y para el DC:** Independientemente del orden de prioridades, ayudar al socio a especificar objetivos, productos, actividades e insumos al mismo nivel de detalle operativo, tanto para el DC como para la provisión de servicios. Si los procesos y los resultados del DC no son tangibles en la fase de diseño, es poco probable que vayan a serlo durante la implementación.
3. **Separar los procesos, utilizar insumos especializados para el DC.** Sin perder las oportunidades de crear sinergias y de apoyarse en la experiencia obtenida en los procesos de provisión de servicios, aplicar flujos de trabajo separados e insumos de CT separados para la provisión de servicios y para el apoyo al DC, respectivamente – y trabajar para asegurarse que la gerencia del socio en su totalidad se mantenga plenamente comprometida con los objetivos de DC. Si un equipo de consultores ha sido contratado para asistir tanto en la implementación como en el DC, hay que asegurarse que el líder del equipo de consultores tenga las competencias requeridas para gestionar el equipo en relación al apoyo del DC. El perfil de los consultores y la calidad de los TdR para los diferentes flujos de trabajo son esenciales.

Especificando actividades críticas

La especificación de actividades debe abarcar las actividades críticas de todos los involucrados y no solamente lo que hará la CT. Es particularmente importante especificar las actividades sobre gestión de cambio cuando el programa apunta a una reforma o al DC. En la mayoría de los casos, la CT y los recursos del socio tendrán que trabajar estrechamente unidos para realizar las actividades. Es importante asegurar que hay comprensión y compromiso mutuo ante la considerable cantidad de tiempo que los gerentes tendrán que dedicar a los procesos de cambio organizativo.

Manteniendo la flexibilidad sin perder el enfoque en los resultados

En la práctica, los donantes están dando marcha atrás a su tradicional gestión del apoyo, por ejemplo, enfocándose más en los marcos de resultados acordados conjuntamente, que en los procesos detallados para producir esos resultados. Dicho cambio ha ido acompañado de la exigencia de indicadores más relacionados a resultados («outcomes») de «desarrollo amplio», que a «resultados estrechos» de la CT, todo esto está contenido en la Agenda para la Gestión de Resultados de Desarrollo, que forma parte de la Declaración de París.

En relación al apoyo de la CT, particularmente para el DC, se recomienda un enfoque equilibrado donde los resultados (y consecuentemente, las actividades y los insumos) puedan ser modificados o especificados en el camino, y donde los indicadores no queden grabados en las piedras. Existen cuatro razones para ello:

1. Los procesos de DC exitosos no son lineales y no siguen un plan detallado. Son procesos dinámicos que se caracterizan por una constante negociación y planificación estratégica. Cuanto más compleja sea la situación, menos probable será que funcione el enfoque de planificación lineal (y la mayoría de las situaciones son complejas).
2. A menudo, hay un desfase de tiempo considerable entre la fase de diseño y la implementación propiamente dicha. Es probable que cambien las condiciones y las necesidades. El apoyo debe ser lo más flexible posible para adaptarse a los cambios.
3. En los procesos de DC la fase de diseño, por definición, se lleva a cabo en un momento en el que la información todavía es limitada. Solamente a través de la implementación crece el conocimiento y con ella la posibilidad de especificar.
4. Las modificaciones, por pequeñas que sean, requieren sin embargo una revisión formal de los documentos y de los acuerdos, y pueden excesivamente retrasar la implementación.

Sin embargo, aún si los procesos de DC no pueden hacer predicciones precisas de lo que va a ocurrir, el nivel de especificidad al inicio debe ser suficiente para:

- transmitir una imagen clara de la lógica de los medios y fines del programa;
- estimar costos y rangos aproximados tanto de los insumos del socio como de los insumos suministrados por el donante;
- reclutar recursos externos (p. ej. hermanamientos, instituciones de capacitación, o consultores);
- hacer una valoración integral de la factibilidad y de la aprobación del apoyo al programa del socio.

Cuadro 22: Insumos del socio – Responsabilidad del socio

La CT no puede funcionar si no hay nadie con quien hablar y con quien trabajar, si no hay información disponible, instalaciones de apoyo, ninguna administración o ningún interés en utilizar la CT. Es responsabilidad del socio asegurar que la CT pueda trabajar.

No obstante, las condiciones para el desempeño de la CT usualmente no están dadas porque, para empezar, el socio no ha pedido ese apoyo.

Por tanto, es responsabilidad del personal de la CE asegurar que quede claro qué es lo que tiene que proveer el socio y que el socio manifieste un compromiso claro con la provisión de esos insumos.



Vínculo con los procedimientos: información requerida para decidir sobre el acuerdo de financiamiento y nivel de flexibilidad → véase la sección 2.2 del anexo 6.

Lo que se debe y no se debe hacer en un diálogo sobre un posible apoyo de CT y su diseño

Un buen diálogo sobre el diseño del apoyo de CT comienza por centrarse en cualquier cosa menos en el apoyo de la CT. No empiece preguntando qué puede hacer la CE o los expertos financiados por la CE por las organizaciones y por el sector:

- ➔ pregunte sobre aquellos productos que el sector o la organización deberían proveer y sí quieren proveer y no pueden ahora (según la organización, su personal, sus clientes y otros interesados);
- ➔ ahora pregunte qué quiere hacer el sector o la organización para fortalecer su capacidad para proveer esos servicios.

No se apresure a hacer sugerencias sobre el apoyo de la CT en esta etapa, sino que:

- ➔ ayude al socio a aclarar el amplio conjunto de actividades requeridas para producir un cambio y desarrollar capacidades;
- ➔ evalúe si las actividades son factibles y si conducirán a resultados.

No proponga todavía el apoyo de la CE, sino que:

- ➔ pregunte de qué recursos dispone el socio para conducir el proceso;
- ➔ si estos recursos no son suficientes, pregunte cómo los donantes podrían ayudar (no sólo la CE);
- ➔ identifique cómo podría la CE contribuir a apoyar el cambio deseado.

4.2 Fortalecer el enfoque orientado a resultados en el apoyo al DC

Las evaluaciones de CT para el DC con frecuencia concluyen con que el diseño de los programas estaba muy enfocado hacia lo que la CT debía hacer, sin explicar adecuadamente los productos más amplios y la capacidad que se debía lograr. De esa forma, se proveía un experto para brindar capacitación o asesorar con el propósito de que el personal del país socio estuviera mejor capacitado e informado. A partir de allí se hacían presunciones sobre cómo el personal aplicaría sus habilidades para incrementar la capacidad institucional y mejorar el desempeño de la organización, sin realmente integrar este tema tan crítico en el diseño del programa.

Ya no es suficiente especificar lo que el entrenador hará, porque por sí sólo no puede garantizar que los alumnos realmente aplicarán sus habilidades en su trabajo. Hay otros factores críticos. Por ejemplo, si los sistemas e incentivos no conducen a la aplicación de habilidades, el entrenamiento no logrará mejorar el desempeño, porque la capacidad individual no se traduce en capacidad organizativa.

A fin de abordar el problema del enfoque limitado, se necesita una «cadena de resultados» extendida que vincule claramente el suministro de insumos/actividades del socio y de la CT con los productos, resultados e impactos más amplios. (Si el DC no es el propósito primordial del apoyo de la CT, puede que no haya un nivel de resultados de capacidad distintivo, y por tanto, sólo habrá cinco eslabones en la cadena).

Cuadro 23: Cadena de resultados extendida desde impacto sostenible hasta insumos del socio y de la CT

Para lograr resultados sostenibles, se requiere una cadena lógica centrada en el socio y con seis eslabones:

- 1. Impacto** (p. ej. los efectos factibles sociales más amplios que se desean)
- 2. Resultados** («outcomes») (p. ej. satisfaciendo las necesidades y demandas de los ciudadanos/clientes)
- 3. Productos** («outputs») (p. ej. mejores productos/servicios provistos por la organización)
- 4. Capacidad** — resultado de procesos DC (p. ej. personal utilizando nuevas habilidades y procedimientos)
- 5. Actividades/procesos** de DC (p. ej. entrenamiento y práctica, desarrollo de procedimientos, etc.)
- 6. Insumos** (p. ej. personal, AT, equipo, insumos/presupuesto operativo, apoyo administrativo)

Los gráficos 4 y 5 ilustran y ejemplifican la lógica extendida que debe ser aplicada.

Gráfico 4: Diseño de apoyo de CT motivada por Resultados

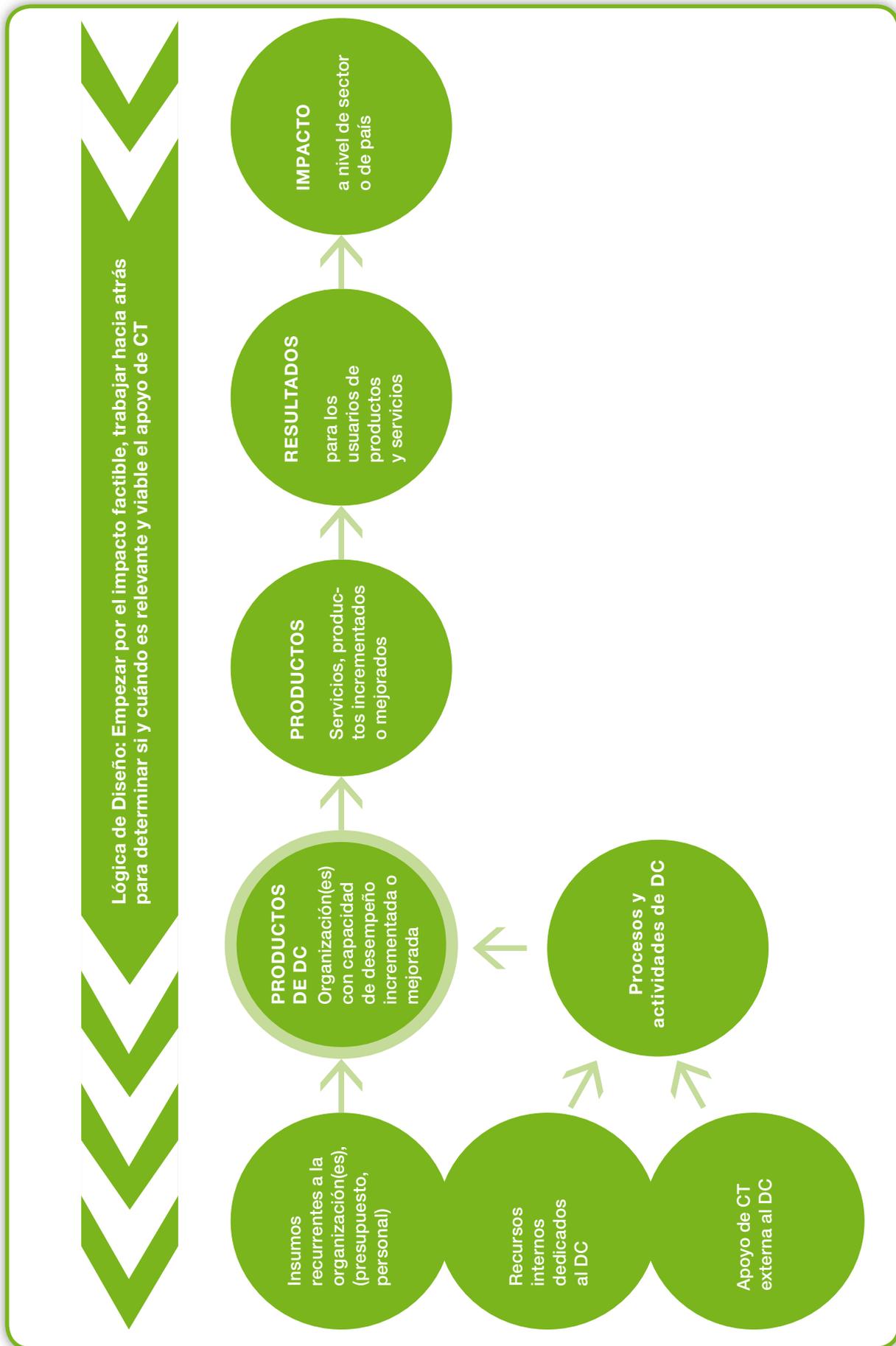
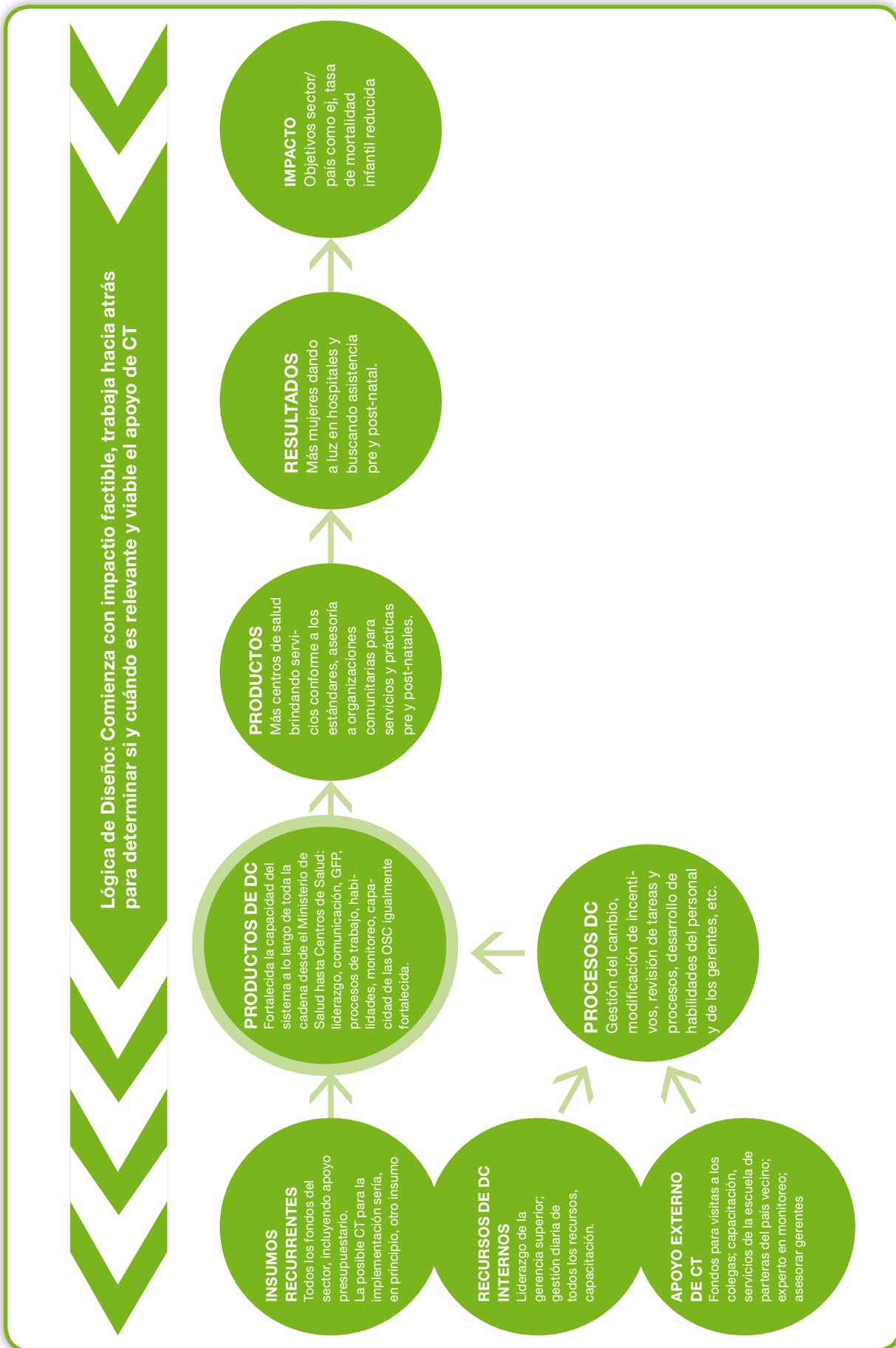


Gráfico 5: Diseño de apoyo de CT motivada por Resultados – Ejemplo sector Salud



4.3 Obtener los insumos adecuados

Los expertos y consultores internacionales de corto y largo plazo con frecuencia son una opción pre-determinada para el apoyo de la CT. Esto puede reflejar una preocupación real, aunque limitada, por la implementación del apoyo de la CE, pero también puede reflejar hábitos arraigados. Por tanto, piense antes en otras opciones.

Cooperación Sur-Sur

La Agenda para la Acción de Accra subrayó el compromiso de los donantes de promover el suministro de cooperación técnica mediante recursos locales y regionales, incluyendo la cooperación Sur-Sur. En muchos casos, esto puede tener ventajas particulares no sólo en términos de coste sino también de afinidades culturales, habilidad con el idioma y legitimidad de los homólogos. La cooperación Sur-Sur puede incluir hermanamientos e intercambio de personal o el establecimiento de plataformas regionales de intercambio y aprendizaje.

¿Asesores de corto o largo plazo?

Desde hace unos años, ha sido muy común que muchas agencias de desarrollo prefieran AT de corto plazo (muchas veces recurrente) en vez de AT de largo plazo con contratos multianuales. Esto se corresponde muy bien con la forma en que funciona el mercado de consultores en DC en los países desarrollados: es **muy** raro que un consultor en gerencia sea invitado a trabajar tiempo completo por varios años con un puesto permanente, en la oficina del cliente.

El argumento para el corto plazo es también que los asesores de largo plazo, simplemente por el hecho de estar allí todos los días, tienden a llenar los vacíos que hay en las distintas tareas y funciones. Los procesos de DC normalmente varían en la «intensidad del contacto» entre los consultores y la organización. Pocas organizaciones se beneficiarían de estar en un «modo de cambio» constante porque el cambio y el DC también crean incertidumbre y ansiedad. Esto podría hacer la AT de largo plazo menos eficiente.

Dicho esto, no parece haber una evaluación sistemática que pretenda valorar los méritos relativos de la AT de corto plazo frente a la AT de largo plazo, por lo que deberá aplicarse el sentido común.

Cuadro 24: Traslados temporales de personal a nivel internacional entre los Estados miembros del SADC y la Secretaría del SADC



El apoyo de la CE para la implementación del Protocolo del SADC en Finanzas e Inversión es un programa de desarrollo de capacidades para los Estados miembros del SADC y la Secretaría del SADC con una clara orientación a resultados. El programa tiene por objetivo ayudar al SADC a implementar su propio Protocolo de Finanzas e Inversión, que es un convenio regional que necesita convertirse en legislación local en todos los Países miembros del SADC.

Una característica clave del programa es el intercambio y el aprendizaje entre homólogos: personal de un Estado miembro del SADC es asignado temporalmente a otro Estado miembro y a la Secretaría durante el período del programa.

El programa es propiedad y está administrado por SADC y recibe apoyo de varios donantes (CE y Estados miembros de la UE así como otras organizaciones). La asistencia técnica a corto y largo plazo provee insumos para expertos y asesores. Toda la AT es reclutada por SADC y es usualmente de la región. La AT rinde cuentas a la Secretaría del SADC.

Cuadro 25: ¿Qué tipo de procesos e insumos deben ser considerados?

Mecanismos de pares o intercambio de personal por homólogos: traer colegas de otras organizaciones del país o de la región, y enviar al personal a otras organizaciones para intercambios de corto y largo plazo.

Viajes de estudio: los viajes de estudio corren el riesgo de convertirse en viajes turísticos, pero si se organizan profesionalmente e incluyen un informe de las tareas de los participantes, pueden ser muy útiles y permitir que una organización adquiera conocimientos.

Adquisición de conocimientos por parte del personal del país socio: se pueden asignar tareas de investigación prioritarias al personal del país socio por períodos más cortos en aquellos temas importantes para la organización. Las universidades pueden apoyar y ayudar.

Trabajos en red para beneficios mutuos: la participación en redes profesionales o institucionales a nivel nacional, regional o internacional, donde todos participan en igualdad de condiciones, puede facilitar la adquisición de conocimientos.

Pilotaje de nuevos métodos: contratar OSC/ONGs, grupos de reflexión, o compañías privadas para llevar a cabo experimentos a pequeña escala con nuevos enfoques en la prestación de servicios, involucramiento de clientes, comunicación, etc.

Subcontratar la capacitación a instituciones de capacitación o al sector privado: la tercerización de la capacitación en TI o el desarrollo de liderazgos, por ejemplo, como alternativa a consultores individuales «internos» puede, en algunos casos, mejorar la calidad, reducir el precio y asegurar la sostenibilidad.

Acuerdos de apoyo entre pares: se puede convenir apoyo entre pares con instituciones relevantes en el Norte o en el Sur. Algunos países con una capacidad relativamente buena pueden querer tener acceso a diferentes métodos de operación europeos específicos.

Ayudar a obtener un enfoque sistemático de la capacitación y los talleres: en países altamente dependientes de la cooperación, la participación en talleres puede ser vista como una alternativa decente al trabajo. Con frecuencia, ofertas fragmentadas y descoordinadas de los donantes son la causa de esta situación.

Servicios de consultoría y asesoría recurrentes o de corto plazo de proveedores locales y regionales: utilizar recursos locales disponibles, p. ej., las universidades, los grupos de reflexión y las consultorías, pueden promover un mercado local de consultores de valor permanente.

Servicios de consultoría y asesoría recurrentes o de corto plazo de consultores internacionales: si hay una demanda efectiva y las competencias no se pueden adquirir en otra parte, entonces la AT internacional puede que cada euro que cueste valga la pena.



Vínculo con los procedimientos: Las distintas formas contractuales permiten buscar diferentes opciones: estimaciones de programa (operaciones descentralizadas directas), contratos de servicio y donaciones → véase la sección 1.3 de anexo 6.

4.4 Preparación de Términos de Referencia y documentos de licitación

Los socios deben preparar los Términos de Referencia y los documentos de licitación de su programa. El trabajo del personal de la CE es facilitar ese proceso de manera que se mantenga la calidad y la apropiación por parte del socio, tal como se discute en la sección siguiente.

Preparar buenos Términos de Referencia (TdR) y documentos de licitación toma una considerable cantidad de tiempo, esfuerzo y experticia. Por tanto, puede sugerirse al socio solicitar CT preparatoria para que primero ayude a los interesados a proponer un programa «aprobable», y luego ayudarlos a hacer la propuesta operativa a través de documentos de licitación y TOR. Esto puede incluso acortar el largo intervalo entre el acuerdo sobre la propuesta de diseño y el verdadero inicio del apoyo.

Si los documentos de licitación y los TdR no han sido preparados por el socio, de todas maneras el socio debe endosarlos formalmente. No obstante, esto no es suficiente para indicar demanda y apropiación. La tabla siguiente detalla lo que básicamente debe y no debe hacer el personal de la CE que pretenda un enfoque más participativo.

Cuadro 26: Términos de Referencia – Lo que debe y no debe hacer el personal de la CE



Básico:

- ➔ Preparar buenos TdR es difícil. Asegúrese que el proceso de preparación de los TdR está bien pensado.
- ➔ Comprenda que requiere una considerable experiencia práctica y comprensión del campo profesional en cuestión para poder hacer buenos TdR y /o documentos de licitación. Esto aplica también al campo profesional de DC.
- ➔ Recuerde que los TdR, igual que cualquier descripción de funciones, están hechos básicamente para conseguir la persona(s) más adecuada para asistir. Raramente resultan útiles en el trabajo diario y no son armas constructivas en conflictos donde se disputa quién hace qué.

Proceso:

- ➔ No redacte los TdR usted solo para luego enviarlos al socio para comentarios.
- ➔ Tampoco, en nombre de la apropiación, sugiera que los redacte algún miembro del personal del socio si esa persona no tiene experiencia previa en esa tarea. Ser requerido para redactar algo que no va a servir y por tanto al final va a ser rechazado puede percibirse como algo humillante y embarazoso.
- ➔ Si no se dispone de la experiencia/capacidad necesaria para hacer unos TdR suficientemente buenos, discuta cómo puede ayudar la CT preparatoria asistiendo al personal del socio a través del proceso de preparación.
- ➔ En situaciones de menor exigencia, si se tienen que redactar unos TdR rápidamente y se considera apropiado tomar la iniciativa, comience con una reunión con el socio y con un papel en blanco. Póngase de acuerdo en la estructura, objetivos claves, etc., y después en quien redactará un primer borrador para comentarios.
- ➔ Asegúrese que el socio designado y/o el gestor del proyecto aprueben explícitamente los TdR más allá de la firma formal. Revísenlos juntos, no importa cómo haya sido el proceso de preparación. Obtener un aval formal no es suficiente.

Contenido:

- ➔ Especifique con precisión a quién le debe informar la CT y de quién va a recibir instrucciones.
- ➔ Especifique los resultados más amplios que la CT y el socio son responsables de lograr. Deje muy claro si el objetivo es brindar apoyo al DC o a la implementación.
- ➔ Especifique las principales actividades que se espera que lleve a cabo la CT, y cuáles son los productos a entregar.
- ➔ Especifique que se llevaran a cabo regularmente valoraciones del desempeño, incluyendo valoraciones mutuas, cuando sea relevante y haya sido previamente acordado, sobre la efectividad de la relación socio-CT (ver anexo 5 para un posible formato).
- ➔ Mantenga la flexibilidad permitiendo y obligando a la gerencia del programa/proyecto y a la CT a adaptarse a las necesidades, oportunidades, habilidades y competencias del personal.
- ➔ Evite crear TdR que supongan que puede obtener personal de CT con competencias excepcionales: Es probable que no lo encuentre.
- ➔ Incluya referencias específicas a consideraciones sobre sostenibilidad y la estrategia de reducción progresiva/salida de la CT. Pregúntele a los potenciales proveedores de CT cómo abordarían esos aspectos.



Vínculo con los procedimientos: es necesario considerar varias competencias interpersonales (“soft skills”) al preparar el dossier para una licitación (habilidad para comunicarse, sensibilidad cultural, etc. ➔ véase la sección 4.1 de anexo 6.

Cómo basarse en procesos liderados por los socios si los mismos terminan en un mal diseño o en demandas de apoyo que son inaceptables para la CE.

Una propuesta de proyecto o un conjunto de TdR pueden ser técnicamente poco satisfactorios pero, ¿qué hacer si el socio se ha apropiado de ellos con mucha firmeza? Hay aquí dos aspectos que deben separarse: ¿la preocupación es por una cuestión de la **calidad técnica** de la propuesta escrita (p. ej. argumentos muy poco convincentes, conjunto de actividades incompleto, objetivos redactados en términos muy generales) o es una cuestión de **estar en desacuerdo** con el contenido sustancial? En el primer caso, «**la perfección no apropiada**» probablemente no conduzca a nada, mientras que «**la imperfección apropiada**» probablemente conduzca al menos a alguna parte en la dirección correcta creando la oportunidad para ajustar, completar, etc., mediante trabajo posterior. Los documentos muy pulidos, demasiado perfectos, con un estándar que obviamente no corresponde a lo que normalmente produciría la organización, probablemente no serán apropiados.

Si existe un desacuerdo sustancial sobre el contenido —los socios argumentan que la capacidad se incrementará con ordenadores y fondos operacionales, mientras que los donantes piensan que se requiere una reorganización y mejorar el liderazgo— entonces el argumento que los socios se hayan apropiado de una posición no debe ser una razón para aceptar esa posición como base para otorgar financiamiento. La CE simplemente no financia propuestas de apoyo al DC que, en base a una valoración seria, probablemente no alcance los resultados esperados. Y a la inversa, —e igual de importante— la CE no debe presionar la aceptación de una posición de la que el socio no se apropiará.

Poniendo la distancia entre las dos posiciones sucintamente: los donantes tienen que ser capaces de **avalar** propuestas, pero los socios tienen que ser capaces de **acogerla**. Si ningún proceso de negociación puede conducir a que las partes hagan eso genuinamente, entonces la CE no debería continuar tras ese programa.

4.5 Reclutamiento de la CT

Cuando la CE recluta CT es de capital importancia que se involucre a los socios. Se debe asegurar una total transparencia del proceso (incluyendo el costo de la CT) y la mayor participación del socio en tanto que los procedimientos lo permitan. Los socios deben involucrarse en la selección y en las entrevistas de los candidatos a posiciones de asesoría claves, incluyendo tele/vídeo conferencias cuando sea apropiado, y también cuando la CT sea adquirida mediante procedimientos centralizados.

El personal de AT/CT nunca debe ser seleccionado sin la debida verificación de su anterior desempeño a través de las referencias que ha brindado.

Para la adquisición y contratación de CT para operaciones complejas, se puede necesitar apoyo especializado. **Identificar y movilizar recursos de CT apropiados toma tiempo y esfuerzo, incluyendo la búsqueda de fuentes de aprovisionamiento de CT menos convencionales, tales como los hermanamientos con organizaciones de la región o de otra parte.** Finalmente, formalizar acuerdos de cooperación puede requerir un esfuerzo más extenso. El apoyo a ese trabajo puede ser parte del paquete de apoyo de CT preparatoria.

Cuadro 27: Obtener insumos de CT de buena calidad toma tiempo

Puede tomar meses preparar buenos TdR, licitar, contratar y luego movilizar personal de CT de largo plazo. Solicitar insumos de CT con sólo uno o dos meses de anticipación probablemente no resulte en un alto porcentaje de respuestas de consultores altamente especializados y experimentados (y por tanto ocupados). ¡Planifique con tiempo!



El cuadro 28 siguiente provee algunas pistas para seleccionar los asesores y expertos más adecuados.

Cuadro 28: Buenas prácticas para seleccionar el asesor o experto adecuado

Es bien sabido que algunos asesores o expertos son capaces de brindar apoyo excepcional en situaciones difíciles, mientras que otros tienen un pobre desempeño aún en condiciones favorables. También es bien sabido que los currículos vitae pueden ocultar tanto como lo que revelan. Las siguientes pistas han demostrado ser útiles por ir más allá y por debajo de los currículos:

- ➔ **Verifique las referencias de los candidatos.** Los que hacen la selección deben hablar personalmente con un mínimo de dos clientes anteriores (p. ej. socios para quienes haya trabajado el experto, y/o personal de los donantes que haya interactuado con él/ella).
- ➔ **Cuanto mayor sea el apoyo al DC que brindará el asesor, más importante serán sus habilidades interpersonales («soft skills»).** Un rol de experto asesor bien definido y limitado no necesariamente exige grandes habilidades en la comunicación. Pero cuanto más sea el DC el propósito de la CT, más importante será que el asesor pueda comunicarse, tenga empatía y pueda desempeñar un rol facilitador.
- ➔ **Conduzca entrevistas telefónicas o cara a cara, incluyendo video/tele conferencias:** conduzca entrevistas con consultores potenciales a fin de hacer una verificación cruzada en sus áreas de competencia, valorar su adaptabilidad, su capacidad de comprender lo que se requiere para la misión, y sus habilidades en la comunicación.
- ➔ **Defina los roles y enfoques de las entrevistas de antemano:** las entrevistas mal preparadas incrementan el riesgo de una mala selección. Todos los que conduzcan una entrevista deben estar bien preparados y comprender sus respectivos roles durante el proceso de la entrevista. Una lista de verificación conteniendo las mismas preguntas claves para todos los candidatos, puede resultar útil, así como un sistema de calificación a ser aplicado por cada miembro del panel de entrevistadores. En algunos casos, resulta útil realizar un examen práctico de las habilidades del aspirante, tal como pedirle que analice y responda a un problema específico, incluyendo el presentar una respuesta por escrito (p. ej. si la habilidad de escribir técnicamente es importante).
- ➔ **Busque asistencia profesional:** seleccionar y entrevistar para posiciones complejas y exigentes puede requerir la asistencia profesional de empresas de reclutamiento o de expertos. Cuando se adquiere CT para servicios de ingeniería, por ejemplo, se requiere involucrar a expertos de alto nivel en los campos técnicos relevantes, que puedan evaluar la calificación técnica de los asesores y la capacidad de brindar apoyo de la compañía.



Vínculo con los procedimientos: cómo adjudicar un contrato ➔ véase el capítulo 4 del anexo 6.

4.6 Criterios de Calidad — Diseño del apoyo de CT orientado a resultados

Los puntos planteados en esta sección pueden resumirse con los siguientes criterios de calidad que formarán parte de la Matriz de Control de la Calidad en el capítulo 6. Estos criterios deben abordarse desde el inicio de la fase de identificación y enfocarse en ellos durante la formulación. Deben ser supervisados durante la implementación.



Cuadro 29: Criterios de Calidad para la fase de formulación

1. Demanda, apropiación adecuada y capacidad de los socios	1.1. Las partes interesadas claves han expresado de forma convincente su compromiso y demanda de apoyo el cual es proporcional al tamaño del proyecto. Para el apoyo al DC, el compromiso de los socios es conforme al alcance del cambio esperado.
	1.2. Los socios han participado activamente en el diseño del Apoyo de CT, más allá de avalar formalmente las propuestas.
2. Adecuada al contexto y a la capacidad existente	2.1. No hay restricciones críticas en el contexto que pudieran impedir el logro del objetivo del programa apoyado por la CT.
	2.2. La capacidad existente ha sido valorada, confirmando que el apoyo de la CT es adecuado en base a la capacidad de absorción y a los objetivos del DC.
	2.3. Programas y tipos de apoyo de CT similares han sido exitosos en el contexto actual.
3. El apoyo ha sido armonizado y se ha considerado la sostenibilidad de los beneficios	3.1. El apoyo de la CT de otros donantes en el sector ha sido mapeado, y otros donantes importantes han sido/son consultados sobre el posible apoyo de CT próximo a llegar.
	3.2. Las opciones de sinergias y de armonización han sido exploradas, y cuando ha sido relevante, procuradas activamente con los socios y otros donantes.
	3.3. Las propuestas de apoyo de CT independiente han sido claramente justificadas, y se han elaborado estrategias para futuras armonizaciones y sostenibilidad de los beneficios
4. Vínculos con los productos y resultados esperados	4.1. Los productos y/o resultados están definidos/monitoreados a nivel de la prestación de servicios real, regulación o inversiones en uso, más allá de los productos inmediatos a ser entregados por la CT (“deliverables”).
	4.2. Los insumos de los socios han sido especificados y son suficientes para indicar que la apropiación es lo suficientemente fuerte para alcanzar y mantener los resultados deseados.
	4.3. Los roles ejecutivos de los socios y los roles de la CT están especificados/ cumplidos. Si los socios desempeñan un rol limitado o ningún rol, ha sido justificado por separado.
	4.4. Han sido consideradas/utilizadas formas innovadoras de apoyo de CT; el tamaño e intensidad de los insumos de CT son apropiados para la capacidad del socio de dirigir, administrar y absorber el apoyo.
5. Los arreglos de implementación del programa son apropiados	5.1. Los arreglos de implementación del programa están diseñados y efectivamente basados en los resultados a obtener, teniendo en cuenta su dependencia de los insumos de otras organizaciones.
	5.2. La autonomía de gestión de los arreglos de implementación del programa da una autoridad adecuada sobre los recursos del programa dado el objetivo del programa.
	5.3. Los socios lideran el programa adecuadamente y hay rendición de cuentas por parte de los actores locales.

ARREGLOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

Este capítulo explica:

- los compromisos de la CE en relación a las UGPs paralelas y los problemas subyacentes a esos arreglos;
- el cambio de UIPs paralelas impulsadas por los donantes hacia arreglos de implementación del programa apropiados por el socio y la necesidad de un cambio de perspectiva gerencial;
- cómo asegurar que el diseño de una estructura de implementación de programa apropiada esté determinada por el alcance y los resultados del programa deseados;
- la necesidad de valorar parámetros organizativos y de gestión al definir los roles del personal de la CT en la implementación de programas;
- los criterios de calidad vinculados a los arreglos de implementación de programas.

5.1 El compromiso de reducir las UGPs paralelas

Los firmantes de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda se comprometieron a reducir el «stock» de UIPs paralelas tal como se indica en el cuadro siguiente.

Cuadro 30: La Declaración de París y las UIPs

El indicador 6 de la Declaración de París llama a los socios del desarrollo a «reducir en dos tercios el “stock” de UIPs» paralelas para 2010 y por tanto ayudar a fortalecer las instituciones y los procedimientos nacionales.

La OCDE/CAD define una UIP como paralela cuando ha sido creada por un donante y opera fuera de las estructuras institucionales y administrativas existentes en el país a requerimiento de un donante. En la práctica, existe un **continuum** entre UIPs paralelas e integradas. Los criterios expuestos abajo han sido diseñados para ayudar a los donantes y a las autoridades asociadas a trazar una línea dentro de ese **continuum** e identificar a las UIPs paralelas con mayor certeza.

Los donantes han sido invitados a revisar todas sus actividades de desarrollo con miras a determinar cuántas UIPs son paralelas. Se dice que una UIP es paralela cuando se responde **sí a tres o más** de las cuatro preguntas siguientes (cualquier cosa menos cuenta como integrada):

1. ¿Las UIPs rinden cuentas ante las agencias/donantes externos que las financian en vez de hacerlo ante las agencias de implementación del país (ministerios, departamentos, agencias, etc.)? (S/N)
2. ¿Los Términos de Referencia del personal internacional designado están determinados por los donantes (en vez de por la agencia de implementación del país)? (S/N)
3. ¿La mayoría del personal profesional es designado por el donante (en vez de por la agencia de implementación del país)? (S/N)
4. ¿La estructura salarial del personal nacional (incluyendo prestaciones) es más alta que la del personal del servicio civil? (S/N)

Tal como se expresa en la estrategia de CT y UGPs, la ambición de la CE es mayor que la que se expresa arriba. La visión de la CE es que el uso de UGPs paralelas sea reducido sustancialmente y remplazado gradualmente por arreglos de implementación de programas apropiados y administrados por los países socios e integrados en el contexto institucional local.

Partiendo de las preguntas del cuadro anterior, la meta es que los arreglos de implementación de programas tendrán tres o más de las siguientes características:

1. El programa es ante todo responsable ante las agencias de implementación del país.
2. Los Términos de Referencia para el personal internacional designado son determinados por las agencias de implementación del país y según sea relevante, avalados por los donantes que están apoyando.
3. La mayoría del personal profesional es designado por las agencias de implementación del país.
4. La estructura salarial del personal nacional es la misma que la del personal del servicio civil.

Los problemas con las UGPs paralelas se destacan en el siguiente cuadro. Las secciones siguientes detallan cómo abordar estos problemas y avanzar hacia las metas de la CE en esta área.

Cuadro 31: ¿Cuáles son los problemas subyacentes con las UGPs?

Las Unidades de Implementación de Proyectos son vistas como problemáticas cuando son paralelas, es decir, que operan fuera de las organizaciones y del marco de gestión/responsabilidad existentes en el país. Las UIPs paralelas son consideradas las causantes de:

- ➔ Fragmentación de esfuerzos, teniendo cada donante «su propia» UIP.
- ➔ Destrucción de capacidad cuando las UIPs sonsacan personal que tiene funciones de línea ofreciéndoles mejores condiciones, y de esa forma no sólo debilitan las funciones de línea sino que también desmotivan a los que quedan detrás.
- ➔ Ineficaces, porque a menudo están enfocadas hacia los insumos/actividades y no orientadas hacia el impacto.
- ➔ Insostenibles, porque la UIPs no son asequibles y se vienen abajo una vez terminado el proyecto.

Hay una capa de problemas enraizados más profundamente, que conducen a UIPs paralelas.

- ➔ Programas impulsados por los donantes sin una efectiva demanda del socio, los cuales son administrados por expertos contratados por los donantes y centrados únicamente en los insumos suministrados por el donante.
- ➔ Agendas ambiciosas den entrega rápida de resultados y desembolsos que no concuerdan con la capacidad existente y por tanto la eluden en vez de desarrollarla.
- ➔ UIPs definidas sin prestar atención a principios y cuestiones gerenciales y organizativas básicas, particularmente sin considerar lo que requiere la gestión del cambio.
- ➔ Procedimientos del donante que requieren una gestión paralela para las adquisiciones y la implementación.

El primer conjunto de problemas subyacentes (es decir, programas impulsados por el donante y agendas de rápido cumplimiento) ha sido abordado previamente en otras partes de la Guía. La parte siguiente se centra en aspectos gerenciales y organizativos. La modificación de los procedimientos de la CE relacionados a la implementación de proyectos es parte de la estrategia más amplia de la CE para la reforma de la CT y no se aborda aquí.

5.2 Hacia unos arreglos de implementación de programas apropiados por los socios

Recuerde que siempre que esta Guía utilice el término programa, se refiere al programa del país socio. Consistentemente, la CE y otros donantes apoyan los programas de sus socios, en vez de tener uno propio. Cualquier tipo de programa del socio necesita arreglos de implementación. Cómo se estructura y se administra un programa o proyecto es tan importante para su éxito como todas las demás partes del diseño. Esto es particularmente cierto en el caso de programas dirigidos al DC, pero también para cualquier otra intervención cuyo propósito sea hacer cambios duraderos.

Cuadro 32: ¡Céntrese en los arreglos de implementación de programas del socio!

El concepto UGP ha llegado a ser un arreglo del donante.

El concepto «arreglos de implementación de programas» se refiere de forma consistente, a la estructura del programa del país socio, y cubre tanto los recursos propios como cualquier otro apoyo externo.

Para señalar este cambio fundamental de perspectiva, se ha adoptado el término «arreglos de implementación de programas» con el fin de romper con el enfoque centrado en el donante que está implícito en el término UGP. Consistente con el énfasis en la apropiación como concepto práctico, **los arreglos de implementación de programa incluyen gestión, rendición de cuentas, estructura administrativa y organizativa del programa del socio, incluyendo todos los recursos necesarios para su exitosa implementación.** Consecuentemente, el diseño de los arreglos de implementación de un programa lo debe decidir el socio dejando un rol de facilitador para el personal de la CE y de otros donantes como socios útiles de un diálogo que al final también puede avalar esos arreglos de implementación eficaces y apropiados para el apoyo de CT provista en el programa del socio.

A lo largo de la última década resulta cada vez más claro que en programas/proyectos dirigidos al cambio de conductas y capacidades, también se debe prestar cuidadosa atención a la **gestión del cambio** y por tanto trabajar en arreglos de implementación que faciliten el desempeño de la función de la gestión del cambio. Esto requiere la búsqueda de respuestas al siguiente tipo de preguntas:

- ➔ ¿Cómo puede garantizar una estructura gerencial donde el cambio y el DC sean incluidos y se mantengan en la agenda política de los participantes más relevantes a nivel local?
- ➔ ¿Cómo se puede lograr una estructura que incluya aquellos que puedan ser agentes de cambio y promotores, acumulen apoyo y aborden las resistencias?
- ➔ ¿Cómo «vender» el cambio?
- ➔ ¿Cómo proveer los aspectos técnicos?
- ➔ ¿Cómo manejar y dirigir todos estos diferentes aspectos?

Los actores externos, incluyendo la AT, no pueden desempeñar eficazmente varias de estas funciones. Por tanto, el método básico para protegerse de las UGPs paralelas es centrarse en el programa del país socio y en las funciones detalladas de gestión del cambio que se deben realizar. El proceso de diseño debe especificar cómo va a operar el programa bajo estos parámetros, es decir, cómo se van a organizar todos los insumos. Los arreglos de implementación del programa captan esta perspectiva holística que rompe con la perspectiva tradicional de las UGPs, la cual de hecho se centraba en proyectos impulsados y administrados por el donante.

Cuadro 33: Apoyo a la Agenda de Integración Regional de COMESA



El propósito del programa es asistir a COMESA y a los Países del África Oriental a implementar su Agenda de Integración Regional, incluyendo la implementación de la unión aduanera y el establecimiento de un mercado común. Este apoyo de la CE es el primero de este tipo (2005) con una organización regional ejecutando un Acuerdo de Contribución a través de sus propios sistemas financieros y de contratación.

Esto es un ejemplo de apoyo de CT impulsada por la demanda, con objetivos de DC vinculados a un producto claramente definido (implementar la integración regional) y plenamente integrado en el marco institucional de COMESA.

Los arreglos de implementación del programa son los de COMESA: la responsabilidad total de la implementación descansa en la Secretaría General de COMESA. El presupuesto del programa está separado del presupuesto operativo de COMESA pero la implementación de las actividades está plenamente integrada en las operaciones cotidianas de COMESA. La mayoría del personal ha sido reclutado a nivel regional por COMESA, mediante su propio sistema de reclutamiento y son remunerados conforme a la escala salarial de COMESA. Los salarios del personal son pagados por el proyecto, pero las licitaciones y los desembolsos se hacen a través de la Dirección Financiera de COMESA. El personal del proyecto rinde cuentas a la Secretaría General de COMESA.



Vínculo con los procedimientos: un Acuerdo de Contribución (como en el ejemplo del cuadro 33) o una estimación de programa permite integrar el acuerdo de implementación del programa en la organización del socio ➔ véase el caso práctico n° 1 del anexo 6.

5.3 Lograr que el propósito y los resultados determinen la estructura

El balance entre **autonomía e integración** es el parámetro clave a considerar cuando ayudamos a los socios a diseñar o valorar un acuerdo de implementación de programa. El diseño (con más o menos integración/autonomía) debería guiarse por el tipo de resultados que el programa más amplio apoyado por la CE pretende lograr:

- ➔ Se requiere un mayor nivel de **autonomía** y desvinculación del sector público cuando:
 - los resultados son altamente independientes de los insumos o recursos de otras organizaciones operando en el sistema del sector público;
 - no hay una demanda fuerte de DC o sostenibilidad.
- ➔ Se requiere un mayor nivel de **integración** con organizaciones del sector público cuando:
 - los resultados son altamente dependientes de los insumos o recursos de otras organizaciones del sector público;
 - el DC sostenible de las organizaciones centrales del sector público es altamente prioritario.

Es importante hacer una clara distinción entre «autonomía» — de lo que toda organización debe gozar hasta cierto punto para ser efectiva— y el concepto de UGP «paralelas» que indican una desvinculación de y posible duplicación de funciones en relación a la organización asociada. El siguiente cuadro presenta algunos ejemplos de los vínculos entre los resultados deseados y un posible balance entre autonomía y dependencia.

Cuadro 34: Tipos de programas y resultados e implicaciones para los acuerdos de implementación de programas

- **Reforma a fondo:** dependiendo de la naturaleza de la reforma, el aislamiento inicial de una unidad puede ser necesario mientras se está elaborando la estrategia de la reforma, para protegerla de las interferencias de organizaciones que puedan salir perdiendo en el proceso de reforma. Sin embargo, será necesario crear vínculos fuertes con aquellas que son pro-reformas.
- **Procesos de reforma descendentes («downstream») y desarrollo de capacidad sostenible:** la habilidad de trabajar de manera estrecha y positivamente con el personal y los gerentes, y mantener la reforma/DC en la agenda, en muchos casos, va a requerir una plena integración de las unidades de DC/reforma.
- **Implementación de proyectos de inversión con la subsiguiente transferencia al sector público (modelo BOT, «Construir, Operar, Transferir»):** en escenarios donde haya una capacidad local relativamente fuerte, la «fase de construcción» puede ser relativamente autónoma dado que el personal local será capaz de tomar el mando después. En escenarios con capacidad más débil, el proceso de transferencia requiere que la CT sea capaz de pasar del modo de «implementación», al modo DC.
- **Implementación de programas o proyectos de inversión en los que el gobierno va a subcontratar las funciones operativas en el futuro:** unidades de implementación con un nivel de autonomía relativamente alto y que estén protegidas contra problemas sistémicos del sector público puede ser el arreglo de implementación de programa más apropiado.
- **Resultados que pueden ser producidos por un equipo pequeño y con mucho poder:** muchas de las llamadas reformas de primera generación (p. ej. gestión de política fiscal y monetaria) demandan un equipo pequeño y autónomo con canales de comunicación abiertos a los más altos niveles gerenciales o de hacedores de política.
- **Resultados que pueden producirse a una escala muy amplia con muy poca interacción con otros procesos:** por ejemplo, una gran autonomía puede trabajar bien en un programa de almuerzos escolares o un sistema de bonos que le permita a los granjeros pobres adquirir fertilizantes.
- **Resultados a escala muy amplia que demandan insumos de muchas otras instituciones del sector público:** será necesario un alto nivel de integración para asegurar cooperación y sostenibilidad, p. ej. calidad de la educación que demanda que varios subsistemas educacionales «coincidan» en cada clase.



5.4 Parámetros organizativos y de gobernabilidad

No existe una respuesta correcta *a priori* cuando se discute el diseño de una estructura de programa adecuada. No obstante, hay cinco parámetros básicos que deben ser considerados, tal como se presentan brevemente en el cuadro siguiente.

Cuadro 35: Cinco parámetros a considerar

1. **Gobernabilidad y rendición de cuentas:** ¿quién debe supervisar y administrar el programa y a quién se debe rendir cuentas dentro del sistema del país?
2. **Estructura de gestión:** ¿quién desempeñará las funciones de gestión cotidianas y qué autoridad tendrá sobre las decisiones en el manejo de los recursos?
3. **Autonomía logística:** ¿el programa requiere de sus propios vehículos, fotocopiadoras, servicios de limpieza o de atención, etc., o debe compartir recursos con otros?
4. **Relación entre los expertos de la AT, socios y la CE:** cuando no han sido contratados por el socio sino por la CE (u otro donante) ¿de quién reciben instrucciones los expertos y ante quién deben rendir cuentas?
5. **Roles de la CE y de los otros donantes en los arreglos de implementación del programa:** ¿deben desempeñar los donantes algún rol en la gestión del arreglo de implementación del programa? y si es así, ¿qué papel?



Gobernabilidad y rendición de cuentas

La autoridad de mayor nivel que administra un programa puede tener un mandato más fuerte o más débil en cuanto a:

- ➔ aprobar las modificaciones de los elementos del programa, resultados, actividades, presupuestos, insumos y marcos temporales;
- ➔ dar instrucciones *ad hoc* a la gerencia del programa;
- ➔ pedir cuentas a quienes implementan el programa.

La gobernanza del programa puede estar delegada en un solo ejecutivo (p. ej. un ministro), o a un grupo de participantes más amplio organizados en una Junta Directiva o un Comité de Dirección (o una combinación de ambos). Como regla general, cuanto más grande sea la Junta Directiva, menos claro será el mandato de liderazgo y autoridad. Si no hay una gobernanza centrada y centralizada, se corre el riesgo de que el programa ande «flotando» y que el compromiso para con él se debilite. Y a la vez, si se delega un liderazgo fuerte en una sola autoridad (p. ej. el Ministerio de Agricultura en un programa agrícola sectorial) existe un mayor riesgo que otros participantes claves (p. ej. autoridades de agua, crédito o transporte) se sientan desfavorecidos.

Cuadro 36: Apoyo a los Ordenadores Nacionales elementos a considerar

Las autoridades de cada país ACP nombran un Ordenador Nacional (**National Authorising Officer – NAO**) para que los represente en todas las actividades financiadas por la Comisión y el Banco Europeo de Inversiones. El NAO está a cargo tanto de las funciones políticas como técnicas, incluyendo programación, coordinación, gestión y monitoreo de la totalidad del programa de cooperación de la CE en el país, así como de los aspectos operacionales de la implementación de la ayuda de la CE y del diálogo con la sociedad civil. El NAO puede delegar la preparación e implementación de la ayuda de la CE a las entidades de servicio responsables (Ministerios o Agencias Públicas) dentro de la administración nacional – cuando exista la calidad de gestión financiera y la capacidad requerida – para incrementar la apropiación y responsabilidad de los socios. Por tanto, el “sistema NAO” por lo general abarca al NAO mismo (quien por lo general es un ministro), al NAO(s) adjunto, NAO(s) delegados, departamentos de línea involucrados en la implementación de la asistencia de la CE (que podría ser un NAO delegado) y con frecuencia una unidad de apoyo al NAO.

El anclaje institucional del sistema NAO debería ser consistente con el sistema global de gestión de los recursos públicos a fin de contribuir a una mejor coordinación de los donantes y asegurar las sinergias apropiadas con el proceso presupuestario nacional. Si bien depende mucho del contexto de cada país, el apoyo al NAO debería incluir una visión dinámica que permita la necesaria evolución hacia una mayor delegación de responsabilidades a los servicios públicos nacionales relevantes y una mayor construcción de capacidades en la gestión de los procesos de desarrollo.

En la práctica, la **Unidad de Apoyo al NAO** consiste en funcionarios públicos designados, personal contratado y asistencia técnica de largo plazo, principalmente especializada en procedimientos de la CE; dado los altos costos de la asistencia de la CE en términos financieros y de procedimientos contractuales, la discusión sobre estas unidades debería cubrir los criterios estándar del OECD/DAC para determinar su “integración” versus “paralelismo”:

- ➔ ¿Los términos de referencia del personal internacional designado a la Unidad de Apoyo al NAO han sido determinados únicamente por el NAO?
- ➔ ¿La mayoría del personal profesional de la Unidad de Apoyo al NAO ha sido designado por el NAO?
- ➔ ¿Hasta qué punto es responsable el personal de la Unidad de Apoyo al NAO de rendir cuentas únicamente a al NAO?
- ➔ ¿La estructura salarial del personal de la Unidad de Apoyo al NAO es más alta que la del personal del servicio civil? ¿El nivel salarial del personal nacional contratado es coherente con el nivel salarial de los funcionarios del servicio civil asignados a la Unidad (incluyendo posibles complementos salariales) mismo nivel de responsabilidades? ¿El nivel de los posibles complementos salariales otorgados a los funcionarios del servicio civil asignados a la Unidad se mantiene dentro de un umbral apropiado en comparación a los funcionarios de gobierno?
- ➔ ¿Se ha llevado a cabo una revisión(es) institucional y organizativa de las funciones y capacidades del NAO? ¿La estructura del NAO está organizada adecuadamente para desempeñar sus tareas y contribuir al desarrollo de capacidades? ¿La Unidad garantiza una buena relación con los departamentos en línea y otras agencias públicas relevantes? ¿Cuál es el nivel de sub-delegación en la preparación e implementación de los programas de la CE a los servicios públicos nacionales?

Cuadro 36: Apoyo a los Ordenadores Nacionales elementos a considerar

- ➔ ¿Cuáles son las principales modalidades de implementación de la asistencia de la CE? ¿El enfoque del trabajo de la Unidad de Apoyo al NAO se adapta a esas modalidades? ¿Se limita a la implementación de los procedimientos de la CE? ¿Existe la necesidad de desarrollar capacidades, tales como un mejor conocimiento de los requerimientos de valoraciones en casos donde se está brindando o donde se va a brindar apoyo presupuestario general/sectorial? ¿Hay espacio para el uso de procedimientos nacionales, para trabajar en mejorar el diseño y la aplicación de procedimientos nacionales?
- ➔ ¿El personal es adecuado y está bien capacitado para asegurar una puntual implementación del apoyo de la CE? ¿Cuáles son los criterios de reclutamiento?
- ➔ ¿La Unidad de Apoyo al NAO se va a involucrar en el apoyo al desarrollo de capacidades de coordinación/gestión de recursos/entidades nacionales? ¿Qué rol desempeña la unidad con respecto a la asistencia externa y a la coordinación de donantes?
- ➔ ¿Cuáles son los arreglos y las capacidades de supervisión de la Unidad?
- ➔ ¿Cuáles son los arreglos para la dotación de personal de la Unidad de Apoyo al NAO: cuál es la proporción de personal extranjero de largo plazo y el personal de servicio civil y otro personal nacional contratado? ¿Cuál es la estructura del personal de la Unidad? ¿Tiene la Unidad funcionarios de gobierno trasladados de departamentos de línea importantes que recibe asistencia de la CE? ¿Cuáles son las responsabilidades gerenciales de los funcionarios de departamentos de línea trasladados?
- ➔ ¿El personal extranjero está involucrado en la aplicación de los procedimientos de la CE, p. ej. en tareas operativas o (también) en transferencia de conocimiento al personal nacional? ¿El personal contratado está involucrado en la aplicación de los procedimientos de la CE, p. ej. en tareas operativas o (también) en transferencia de conocimiento al personal nacional?
- ➔ ¿La logística la provee el Ministerio anfitrión del NAO y su Unidad de Apoyo o la Delegación de la CE?

Se debe tener cuidado de no establecer mecanismos de administración que dupliquen o se solapen con mecanismos de coordinación existentes entre sectores u organizaciones.



Vínculo con los procedimientos: hasta qué punto puede basarse el diseño del apoyo de la CE en el sistema del socio ➔ véase la sección 1.2.1 del anexo 6.

Estructura de gestión y dotación de personal

Las operaciones cotidianas del programa del socio requieren una estructura de gestión funcional. Si los objetivos deseados exigen una estrecha integración, las funciones de gestión deben ser asumidas por el personal de la «organización propietaria». Es importante que el gerente del programa tenga las competencias y el nivel necesario dentro de la organización para que pueda desempeñar las funciones gerenciales. Es de suma importancia verificar el compromiso del/de los gerente(s) de cumplir con las tareas requeridas diariamente (en proporción al tiempo necesario).

Un programa puede estar plenamente integrado en los sistemas/estructuras existentes, organizado como unidad semipermanente, o ser apoyado por una fuerza de tarea interina cuyos miembros desempeñen funciones de implementación mientras atienden sus otras tareas «ordinarias». El personal del socio puede estar asignado a tiempo completo o parcial a la administración del programa. Tanto el traslado de tiempo completo durante un período como las asignaciones parciales tienen sus pros y sus contras. El personal transferido a tiempo completo puede ser aquél del que más fácilmente se puede prescindir, el personal asignado a tiempo parcial puede sentirse más vinculado a su organización (importante si el trabajo en red es parte de sus tareas) y puede tener dificultades para dedicar suficiente tiempo al programa. Normalmente, el personal de la CT no debería asumir roles gerenciales formales donde la sostenibilidad, apropiación y DC son importantes. La AT internacional, en particular, a menudo tiene la habilidad (y la explota) de eludir los niveles jerárquicos formales con lo cual se corre el riesgo de minar la autoridad de la gerencia del programa.

Autonomía logística o integración

En principio, un programa que está físicamente ubicado dentro de un ministerio puede ser tan paralelo como un programa instalado en un local alquilado al otro lado de la ciudad. Sin embargo, la ubicación física puede tener un efecto simbólico significativo, un programa que opera bajo condiciones mucho mejores que su «organización matriz» será percibido como privilegiado y seguramente como un proyecto impulsado por el donante. La plena integración en una organización de línea y la dependencia de los servicios generales existentes (p. ej. fotocopias, redes de computación, transporte mancomunado, capacidad de gestión de finanzas públicas, procedimientos para contratación y remuneración del personal) pueden retardar la implementación pero ayudan a garantizar la legitimidad y sostenibilidad de los pasos que se hayan dado. Una autonomía muy amplia (nivel de pagos, funciones de apoyo, transporte, etc.) puede erosionar la motivación de unidades vecinas que no tienen los mismos beneficios, y poner en peligro la sostenibilidad ya que pocos países pueden darse el lujo de otorgar ese estatus privilegiado de forma permanente.

Cuadro 37: ¿Proveer vehículos y ordenadores como parte del apoyo de CT?



El apoyo de CT a menudo incluye vehículos, ordenadores, fotocopiadoras, etc., así como expertos. En algunos casos, la aceptación de expertos puede parecer más vinculada a los beneficios materiales que traen consigo, que a la misma función de asesoría.

Los vehículos y los ordenadores pueden estar justificados como parte del paquete. Sin embargo, su provisión por lo general sirve para eludir sistemas de manejo de las finanzas públicas débiles que no permiten a las organizaciones tener un financiamiento distribuido de forma adecuada entre salarios y costos operativos.

Si la CE brinda apoyo presupuestario, puede ser parte del acuerdo que los gastos operativos vinculados al apoyo de la CE deben ser financiados por el tesoro o que, dentro de un horizonte temporal específico, deben pasar a serlo.

Relaciones entre expertos de AT, socios y donantes

Un problema clásico es que a los asesores contratados por los donantes se les pide que trabajen con el socio pero siempre tienen un fuerte vínculo e interés de satisfacer a su pagador. Esto crea lo que a menudo se denomina «asuntos triangulares», donde la posibilidad de que se dé un conflicto de lealtad o un cruce de límites puede envenenar relaciones de trabajo que requieren de un alto nivel de confianza.

Algunas agencias donantes le piden a los consultores que reporten únicamente al socio y cortan completamente toda comunicación directa con ellos. Sin embargo, si el rol y la responsabilidad del consultor requieren de su absoluta confidencialidad para con el cliente —tal como brindar tutoría/formación de líderes y personal de las agencias— entonces el consejo básico es asegurar que los servicios de consultoría sean contratados directamente por el socio. Por supuesto, los contratos de consultorías deben especificar que se deben respetar plenamente los estándares éticos y profesionales en cuanto a la confidencialidad con el cliente.

El rol de la CE y de otros donantes en los arreglos de implementación de programas

La demanda de los donantes en cuanto a rendición de cuentas del apoyo que brindan a menudo eclipsa y socava los mecanismos locales normales de rendición de cuentas. Este también es el caso cuando hay AT de por medio, particularmente si la AT tiene lazos contractuales con la CE. Idealmente, la CE no debería jugar un papel más directo en los programas de apoyo de CT que el que juega en cualquier otro programa nacional apoyado por la CE. Es decir, la CE debe limitar su participación primordialmente al diálogo sobre políticas, negociación de los marcos de resultados, y supervisión, revisión y evaluación en curso. La supervisión y la evaluación de apoyo de CT se discute en el capítulo 6.

5.5 Criterios de Calidad – Arreglos de implementación del programa (PIA)

Los puntos que se plantean en este capítulo se resumen en los criterios de calidad que presenta el cuadro siguiente; necesitan ser abordados a través del ciclo de operaciones. Estos criterios se incluyen en la Matriz de Calidad final presentados en el capítulo 6.

Cuadro 38: Criterios de Calidad para la PIA

<p>1. Demanda, apropiación adecuada y capacidad de los socios</p>	<p>1.1. Las partes interesadas claves han expresado de forma convincente su compromiso y demanda de apoyo el cual es proporcional al tamaño del proyecto. Para el apoyo al DC, el compromiso de los socios es conforme al alcance del cambio esperado.</p>
	<p>1.2. Los socios han participado activamente en el diseño del Apoyo de CT, más allá de avalar formalmente las propuestas.</p>
<p>2. Adecuada al contexto y a la capacidad existente</p>	<p>2.1. No hay restricciones críticas en el contexto que pudieran impedir el logro del objetivo del programa apoyado por la CT.</p>
	<p>2.2. La capacidad existente ha sido valorada, confirmando que el apoyo de la CT es adecuado en base a la capacidad de absorción y a los objetivos del DC.</p>
	<p>2.3. Programas y tipos de apoyo de CT similares han sido exitosos en el contexto actual.</p>
<p>3. El apoyo ha sido armonizado y se ha considerado la sostenibilidad de los beneficios</p>	<p>3.1. El apoyo de la CT de otros donantes en el sector ha sido mapeado, y otros donantes importantes han sido/son consultados sobre el posible apoyo de CT próximo a llegar.</p>
	<p>3.2. Las opciones de sinergias y de armonización han sido exploradas, y cuando ha sido relevante, procuradas activamente con los socios y otros donantes.</p>
	<p>3.3. Las propuestas de apoyo de CT independiente han sido claramente justificadas, y se han elaborado estrategias para futuras armonizaciones y sostenibilidad de los beneficios</p>
<p>4. Vínculos con los productos y resultados esperados</p>	<p>4.1. Los productos y/o resultados están definidos/monitoreados a nivel de la prestación de servicios real, regulación o inversiones en uso, más allá de los productos inmediatos a ser entregados por la CT (“deliverables”).</p>
	<p>4.2. Los insumos de los socios han sido especificados y son suficientes para indicar que la apropiación es lo suficientemente fuerte para alcanzar y mantener los resultados deseados.</p>
	<p>4.3. Los roles ejecutivos de los socios y los roles de la CT están especificados/ cumplidos. Si los socios desempeñan un rol limitado o ningún rol, ha sido justificado por separado.</p>
	<p>4.4. Han sido consideradas/utilizadas formas innovadoras de apoyo de CT; el tamaño e intensidad de los insumos de CT son apropiados para la capacidad del socio de dirigir, administrar y absorber el apoyo.</p>
<p>5. Los arreglos de implementación del programa son apropiados</p>	<p>5.1. Los arreglos de implementación del programa están diseñados y efectivamente basados en los resultados a obtener, teniendo en cuenta su dependencia de los insumos de otras organizaciones.</p>
	<p>5.2. La autonomía de gestión de los arreglos de implementación del programa da una autoridad adecuada sobre los recursos del programa dado el objetivo del programa.</p>
	<p>5.3. Los socios lideran el programa adecuadamente y hay rendición de cuentas por parte de los actores locales.</p>



SUPERVISIÓN, EVALUACIÓN Y CONTROL DE CALIDAD

Este capítulo explica:

- cómo asegurar que se lleve a cabo una supervisión adecuada durante la implementación;
- que se enfoque en dos áreas: supervisión de productos de DC y valoración mutua del desempeño;
- cómo determinar cuál es el rol apropiado de la CE en la supervisión;
- qué se debe considerar en las evaluaciones del apoyo de CT;
- el conjunto de criterios de calidad y atributos (Matriz de Calidad) para ayudar a valorar y asegurar la calidad del apoyo de la CT.

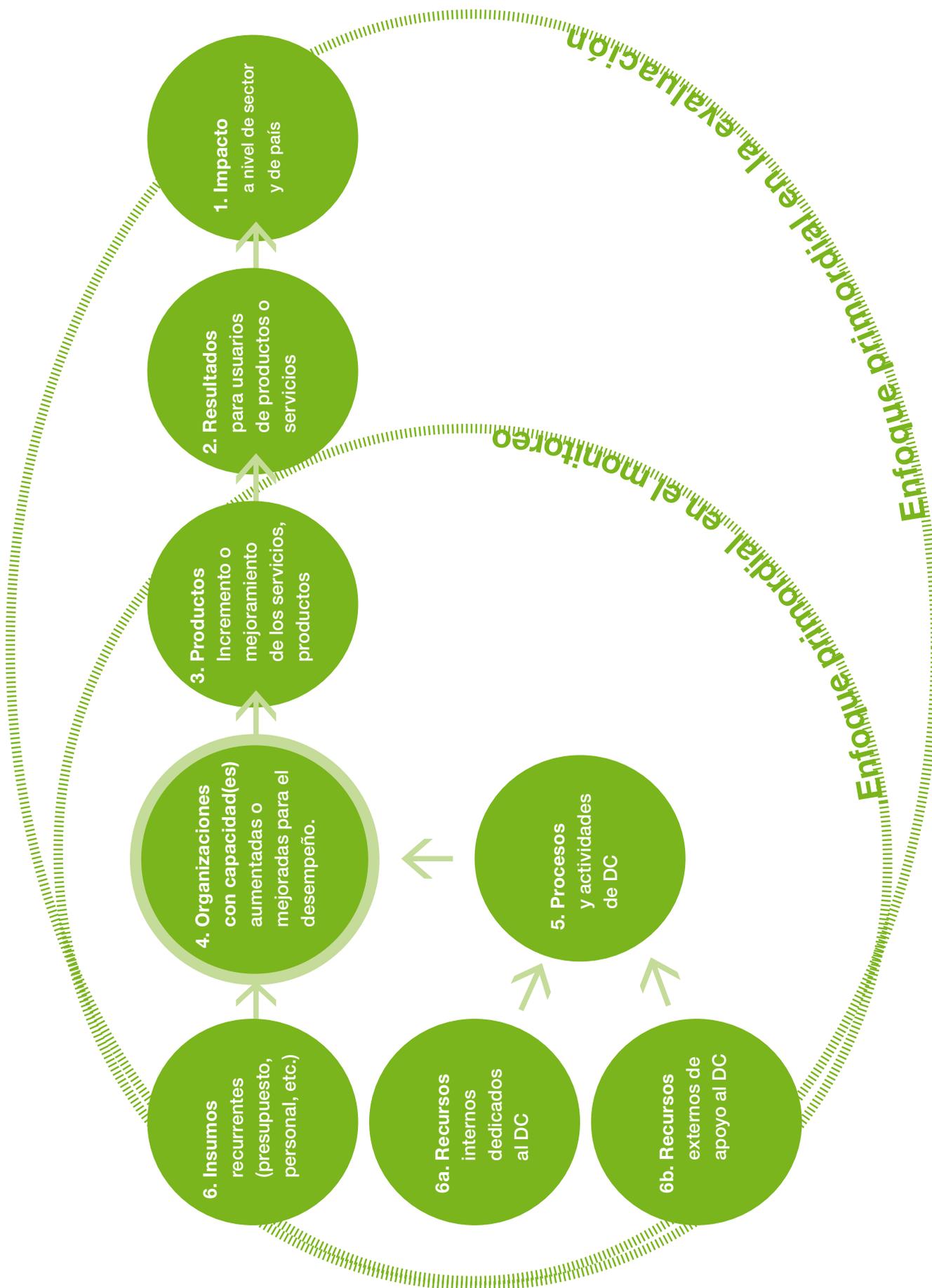
6.1 Supervisando la implementación del apoyo de la CT

Los principios en los que se basa la supervisión de los programas apoyados por la CT no son diferentes de los principios generales de supervisión, lo que significa que el/los socio(s) debe(n) tener la responsabilidad primordial por la supervisión y la rendición de cuentas a los interesados involucrados a nivel local. Dicho esto, hay algunos desafíos particulares en relación a la supervisión de los programas que reciben apoyo de CT y al desempeño de los insumos de la CT. La sostenibilidad a largo plazo y el desarrollo de capacidades requieren de un enfoque sistemático de rendición de cuentas y supervisión, donde las organizaciones sean responsables «hacia arriba» (upwards) ante juntas, entidades políticas, etc.; «hacia abajo» (downwards) ante el personal de línea; y lateralmente ante los clientes/compradores y organizaciones que representan los intereses de la sociedad civil/derechos humanos. Lograr que este marco de responsabilidades sea correcto es parte del DC. Por tanto, el enfoque primordial de la CE debe ser en cómo funcionan estos sistemas locales de supervisión y rendición de cuentas.

La supervisión del apoyo de la CT debería abarcar los seis eslabones de la cadena lógica discutidos en el capítulo 4. La supervisión de los resultados y niveles de impacto en este modelo lógico se lleva a cabo intermitentemente para contribuir a la formación de un juicio bien informado sobre la *contribución* de la CT al impacto y a los resultados. La supervisión a esos niveles es un aporte central a las evaluaciones y será discutido brevemente en la sección 6.2 más adelante. El gráfico en la página siguiente ilustra el enfoque en la supervisión y la evaluación de los programas apoyados por la CT, respectivamente.

Las características particulares de la supervisión en relación al apoyo de la CT se discuten a continuación. Hay dos áreas en las que se centra la supervisión: i) supervisión del mejoramiento de capacidades y productos, y ii) supervisión de procesos de DC y CT, incluyendo la valoración mutua.

Gráfico 6: Enfoque en el monitoreo y la evaluación del apoyo de la CT



Capacidad de supervisión y productos

Los cambios en la capacidad de una organización o de un sistema de organizaciones (p. ej. en un sector) como consecuencia de una intervención de DC pueden ser supervisados a dos niveles:

- i. productos (tales como el nivel de los servicios, productos y regulaciones que produce una organización o sector), y
- ii. capacidad: los cambios en la capacidad de la organización o sistema de organizaciones.

Cuando el DC es el propósito principal del apoyo de la CT, se deben supervisar tanto los productos como la capacidad para producirlos. Si el propósito de la CT es apoyar la implementación, la supervisión se debe enfocar hacia los productos esperados en las operaciones.

Cuadro 39: Sobre los indicadores

Los indicadores para el apoyo de la CT, procesos de DC, capacidad y productos son tan fáciles —y tan difíciles— de definir como cualquier otro indicador. Algunas claves que pueden ser útiles son:

- ➔ Un buen diseño básico de los procesos y resultados es el fundamento de buenos indicadores: los indicadores no pueden «salvar» un mal diseño.
- ➔ Un buen diseño y buenos indicadores requieren experticia y experiencia en el campo específico a tratar.
- ➔ Por su naturaleza, los indicadores simplifican fenómenos complejos. Se debe tener en mente que pueden llevar a perseguir metas simplistas en vez de resultados útiles.

Supervisión de productos («outputs») (p. ej. servicios, productos, actos regulatorios)

Los productos a menudo son supervisados exclusivamente a través de «datos de producción» de la(s) organización(es) responsable(s) de su producción. Esa información administrativa es importante pero, por sí misma no es suficiente porque no mide la calidad, relevancia y disponibilidad puntual de los productos tal como lo experimentan los consumidores, clientes o ciudadanos. Por tanto, deben complementarse con **encuestas periódicas de satisfacción a los consumidores/clientes**. La información administrativa puede reflejar el número de maestros y estudiantes que asisten a una escuela y los niveles de logros educativos, sin embargo, puede no revelar porqué algunas escuelas funcionan mejor que otras.

La supervisión de los productos en sí no refleja plenamente el alcance y naturaleza de los cambios en la capacidad de una organización/sistema, pero los productos son un primer indicador útil para medir la capacidad. Sin embargo, se debe tomar nota de lo siguiente:

- ➔ Si bien hay aspectos particulares en la capacidad de una organización que se pueden mejorar, por lo general toma tiempo que esta mejoría se traduzca en un mejor desempeño.
- ➔ Al mismo tiempo, la mejoría en los productos a veces puede deberse a factores que no están ligados a ningún proceso de desarrollo de capacidades.

Supervisión de los cambios en la capacidad de una organización

Los cambios pueden medirse y supervisarse mediante autoevaluaciones periódicas o evaluaciones externas de capacidad. Resulta particularmente útil si la evaluación periódica de capacidad se puede comparar con una línea de base que fuera el resultado de una evaluación de capacidad inicial. En algunas situaciones y para ciertas organizaciones puede ser apropiado realizar una evaluación externa por parte de colegas-pares y que se pueda comparar contra reconocidos estándares (p. ej. para el banco central, el auditor general, o un laboratorio veterinario de referencia).

Se necesitará seleccionar indicadores y parámetros apropiados que sean aceptables y comprendidos por todos los participantes. Esto ayudará a garantizar que la supervisión aborde la necesidad del aprendizaje así como la rendición de cuentas.

Es probable que se necesite una combinación **de indicadores cualitativos y cuantitativos**, que logren capturar tanto la dimensión tangible como la intangible de la capacidad.

- ➔ Algunos ejemplos de elementos tangibles podrían incluir: el uso de nuevos procesos de negocio, la introducción de estructuras y sistemas de clasificación de puestos revisados, la revisión de políticas y del marco legal, las competencias del personal.
- ➔ Ejemplos de elementos intangibles podrían incluir: calidad de liderazgo y de gestión, sentido de lealtad y valores compartidos entre el personal, factores de motivación más allá de la paga, confianza y legitimidad o resistencia organizativa, calidad de las relaciones internas y externas, incluyendo la comunicación.

La supervisión de la capacidad de los *sistemas de organizaciones* es más compleja y exigente pero, en principio, podría abordar los mismos factores que la supervisión de capacidades de una organización individual (p. ej. división de tareas, coordinación, gestión/administración, rendición de cuentas, procesos de producción, y gestión financiera).

Si bien la supervisión es primordialmente la responsabilidad del socio, hay una serie de fuentes de la que se pueden servir tanto el socio como la CE. Las mismas se detallan en el cuadro 40.

Cuadro 40: Fuente de datos para la supervisión de resultados, desempeño y capacidad

- ➔ Datos administrativos (p. ej. registros y reportes de los sistemas de salud y educación).
- ➔ Encuestas y otro tipo de recolección de datos y análisis llevados a cabo por agencias centrales tales como oficinas nacionales de estadísticas o institutos de investigación.
- ➔ Recolección de datos y análisis llevados a cabo por organizaciones internacionales/regionales (tales como Banco Mundial, BID, FMI, NU, DFID).
- ➔ Revisiones sectoriales organizadas en conexión con los SWAps.
- ➔ Supervisión de la CE, incluyendo el Sistema de Supervisión Orientado a Resultados, administrado centralmente.
- ➔ Revisiones de mitad de período y evaluaciones ex post.

¿Quién hace qué?

- ➔ **El socio:** la supervisión es primordialmente responsabilidad de las organizaciones asociadas, entidades de supervisión y, cuando sea relevante, organizaciones de la sociedad civil y/o asociaciones de usuarios. La supervisión sirve para promover el aprendizaje y ayuda a prestar atención al desempeño de la(s) organización(es) y a los procesos de DC que deberían fortalecer ese desempeño. Cuando se estime necesario, la supervisión también puede servir para ajustar los procesos de desarrollo de capacidades en términos de actividades, calendario e insumos.
- ➔ **La CE:** el rol de la CE es principalmente ayudar a asegurar que los resultados sean supervisados mediante datos administrativos y encuestas de usuarios apropiados; que el desarrollo de capacidades sea supervisado y que los resultados de esa supervisión sirva para retroalimentar los ajustes al programa de DC y el apoyo de CT dentro de ese programa.



Vinculo a los procedimientos: sobre el rol del socio en la elaboración de informes ➔ véase la sección 5.1 del anexo 6.

Supervisión de procesos de DC, incluyendo valoraciones mutuas de desempeño

Las valoraciones mutuas de desempeño pueden ser percibidas como algo sensitivo y deben manejarse con cuidado. Su uso no es obligatorio; debe ser considerado y discutido durante la fase de diseño del apoyo de CT.

El DC y otros procesos de asesoría (tales como el entrenamiento, desarrollo de procedimientos, formación en servicio, desarrollo y aprendizaje gerencial) requieren insumos significativos por parte del socio así como de cualquier apoyo de CT que esté siendo brindado.

La supervisión del desempeño de individuos es un proceso normal en muchas organizaciones, pero todavía es relativamente raro en organizaciones del sector público en los países en vía de desarrollo. En los últimos años, las valoraciones mutuas de desempeño han adquirido más prominencia. Eso implica que los gerentes valoran el desempeño de personal, y el personal valora el desempeño de los gerentes. Este mismo concepto es también útil para valorar el desempeño de los socios y de la AT: ellos dependen el uno del otro para su desempeño y, por tanto, deben valorarse el uno al otro. Esto puede tomar forma de un diálogo periódico sobre el desempeño, utilizando procesos y formatos estructurados adecuadamente, a fin de que puedan guiar a las partes a través del proceso de mutua valoración.

La valoración del desempeño de la AT se debe verificar a partir de las áreas claves de desempeño de los TdR y tal como se haya detallado y modificado en los planes de trabajo periódicos y/o en acuerdos de desempeño.

El anexo 5 incluye un formato que puede ser adoptado y adaptado para dichas valoraciones mutuas de desempeño.

¿Quién hace qué?

- ➔ **El socio y el personal de CT:** diálogo regular y sistemático sobre mutuo desempeño. El propósito es optimizar el desempeño y por tanto el logro de los resultados y objetivos.
- ➔ **El socio y la CE:** diálogo regular sobre el resumen de los resultados de las valoraciones de desempeño y, cuando sea relevante, manejo de conflictos, ajuste de los marcos temporales y de los insumos. El propósito para la CE es en parte la rendición de cuentas de los fondos financiados por la CE y de los gastos en CT, en parte para estimular al socio y a la CT a trabajar seriamente en su relación de trabajo. La CE puede jugar aquí el rol de socio comprometido, acompañante, que deja la implementación al alcance de la mano, pero sin perderla de vista.

Cuadro 41: Valorando el desempeño de la AT

La valoración del desempeño de la AT es una tarea delicada pero necesaria. Con demasiada frecuencia, los asesores están ubicados en las organizaciones y después hay muy poca o ninguna supervisión sistemática de su desempeño. Dado que su desempeño depende en gran medida de sus socios, la valoración del desempeño de los asesores no puede ser sino un diálogo mutuo entre el asesor y su cliente directo o gerente de la organización. Dicha valoración de desempeño puede ser muy útil para mejorar la eficacia del apoyo de la CT en su conjunto.

Las valoraciones mutuas deben estar enfocadas hacia:

- ➔ fortalezas y debilidades con que el asesor haya desempeñado su(s) tarea(s) tal como acordado en los planes de trabajo;
- ➔ fortalezas y debilidades con que el socio haya suministrado información, apoyo y acceso a los demás para permitirle al asesor realizar su(s) tarea(s);
- ➔ pasos a seguir para superar las debilidades y consolidar fortalezas.

6.2 Evaluación del apoyo de la CT

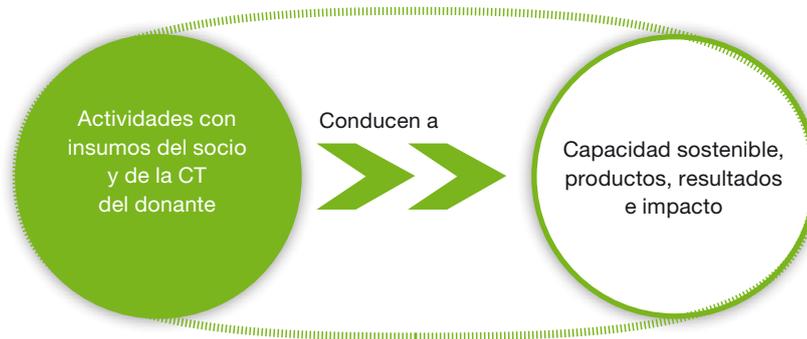
La evaluación va más allá que la supervisión regular y se centra en valorar i) si se han logrado los resultados y el impacto esperado, y ii) evaluar porqué ciertos resultados y ciertos impactos se han logrado o no en el programa del socio.

Los gráficos 7 y 8 ilustran respectivamente una hipótesis estrecha —y muy limitada—, y una hipótesis amplia, en la que se deberían enfocar las evaluaciones de la CT:

Gráfico 7: La hipótesis limitada: el Apoyo del donante conduce a lograr el impacto



Gráfico 8: Hipótesis amplia: insumos del socio + apoyo del donante, en un contexto habilitante, conducen a resultados e impacto



A fin de ayudar a los socios, al personal de las delegaciones (y/o EuropeAid) y a otros donantes a preparar Términos de Referencia para evaluaciones conjuntas, a continuación se enumeran aspectos específicos en relación a la evaluación de la CT bajo los criterios normales de evaluación de relevancia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad.



Cuadro 42: Preguntas evaluativas para la evaluación de programas apoyados por la CT

1. Relevancia

La adecuación de los objetivos del programa del socio a los problemas que estaba supuesto a abordar, y al ambiente social, físico, institucional y de políticas, en el que debió operar. Esto debería incluir una valoración de la calidad de la preparación y diseño del programa en términos de proceso y contenido.

- 1.1. ¿La apropiación del programa y la demanda de apoyo de CT para su implementación, fueron claramente articuladas en la fase de diseño del programa? El diseño especifica con relevancia los efectos más amplios (“outcomes”), resultados, y productos (“outputs”) de DC (si se brindó CT para DC), y los insumos combinados del socio y del donante, fueron necesarios y suficientes para lograr los productos y resultados?
- 1.2. ¿Hubo restricciones críticas que pudieron haber sido identificadas y que impidieron que la operación lograra sus objetivos?
- 1.3. ¿Fueron especificados con relevancia los arreglos de implementación del programa, definiendo claramente el rol dirigente del socio, y especificando los roles adecuados para la CT y para la Delegación de la CE y otros donantes?
- 1.4. ¿Se exploraron y buscaron activamente las sinergias y opciones de armonización con socios y otros donantes? Si se eligió que el apoyo de la CT de la CE fuera independiente, fue esto plenamente justificado?

2. Eficacia

Este aspecto debería evaluar el logro de capacidad (en CT para DC) y los resultados – servicios, productos organizativos (en todo tipo de CT).

- 2.1. ¿Se lograron obtener la capacidad y los resultados esperados, más allá de los productos inmediatos de la CT y del socio? Se lograron obtener otros resultados en capacidad y productos de servicio? Hay algún vínculo comprobable entre las actividades del socio y la CT que explique la capacidad y los productos logrados?
- 2.2. ¿Considerando la capacidad y los productos logrados, fue razonable la relación coste-beneficio de los recursos empleados (tanto del socio como de los fondos CE)?

3. Eficiencia

La evaluación de la eficiencia debe mirar la eficiencia combinada de los insumos del socio y del apoyo de la CE y otros donantes, cuando sea relevante.

- 3.1. ¿Los insumos del socio, en términos de personal, atención administrativa, información, etc., fueron provistos a tiempo para beneficio del programa, tal como estaba planeado?
- 3.2. ¿El socio administró la implementación del programa eficientemente?
- 3.3. ¿El apoyo de la CT, se brindó con la calidad requerida, en el tiempo estipulado y a un coste razonable?
- 3.4. ¿El tamaño y la intensidad de la CT fue apropiada a la capacidad del socio de dirigir, administrar y absorber el apoyo? La CT pudo funcionar eficientemente?
- 3.5. ¿La gerencia del programa y la CT se involucraron en valoraciones mutuas de desempeño? La Delegación de la CE aseguró que esto ocurriera?
- 3.6. ¿La autonomía administrativa del programa fue adecuada en términos de autoridad para modificar los recursos del programa con flexibilidad cuando fue necesario, y considerando el propósito del programa?

Cuadro 42: Preguntas evaluativas para la evaluación de programas apoyados por la CT



4. Impacto

La evaluación del impacto valora la contribución hecha a través de la capacidad y los productos para lograr las metas e impacto del programa, y el efecto de las presunciones sobre los logros del proyecto.

- 4.1. ¿Cuales son los resultados y el impacto del programa que pueden observarse, y cómo concuerdan con las metas y el impacto especificado en el documento del programa?
- 4.2. ¿Hubo algún resultado o impacto positivo o negativo imprevisto?
- 4.3. ¿Las presunciones iniciales fueron suficientes y válidas?
- 4.4. ¿Considerando el alcance de los resultados e impacto, y la probable contribución del socio, la CE y otros donantes, el programa tuvo una buena relación coste-beneficio a nivel de impacto?

5. Sostenibilidad

Una valoración de las probabilidades de que los beneficios del programa continuarán teniendo efecto una vez concluido el financiamiento interno y externo, con particular referencia a los factores de apropiación por parte de los beneficiarios, apoyo de políticas, consideraciones económico-financieras, aspectos socio-culturales, igualdad de género, tecnología apropiada, aspectos medioambientales, y capacidad institucional y gerencial.

- 5.1. ¿Es sostenible la capacidad desarrollada, y podrá la organización(es) o el sector continuar produciendo los productos y servicios relevantes para los ciudadanos?
- 5.2. ¿La sostenibilidad incluye un compromiso más firme por parte de los involucrados más relevantes a continuar brindando los productos y servicios?
- 5.3. ¿Las lecciones aprendidas del programa pueden brindar oportunidades para aumentar la capacidad, replicar o adaptar de manera que se puedan obtener resultados más amplios sin necesidad de apoyo externo adicional?

6.3 Control de Calidad

El Control de Calidad se lleva a cabo utilizando una Matriz de Calidad, la cual puede aplicarse a lo largo de todo el ciclo de operaciones.

La Matriz de Calidad consolida los mensajes claves desarrollados en la Estrategia Dorsal y presentados en esta Guía. La Matriz presenta el conjunto de criterios de calidad y atributos desarrollados en los capítulos 3, 4 y 5. Esos criterios son complementarios a los criterios de calidad generales que se aplican a todos los apoyos brindados por la CE y cubren todos los tipos de apoyo de CT.

Los socios son, en última instancia, los responsables de la calidad de sus programas. Al mismo tiempo, y también con miras a asistir a los socios a asegurar la calidad, el apoyo de la CT está sujeto al control de calidad de la CE, como sucede con otras formas de asistencia de la CE. El Control de Calidad (CC) es responsabilidad tanto de las delegaciones como de la sede.

La Delegación de la CE tiene la responsabilidad principal en representación de la CE, de asegurar la calidad durante el diseño e implementación del apoyo de la CE a los programas y proyectos de los socios. El personal de la Delegación tiene la mayor experticia en las operaciones de apoyo y el conocimiento del contexto del país. Ellos son el principal punto de contacto con los funcionarios nacionales y otros participantes del sector privado y la sociedad civil. EuropeAid es responsable ante el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo por el apoyo financiado e implementado a través de los fondos de la cooperación de la CE. EuropeAid también da soporte y facilita el intercambio de lecciones aprendidas y de mejores prácticas a lo largo del ciclo del proyecto.

A continuación se presenta la Matriz de Calidad completa. En el anexo 4 se presenta la misma matriz en formato cuadriculado, para utilizarla a nivel operativo. Esta herramienta pretende apoyar una atención estructurada de los aspectos de calidad a lo largo del ciclo. Su utilización formal dentro del proceso OGAC⁴ se define en las instrucciones y procedimientos de QSG apropiados.

4 Las Oficinas de Grupos de Apoyo a la Calidad son instancias en las que algunos colegas llevan a cabo evaluaciones de las medidas de asistencia externa que administra EuropeAid durante su identificación y formulación. Las OGACs se involucran en las etapas preparatorias del ciclo del proyecto, cuando se diseñan las medidas de asistencia externa. Las OGACs intervienen en dos momentos del proceso:
 – al final de la etapa de identificación, cuando las OGACs aconsejan sobre más trabajo preparatorio.
 – al final de la etapa de formulación, cuando las OGACs valoran la calidad de los documentos claves antes de que se decida un financiamiento.

Cuadro 43: Criterios de Calidad



1. Demanda, apropiación adecuada y capacidad de los socios			
1.1. Las partes interesadas claves han expresado de forma convincente su compromiso y demanda de apoyo el cual es proporcional al tamaño del proyecto. Para el apoyo al DC, el compromiso de los socios es conforme al alcance del cambio esperado.	1.2. Los socios han participado activamente en el diseño del Apoyo de CT, más allá de avalar formalmente las propuestas.		
2. Adecuada al contexto y a la capacidad existente			
2.1. No hay restricciones críticas en el contexto que pudieran impedir el logro del objetivo del programa apoyado por la CT.	2.2. La capacidad existente ha sido valorada, confirmando que el apoyo de la CT es adecuado en base a la capacidad de absorción y a los objetivos del DC.	2.3. Programas y tipos de apoyo de CT similares han sido exitosos en el contexto actual.	
3. El apoyo ha sido armonizado y se ha considerado la sostenibilidad de los beneficios			
3.1. El apoyo de la CT de otros donantes en el sector ha sido mapeado, y otros donantes importantes han sido/son consultados sobre el posible apoyo de CT próximo a llegar.	3.2. Las opciones de sinergias y de armonización han sido exploradas, y cuando ha sido relevante, procuradas activamente con los socios y otros donantes.	3.3. Las propuestas de apoyo de CT independiente han sido claramente justificadas, y se han elaborado estrategias para futuras armonizaciones y sostenibilidad de los beneficios	
4. Vínculos con los productos y resultados esperados			
4.1. Los productos y/o resultados están definidos/monitoreados a nivel de la prestación de servicios real, regulación o inversiones en uso, más allá de los productos inmediatos a ser entregados por la CT ("deliverables").	4.2. Los insumos de los socios han sido especificados y son suficientes para indicar que la apropiación es lo suficientemente fuerte para alcanzar y mantener los resultados deseados.	4.3. Los roles ejecutivos de los socios y los roles de la CT están especificados/cumplidos. Si los socios desempeñan un rol limitado o ningún rol, ha sido justificado por separado.	4.4. Han sido consideradas/utilizadas formas innovadoras de apoyo de CT; el tamaño e intensidad de los insumos de CT son apropiados para la capacidad del socio de dirigir, administrar y absorber el apoyo.
5. Los arreglos de implementación del programa son apropiados			
5.1. Los arreglos de implementación del programa están diseñados y efectivamente basados en los resultados a obtener, teniendo en cuenta su dependencia de los insumos de otras organizaciones.	5.2. La autonomía de gestión de los arreglos de implementación del programa da una autoridad adecuada sobre los recursos del programa dado el objetivo del programa.	5.3. Los socios lideran el programa adecuadamente y hay rendición de cuentas por parte de los actores locales.	

Compromisos con la eficacia de la ayuda en el área de la CT

Anexo 1

Los compromisos acordados por la comunidad internacional sobre la eficacia de la ayuda descansan en dos acuerdos principales: la Declaración de París (marzo 2005) y la Agenda de Acción de Accra (septiembre 2008). A nivel de la UE, se acordó un compromiso adicional y aún más ambicioso, que ha sido recogido en la Estrategia Troncal de la CE para la Cooperación Técnica y las Unidades de Implementación de Proyectos (julio 2008). La Estrategia Troncal es una respuesta tanto a las lecciones del pasado (especialmente las recomendaciones del Informe Especial de la Corte Europea de Auditores sobre la eficacia de la asistencia técnica) como de las nuevas exigencias en relación al suministro de ayuda en el contexto del cambio hacia el enfoque sectorial y de programa.

A continuación se citan algunos extractos principales de los compromisos internacionales respecto a la cooperación técnica y al desarrollo de capacidad, y de las principales recomendaciones de la Corte Europea de Auditores.



Extractos principales de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (marzo 2005)

21. Los donantes se comprometen a:

- ➔ Utilizar los sistemas y procedimientos nacionales de la manera más extensa posible. Cuando no sea viable el uso de sistemas nacionales, establecer salvaguardias y medidas adicionales con vistas a reforzar en vez de socavar los sistemas y procedimientos de los países (Indicador 5).
- ➔ Evitar, de la manera más amplia posible, la creación de estructuras que se encarguen de la administración cotidiana y de la puesta en práctica de los proyectos y programas financiados por la ayuda (Indicador 6).
- ➔ Adoptar marcos de evaluación del desempeño armonizados para los sistemas nacionales, con el objetivo de evitar que se presenten países socios con un número excesivo de objetivos potencialmente conflictivos

Los países socios refuerzan su capacidad de desarrollo con el apoyo de donantes

22. La capacidad para planificar, administrar, implementar y justificar los resultados de las políticas y programas son puntos críticos para alcanzar los objetivos de desarrollo partiendo del análisis y del diálogo y pasando por la implementación, supervisión y evaluación. El desarrollo de capacidad es responsabilidad de los países socios, desempeñando los donantes un papel de apoyo. Necesita no únicamente basarse en análisis técnicos sólidos, sino también abarcar el entorno social, político y económico más amplio, incluyendo la necesidad de reforzar los recursos humanos.

23. Los países socios se comprometen a:

Integrar objetivos específicos de desarrollo de capacidad en las estrategias de desarrollo nacionales y proseguir su puesta en práctica a través de estrategias de desarrollo de capacidad dirigidas por los países, donde sea necesario.

24. Los donantes se comprometen a:

Alinear su apoyo financiero y analítico con los objetivos y estrategias de desarrollo de capacidad de los socios, utilizar de manera eficaz las capacidades existentes, y armonizar el apoyo al desarrollo de capacidad de manera pertinente (Indicador 4).

Indicadores:

Indicador 4: **Fortalecer la capacidad mediante apoyo coordinado**⁵: en el 2010, 50 % del flujo de CT se implementa a través de programas coordinados consistentes con las estrategias nacionales de desarrollo.

Indicador 6: **Fortalecer la capacidad evitando recurrir a las estructuras de implementación paralelas**: en el 2010, el inventario de UIP's paralelas se ha reducido en dos tercios.

Indicador 9: **Uso de arreglos y procedimientos comunes**: para el 2010, 66 % de la ayuda se suministra bajo la modalidad de enfoque de programa.

5 OCDE/CAD la definición de Cooperación Técnica Coordinada está al final de este anexo.

Extractos principales de la Agenda de Acción de Accra (septiembre 2008)



Los países en desarrollo fortalecerán su capacidad de dirigir y administrar el desarrollo

14. Sin instituciones fuertes, con una sólida capacidad, sistemas y experticia local, los países en desarrollo no podrán asumir ni administrar plenamente sus procesos de desarrollo. En la Declaración de París acordamos que el desarrollo de capacidad es responsabilidad de los países en desarrollo, desempeñando los donantes un rol de apoyo, y que la cooperación técnica es un medio, entre otros, de desarrollar capacidad. Juntos, los países en desarrollo y los donantes llevarán a cabo las siguientes acciones para fortalecer el desarrollo de capacidad:

- I. los países en desarrollo identificarán sistemáticamente aquellas áreas en las que se necesita fortalecer la capacidad de producir y brindar servicios a todos los niveles —nacionales, subnacional, sectoriales y temáticos— y diseñar estrategias para abordarlas. Los donantes fortalecerán su propia capacidad y habilidad para dar mejor respuesta a las necesidades de los países en desarrollo,
- II. el apoyo de los donantes al DC debe estar motivado por la demanda y diseñada para apoyar la apropiación por parte del país. Para ese fin, los países en desarrollo y los donantes deberán i) seleccionar y gestionar conjuntamente la cooperación técnica y ii) promover el suministro de CT con recursos locales y regionales,
- III. los países en desarrollo y los donantes trabajarán juntos a todos los niveles para promover cambios operativos que hagan el apoyo al desarrollo de capacidad más eficaz.

Fortaleceremos y utilizaremos los sistemas de los países en desarrollo de la forma más extensa posible.

15. El desarrollo exitoso depende en gran medida de la capacidad de un gobierno para implementar sus políticas y administrar sus recursos públicos a través de sus propias instituciones y sistemas. En la Declaración de París, los países en desarrollo se comprometieron a fortalecer sus sistemas y los donantes se comprometieron a utilizar esos sistemas de la forma más extensa posible. Sin embargo, es evidente que los países en desarrollo y los donantes no están en vías de cumplir esos compromisos. Los avances en el mejoramiento de la calidad de los sistemas nacionales varían considerablemente entre países y aún cuando existen sistemas nacionales de buena calidad a menudo los donantes no los utilizan, a pesar que se reconoce que utilizar los sistemas nacionales promueve su desarrollo. Para fortalecer e incrementar el uso de los sistemas nacionales, llevaremos a cabo las siguientes acciones:

Los donantes acordaron utilizar los sistemas nacionales como primera opción para programas de ayuda en el apoyo a actividades del sector público:

- i. si los donantes decidieran utilizar otra opción y apoyarse en mecanismos para suministro de ayuda fuera de los sistemas nacionales (incluyendo UIPs paralelas) expresarán claramente la razón para hacerlo y deberán revisar su posición periódicamente. Cuando el uso de los sistemas nacionales no sea viable, los donantes establecerán garantías y medidas adicionales de forma que los sistemas y procedimientos nacionales se fortalezcan en vez de verse socavados,
- ii. los países en desarrollo y los donantes evaluarán conjuntamente la calidad de los sistemas nacionales en un proceso liderado por el país y utilizando herramientas de diagnóstico mutuamente acordadas. Cuando los sistemas nacionales requieran un mayor fortalecimiento, los países en desarrollo deben dirigir el proceso de diseño de programas de reforma y las prioridades. Los donantes apoyarán esas reformas y brindarán asistencia para el DC,
- iii. los donantes comenzarán a trabajar de inmediato y a compartir planes transparentes y darse a la tarea de cumplir con sus compromiso de París de utilizar los sistemas nacionales en todas las formas de asistencia al desarrollo, brindar asesoría al personal sobre cómo utilizar esos sistemas, y asegurarse que los incentivos internos estimulen su utilización. Deberán finalizar esos planes con urgencia,
- iv. los donantes recogen y reafirman el compromiso de la Declaración de París de brindar el 66 % de la ayuda bajo la modalidad de enfoque de programa. Adicionalmente, los donantes procurarán canalizar el 50 % o más de la asistencia gobierno-gobierno a través de sistemas nacionales fiduciarios, incluyendo el aumento del % de la asistencia brindada a través de enfoques de programa.

Extractos principales de la Agenda de Acción de Accra (Septiembre 2008)



Adaptaremos las políticas de ayuda para los países en situación de fragilidad

21. En la Declaración de París, acordamos que los principios para la eficacia de la ayuda aplican igualmente a la cooperación al desarrollo en situación de fragilidad, incluyendo países saliendo de situaciones de conflicto, pero que esos principios necesitan adaptarse a ambientes con débil apropiación o capacidad. Desde entonces, se acordaron Principios para el Buen Involucramiento Internacional en Estados y Situaciones Frágiles. Para mejorar aún más la eficacia de la ayuda en esos contextos, llevaremos a cabo las siguientes acciones:

- i. los donantes llevarán a cabo valoraciones conjuntas sobre administración y capacidad y examinarán las causas del conflicto, fragilidad e inseguridad, involucrando a las autoridades de los países en desarrollo y otras partes interesadas relevantes en la medida de lo posible,
- ii. a nivel de país, los donantes y los países en desarrollo trabajarán y se pondrán de acuerdo sobre un conjunto de objetivos realistas para la construcción de la paz —y del estado— que aborden de raíz las causas del conflicto y la fragilidad y ayuden a asegurar la protección y participación de las mujeres. Este proceso será informado mediante un diálogo internacional entre socios y donantes sobre esos objetivos, como prerequisite para el desarrollo,
- iii. los donantes brindarán un apoyo basado en la demanda, hecho a la medida y coordinado para el desarrollo de capacidad en funciones estatales centrales y para una recuperación temprana y sostenida. Trabajarán con los países en desarrollo para diseñar medidas interinas que sigan una secuencia apropiada y que conduzcan a instituciones locales sostenibles,
- iv. los donantes trabajarán en modalidades de financiamiento flexibles, rápidas y de largo plazo, y de forma mancomunada siempre que sea apropiado para i) vincular la recuperación humanitaria con fases de desarrollo de más largo plazo, y ii) apoyar la estabilización, incluyendo la construcción de paz y la construcción de estados capaces, responsables y ágiles. En colaboración con los países en desarrollo, los donantes promoverán la cooperación con el sistema de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales y otros donantes,
- v. a nivel de país, y sobre una base voluntaria, los donantes y los países en desarrollo deberán supervisar la implementación de los Principios para el Buen Involucramiento Internacional en Estados y Situaciones Frágiles y compartirán resultados como parte de los informes de avance en la implementación de la Declaración de París.

OCDE/CAD Definición de cooperación técnica coordinada



Cooperación técnica coordinada significa cooperación técnica independiente o integrada en programas, que respeta los siguientes principios. **Apropiación** — Los países socios ejercen un liderazgo efectivo en sus programas de desarrollo de capacidad. **Alineación** — La cooperación técnica de apoyo al desarrollo de capacidad está alineada con los objetivos y estrategias de desarrollo de los países. **Armonización** — Cuando más de un donante está involucrado en el apoyo al desarrollo de capacidad dirigido por el socio, los donantes deben coordinar sus actividades y su contribución.

Se solicita a los donantes revisar todas sus actividades de desarrollo con miras a determinar el volumen de cooperación técnica que suministraron a través de programas coordinados que satisfagan **los DOS siguientes criterios**:

1. ¿Las autoridades nacionales relevantes (gubernamentales o no-gubernamentales) han expresado claramente los objetivos de desarrollo de capacidad como parte de las estrategias sectoriales o nacionales más amplias? (S/N)
2. ¿Está la cooperación técnica alineada con los objetivos de desarrollo de capacidad nacionales? (S/N)

Y al menos con UNO de los siguientes criterios:

3. ¿Las autoridades nacionales relevantes (gubernamentales o no-gubernamentales) tienen control sobre la cooperación técnica? (S/N)
4. Si hay más de un donante involucrado en el apoyo a programas nacionales, ¿existen arreglos que involucren las autoridades nacionales designadas para coordinar la cooperación técnica brindada por diferentes donantes? (S/N)

RECOMENDACIONES DE LA CORTE DE AUDITORES

Anexo 2



Informe Especial de la Corte de Auditores sobre la eficacia de la AT en el contexto del DC (julio 2007)

1. En sus documentos de estrategia por país, la Comisión debería llevar a cabo un análisis global y estructurado de las debilidades institucionales existentes y de las necesidades en materia de desarrollo de capacidad.
2. La Comisión debería formular directrices sobre asistencia técnica, definiendo el papel de ésta en el ámbito del desarrollo de capacidad y estableciendo unas herramientas y un enfoque adecuados para evaluar el momento y la forma en que dicha asistencia debe utilizarse.
3. Debería mejorarse la concepción de proyectos de desarrollo de capacidad, facilitando la responsabilidad y la dirección efectivas del proyecto por parte de los participantes nacionales del proceso, definiendo los objetivos específicos para dicho desarrollo y las necesidades correspondientes en materia de asistencia técnica, evitando estructuras de ejecución exageradamente complejas, fijando de manera más realista los objetivos que deben alcanzarse y planificando períodos de ejecución más amplios.
4. Deberían revisarse los procedimientos que rigen la preparación del proyecto y la fase de puesta en marcha, incluida la adjudicación de los contratos de asistencia técnica, con el fin de obtener más tiempo para la ejecución, a la vez que debería darse más flexibilidad a la fase de inicio para adaptar la concepción del proyecto o el mandato de la asistencia técnica a los cambios de circunstancias.
5. Deberían revisarse los criterios de evaluación que figuran en las licitaciones destinadas a la concesión de contratos de asistencia técnica, a efectos de reflejar mejor la calidad de los expertos y la empresa consultora, así como la experiencia obtenida anteriormente con ellos.
6. Deberían sopesarse más posibilidades en lo que se refiere a la adjudicación de contratos, para poder elegir los mejores expertos técnicos posibles, incluidos los procedentes de instituciones públicas y los disponibles en el país o la región beneficiarios.
7. En línea con los compromisos de la Declaración de París, la Comisión debería aumentar sus recursos a la asistencia técnica a través de programas coordinados y aplicar, a ser posible, modalidades de ejecución que estimulen la responsabilidad local del proyecto.
8. Debería evaluarse más sistemáticamente la actuación de las empresas y los expertos de asistencia técnica y convendría desarrollar un sistema de registro, información y consulta de dicha actuación.

**EL CICLO DE
OPERACIONES
PARA EL
«APOYO DE CT»**

Anexo 3

El cuadro en las páginas siguientes incluye un resumen de acciones claves para llevar a cabo, preguntas útiles —referidas como *Preguntas Guía*— a ser abordadas y los productos a obtener en cada etapa principal del ciclo gerencial para el apoyo de CT. Téngase en cuenta que, de conformidad con la Guía, el socio debe asumir la conducción y estar activamente involucrado en todas las fases (idealmente) produciendo los documentos requeridos necesarios para solicitar el apoyo de la CE.

En el caso de componentes de CT que forman parte de un programa más amplio, los requerimientos analíticos son bastante iguales; sin embargo, los pasos del proceso de valoración de calidad no necesariamente coinciden con las fases del ciclo gerencial del programa global. (Por ejemplo, un programa puede alcanzar la fase de formulación aunque algunos aspectos del componente de CT no estén plenamente diseñados todavía).

El cuadro no es exhaustivo y en ningún momento pretende reemplazar documentos e instrucciones oficiales relevantes. Véase también el anexo 6 sobre aspectos y procedimientos operativos relevantes relacionados con el apoyo de CT.

Los puntos generales a enfatizar en el ciclo gerencial de las operaciones de CT incluyen:

- ➔ el principio central de apoyar el rol de liderazgo del país socio a lo largo de todo el ciclo gerencial;
- ➔ los compromisos claves de la CE de reducir el inventario de unidades de implementación de proyectos paralelos y trabajar hacia arreglos de implementación sostenibles;
- ➔ la necesidad de valorar críticamente los requerimientos de CT, y buscar maneras innovadoras de brindar cualquier CT que sea necesaria;
- ➔ la necesidad de ayudar a los socios a identificar claramente y articular el rol de cualquier propuesta de CT, y asistir a los socios en el diseño de arreglos de implementación de programas adecuados, que promuevan la apropiación de la CT por parte del país, y
- ➔ el rol clave de la Delegación para apoyar el control de la calidad mediante la aplicación de los criterios de la Matriz de Calidad durante las fases de identificación y formulación.

El ciclo de gestión para el apoyo de la CT

Fases

1. Identificación

Acciones a tomar

Preguntas Guía

Producto

- ➔ Durante la identificación, es necesario abordar las siguientes áreas de evaluación/trabajo con total involucramiento de los interesados del país socio y, cuando sea relevante, los otros donantes (véase el capítulo 3):
 - Evaluación de la demanda de CT del socio, basada en información del costo total.
 - Evaluación del contexto.
 - Evaluación de la capacidad existente en el sistema de la organización o sector que va a recibir el apoyo.
 - Explorar opciones de armonización con las intervenciones de otros donantes.
- ➔ Analizar opciones de apoyo de CT, junto con insumos no tradicionales (incluyendo cooperación Sur-Sur).
- ➔ Ponerse de acuerdo con el gobierno y los interesados relevantes sobre si el apoyo de la CT es adecuado, basado en la evidencia de apropiación e involucramiento del socio.
- ➔ Asegurar que la primera formulación de objetivos y resultados esperados del apoyo de CT propuesta ha sido preparada por el socio, y facilitada por el personal de la CE, según sea necesario.
- ➔ Asegurar que los recursos que el socio tiene que movilizar y suministrar son/serán debidamente especificados en detalle.
- ➔ Asistir al socio en la preparación, o como último recurso, preparar un primer apoyo estimado y requerido y una aproximación de los costes correspondientes.
- ➔ Asegurar una evaluación preliminar de la modalidad de financiamiento más apropiada (procedimientos de la CE o fondo común)
- ➔ Preparar la Ficha de Identificación basada en los «documentos de programa» del socio.
- ➔ Acordar cómo el socio conducirá el proceso de formulación incluyendo, cuando sea relevante, el apoyo de la Delegación, un cronograma para dar seguimiento al trabajo y los términos de referencia para la experticia adicional requerida para la formulación.
- ➔ Iniciar el control de la calidad a nivel de la Delegación, verificándola con la Matriz de Calidad (capítulo 3.5) y, cuando sea relevante, utilizando la Tabla de Calidad (anexo 4)

- ➔ ¿Qué tan fuerte es la demanda del socio?
- ➔ Dada la capacidad institucional, ¿el apoyo de CT es una respuesta adecuada?
- ➔ ¿El apoyo de CT es relevante en cuanto al contexto y han sido tomadas en consideración las experiencias previas en cuanto a la eficacia de la CT?
- ➔ ¿Han sido exploradas concienzudamente las opciones de armonización?
- ➔ ¿Qué forma/tipo de proveedores de CT serían los apropiados?
- ➔ ¿El apoyo es consistente con la Declaración de París y con los compromisos de la UE en la agenda sobre la eficacia de la ayuda?
- ➔ ¿Cuáles serían los objetivos, resultados, alcance y contenido tentativo del programa de los socios y del apoyo de la CT, respectivamente?

Ficha de identificación (FI) y, si fuera relevante, TdR para la formulación presentada al QSG-1 para revisión.

El ciclo de gestión para el apoyo de la CT

Fases

2. Formulación

Acciones a tomar

- ➔ Actualizar/confirmar/completar la valoración llevada a cabo durante la identificación con la colaboración con el/los socio(s).
- ➔ Asistir a los socios en la definición de objetivos, «cadena de resultados» y los respectivos roles de los proveedores de CT de manera aceptable para la CE, y asegurar el acuerdo de los interesados relevantes.
- ➔ Asistir a los socios, si es necesario, en el pleno desarrollo del diseño/formulación (véase el capítulo 4) incluyendo:
 - Definición de los resultados esperados (incluyendo resultados de DC donde el DC es el objetivo principal) y las actividades críticas de todos los socios.
 - Definición del cronograma de implementación para las actividades claves.
 - Detalle de los insumos requeridos y costes asociados de todos los socios, no sólo los financiados por la CE.
 - Donde sea necesario, analizar las opciones y detallar los arreglos de implementación del programa.
 - Detalle de los requerimientos de supervisión, evaluación y auditoría.
 - Preparar borradores de los TdR requeridos para las principales funciones de CT.
- ➔ Asegurar una valoración de calidad adecuada a nivel de país, utilizando la Matriz de Calidad (capítulo 4.6 y capítulo 6.3) y la Tabla de QA (preguntas y respuestas), anexo 4.
- ➔ Proveer al QSG (Quality Support Group) los documentos relevantes e información adecuada sobre CT, según las instrucciones del QSG
- ➔ Tomar en consideración las recomendaciones del QSG para el diseño final.

Preguntas Guía

- ➔ ¿Está la CT vinculada a un programa nacional bien formulado, con una lógica convincente y resultados bien especificados?
- ➔ ¿Cuál es la forma/fuente de CT más apropiada?
- ➔ ¿Cuál es la cadena de resultados y cómo contribuirá la CT a los resultados y efectos?
- ➔ ¿Cuál es el cronograma de implementación esperado, tomando en cuenta los factores contextuales, la capacidad del socio y la experiencia pasada?
- ➔ ¿Cuáles son los roles/ responsabilidades, insumos/recursos, requeridos del socio, así como aquellos que deben proveer los donantes?
- ➔ ¿Cuáles son los arreglos de implementación de proyecto apropiados?
- ➔ ¿Está la asignación presupuestaria bien justificada en términos de los resultados esperados?
- ➔ ¿Cómo se va a supervisar y evaluar el desempeño?
- ➔ ¿Cuál es la estrategia de sostenibilidad y cómo se van a manejar los riesgos?

Producto

- ➔ Ficha de Acción y documentos complementarios, incluyendo, cuando sea apropiado, Matriz de Marco Lógico y TAPs
- ➔ Tabla de Calidad completada

El ciclo de gestión para el apoyo de la CT

Fases	Acciones a tomar	Preguntas Guía	Producto
<p>3. Implementación y Supervisión</p>	<p>→ Movilización de recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recursos de la CE, incluyendo el componente de CT requerido son movilizados tal como planeado. • Recursos del socio. <p>→ Facilitar la implementación del programa del socio conforme al alcance acordado (capítulo 5), según sea necesario.</p> <p>→ Asegurar que el socio está llevando a cabo una supervisión adecuada de los avances hacia los objetivos acordados (capítulo 6).</p> <p>→ Promover la «responsabilización» de las partes interesadas del país socio.</p> <p>→ Cuando sea relevante, asegurar un proceso de diálogo sobre elmutuo desempeño entre el personal de AT y el socio (anexo 5).</p> <p>→ Participar en revisiones periódicas, preferiblemente conjuntas y asistir al socio en la revisión del alcance del programa, cuando sea requerido.</p>	<p>→ ¿El programa está logrando los resultados deseados?</p> <p>→ ¿El apoyo de CT está siendo gestionado eficazmente en términos de planificación y uso de los recursos?</p> <p>→ ¿El desempeño de la CT está a la altura de los estándares aceptables para los socios y la CE?</p> <p>→ ¿Debe intervenir la CE para tomar medidas correctivas o acordar modificaciones al alcance del programa?</p> <p>→ ¿Está el socio involucrado en la supervisión ?</p> <p>→ ¿Los proveedores de CT, son responsables ante los PGs?</p>	<p>Informes de seguimiento y supervisión.</p> <p>Informes de valoración del desempeño de la CT</p> <p>Registros de decisiones sobre medidas correctivas tomadas.</p>
<p>4. Evaluación</p>	<p>→ Valorar con el gobierno y los socios la relevancia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad del programa, el valor agregado del componente de CT, así como lo acordado de las modalidades de implementación elegidas (capítulo 6).</p> <p>→ Asegurar que las conclusiones y las lecciones transferibles extraídas de las evaluaciones retroalimenten la elaboración de futuras políticas y la programación por parte de la CE y de los socios.</p>	<p>→ ¿Qué se está aprendiendo y cuáles son las implicaciones para las políticas y la programación futura?</p> <p>→ Véanse las preguntas de evaluación en el capítulo 6</p>	<p>Informes de evaluación</p>

TABLA DE VALORACIÓN DE LA CALIDAD

Anexo 4

Programa: _____ **Monto Total:** _____

Monto del componente de CT: _____

Propósito del componente de CT (más de una opción es posible)	SI/NO
1. Desarrollo de capacidad de organizaciones e individuos	
2. Brindar asesoría en políticas (u otros productos del conocimiento) y/o acceso a experticia	
3. Fortaleciendo la implementación (de servicios, inversiones, actividades normativas)	
4. Preparación / facilitación de la cooperación de la CE (o cooperación de donantes más amplia)	

Atributo de Calidad	Valoración
1. Adecuado al contexto	
1.1 ¿Cómo confirma el análisis de contexto que la CT es la respuesta de ayuda apropiada?	
1.2 ¿Existen restricciones críticas que podrían impedir que se logre el propósito del programa apoyado por la CT? En caso afirmativo, cómo están siendo abordadas ?	
1.3 ¿Han habido programas y tipos de apoyo de CT similares que hayan tenido éxito en el contexto actual?	
2. Hay un compromiso claro y una apropiación adecuada por parte de los socios	
2.1 ¿Los interesados claves, cómo han expresado de forma convincente su compromiso y una demanda de apoyo que está en proporción al tamaño del proyecto y, en caso de intervenciones de DC, a la altura del cambio esperado?	
2.2 ¿Cómo han participado los socios en el diseño/ implementación del apoyo de CT, más allá de aprobar formalmente las propuestas y otros requerimientos?	
2.3 ¿Se han especificado los insumos del socio? ¿ Han sido movilizados tal como planificado, indicando así que la apropiación es suficientemente fuerte para lograr y sostener los resultados deseados ?	

Atributo de Calidad	Valoración
<p>3. El apoyo ha sido armonizado y la sostenibilidad de los beneficios ha sido tomada en consideración</p>	
<p>3.1 ¿Se ha completado el “mapeo” del apoyo de CT de otros donantes en el sector? ¿Se ha consultado a los otros donantes principales sobre el posible apoyo de CT en camino?</p>	
<p>3.2 ¿Qué sinergias y opciones de armonización han sido exploradas? ¿Se han intentado con los socios y otros donantes?</p>	
<p>3.3 ¿Existen propuestas de apoyo de CT independiente que han sido debidamente justificadas? En ese caso, ¿cuáles son las estrategias para una futura armonización y sostenibilidad de los beneficios?</p>	
<p>4. Los vínculos con los resultados intermedios y finales esperados están claros.</p>	
<p>4.1 ¿Cómo se definen/monitorean los resultados intermedios y/o/ finales a nivel de la actual provisión de servicios, normas o inversiones en uso, más allá de los productos inmediatos de la CT?</p>	
<p>4.2 ¿Cómo se especifican/cumplen los roles de la CT y las funciones ejecutivas de los socios? En caso que los socios no desempeñen o desempeñen un rol limitado, ¿ha sido esto justificado de forma separada?</p>	
<p>4.3 ¿Qué formas innovadoras de apoyo de CT han sido considerados? Existe un equilibrio entre el tamaño e intensidad de los insumos de CT y la capacidad del socio de dirigir, manejar y absorber el apoyo?</p>	
<p>5. Los “arreglos de implementación del programa” (AIP) son apropiados</p>	
<p>5.1 Los arreglos de implementación del proyecto, ¿cómo han sido diseñados/basados efectivamente en los resultados a ser alcanzados, considerando su dependencia de insumos de organizaciones asociadas?</p>	
<p>5.2 ¿En qué forma la autonomía administrativa de los AIP otorgan la autoridad adecuada sobre los recursos del programa, considerando el propósito del programa?</p>	
<p>5.3 ¿Cómo están dirigiendo los socios? ¿Se ha incluido una clara responsabilidad hacia las partes interesadas locales?</p>	

FORMATO PARA EL DIÁLOGO SOBRE MUTUO DESEMPEÑO

Anexo 5

Este formato para el diálogo sobre el mutuo desempeño pretende ser utilizado entre un asistente técnico/consultor/experto de largo plazo y su supervisor inmediato en la organización asociada para la cual trabaja el consultor. Dependiendo de la situación, puede utilizarse cada mes, cada trimestre o cada 6 meses.

No es para ser utilizada entre el personal de la Delegación de la CE y el personal de AT, a menos que este último trabaje exclusivamente para la Delegación.

El objetivo del formato es hacer que la contribución del consultor sea efectiva. Esto exige que el consultor se esté desempeñando bien, pero también requiere que el cliente establezca un ambiente propicio para que el consultor tenga acceso a la información, apoyo, diálogo y trabajo conjunto con el personal de la organización, para obtener la aprobación a los planes de trabajo, borradores de documentos, etc. En breve, «se necesitan dos para bailar tango», y este formato es un medio para permitir que ambas partes encuentren la ubicación correcta que les conduzca al buen desempeño y a un impacto duradero.

El formato no pretende valorar el desempeño del consultor, o del socio, con la única finalidad de valorar el desempeño o con la finalidad de respaldar decisiones que requieran un apoyo formal, p. ej., acortar el contrato de un consultor cuyo desempeño no es aceptable. Asimismo, el formato no está diseñado para la resolución de conflictos. Está estrictamente dirigido a situaciones donde la cooperación está fluyendo más o menos «normalmente», y donde el diálogo estructurado puede resolver problemas «normales» y mejorar el desempeño.

El formato debe ser adaptado para adecuarse a las necesidades y costumbres locales.

Cómo se usa el formato:

El formato puede completarse conjuntamente durante una reunión que no debería incluir otros temas en la agenda. Ambas partes pueden alternarse y completar su parte del formato, y luego reunirse para discutir sus valoraciones respectivas e incorporar comentarios comunes. Los comentarios pueden incluir también observaciones sobre las cuales las partes no están de acuerdo.

¿Qué hacer con el formato después del diálogo?

El formato se debe quedar en ambas partes del diálogo, y ser una referencia para la próxima vez que se haga una valoración. Se pueden distribuir copias a los gerentes de mayor nivel dentro de la organización del cliente y al director del equipo de tareas en la Delegación de la CE. El formato se puede utilizar con diferentes enfoques, incluso como herramienta para identificar temas problemáticos a ser abordados. El director del equipo de tareas de la CE debe, sin embargo, como mínimo, solicitar información de que el diálogo de mutuo desempeño se ha llevado a cabo.

Puede formar parte de los acuerdos de financiamiento que dichos diálogos mutuos se lleven a cabo a intervalos especificados.

Diálogo para el mutuo desempeño – Personal de Asistencia Técnica

Nombre del supervisor:

Nombre del asesor/consultor:

Período de valoración:

1: mucho/muy bueno,

2: bueno/hasta cierto punto/regular,

3: No lo suficientemente bueno/menos que satisfactorio;

4: No satisfactorio/malo

Temas	Valoración del supervisor				Valoración del consultor				Comentarios conjuntos
	1	2	3	4	1	2	3	4	

Planes, resultados y eficiencia

1.	Se ha seguido un plan de trabajo claro y acordado									
2.	Los resultados acordados han sido entregados a tiempo y con la calidad requerida									
3.	La AT ha sido eficiente									

Precondiciones para el desempeño

4.	La información necesaria para el cumplimiento de las tareas ha sido entregada al consultor, así como el acceso a fuentes de información dentro y fuera de la organización									
5.	El personal que debía participar ha estado disponible tal como planificado y acordado									
6.	El personal que debía participar ha brindado todo el apoyo, se ha comprometido y ha dado puntualmente la retroalimentación que se ha requerido									

Desempeño gerencial

7.	El supervisor/ administrador clave ha brindado una dirección general eficaz para los trabajos									
8.	El supervisor/ administrador ha estado disponible siempre que ha sido requerido									
9.	El supervisor/ administrador ha supervisado el trabajo del consultor de forma apropiada									

Desempeño del consultor

10.	El consultor ha buscado orientación y ha respetado su rol de asesor(a)								
11.	El consultor se ha adaptado y ha sido flexible								
12.	El consultor ha sido proactivo y ha propuesto formas relevantes de cumplir con sus tareas de asesoría								

Co-operación

13.	Los problemas se han abordado de manera constructiva								
14.	La cooperación se considera satisfactoria								
15.	Se han abordado posibles problemas de períodos anteriores								

Comentarios adicionales – Supervisor/Gerente:

Propuestas para el siguiente período:

Temas que deben ser aportados por la atención de otros:

Comentarios adicionales – Consultor/Asesor:

Propuestas para el siguiente período:

Temas que deben ser aportados por la atención de otros

Fecha:

.....

Supervisor

Consultor

Posibles comentarios del gerente de mayor nivel y contrafirma:

Recibido:

Copias a ser distribuidas a:

**GUÍA RESUMIDA SOBRE
NORMAS Y PROCEDIMIENTOS
DE LA CE – CÓMO APLICAR
PROCEDIMIENTOS CE A LA CT**

Anexo 6

Contenidos

Introducción	87
CAPÍTULO 1 – FASE DE IDENTIFICACIÓN Y FORMULACIÓN: ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO A CONSIDERAR	91
1.1. Coordinación con países beneficiarios y otros donantes	92
1.2. Selección de la entidad administradora de los fondos CE: modo de gestión (método de implementación)	93
1.2.1. Gestión descentralizada	94
1.2.2. Otros modos de gestión	95
1.3. Consideraciones técnicas y de procedimiento a ser tomadas en cuenta durante las fases de identificación y formulación	98
1.3.1. Actividades preparatorias y consideraciones preliminares	98
1.3.2. Diseño de la Cooperación Técnica como un servicio	99
1.3.3. Diseño de la Cooperación Técnica como apoyo financiero a terceras partes (subvención)	100
CAPÍTULO 2 – FASE DE TOMA DE DECISIONES: ADOPCIÓN DE UNA DECISIÓN DE FINANCIACIÓN Y CONCLUSIÓN DEL FINANCIAMIENTO Y DE OTROS ACUERDOS	107
2.1. Decisiones de financiación/Programa de Acción Anual (PAA)	108
2.1.1. Calendario y principios	108
2.1.2. Modos de gestión y cofinanciamiento	109
2.1.3. Forma contractual	110
2.2. Convenios de Financiación y otros acuerdos	110
2.2.1. Convenio de Financiación (CF)	110
2.2.2. Otros acuerdos	112
CAPÍTULO 3 – FASE DE IMPLEMENTACIÓN UTILIZANDO PROCEDIMIENTOS DE LA CE (I): PASOS INICIALES	115
3.1. Cronograma/uso de la cláusula suspensiva	116
3.2. Selección del procedimiento de adjudicación bajo las normas de la CE	117
3.2.1. Contrato de Servicios	117
3.2.2. Subvenciones	120
CAPÍTULO 4 – FASE DE IMPLEMENTACIÓN UTILIZANDO PROCEDIMIENTOS DE LA CE (II): ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS	123
4.1. Preparación del procedimiento de adjudicación	124
4.1.1. Crónogramas y fechas límite	124
4.1.2. Preparación de los documentos para el procedimiento	124
4.2. Pasos en el proceso de evaluación	128
4.2.1. Comité de Evaluación	128
4.2.2. Valoración de expertos: verificación y entrevistas a expertos	129
4.2.3. Aprobación de expertos en la gestión centralizada	130
CAPÍTULO 5 – FASE DE IMPLEMENTACIÓN UTILIZANDO PROCEDIMIENTOS DE LA CE (III): EJECUCIÓN DE CONTRATOS	133
5.1. Aprobación de los informes por el país beneficiario en la gestión centralizada	134
5.2. Cambios en los contratos: términos de referencia, sustitución de expertos principales	134
5.3. Terminación de un contrato	135

Cuadros

Cuadro A.1: Procedimientos: tres niveles a considerar	92
Cuadro A.1: Visión general de la Cooperación Delegada	94
Cuadro A.2: Contratos por honorarios o precio global	100
Cuadro A.3: Los diferentes roles que puede desempeñar un organismo nacional	104

Gráficos

Gráfico 1: Visión general de los documentos claves de la CE	89
Gráfico 2: Aspectos claves de procedimiento a ser considerados durante la identificación y formulación	106
Gráfico 3: Visión general de los procedimientos para la adjudicación de contratos de servicio	119
Gráfico 4: Pasos procesales para la implementación de la CT bajo un Convenio de Financiación	137

Casos Prácticos

Caso práctico 1: Cooperación Técnica implementada por el mismo beneficiario	99
Caso práctico 2: Caso en el que no se debió usar una subvención	101
Caso práctico 3: Arreglos de hermanamiento	103
Caso práctico 4: Cambiando el modo de gestión	109
Caso práctico 5: Cambios substanciales que requieren un apéndice	111
Caso práctico 6: Uso del procedimiento negociado	119
Caso práctico 7: Uso de subvenciones para la contratación de CT	121
Caso práctico 8: Participación del país beneficiario en la evaluación	131
Caso práctico 9: Rechazo del experto por el país beneficiario	131
Caso práctico 10: Rechazo de un experto por parte de la Comisión	136

Pregunta y Respuesta

P&R n° 1: ¿Se necesita una valoración de los cinco pilares cuando se utilizan estimaciones de programa pero el umbral para los pagos delegados al país beneficiario ha sido incrementado?	96
P&R n° 2: ¿Pueden los servicios de la Comisión tomar en consideración documentos relativos a la valoración del sistema del país beneficiario hechos por otras instituciones (Banco Mundial), o aquellas llevadas a cabo por la Comisión para apoyo presupuestario, donde se valora si es posible la gestión descentralizada?	96
P&R n° 3: ¿Puede un país beneficiario delegar tareas de la CE a una organización internacional?	97
P&R n° 4: ¿Delegación de tareas residuales o la gestión total de la acción a un organismo nacional?	97
P&R n° 5: ¿Se puede simplemente aceptar la propuesta de un organismo nacional para usar una gestión centralizada indirecta?	98
P&R n° 6: ¿Debo usar un precio global o un contrato de servicio basado en honorarios?	99
P&R n° 7: Trabajando con administraciones públicas	103
P&R n° 8: ¿Se necesita una enmienda al AF si cambiamos el modo de gestión?	111
P&R n° 9: ¿Cómo puedo asegurar la implementación puntual de una acción? Algunas pistas.	117
P&R n° 10: ¿Cómo alentar a personas naturales a participar en un procedimiento? Algunas pistas	125
P&R n° 11: ¿Cómo preparar un expediente de licitación, particularmente los TdR? Algunas pistas	126
P&R n° 12: ¿Cómo puedo organizar una ronda de entrevistas exitosas? Algunas pistas	130
P&R n° 13: Algunas pistas relacionadas a la participación del país beneficiario	131
P&R n° 14: ¿Qué pasa si el Titular está pidiendo una extensión del período de implementación?	135
P&R n° 15: ¿Puedo terminar el contrato porque el desempeño no es adecuado?	135

INTRODUCCIÓN

El propósito del presente documento es asistir a los servicios de la Comisión en la aplicación adecuada de las normas financieras y de procedimiento de la CE y del FED (Acuerdos e Instrumentos de Cotonú para la cooperación externa de la CE, Normas financieras de la CE CE/FEDF, etc.) para implementar la Cooperación Técnica, prestando la debida atención a los objetivos y principios claves de la Declaración de París, tal como se refleja en la Estrategia Troncal para la Cooperación Técnica de la CE.

Como cualquier entidad pública, la CE dispone de un conjunto de normas y procedimientos para asegurar que los fondos públicos sean utilizados guardando un respeto total a los principios de transparencia, no discriminación, igualdad en el tratamiento, excelencia en la inversión, y sólida gestión financiera. Estas normas y procedimientos también toman en consideración la distribución de competencias entre los Estados miembros, las diferentes instituciones de la CE y los servicios de la Comisión. La mayoría de estas normas son establecidas por los cuerpos legislativos de la CE (Estados miembros de la UE/Consejo y el Parlamento Europeo) y los servicios de la Comisión las deben acatar.

Dentro del campo de las acciones externas de la CE, este conjunto de normas y procedimientos se traduce en la Guía Práctica para procedimientos de contratación de acciones externas de la CE («PRAG»), la cual, adicionalmente, provee instrucciones del Director General sobre cómo se deben aplicar estas normas. A partir de los nuevos cambios de 2007 y 2008, estas normas son más simples y más flexible, introduciendo nuevas posibilidades para que los servicios de la Comisión puedan disponer de i) una mayor selección de métodos para el suministro de ayuda, ii) nuevas fuentes de financiamiento y iii) nuevos socios para la implementación en línea con los compromisos Europeos e internacionales de la CE (p. ej., Declaración de París, Consenso Europeo, Código de Conducta en la División del Trabajo).



Enlace útil n° 1: el PRAG se puede consultar en el siguiente sitio web:

http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical_guide/index_en.htm

El presente documento representa un esfuerzo adicional para explicar los procedimientos de la CE de manera sencilla para aquellos que no son especialistas en cuestiones contractuales y financieras, quienes a menudo ven las normas y los procedimientos como obstáculos y no como facilidades para implementar mejor sus objetivos. Las normas y los procedimientos son instrumentos a disposición de los servicios de la Comisión. La experiencia demuestra que las normas y los procedimientos sólo se convierten en obstáculos cuando se han diseñado acciones sin tener en cuenta estos instrumentos. Por el contrario, si todas las posibles opciones legales (las cuales han aumentado en 2007 y 2008) así como los procedimientos relacionados han sido tenidos en cuenta desde la fase inicial, eso sería una de las mejores garantías para asegurar una fluida implementación de la acción.

El presente documento desarrollará aún más las secciones del PRAG, así como otras instrucciones del Director General de EuropeAid, relativos a la Cooperación Técnica.

Hay que tener en cuenta que, como regla general, no existen procedimientos excepcionales o específicos relativos a la Cooperación Técnica y por tanto, este tipo de actividad está sujeta a las normas estándares contenidas en el PRAG. En consecuencia, el presente documento no introduce **cambios en los procedimientos de la CE**, y su principal contribución sería replantear cuándo y cómo las cuestiones de procedimiento deben ser tomados en cuenta por los servicios de la Comisión. **Tanto los servicios operacionales como financieros/contractuales de la Comisión deben trabajar juntos desde la fase de identificación y formulación para considerar adecuadamente (y usar) la gran variedad de herramientas contractuales y de procedimiento que están disponibles y así obtener un suministro más eficaz y eficiente de dicha ayuda.**

Para ese fin, el presente documento ha sido estructurado siguiendo los pasos procedimentales para la implementación de la Cooperación Técnica, a saber:

- ➔ **La fase de identificación y formulación**, en la que el programa o la acción, incluyendo Cooperación Técnica (que puede ser parte o toda la acción) es diseñada por los servicios de la Comisión en consulta con el país socio, llamado de aquí en adelante el «país beneficiario» (este término también se aplica a las entidades regionales que actúan como oficiales autorizados, principalmente bajo el FED) y otros donantes. El diseño del programa o de la acción, en términos de procedimientos, se deberá enfocar particularmente en la decisión sobre las fuentes de financiamiento (CE y otros donantes), quienes estarán a cargo de administrar el programa o la acción, así como de los principales procedimientos e instrumentos legales a ser utilizados.

Durante esa fase, el cronograma de la acción o programa tiene que ser valorado adecuadamente para asegurar puntualidad en la implementación.

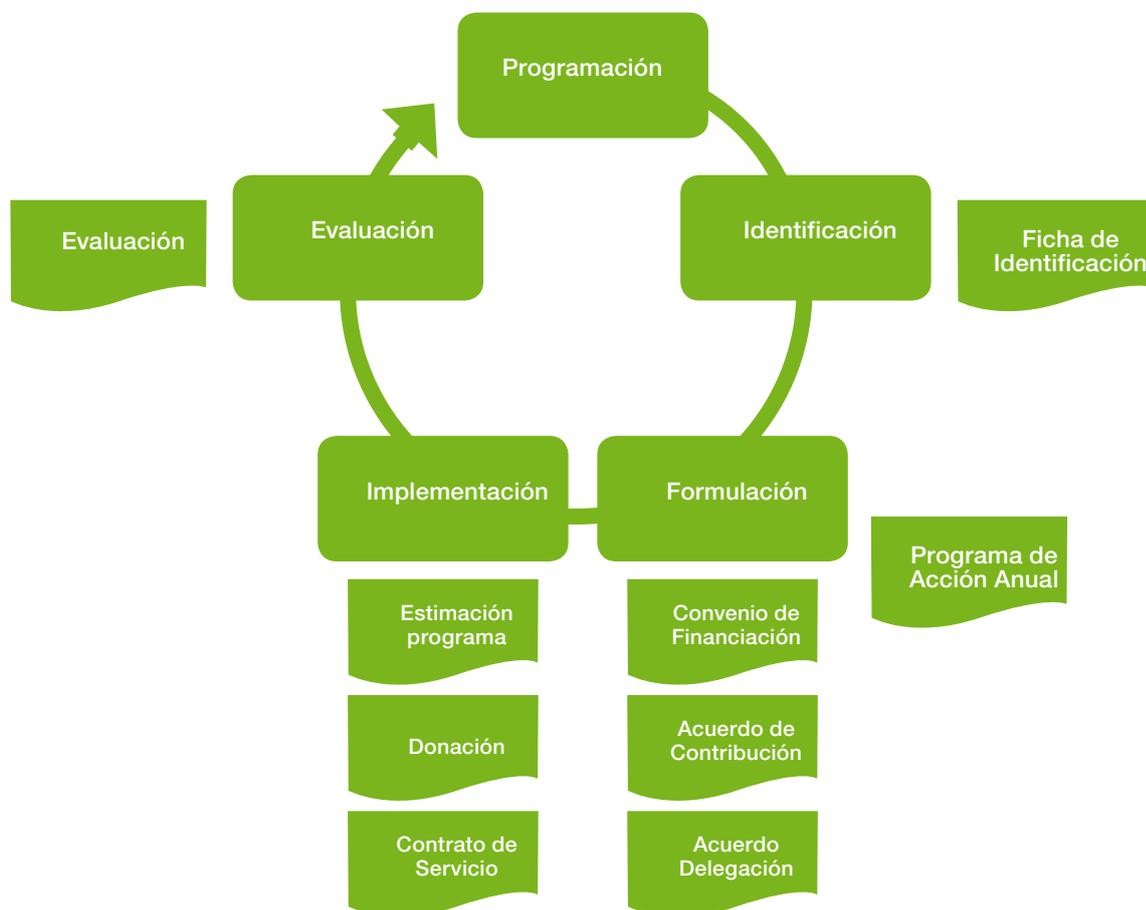
- La fase de toma de decisiones, donde la Comisión (Colegio) que decide sobre los principales elementos del programa o de la acción propuesta, incluyendo Cooperación Técnica (**decisión de financiación/Programa anual de acción**) y el país beneficiario (u otros socios en la implementación, tales como organizaciones nacionales o internacionales) se ponen formalmente de acuerdo con dichos elementos (**firma del acuerdo adecuado**).
- La fase de implementación, cuando se ponen en práctica los procedimientos acordados y las contrataciones han sido concluidas por parte del Órgano de Contratación y ejecutadas por el contratista/beneficiario de la donación. Es este proceso, así como durante la ejecución de los contratos, se debe prestar particular atención al involucramiento del país beneficiario y a la calidad de los expertos.

Lo anterior se completa con las **Preguntas y Respuestas (Q&A)**, **ejemplos prácticos**, **vínculos con documentos legales/plantillas**, **verificar listas y gráficos**.

El presente documento realza la importancia de asegurar la apropiación del país beneficiario y el involucramiento de otros donantes en otros programas o acciones relacionadas a la Cooperación Técnica, desde la fase de identificación y formulación hasta los pasos finales de la implementación. Para ese fin, siempre que sea posible, se debe considerar la coordinación entre los donantes y los cofinanciadores y privilegiar el uso de la gestión descentralizada con procedimientos locales. Esto deberá asegurar, entre otras cosas, el apego a los principios claves de la Estrategia Troncal para la Cooperación Técnica de la CE, tales como: enfoque motivado por la demanda, procesos apropiados y administrados por el país, trabajar en acciones armonizadas y alineadas, evitando el uso de UGP's paralelas y promoviendo arreglos de implementación eficaces y apropiados por los beneficiarios. Además, el presente anexo brinda elementos con los cuales los servicios de la Comisión pueden explorar opciones nuevas e innovadoras para la provisión de Cooperación Técnica (uso de la modalidad de donación, nuevos casos de procedimientos negociados para servicios de contratación/asignación directa de becas, utilización de la gestión centralizada indirecta).

Recuerde que cualquier intervención de la CE debe estar dentro del rango de los documentos de programación pertinentes (documento de estrategia y programa indicativo multi-anual).

Gráfico 1: Visión general de los documentos claves de la CE



Capítulo 1 – Fase de identificación y formulación: Aspectos de procedimiento a considerar

Este capítulo explica:

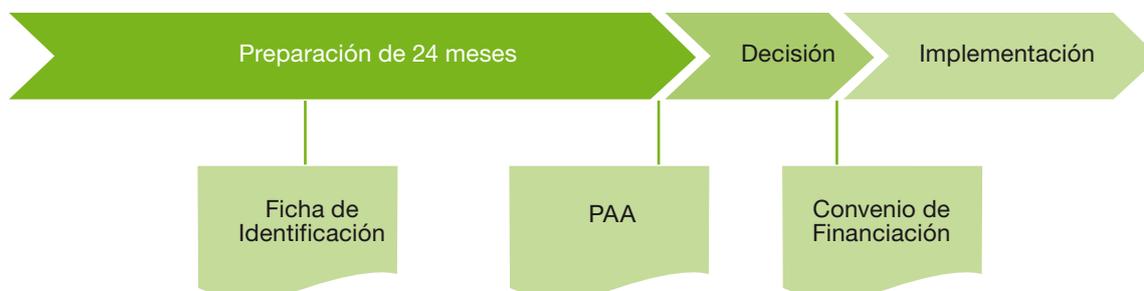
- el vínculo entre este anexo, la Guía, la Estrategia Troncal para la Cooperación Técnica y las UGPs y el compromiso de la CE con la Agenda para la Eficacia de la Ayuda;
- la importancia de considerar desde el inicio del diseño tanto la descripción del proyecto como los arreglos de implementación;
- considerar los procedimientos de la CE que facilitan la armonización de la CT con otros donantes;
- cómo pueden los procedimientos apoyar la apropiación por parte del país socio (= país beneficiario);
- que existen varias opciones contractuales para movilizar CT distintas a la «tradicional AT extranjera»;
- cómo financiar un estudio preparatorio, tal como un ejercicio de valoración de capacidad.

Durante la identificación y formulación, desde el punto de vista contractual y de procedimiento, las discusiones con el país beneficiario y entre los donantes sobre programas o requerimientos del país beneficiario con relación a la Cooperación Técnica, deberán abordar, entre otros, los siguientes aspectos claves:

Cuadro 1: Procedimientos: tres niveles a considerar

1. ¿Quién financiaría qué (en caso de **cofinanciamiento**)? (Sección 1.1)
2. ¿Quién estaría a cargo de la administración del programa o acción? (posibilidad de usar **cooperación delegada**) (Sección 1.2)
3. ¿Qué tipo de actividades de Cooperación Técnica están siendo diseñadas? (esto puede tener implicaciones importantes en la selección de procedimientos y formas contractuales apropiadas) (Sección 1.3)

Aspectos como el cofinanciamiento con otros donantes y la cooperación delegada, que pueden ayudar a cumplir con los principios de la Estrategia Troncal de la CE, así como el método para el suministro de ayuda y procedimientos relacionados (apoyo presupuestario⁶, enfoque de proyecto utilizando contratos de servicio o de concesión de subvenciones), deben tomarse en consideración desde el inicio de la fase de identificación y formulación de una acción/programa. **La reflexión sobre el diseño de la acción y sus aspectos de procedimiento quedarán reflejados en la ficha de identificación y en las opciones discutidas con el Grupo de Apoyo a la Calidad (QSG).**



En cuanto al calendario, es importante que la fase preparatoria (identificación y formulación) sea iniciada por los servicios de la Comisión al menos dos años antes de que se implemente la acción, dada la necesidad de coordinar la acción con el país beneficiario, codonantes potenciales y el proceso interno requerido a lo interno de la Comisión (aprobación del QSG, adopción de la decisión de financiación/Programa de Acción Anual por parte del Colegio, firma de los acuerdos pertinentes, lanzamiento de los procedimientos de licitación/subvención, firma de los contratos, etc.). La planificación y el diseño anticipados también dejan más espacio de maniobra a la Autoridad Contratista para resolver los problemas que vayan surgiendo. El actual marco legal y financiero otorga cierta flexibilidad: por ejemplo, las decisiones de financiación (usualmente en la forma de Programas de Acción Anuales) pueden ser adoptadas un año antes de que se requiera el compromiso global total. (Véase la sección 2.1.1 del presente anexo).

1.1 Coordinación con países beneficiarios y otros donantes

El primer paso en la fase de identificación y formulación es, además del diálogo con el país beneficiario (véanse, particularmente, los capítulos 2 y 3 de la presente Guía), informar sistemáticamente a los donantes sobre la preparación de todas las acciones de Cooperación Técnica. En este contexto, el posible uso de cofinanciamiento conjunto entre donantes podría ser uno de los elementos claves para la cooperación y ayuda a lograr el objetivo de reducir las UGPs paralelas. (Véase el indicador 6 de la Declaración de París en la sección 5.1 de la presente Guía).

Los codonantes no sólo deben estar involucrados en el diseño del programa/acción del país beneficiario, sino que también deben ser consultados, cuando sea necesario, durante la toma de decisiones, preparación de los procedimientos de adjudicación de licitaciones o concesión de subvenciones y la implementación de los contratos pertinentes [supervisión, evaluación, etc. (véase la sección 7.1 de la Guía)]. Por ejemplo, deben ser consultados sistemáticamente sobre la preparación de los términos de referencia de una convocatoria para licitar contratos de servicio (véase la sección 4.4 de la presente Guía).

⁶ Para mayor información sobre este método de suministro de ayuda, que no será discutido en el presente anexo pero que también puede contribuir a alcanzar los objetivos de la Estrategia Troncal de la CE, puede dirigirse al siguiente sitio web (enlace útil, n° 2): http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf

En la mayoría de los casos, a nivel de los servicios de la Comisión, el proceso para la coordinación de los donantes sigue un enfoque de abajo a arriba: usualmente la Delegación de la CE lo inicia a nivel del terreno, la cual está en contacto con las autoridades correspondientes del país beneficiario y **todos** los donantes presentes en ese país/sector para discutir los requerimientos/programa relacionados a la Cooperación Técnica diseñado por el país beneficiario. Esto debería conducir a negociaciones y arreglos de implementación entre el país beneficiario y todos los donantes relevantes. La Sede debe estar debidamente informada sobre estas negociaciones, ya que posteriormente estará involucrada durante la fase de toma de decisiones (véase la sección 2 más abajo).

Como resultado de esas negociaciones, los países beneficiarios y los codonantes se ponen de acuerdo sobre cómo implementar las actividades (usualmente en la forma de un memorándum de entendimiento o «MoU») para establecer los principios que gobernarán la relación entre ellos. Estos acuerdos normalmente deberían contener elementos tales como disposiciones administrativas y descripción/plan de las acciones a emprender y su presupuesto correspondiente, así como la forma de aprobarlas y modificarlas; en estas discusiones se podría reflejar el tipo de contrato a ser utilizado (véase la subsección 2.1.3 de esta Guía). Para mayores detalles, véanse la sección 7.3 del PRAG y el capítulo 5 de la presente Guía. Estos acuerdos no vinculantes deben cumplir con las normas financieras aplicables de la CE y serán consistentes con otros documentos que necesitan ser firmados y/o adoptados por la Comisión (véase más abajo).

1.2 Selección de la entidad administradora de los fondos CE: modo de gestión (método de implementación)

Para la Comisión, la selección bajo el punto 2 del cuadro 1 anterior (quién administra o implementa el programa/acción) determina las formas de procedimiento y contractuales en las que la Comisión va a operar:

1. El modo de gestión, que será establecido en la decisión de financiación/Programa de Acción Anual («AAP»).
2. El tipo de acuerdo a firmar.
3. Los procedimientos a utilizar para la implementación del programa/acción.

El **modo de gestión** (llamado método de implementación en las Regulaciones Financieras) establece la entidad (Comisión, país beneficiario, organismo nacional de un Estado miembro o un tercer país, organización internacional) que actuará como Órgano de Contratación (p. ej. lanzando convocatorias para licitaciones/propuestas y cerrando contratos de servicio/subvenciones, gestiones/pagos financieros, etc.). El modo de gestión debe ser uno de los elementos a ser discutido durante la fase de formulación.

- Cuando la Comisión administra directamente el programa/acción (sea la sede o las delegaciones), el modo de gestión es **gestión centralizada directa**. Se siguen las normas de la Comisión para implementar fondos CE (es decir, PRAG).
- La Comisión puede decidir delegar en una entidad la gestión de las tareas relativas al gasto de fondos CE (**cooperación delegada**), lo que necesita de una decisión objetiva y transparente. La entidad delegada entonces se hace responsable del lanzamiento de las convocatorias y de cerrar los contratos financiados parcial o totalmente por la CE. También puede proceder a hacer pagos a terceros en nombre de la CE. Los procedimientos utilizados por el delegado pueden ser diferentes a los de la CE. Como norma, el uso de esos modos de gestión, y el uso de procedimientos y sistemas diferentes a los de la CE requiere una valoración **ex ante** por parte de la Comisión de esos procedimientos y sistemas (o «pilares»), a fin de asegurar que los mismos cumplan con los estándares internacionales y por tanto, se acerquen a aquellos aplicados por la Comisión.

Enlace útil n° 3: para proceder a esa valoración, los servicios correspondientes de la Comisión tienen a su disposición los términos de referencia, disponibles en:
http://ec.europa.eu/europeaid/work/framework-contract/audit2006/TOR_for_compliance_assessments_en.htm



Este ejercicio de valoración puede ser llevado a cabo directamente por la Comisión o a través de un contrato de servicio concluyendo con una firma auditora (actualmente el caso de la revisión de los pilares 4 y 6 para organizaciones internacionales y organismos nacionales realizada por o bajo la coordinación de AIDCO/G2).

Las posibles opciones para la cooperación delegada (véase el capítulo 7 del PRAG) son las siguientes:

Cuadro 2: Visión general de la Cooperación Delegada

Entidad	Modo de Gestión	Instrumentos Legales	Procedimientos
i. Organización internacional	Gestión conjunta	Acuerdo de Contribución	Procedimientos de la organización internacional
ii. Organismo nacional (público o privado) de un país donante.	Gestión centralizada indirecta	Acuerdo de Delegación	Elección entre las normas de la CE o aquellas del organismo nacional
iii. País beneficiario	Gestión Descentralizada	Acuerdo Financiero	Normas CE. Posibilidad de usar normas del país beneficiario u otro donante

En todos los casos anteriores, además de la CE, otros codonantes pueden proveer su contribución directamente a la entidad arriba mencionada, que entonces deberá implementar/gestionar una acción de cofinanciamiento conjunto. La Comisión también puede recibir fondos de otros donantes para implementar la Cooperación Técnica (para mayores detalles véase la sección 7.4 del PRAG).

La selección del modo de gestión es aprobada por la Comisión (Colegio) a través de la adopción de una decisión de financiación/Programa de Acción Anual pertinente.

A fin de asegurar el cumplimiento de los principios de apropiación por parte del país beneficiario y rendición de cuentas frente a los codonantes, el modo de gestión preferido para la Cooperación Técnica debe ser la gestión descentralizada, que también ayudará a lograr el objetivo de reducir las UGPs paralelas (Indicador 6 de la Declaración de París).

Sin embargo, la Comisión podría considerar aprovechar la experticia en la gestión de acciones de Cooperación Técnica de un organismo de algún donante (podría ser del Norte o del Sur, y hasta una red de entidades semejantes)⁷ o de una organización internacional; en ese caso puede pensarse más bien en una gestión centralizada directa o una gestión conjunta.

⁷ Téngase en cuenta que la experticia del organismo nacional se refiere a la administración de un programa (es decir, la organización de cómo se va a implementar el programa, convocatoria a licitaciones y firma de contratos, financiamiento a proyectos) y no a la implementación de un contrato de servicio en sí. Si la experticia de un organismo nacional es dentro del propio organismo y está siendo implementada por dicho organismo, bajo una gestión centralizada o descentralizada directa, debe considerarse un contrato de servicio o subvención en vez de una gestión centralizada indirecta, preferiblemente bajo la gestión descentralizada (véase la subsección 2.1.2). La gestión centralizada indirecta no puede verse como una alternativa para concluir un procedimiento negociado/subvención directa bajo gestión centralizada/descentralizada.

1.2.1 Gestión descentralizada

En caso de que se mantenga la gestión descentralizada, en la práctica esto significa que la Cooperación Técnica es administrada/implementada por el propio país. El grado de delegación a un país beneficiario puede variar:

- En la mayoría de los casos, EuropeAid actualmente aplica una **descentralización parcial**, en la cual los procedimientos a ser usados por el país beneficiario son los de la CE (es decir, aquellos contenidos en las normas financieras aplicables de la CE tal como se reflejan en el PRAG) y la gestión financiera de los fondos CE permanece en poder de la Comisión (es decir, pagos a terceros bajo contratos concluidos por el país beneficiario, excepto, cuando se aplique, dentro de los umbrales provistos por la Guía Práctica sobre procedimientos para Presupuestos Programa⁸. Si se selecciona la descentralización parcial, no es necesaria una valoración *ex ante* de los procedimientos.
- No obstante, en el caso de financiamiento conjunto especialmente, y en consecuencia con los objetivos de la Declaración de París, y los principios Guía antes mencionado, se debe procurar una **descentralización substancial** siempre que sea posible. Descentralización substancial significa que el país beneficiario puede tener autorización para i) utilizar sus propios procedimientos y/o ii) hacer sus propios pagos a beneficiarios de sus contratos/subvenciones más allá de los límites de los presupuestos programa (es decir, fondos substanciales son transferidos al país beneficiario, que los administrará según sus propias normas). La gestión descentralizada substancial requiere llevar a cabo una valoración *ex ante* de los «5 pilares».

En casos de cofinanciamiento, los codonantes pueden estar interesados en que un solo donante (generalmente el donante líder) supervise la ejecución de los fondos por el país beneficiario y, si es el caso, haga los pagos a terceros. Estas tareas de supervisión y pagos que la Comisión usualmente mantiene «centralizadas», en el caso de la gestión descentralizada se conocen como «**tareas residuales**». Para ese fin, las normas financieras de la CE prevén la posibilidad de que la Comisión delegue tareas residuales a organismos nacionales de donantes, bajo gestión centralizada indirecta, el cual procederá a supervisar la acción cofinanciada (y, si es el caso, pagar a los beneficiarios de contratos/subvenciones) en nombre de la CE. Para delegar dichas funciones, la Comisión deberá ultimar un acuerdo de delegación⁹.

1.2.2 Otros modos de gestión

- Bajo la **gestión centralizada indirecta**, la Comisión encarga a un organismo nacional la administración de fondos CE (p. ej. lanzamiento de convocatorias para licitaciones/propuestas y conclusión de contratos a terceros); la Comisión no pretende financiar ni pagar actividades implementadas por los recursos propios de dicho organismo. En última instancia, en estos casos, se debe utilizar un contrato de servicio o subvención. No se excluye que, bajo la gestión centralizada indirecta, una parte (no substancial) de la acción sea implementada directamente por los recursos internos del organismo, pero ello no puede representar el propósito principal (o el grueso) de la acción. Por el contrario, bajo una subvención, por ejemplo, el grueso de las actividades debe ser implementadas por el beneficiario de la subvención o por sus socios, y solo puede subcontratarse una parte limitada de la acción. Asimismo, salvo en casos excepcionales, la gestión centralizada indirecta debe usarse para proyectos cofinanciados importantes (más que nada en términos de tamaño). Como norma, el uso de la gestión centralizada con un organismo nacional de un país donante no es una alternativa al contrato de servicios o subvención.
- Cuando la gestión de un proyecto que conlleva Cooperación Técnica se delega a una organización internacional, el modo de gestión debe ser la **gestión conjunta**.

Los acuerdos para implementar estos dos modos de gestión siempre tienen que ser firmados por la Comisión.

En el Capítulo 7 del PRAG se puede encontrar más información sobre los principios y las normas aplicables al cofinanciamiento y la cooperación delegada, así como el modelo contractual a ser utilizado. Información complementaria en particular, en la Nota Instructiva de la «Guía sobre el cofinanciamiento con Estados miembros y otros donantes bilaterales» (N° 24585 de 4.12.2008).

⁸ Debe subrayarse que la Guía Práctica de procedimientos para los presupuestos programa le concierne a la gestión financiera de acciones descentralizadas (distribución de tareas entre las diferentes acciones) pero en ningún caso se relaciona con los procedimientos para licitaciones o subvenciones a aplicarse, que son aquellos definidos en las normas financieras de la CE (y como tal, reflejadas en el PRAG) o los del país beneficiario o de otro donante, según lo convenido.

Véase: http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/work_programmes/index_en.htm

⁹ Véanse los artículos 53 c(1) y 54(2)(c) FR y 22(1) FR 10° EDF.



Enlace útil nº 4: Nota Instructiva de la Guía sobre el cofinanciamiento con Estados miembros y otros donantes bilaterales, se puede consultar en el siguiente sitio web:

http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/international_organisations/documents/guidance_annex_d24585.pdf



Pregunta y respuesta nº 1: ¿Se necesita una valoración de los cinco pilares cuando se utilizan estimaciones de programa pero el umbral para los pagos delegados al país beneficiario ha sido incrementado?

Estamos ante un caso de gestión descentralizada parcial en el que se aplican estimaciones de programa y existen límites a los pagos que puede realizar el país beneficiario (aplican los procedimientos CE). Después de discutir con el país beneficiario, parece ser que les gustaría tener una mayor responsabilidad en relación a ejecución de pagos. Por esa razón, los umbrales para los presupuestos programa serán incrementados substancialmente a fin de que el grueso de los pagos (p. ej. al contratante de un contrato de servicio, llamado «Titular») sean efectuados por el propio país beneficiario. Los servicios de la Comisión, ¿necesitan hacer una valoración de los pilares?

La decisión de financiación incluía una descentralización parcial y la aplicación de los umbrales estándares para pagos a ser efectuados por el país beneficiario (bajo el régimen de presupuestos programa), como en este caso se van a incrementar los umbrales, el nivel de descentralización debe considerarse substancial y por tanto, se hace necesaria llevar a cabo la valoración de los pilares (y la decisión de financiación inicial debe ser modificada).



Pregunta y respuesta nº 2: ¿Pueden los servicios de la Comisión tomar en consideración documentos relativos a la valoración del sistema del país beneficiario hechos por otras instituciones (Banco Mundial), o aquellas llevadas a cabo por la Comisión para apoyo presupuestario, donde se valora si es posible la gestión descentralizada?

Sí, pero no es un reconocimiento automático.

No es necesario reinventar la rueda; la legislación vigente no especifica en qué tipo de documentación se debe basar la seguridad del oficial autorizado a cargo. Cuando otros donantes han llevado a cabo valoraciones del sistema del país (o la Comisión, para la implementación de otros métodos para el suministro de ayuda) y dichas valoraciones confirman que todas o parte de las condiciones contenidas en nuestro Reglamento Financiero se han cumplido, el oficial autorizado responsable, después de analizar dicha información, podrá tener la seguridad total o parcial del cumplimiento de uno o más de las condiciones aplicables.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que no hay una aceptación ciega o automática; los servicios/el oficial autorizado correspondiente debe:

- ➔ analizar el documento mencionado, el cual debe proceder de una fuente fiable;
- ➔ confirmar que la valoración contenida en esos documentos: i) cubren los mismos procedimientos/sistemas utilizados por la entidad a quien la Comisión le va a delegar tareas, ii) abordar total o parcialmente una o más condiciones para la gestión descentralizada previstas en los artículos aplicables del Reglamento Financiero y iii) proveer el nivel de evidencia requerido sobre el cumplimiento con una o más de esas condiciones
- ➔ Incluir en el archivo una declaración escrita indicando que lo anterior se ha llevado a cabo efectivamente y explicando la evidencia obtenida de esos documentos.

Si los documentos/valoraciones mencionados no cumplieran con lo arriba indicado, los mismos sólo podrían utilizarse como complementos de la valoración específica requerida por el Reglamento Financiero para la descentralización.

Pregunta y respuesta n° 3: ¿Puede un país beneficiario delegar tareas de la CE a una organización internacional?



NO

Durante el diálogo con el país beneficiario, se decidió que un programa sería administrado por dicho país bajo gestión descentralizada mediante la firma de un acuerdo de financiamiento. Dentro de este programa, la idea era delegar una acción de Cooperación Técnica a una organización internacional bajo el modo de gestión conjunta; es decir, que la organización estaría a cargo de la contratación de terceros y de organizar la implementación global del programa. ¿Podría el país beneficiario firmar un acuerdo de contribución y por tanto proveer de fondos CE a esa organización internacional?

La delegación de funciones bajo la gestión conjunta (o bajo la gestión centralizada indirecta) sólo puede ser acordada por la Comisión (Colegio); por tanto, la firma de un acuerdo de contribución bajo gestión conjunta (o de un acuerdo de delegación bajo gestión centralizada indirecta) sólo puede firmarlo la Comisión. El país beneficiario podría firmar un acuerdo de contribución únicamente cuando el acuerdo conlleva la asignación de una subvención (es decir, no hay delegación de tareas bajo la gestión conjunta), para lo cual aplican las normas para la concesión de subvenciones. Ello significa que, en la práctica, el país beneficiario debe lanzar una convocatoria de propuestas para adjudicación de subvenciones, a menos que se pueda justificar una subvención directa sobre la base del artículo 168 de las Normas para la Aplicación. Se recuerda que, bajo esas normas, el hecho de que el beneficiario («grantee») sea una organización internacional no justifica per se una subvención directa ya que las condiciones del artículo 168 deben ser respetadas.

Pregunta y respuesta n° 4: ¿Delegación de tareas residuales o la gestión total de la acción a un organismo nacional?



Durante las discusiones del programa de Cooperación Técnica con el país beneficiario y otros donantes, se acordó que sólo un organismo nacional de uno de los donantes iba a supervisar la implementación del país beneficiario en nombre de todos los donantes. El organismo nacional escogido declaró que sólo sería responsable de dicha supervisión pero rehusó hacerse responsable de la implementación del programa en sí, lo cual debería ser responsabilidad del país beneficiario. Todos los donantes tendieron a estar de acuerdo. ¿Qué modo de gestión debería usar la Comisión?

Bajo la gestión centralizada indirecta, el organismo nacional debería ser responsable por la totalidad del programa/ acción delegado, aun si algunas partes del programa/acción son implementadas por un socio (por ejemplo, el propio país beneficiario). En caso que dicha responsabilidad no sea aceptada por el organismo nacional en cuestión, los servicios de la Comisión podrían considerar delegar directamente la acción/programa al país beneficiario bajo una gestión descentralizada, después de obtener resultados satisfactorios de la valoración previa, mediante la firma de un acuerdo de financiamiento, de forma que el país beneficiario sea directamente responsable frente a la Comisión. Entonces, la Comisión podría delegar las tareas residuales relacionadas al seguimiento/control del organismo nacional, así como a todos los otros donantes. En dicho caso, el organismo nacional sólo sería responsable de esas tareas delegadas y no de la implementación total de la acción.



Pregunta y respuesta nº 5: ¿Se puede simplemente aceptar la propuesta de un organismo nacional para usar una gestión centralizada indirecta?

NO

Un organismo nacional de un Estado miembro se ha comunicado con la Delegación y ha sugerido que la Comisión cofinancie una acción relativa a Cooperación Técnica. El país beneficiario no se opone a ello. ¿Puede la Delegación aceptar la propuesta, simplemente indicando al Colegio el modo de gestión, centralizada indirecta (conduciendo a la firma de un acuerdo de delegación)?

El sector/campo de intervención debería haber estado cubierto por los documentos de programación de la Comisión. Más aún, la selección del organismo delegado también debe ser consultada con los otros donantes que tienen presencia en el campo, en particular los Estados miembros de la UE, para discutir esta posibilidad y eventualmente invitarlos a participar. Puede darse el caso que otros organismos nacionales de los diferentes Estados miembros también estén activos en el país en esa área de Cooperación Técnica, y también estuvieran interesados en coordinar esas actividades con la Comisión o ser cofinanciados por la Comisión. La selección del organismo nacional por parte de la Comisión debe estar debidamente justificada sobre una base objetiva y transparente, y todas las partes interesadas de los Estados miembros de la UE activos en ese campo/país deben ser escuchadas para evitar discriminación entre los Estados miembros de la UE. Al hacer su selección, después de una valoración positiva de los seis pilares, la Comisión debe poder corroborar que se han tomado en consideración los aspectos económicos así como de eficacia y eficiencia. En principio, la selección de un organismo nacional debe reflejarse en la decisión de financiación/Programa de Acción Anual. Este documento se presenta a los Estados miembros de la UE a través del Comité correspondiente (véase la sección 2.1.1 de este anexo), el cual podrá solicitar aclaración/justificación de la selección de la Comisión. La Comisión deberá también informar anualmente a la autoridad legislativa sobre el uso de este modo de gestión y de los organismos seleccionados.

1.3 Consideraciones técnicas y de procedimiento a ser tomadas en cuenta durante las fases de identificación y formulación

Es de suma importancia que, durante las discusiones sobre el diseño de la Cooperación Técnica, el país beneficiario y la Comisión obtengan una idea clara de qué clase de instrumentos legales y procesales debe usar el Órgano de Contratación (normalmente el propio país beneficiario, pero también la Comisión, un organismo nacional de un donante o una organización internacional), y en particular qué método de suministro de ayuda y/o formularios y procedimientos de contratación deben usarse para lograr los mejores resultados.

Mientras que bajo la gestión descentralizada, el país beneficiario es el que lleva el proceso, bajo otros modos de gestión (la gestión centralizada directa, particularmente), el país beneficiario necesita estar involucrado en el diseño de los requerimientos (por ejemplo, redacción de los términos de referencia para un contrato de servicio o guías para los solicitantes de una subvención — véase la sección 3.2 de este anexo).

1.3.1 Actividades preparatorias y consideraciones preliminares

Durante las fases de identificación y formulación, puede ser necesario llevar a cabo estudios (un tipo de contrato de servicio) u otras actividades preparatorias que pueden ser financiadas por la Comisión. El financiamiento podría brindarse a través de algún programa financiado por la CE que permita realizar ese tipo de actividad, por ejemplo, una facilidad de cooperación técnica (FCT bajo FED) que generalmente está localizada en el país y/o a nivel regional para permitir financiar estudios futuros (los estudios no necesariamente tienen que estar identificados cuando el programa se financia). Otra posibilidad podría ser acciones existentes o programas en el sector (como apoyo al sector salud en el país «X», etc.), donde se prevé la posibilidad de financiar estudios. Finalmente, hay también compromisos presupuestarios ejecutados en gestión centralizada directa y que gestiona centralmente EuropeAid. Estos pueden ser una fuente útil y deben investigarse con los servicios pertinentes de EuropeAid. También se debe tener presente que la financiación de las actividades preparatorias por el país beneficiario u otros donantes podrían ser una opción alternativa a explorar, y que obedece a los principios de la reforma de la CT.

Cuando la Cooperación Técnica vaya a ser descentralizada, la Comisión y el país beneficiario (y, si aplica, los otros donantes) pueden considerar si, en lugar de contratar esta cooperación a terceros a través de contratos de servicio y subvención, el país beneficiario podría implementar por sí mismo la acción, a través de un presupuesto

programa (operaciones descentralizadas directas o indirectas). También, si el país beneficiario tiene la capacidad de hacerlo, podrían considerarse otros métodos para el suministro de ayuda/implementación (apoyo presupuestario sectorial).

Caso práctico 1: Cooperación Técnica implementada por el mismo beneficiario

Un proyecto en el país «X» tenía por objetivo desarrollar la capacidad de formación de una universidad a través de varios centros de extensión localizados en diferentes islas. El jefe del departamento de aprendizaje de adultos era responsable de la implementación global del proyecto y la universidad recientemente creó un departamento de planificación, encargado de aprobar los nuevos programas de entrenamiento conforme a la demanda. Los socios querían evitar las estructuras dobles y asegurar la integración del equipo de dirección del proyecto (PIU) dentro de las instituciones existentes. Su opción era aprovecharse del departamento de aprendizaje de adultos existente para centralizar la gestión global del proyecto, junto con el gobierno y la CE. Por otro lado, el departamento de planificación de la universidad era responsable, con el equipo de dirección del proyecto, de coordinar los procedimientos para subvención, contratos de servicio con consultores externos, integrar a la comunidad empresarial dentro del proyecto e informar al jefe del proyecto. Esta estructura permitió asegurar la apropiación de la universidad y evitar la creación de nuevas oficinas fuera de los departamentos universitarios existentes.

1.3.2 Diseño de la Cooperación Técnica como un servicio

La Cooperación Técnica normalmente se diseña como un **servicio** a ser proporcionado por un contratista, en adelante llamado «Titular» [por tanto, un contrato de servicio sería suscrito por el Órgano de Contratación (véase la sección 3 del PRAG)]. El Órgano de Contratación elabora términos de referencia detallados que indican los servicios requeridos; los licitadores responden con una oferta. El Órgano de Contratación paga la totalidad del precio del servicio proporcionado por el contratista (llevado a cabo por un equipo de expertos) y adquiere los resultados del mismo.

Pregunta y respuesta nº 6: ¿Debo usar un precio global o un contrato de servicio basado en honorarios?

La Sección 3.1 del PRAG da la definición para ambos tipos de contratos.

1) El precio global es un contrato por una suma global que se usa típicamente para estudios y diseño. La especificidad de tales contratos es la naturaleza del producto (normalmente productos inmediatos—«deliverables»—claramente definidos, como un informe o dibujos), y el hecho que desde el punto de vista del Órgano de Contratación, no importa con qué medios y recursos el Titular obtiene el producto final (es decir, no importa si un experto trabaja 10 días o 15 días, con tal de que entregue los productos de conformidad con los términos de referencia). Los pagos se basan en la aprobación de estos productos.

Hay que tener en cuenta que, en principio, no es posible formalmente (o informalmente) hacer ningún desglose adicional a un contrato de precio global, p. ej., insumo mínimo de expertos o desglose de costos (a menos que, por ejemplo, algunos productos sean optativos y por consiguiente requiera un desglose de precio por producto). Igualmente, hay que tener en cuenta que, cuando se siguen los procedimientos de la CE, cualquier modificación de la plantilla requiere la aprobación previa de los servicios de la Comisión pertinentes. Dado que los contratos marco son contratos de servicio, se puede usar el precio global; sin embargo, los insumos necesitan ser estimados, especialmente la categoría y el número de días trabajados; la oferta también da un desglose detallado.

Ejemplo: el contrato de Servicio de precio Global en X país para diseñar un camino (p. ej. estudios geológicos) o un estudio sobre el impacto económico y social de las minas antipersonas (p. ej. organizar seminarios, redactar un informe).

2) Los contratos basados en honorarios son usados principalmente cuando la transferencia de conocimiento y el apoyo para la implementación del proyecto son los elementos claves (transferencia de conocimiento en forma de asesoría, administrar o supervisar un proyecto, asesoramiento, etc.) y por consiguiente es importante recibir tantos insumos de los expertos como sea posible. Los pagos se hacen en base al número de días trabajados.

Ejemplo: contrato por honorarios en el país «X»: Asistencia Técnica. Asesoría técnica para la planificación, organización y supervisión de las actividades del programa. Contribuye con tareas administrativas, preparatorias y complementarias.

La decisión sobre cuál de los tipos de contratos es el más apropiado, depende del caso específico y no solamente de si es un estudio o un servicio de asesoría.



Cuadro 3: Contratos por honorarios o precio global?

<i>Contratos por precio global</i>	<i>Contratos por honorarios</i>
Pros	
<p>Simplifica la administración del contrato (tanto para el Órgano de Contratación como para el Titular) ya que no es necesario registrar o verificar insumos o costos exactos (no hay verificación de gastos).</p> <p>No hay apéndice ni incremento de costos en caso de que los insumos estimados cambien, p. ej., el incremento del costo día/hombre no tiene impacto en el precio contratado y por tanto el incremento en los costos los asume el Titular.</p>	<p>El Órgano de Contratación mantiene el control de los insumos y costos exactos incurridos. Es más fácil hacer posibles modificaciones dado que hay un desglose presupuestario.</p>
Contras	
<p>Menos control de los insumos o costos exactos (honorarios o gastos contingentes como misiones). Hay dificultades para hacer enmiendas al contrato (p. ej. servicios adicionales). Si los productos finales no están suficientemente detallados en los TOR, es posible el malentendido y las diferencias en las expectativas de ambas partes del contrato.</p>	<p>Cuando hay productos finales a ser entregados puede ser menos eficaz dado que el Titular tiende a estar más enfocado en el insumo de recursos (solicitudes para uso de días extra) que en la calidad de los productos.</p> <p>Más carga administrativa (apéndice) y posiblemente más costos a cargo de la Comisión, cuando hay necesidad de hacer cambios en los insumos aún si los productos no se modifican (cambios en los viajes o número de personas/días de trabajo).</p>

1.3.3 Diseño de la Cooperación Técnica como apoyo financiero a terceras partes (subvención)

Se puede buscar alternativas a los contratos de servicios y lograr los mismos objetivos, por ejemplo, **brindando apoyo financiero a acciones implementadas por terceras partes (subvención)**. En ese caso, el instrumento legal a ser firmado por el Órgano de Contratación sería un contrato de subvención [o un acuerdo de contribución con una organización internacional (véase la sección 6.9 del PRAG)]. El Órgano de Contratación manifiesta su deseo de brindar apoyo financiero a acciones que apuntan a un objetivo de política de la CE. El licitador responde con una propuesta de acción, la cual (generalmente) cofinancia. Existen algunas excepciones a las normas de cofinanciamiento (véase la sección 6.2.9 del PRAG) menos cuando están prohibidas por la legislación aplicable (es decir, las regulaciones que financian el proyecto). Una de las excepciones es cuando está de por medio el interés de la Comunidad de ser un único donante a una acción y, particularmente, cuando se quiere asegurar la visibilidad de una acción de la Comunidad. Téngase en cuenta que el fundamento para esos casos debe haber estado previsto en la decisión de financiación de la Comisión¹⁰. El proyecto es elaborado por el solicitante y el resultado de esta acción es de su propiedad. Una modalidad de subvención que existe actualmente bajo el ENPI¹¹ son las acciones de hermanamiento. Por ejemplo, el Órgano de Contratación podría considerar el cofinanciamiento de una acción presentada por una tercera parte (p. ej. un organismo público nacional de un Estado miembro o una ONG) para implementar un programa de intercambio de funcionarios (véase la sección 4.3 de la presente Guía). Téngase en cuenta que la plantilla para subvenciones (desde los lineamientos hasta el contrato modelo, incluyendo el cuadro para evaluación) pueden necesitar ser adaptados a los requerimientos de la acción específica dados los elementos vinculados a la Cooperación Técnica.

¹⁰ Artículo 169 de la Regulación Financiera aplicable al presupuesto general de la CE y artículo 253 de su normas de implementación (aplican por analogía al FED).

¹¹ European Neighbourhood and Partnership Instrument.

Caso práctico 2: Caso en el que no se debió usar una subvención



Ejemplo de un caso en el que la acción debió ser contratada con un contrato de servicio — o, posiblemente como una acción a ser implementada bajo un modo de gestión diferente, si las condiciones lo permitían (o sea gestión centralizada indirecta):

En respuesta a una convocatoria de propuestas, se presentó una propuesta a los servicios de la CE para llevar a cabo una acción en el campo de la seguridad alimentaria. El solicitante era una asociación inter-profesional trabajando a nivel internacional en el campo agrícola. Se le concedió una subvención.

Después, un análisis minucioso de este contrato revelaría que la acción financiada debió haber sido contratada de otra forma (p. ej. vía contrato de servicio).

Los elementos que llevaron a esa conclusión fueron los siguientes:

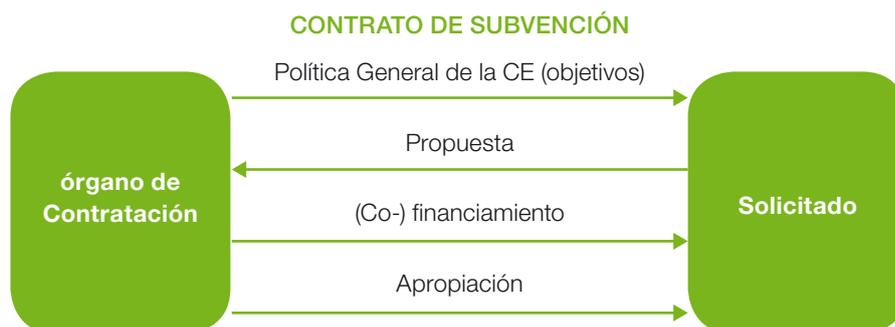
- ➔ El contrato de subvención previó que el beneficiario de la subvención actuaría únicamente como intermediario.
- ➔ La acción fue 100 % financiada con fondos de la CE y no se previó ningún cofinanciamiento del beneficiario de la subvención.
- ➔ Si bien se publicó una convocatoria de propuestas, el beneficiario de la subvención propuesto fue la única organización que respondió a la convocatoria (es probable que la Guía fuera muy precisa, más parecida a los términos de referencia, limitando la posibilidad de que otros solicitantes propusieran «su» solución para alcanzar los objetivos esperados por la CE).
- ➔ La Guía para la convocatoria de propuestas pedía a los candidatos presentar los currículos de los expertos que trabajarían en la acción propuesta y la valoración de esos currículos formaba parte de la evaluación de la propuesta de subvención.

Escoger entre subvención/servicio tiene una importancia clave, ya que la filosofía y las consecuencias legales de esa decisión varía entre un contrato de servicio y una subvención. Por ejemplo:

Bajo un **contrato de servicio**, el Órgano de Contratación tiene *pleno* control del diseño e implementación del contrato (desde la fase de especificación, cuando el Órgano Contratante define en detalle lo que se requiere y por tanto *propone a los licitadores lo que se necesita hacer*, hasta la apropiación del resultado, el cual adquiere a cambio del pago de un precio).

Bajo un **contrato de subvención**, el Órgano de Contratación fija los objetivos que quiere alcanzar y, sobre esa base, elige (co)financiar el proyecto *propuesto por el solicitante*. El beneficiario de la subvención es el dueño del proyecto y de sus resultados.

A la luz de los elementos de cada una de esas categorías de contrato, escoger la categoría de contrato tiene un impacto en el diseño global de la acción y por tanto, las discusiones sobre los aspectos contractuales de dicha acción deben tomarse en consideración con antelación. No es posible, en el momento de lanzar una convocatoria, simplemente «etiquetar» como subvención una acción que tiene las características de un servicio, a fin de aplicar las normas y los procedimientos de una subvención, o viceversa.



Caso práctico 3: Arreglos de hermanamiento

En el marco del ENPI, el hermanamiento de proyectos trae consigo experticia del sector público de los Estados miembros de la UE y de los países beneficiarios con el fin de ampliar actividades cooperativas. Estos deben rendir resultados operativos concretos para el país beneficiario bajo los términos del Acuerdo de Asociación entre ese país y la UE. El hermanamiento de proyectos se elige y se contrata a partir de una convocatoria de propuestas en la que sólo los Estados miembros de la UE (u organismos de los Estados miembros) pueden participar. Información de utilidad, procedimientos y plantillas se pueden encontrar en el Manual de Hermanamiento (versión 2007, a ser actualizado) en el siguiente enlace (enlace útil nº 5):

http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning_en.htm

En el sitio web de EuropeAid se pueden ver ejemplos prácticos; convocatorias de propuestas para la región Mediterránea en la que la mayoría de los países sigue el esquema descentralizado. Un ejemplo es EuropeAid/126668/C/ACT/EG «Twinning Project for the National Telecommunication Regulatory Authority in Egypt».



Vínculo útil No 5: Información de utilidad, procedimientos y plantillas se pueden encontrar en el Manual de Hermanamiento (versión 2007, a ser actualizado) en el siguiente vínculo:

http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning_en.htm

P&R 7: Trabajando con administraciones públicas



Debido a los requerimientos del país beneficiario y/o la acción, a veces resulta objetivamente útil y hasta necesario trabajar con la administración pública de un Estado miembro de la UE (por ejemplo, la necesidad de intercambiar funcionarios públicos, cuando las actividades deben ser llevadas a cabo por una fuerza policial nacional, una autoridad judicial nacional o un Tribunal de Cuentas nacional de uno o más Estados miembros). ¿Qué opciones tiene la Comisión en términos legales y procesales?

1) ¿Cuál sería el rol de esta administración pública?

- Organizar la acción (lanzar la convocatoria para ofertas/propuestas de manera que terceras partes realmente provean la Cooperación Técnica o
- Implementar directamente y por sí mismo la mayor parte de la acción.

En el primer caso, la Comisión delegaría sus tareas, ello significa que se utilizaría la gestión centralizada indirecta. La gestión centralizada indirecta en general debe ser utilizada en casos de cofinanciamiento, para la administración de grandes acciones o programas.

En el segundo caso, parece ser que el instrumento legal más adecuado sería la concretización de un contrato de subvención o de servicio con esa administración pública. Dicho contrato podría ser firmado por la Comisión (gestión centralizada) o por el país beneficiario (gestión descentralizada).

2) ¿Servicio o subvención?

Tal como indicado en la sección 1.3, los contratos de servicio y de subvención tienen características diferentes que se deben sopesar al diseñar una acción como subvención o servicio y, por tanto elegir el tipo de contrato más apropiado. Sobre todo, uno debe averiguar si el tipo de administración pública prevista puede brindar servicios, dado que algunas administraciones o instituciones públicas no pueden, por ley, participar en licitaciones y/o suscribir contratos de aprovisionamiento. En ese caso, la posibilidad de trabajar con esas entidades bajo un contrato de servicio estaría descartada desde un inicio. Si ese es el caso, la acción debería diseñarse como una subvención (bajo gestión centralizada directa —firma del contrato por la Comisión— o descentralizada —firma del contrato de subvención por el país beneficiario—).

Cualquiera que sea la razón por la que se elige un contrato de subvención, se deben seguir los principios que rigen las subvenciones (véase la sección 6.2 del PRAG), tales como el requisito del cofinanciamiento. En casos específicos, algunos de estos principios se pueden obviar, por ejemplo, una acción implementada bajo un acuerdo de financiamiento puede ser financiada en su totalidad, sólo si se demuestra que eso es esencial para que se pueda realizar, en cuyo caso el oficial autorizado debe proveer la justificación en la decisión de adjudicación relativa a la acción en cuestión.

También es posible obviar el requisito de cofinanciamiento cuando sea del interés de la Comisión ser el único donante de una acción (por razones de visibilidad). Si ese es el caso, la justificación debe haber sido provista en la decisión de financiación.

Téngase en cuenta de que los acuerdos de hermanamiento son subvenciones y por tanto las normas de las subvenciones son aplicables, con las consideraciones especiales mencionadas en Manual de Hermanamientos anteriormente mencionado.

A fin de respetar la norma del no-lucro que aplica en el caso de una subvención, se debe prestar especial atención a los costos de salario del personal de la administración pública de los Estados miembros (u otros países donantes). Conforme a las Normas del Reglamento Financiero (3), los costos de salarios del personal de administraciones nacionales pueden ser considerados como costos elegibles en la medida en que se relacionen con el costo de actividades que la autoridad pública pertinente no realizaría si no asumiera el proyecto en cuestión, dado que estos costos ya están siendo financiados por el presupuesto del Estado miembro (o autoridades regionales o locales) en el marco de sus actividades normales.

Cualquiera que sea el tipo de contrato elegido, a partir de una valoración del riesgo hecha por el oficial autorizado a cargo, las administraciones públicas pueden estar exentas de ciertos requisitos usuales, tal como garantías financieras. Téngase en cuenta que en la mayoría de los casos, las plantillas incluidas en el PRAG ya incluyen explícitamente estas exenciones para organismos públicos.

Pregunta y respuesta nº 7: Trabajando con administraciones públicas



3) ¿Qué procedimientos deben usarse?

La selección de una entidad bajo gestión centralizada indirecta no necesariamente requiere una convocatoria pero, como cualquier otro modo de gestión, puede representar una elección política de la Comisión (Colegio) que requiera la debida justificación. Téngase en cuenta que la ley de la CE es bastante exigente en lo relativo a la selección de los organismos delegados: por ejemplo, esta decisión debe ser objetiva y justificada y requiere un diálogo previo con todos los Estados miembros de la UE activos en la región/área y en el sector. Esto podría hacerse, por ejemplo, mediante una reunión (reflejada en el acta correspondiente) o en una convocatoria de interés informal. Esto debe estar reflejado en la decisión de financiación/PAA (véase la sección 1.2 del presente anexo).

En los otros dos casos (contrato de subvención o de servicio bajo gestión centralizada o descentralizada), el principio sería una convocatoria de licitación o propuestas, donde los términos de referencia/directrices establecerían el alcance requerido y describirían en términos objetivos los requerimientos a los potenciales licitadores/solicitantes.

No obstante, si la Cooperación Técnica a ser implementada por la administración pública de un Estado miembro de la UE, cae bajo las circunstancias excepcionales previstas en los artículos 168 y 242 de las Normas de Implementación, se puede utilizar un procedimiento negociado o la concesión directa de una subvención sujeta a aprobación previa por la autoridad responsable (véase la sección 3.2 de este anexo).



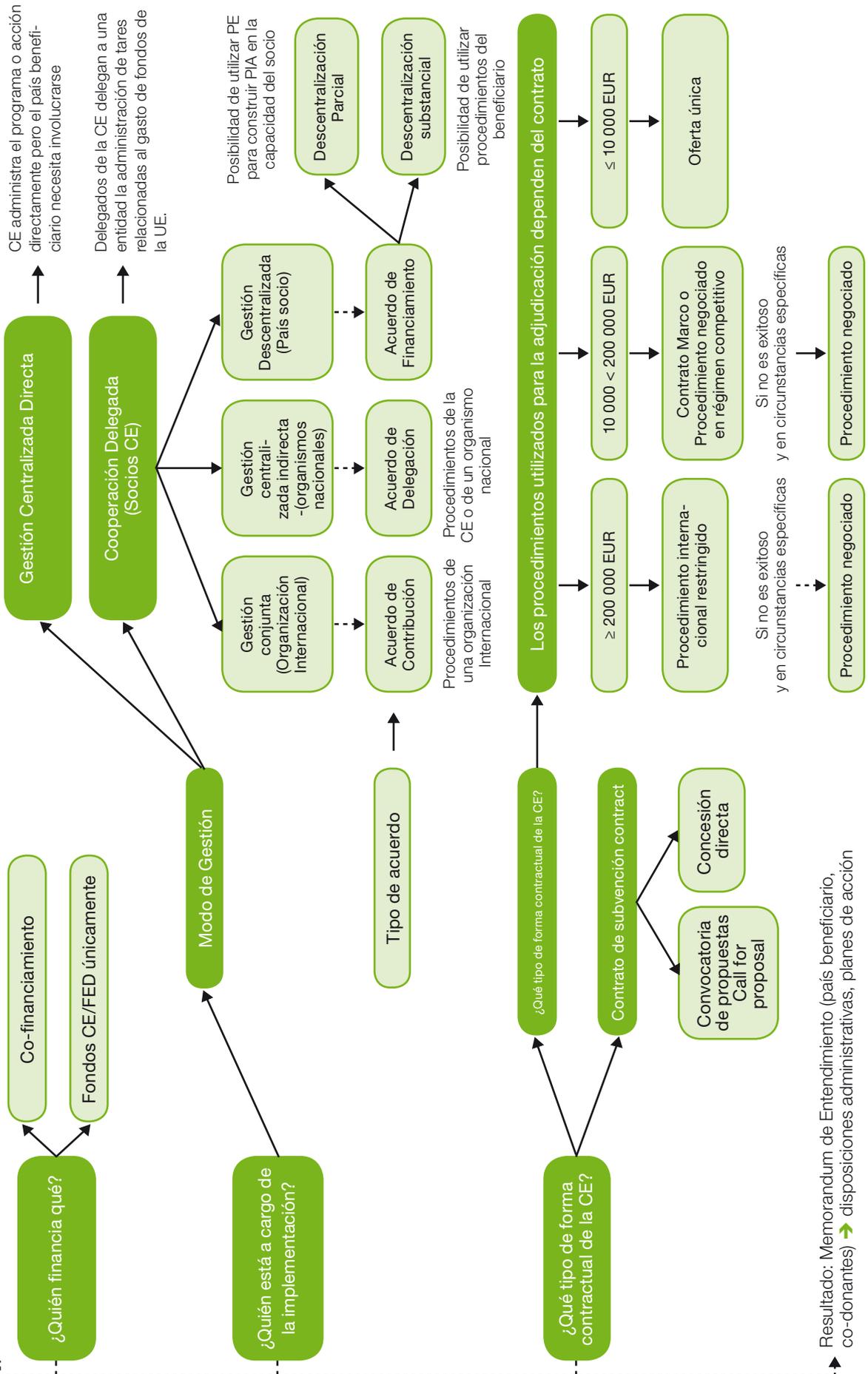
Cuadro 4: Los diferentes roles que puede desempeñar un organismo nacional

	Tipo de acuerdo		
	Contrato de Servicio	Contrato de subvención	Acuerdo de implementación
Función	Contratante	Beneficiario de una subvención	Órgano de Contratación
Tareas principales	Implementando actividades	Implementando actividades	Contrataciones supervisión y administración de contratos (incluyendo pagos)
Pagos	Recibe pago por servicios entregados	Recibe una subvención por actividades implementadas	Transferencia de fondos CE (Gestionar y ejecutar el pago a terceros).
Efecto en la CT	Facilita el par entre pares	Facilita el par entre pares	Mejor armonización de la CT

Lista de verificación 1: Qué tiene que hacer la Comisión durante las fase de identificación y formulación?

N°	Pregunta	Puntuación	Comentarios
1	¿Han sido exploradas con el país beneficiarios y otros donantes las diferentes posibilidades que ofrece la elección del modo de gestión y la forma contractual (servicio o subvención) para diseñar el acuerdo de implementación de programa más adecuado?		
2	¿Se ha llevado a cabo un diálogo entre la Delegación de la CE, el país beneficiario y los donantes involucrados en el sector/país donde se necesita implementar la Cooperación Técnica, conforme a los principios contenidos en la presente Guía? ¿Hemos abordado los tópicos requeridos con los otros donantes y con el país beneficiario? ¿Se ha informado a la sede a su debido tiempo? ¿Conducirán las negociaciones a la firma de un MoU, en cumplimiento de las normas y políticas de la CE, en una etapa posterior?		
3	¿Cuál es el modo de gestión escogido (cualquier otro método que nos sea la gestión descentralizada necesita ser debidamente justificada)? En el caso de cooperación delegada, cuál es la entidad (país beneficiario, organización internacional, organismo nacional de un país donante) escogido para administrar la Cooperación Técnica (co-financiada)? ¿Sobre qué base objetiva y transparente se ha escogido a ese organismos?		
4	¿Se ha llevado a cabo la necesaria valoración ex-ante de los procedimientos a ser utilizados por la entidad seleccionada? (Si no, es necesario llevar a cabo las acciones necesarias para que se lleve a cabo antes de la adopción de la decisión de financiamiento/Programa de Acción Anual).		
5	En caso de gestión descentralizada, ¿el grado de descentralización decidida está de acuerdo con los resultados de la valoración ex-ante? Es posible que el país beneficiario utilice sus propios procedimientos? ¿Necesita la Comisión delegar a un co-donante (un organismo nacional que cumpla con los criterios para la gestión centralizada indirecta) las tareas residuales?		
6	En el caso de la gestión centralizada indirecta, ¿es posible implementar la acción mediante un contrato de servicio o de subvención (en ese caso, este modo de gestión no debería usarse)? La selección del organismo delegado ¿ha sido objetiva, transparente y respetuosa con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y sin ninguna discriminación contra los Estados Miembros de la UE? ¿Han sido consultadas todas las partes involucradas, incluyendo otros donantes activos en el campo/sector y el país beneficiario? ¿Está la Comisión en posición de justificar la selección frente a todos los Estados Miembros de la UE?		

Gráfico 2: Aspectos claves de procedimiento a ser considerados durante la identificación y formulación



Capítulo 2 – Fase de toma de decisiones: Adopción de una decisión de financiación y conclusión del financiamiento y de otros acuerdos

Este capítulo explica:

- la importancia de definir bien el calendario para la preparación, decisión e implementación de la acción;
- cuáles son los diferentes pasos del proceso de decisión y qué tipo de información se necesita para la aprobación del Programa Anual de Acción;
- porqué hacer una valoración cuidadosa de la capacidad de gestión del socio;
- qué debe ser fijo y qué es flexible en el Acuerdo de Financiamiento respecto al apoyo de CT.

Cualquier compromiso financiero y legal del presupuesto de la CE o del FED hecho por el oficial autorizado a cargo debe estar precedido de una decisión de financiación/PAA adoptada por la Comisión (Colegio), que define los elementos esenciales de la(s) acción(es) a ser implementada(s) en un determinado país o área. En la mayoría de los casos, a esta decisión le sigue un acuerdo con el país beneficiario estableciendo los principales elementos legales, financieros y operacionales de la acción a ser implementada. No existen normas especiales o particulares sobre la toma de decisiones relativas a la Cooperación Técnica.



Enlace útil nº 6: los modelos de decisiones de financiación/PAA y acuerdos de financiamiento se pueden consultar en el siguiente sitio web:

http://www.cc.cec/dgjntranet/europeaid/contracts_finances/fin_and_cont_rules/financing_decisions_and_agreements/index_en.htm

2.1 Decisiones de financiación/Programa de Acción Anual (PAA)

2.1.1 Calendario y principios



Un comienzo puntual es particularmente importante para la Cooperación Técnica. Por tanto, la preparación y la anticipación son elementos esenciales para la implementación exitosa de la Cooperación Técnica.

El procedimiento para la aprobación del PAA generalmente toma de al menos 4 a 6 meses (QSG, Consulta Inter-Servicios, compromiso y procedimiento escrito), más el tiempo requerido para firmar los acuerdos pertinentes (p. ej. la firma del acuerdo de financiamiento varía dependiendo del país beneficiario) y tener firmado el contrato de implementación (una convocatoria puede durar de 6 a 10 meses o más). Por tanto, es crucial iniciar el proceso lo antes posible para asegurar el inicio puntual de la acción.

En cuanto a las acciones financiadas por el presupuesto de la CE, de conformidad con las instrucciones del DG BUDG, el procedimiento para la aprobación de una decisión de financiación/PAA puede ser presentada y aprobada por el Colegio antes del año presupuestario en el que debe iniciar el proyecto, pero no antes de la aprobación del borrador de presupuesto preliminar (por lo general alrededor de la primavera o a inicios del verano). Sin embargo, el compromiso presupuestario global sólo puede ser registrado físicamente durante el año N (es decir, el año del presupuesto correspondiente). Esto significa que el PAA para el 2010 puede ser adoptado, digamos, en septiembre de 2009. Los compromisos globales correspondientes, sin embargo, sólo podrán registrarse a inicios de 2010.

Otros aspectos a tomar en consideración:

- ➔ Cuando la Comisión reciba contribuciones de otros donantes para una de las acciones del PAA, el PAA contendrá una cláusula dando poderes al Director General a firmar el acuerdo de transferencia a nombre de la Comisión, el cual ya está previsto en la plantilla de PAA existente.
- ➔ En contenido mínimo de una decisión de financiación/PAA está regido por las normas financieras y por la ley básica vigente de la CE, y se refleja en las plantillas de PAA existentes (véase el artículo 90 de las Normas de Aplicación del Reglamento Financiero de la CE, así como las disposiciones pertinentes del DCI, ENPI, Regulación para la implementación del 10º FED, etc.).
- ➔ Téngase en cuenta que las actividades relacionadas con la Cooperación Técnica pueden representar una acción/programa completo (normalmente traducido en una ficha del PAA). También puede ser un simple componente dentro de una acción/programa que no le concierne primordialmente a la Cooperación Técnica.

2.1.2 Modos de gestión y cofinanciamiento

La decisión sobre el modo de gestión la adopta la Comisión (Colegio). En consecuencia, el modo de gestión propuesto debe estar indicado en la ficha de la propuesta de financiamiento, la cual posteriormente formará parte de la decisión de financiación/PAA correspondiente.

En casos de cooperación delegada, el nombre de la entidad delegada que actúa como Órgano de Contratación (país beneficiario, organización internacional, organismo nacional de un país donante), será especificado en la decisión, excepto en aquellos casos muy limitados donde todavía no se conozca¹³. La decisión también reflejará los procedimientos a ser utilizados por la entidad mencionada. Cuando la gestión centralizada indirecta o descentralizada substancial sea el modo de gestión propuesto, la ficha correspondiente del PAA deberá contener el apéndice indicando el resultado de la valoración *ex ante*. En casos de gestión centralizada indirecta, las razones de la selección del organismo nacional serán especificadas en cumplimiento de los principios mencionados en la sección 1.2 de este anexo.

El modo de gestión es un elemento esencial del PAA. Cualquier cambio en el modo de gestión una vez adoptado el PAA (por ejemplo, de descentralizado a centralizado —apoyo presupuestario— o a gestión conjunta) requerirá una enmienda al PAA (y por tanto la aprobación del Colegio)¹⁴. Se recuerda que se pueden combinar varios modos de gestión en la misma acción (p. ej. una parte de la acción descentralizada y otra parte de la acción bajo gestión conjunta con una organización internacional).

Finalmente, si otros donantes cofinancian acciones con la Comisión y, para ese fin, transfiere fondos al presupuesto de la CE/FED, eso debe ser especificado en la decisión de financiación/PAA (antes del anuncio de la aprobación del PAA de parte del Colegio, el codonante debe haber firmado el acuerdo de transferencia correspondiente).

Caso práctico 4: Cambiando el modo de gestión

En el contexto de un proyecto de apoyo al sector de salud pública y nutrición en el país «X», el modo de gestión elegido inicialmente era la gestión descentralizada al país beneficiario, requiriendo una valoración *ex ante* conforme al artículo 56 FR.

Por razones excepcionales, no se concluyó la valoración *ex ante* con las condiciones del artículo 56, apartado 2 FR antes de adoptar la decisión de financiación y se tuvo que prever un modo de gestión «alternativo» en la decisión de financiación/PAA. La Ficha de Acción del PAA expresaba claramente que: «a fin de aplicar el marco descentralizado, el Oficial Autorizado a cargo deberá formalizar una valoración positiva antes de la adopción de la decisión de financiación por parte de la Comisión, sobre la base de un informe de auditoría externo a ser concluido por un consultor externo a finales de agosto de 2008. Si los resultados de esta auditoría resultaran insuficientes para permitirle al ordenante correspondiente hacer una valoración positiva de los procedimientos internos del Ministerio de Salud, en el Acuerdo de Financiamiento con el país «X», EuropeAid deberá restringir al mínimo las tareas delegadas, manteniendo como principio el control *ex ante* de la Comisión para contrataciones y pagos.». Cuando la valoración finalmente concluyó ésta resultó negativa. Entonces se cambió el modo de gestión como correspondía a gestión centralizada, sin realizar ninguna enmienda a la decisión de financiación.

En el caso presente, la decisión de financiación permitía suficiente flexibilidad para poder efectuar los cambios sin recurrir al procedimiento de enmienda. Por tanto, a fin de darle una real flexibilidad al oficial autorizado a cargo, si al momento de redactar la decisión de financiación aún no se ha logrado la valoración *ex ante*, eso se debe hacer notar en la decisión de financiación como condición para la adopción del grado de descentralización previsto.

¹³ En esos casos, el criterio para la elección debe especificarse.

¹⁴ En algunos casos excepcionales, cuando el método final de implementación es incierto en el momento de anunciar la aprobación del PAA, por razones objetivas fuera del control de los servicios correspondientes de la Comisión, el borrador de PAA incluye un método de implementación alternativo («fall back»). Esta práctica ha sido aceptada usualmente por la DG BUDG y el Servicio Legal siempre que el «fall back» conlleve menos riesgos o margen de apreciación que el método propuesto como primera opción (por ejemplo, de gestión descentralizada a centralizada, pero no a la inversa).

2.1.3 Forma contractual

El Órgano de Contratación especificado en el PAA deberá concluir los contratos necesarios para implementar la Cooperación Técnica.

- ➔ En la **gestión centralizada y descentralizada directa**, la decisión de financiación/PAA indica el(los) tipo(s) de contrato de Cooperación Técnica propuesto(s) (servicio, subvención, etc.), para ser utilizado(s) por la entidad a cargo del manejo de los fondos de la CE, así como el presupuesto estimado y el calendario.
- ➔ Cuando, por razones objetivas que están fuera del control de la Comisión, la elección del tipo de contrato aún no está clara al momento de redactar la decisión de financiación/PAA, dicha decisión debe al menos contener los resultados que se necesitan obtener y las opciones contractuales (y eventualmente las condiciones para la futura elección de la forma de contrato, incluyendo elementos esenciales como presupuesto, cronograma, etc.). Esto le daría suficiente flexibilidad al oficial autorizado responsable, sin necesidad de enmendar la decisión de financiación.
- ➔ En la **gestión centralizada indirecta o gestión conjunta**, en principio no es necesario especificar en el PAA el tipo de contrato a ser utilizado por el organismo nacional u organización internacional para implementar la Cooperación Técnica.

2.2 Convenios de Financiación y otros acuerdos

2.2.1 Convenio de Financiación (CF)

Una vez que el PAA ha sido adoptado, la Comisión (a nivel del Director correspondiente) firma un Convenio de Financiación con el país beneficiario (téngase en cuenta que algunas acciones no requieren la firma de este acuerdo, p. ej. programas temáticos, o de enmiendas al acuerdo para los casos bajo el inciso 2.2.2 de este anexo). El Acuerdo necesita ser firmado en N+1 (es decir, antes del 31 de diciembre del año siguiente de la adopción del PAA/compromiso presupuestario).

La estructura básica de un Convenio de Financiación es: Condiciones Especiales, Condiciones Generales y Disposiciones Técnicas y Administrativas («TAPs»). Las TAPs contienen las principales normas para el montaje administrativo y organizativo de la acción, así como indicaciones del presupuesto, calendario, etc., que se basan en la decisión de financiación/PAA correspondiente. Las TAPs deben ser suficientemente precisas para brindar el marco operativo general; pero no demasiado detalladas para permitir suficiente flexibilidad para la implementación de la(s) acción(es) y para evitar cambios durante la duración del Convenio de Financiación.

Cualquier enmienda al Convenio de Financiación (incluyendo las TAPs) debe ser hecha por escrito y en la forma de apéndice. Sin embargo, los artículos 22 (Presupuesto descentralizado de la CE) y 21 (FED) de las Condiciones Generales permiten alguna flexibilidad para realizar ajustes técnicos que no afecten los objetivos y resultados del proyecto/programa y alteraciones en materia de detalles que no afecten la solución técnica adoptada y que no impliquen reasignación de fondos. En esos casos, el país beneficiario debe informar a la Comisión por escrito de la enmienda y su justificación a la mayor brevedad posible. Téngase en cuenta de que aplican algunas restricciones en el caso de FED (los ajustes se deben hacer dentro de los límites previstos para contingencias y, bajo el 8° y 9° del FED, cualquier extensión del tiempo requiere una cláusula adicional).

El cambio de marco lógico se puede beneficiar de la flexibilidad antes mencionada, cuando se trate solamente de un ajuste técnico. Como norma, podría ser posible aplicar la misma flexibilidad al presupuesto contenido en un Convenio de Financiación bajo el modo de gestión descentralizado, tal como se aplica al PAA (p. ej. 20 % del total del PAA, siempre que no haya un incremento en el presupuesto máximo (FED tiene normas especiales, como mencionamos antes). Agregar o eliminar actividades (p. ej. líneas presupuestarias) normalmente se debería considerar un cambio esencial. En el artículo 4, apartados 4 y 5, de las Condiciones Generales se pueden encontrar normas específicas para la extensión de la fase de implementación operativa o la fase de cierre.

Téngase en cuenta que algunos cambios al Convenio de Financiación requerirían una enmienda previa de la decisión de financiación/PAA, si los mismos alteran sustancialmente la naturaleza de la acción (cambio del modo de gestión, por ejemplo).

Pregunta y respuesta n° 8: ¿Se necesita una enmienda al AF si cambiamos el modo de gestión?



Sí

Los cambios del modo de gestión son cambios sustanciales y por tanto requieren de un apéndice (por ejemplo, de gestión centralizada a descentralizada o de descentralizada a gestión conjunta). Tal como se menciona en el punto 2.1.2, a menos que hayan sido previstos en la decisión de financiación. El cambio del método para el suministro de la ayuda también se considera un cambio sustancial (p. ej. de apoyo presupuestario a enfoque de proyecto).

Con respecto a la duración de un Convenio de Financiación, el período total de ejecución de un Convenio de Financiación se compone de una fase de implementación operativa (ejecución) y de una fase de cierre.

Se debe recordar que la fase de implementación operativa indicada en la ficha correspondiente del PAA/decisión de financiación es indicativa y de conformidad con las plantillas existentes.

La fase de implementación operativa de un proyecto puede verse retrasada por un sin número de razones justificadas (por ejemplo, las condiciones del tiempo, una situación política, una disputa con un contratista o una administración, reemplazo de expertos, problemas técnicos, etc.). En ese caso, el período de implementación operativa y en consecuencia, el período total de ejecución del Convenio de Financiación inicial puede ser extendido con la firma de un anexo (en caso de un cambio sustancial se requerirá una enmienda formal del Convenio de Financiación) o mediante un intercambio de correspondencia; no hay necesidad de una nueva decisión de financiación enmendando el PAA/decisión de financiación inicial a menos que la extensión solicitada no altere sustancialmente la naturaleza de la acción.

Otra opción consiste en extender la fase de implementación operativa y acortar la fase de cierre (de 24 meses a 18 o 12 meses, por ejemplo, lo que no está permitido en el FED), de manera que el período total de ejecución del Convenio de Financiación permanezca igual. Esto se debe hacer igualmente mediante la firma de un anexo o el intercambio de correspondencia, bajo las condiciones mencionadas en el párrafo anterior.

Caso práctico 5: Cambios sustanciales que requieren un apéndice



En un proyecto de manejo de sistemas de saneamiento de aguas en un país ACP, fue previsto que un organismo nacional que pertenece al Ministerio de Infraestructura llevara a cabo, en el marco de operaciones descentralizadas directas, la implementación de las actividades a través de Presupuestos Programa. El país ACP, poco después de que fuera firmado el Convenio de Financiación, solicitó a la CE cambiar el modo de gestión. En vez de delegar al organismo de dicho Ministerio, el ONA propuso el lanzamiento de un procedimiento de licitación restringido a fin de reclutar una empresa para que llevara a cabo las actividades a través de operaciones descentralizadas indirectas. Dado que el texto del AF detallaba el tipo de contrato a ser utilizado, esta solicitud tenía que ser considerada como un cambio en las soluciones técnicas previstas en la decisión tomada por la CE y por tanto se introdujo en el circuito un anexo con las modificaciones técnicas sustanciales.

2.2.2 Otros acuerdos

Cuando están involucrados los modos de gestión que implican la delegación de tareas distintas al modo descentralizado, es necesario firmar los acuerdos pertinentes: acuerdos de delegación cuando las tareas se delegan a organismos nacionales bajo gestión centralizada indirecta y acuerdos de contribución cuando las tareas se delegan a organizaciones internacionales bajo gestión conjunta.

Los acuerdos antes mencionados siempre son firmados por la Comisión y no por el país beneficiario, y esta firma es paralela o justo después de firmar el Convenio de Financiación [en caso de que se requiera firmar este último documento (véase más abajo)].



Enlace útil n° 7: se pueden encontrar acuerdos en los anexos del PRAG (anexos F1 a F5)

http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/international_organisations/index_en.htm

Paralelamente o inmediatamente antes de firmar un acuerdo de delegación o de contribución:

- i) **se firmará** un Convenio de Financiación con el país beneficiario para dicha acción cuando, adicionalmente a aquellas que han sido delegadas a una organización internacional y/u organismo nacional de un país donante, al país beneficiario se le encargan tareas de implementación presupuestaria relacionadas con la misma acción (p. ej. la acción es implementada a través de dos o más modos de gestión). Ese es el caso, por ejemplo, de la delegación de tareas secundarias mediante la gestión centralizada indirecta en el contexto de la gestión descentralizada, o
- ii) **podría ser** firmado, cuando la totalidad de una acción es delegada al organismo nacional u organización internacional y el país beneficiario no tiene a su cargo tareas de implementación presupuestaria, pero el país beneficiario y la Comisión consideran que de todas formas es necesario un Convenio de Financiación para acompañar su implementación (esto es particularmente necesario, por ejemplo, para fondos fiduciarios administrados por el Grupo del Banco Mundial y ejecutados por el país receptor, «Recipient-executed»). Esto también refleja la necesidad de involucrar al país beneficiario en la acción aún cuando no juegue ningún papel en la implementación/gestión (Téngase en cuenta que la ayuda externa siempre es implementada por cuenta de los países beneficiarios, independientemente del modo de gestión).

Lista de verificación 2: ¿Qué es necesario tomar en consideración durante la fase de toma de decisiones?

N°	Pregunta	Puntuación	Notas para uso propio
1	<p>Calendario: ¿Se ha preparado un cronograma, en el que se ha tomado en consideración el tiempo de maduración necesario del programa? ¿La fase de toma de decisiones, se ha preparado con suficiente anticipación para evitar retrasos o el uso de cláusulas suspensivas de forma no apropiada (ver sección 3.1)?</p>		
2	<p>¿Se ha decidido el modo de gestión (a partir de la valoración ex-ante, si aplica)? ¿Los servicios de la Comisión y los socios han discutido los arreglos más apropiados para implementar la Cooperación Técnica requerida (tipo contractual, requerimientos, herramientas, etc.)? ¿Se refleja eso debidamente en la redacción de la decisión de financiación/PAA?</p>		
3	<p>¿Qué acuerdos son necesarios firmar antes de entrar en la fase de implementación? (MoU, transferencia, Convenio de Financiación, acuerdo de delegación/o de contribución, etc.)? ¿Son consistentes y cumplen con los requerimientos y las normas de la CE?</p>		
4	<p>¿El Convenio de Financiación y las TAPs en particular, reflejan debidamente la estructura operativa y gerencial general de la acción? ¿Es suficientemente preciso pero a la vez flexible para garantizar una implementación fluida?</p>		
5	<p>¿Durante la fase de implementación, el nivel de detalle de las TAPs contempla la adaptación del programa sin tener que hacer un apéndice al AF?</p>		

Capítulo 3 – Fase de implementación utilizando procedimientos de la ce (i): Pasos iniciales

Este capítulo explica:

- cuándo se puede lanzar una licitación o convocatoria de propuesta;
- la importancia de planificar anticipadamente a fin de tener documentos de calidad;
- cómo utilizar la cláusula suspensiva;
- los procedimientos a ser utilizados para un contrato de servicio o de subvención de CT;
- las condiciones bajo las cuales un contrato puede ser firmado directamente para movilizar experticia de la administración pública nacional.

3.1 Cronograma/uso de la cláusula suspensiva

La contratación de las actividades descritas en la decisión y Convenio de Financiación se debe iniciar (p. ej. lanzamiento de licitaciones y convocatoria de propuestas y/o firma de contratos y acuerdos) **tan pronto como** el último de estos actos legales han entrado en vigencia. No obstante, el lanzamiento de licitaciones/convocatoria de propuestas puede llevarse a cabo antes, *cuando se justifique* (véase la sección 2.4.13 del PRAG) y siempre y cuando una cláusula suspensiva se mencione explícitamente en la documentación/directrices de la licitación. Más aún, en caso de que el lanzamiento se lleve a cabo antes de la adopción de la decisión de financiamiento, el uso de la cláusula suspensiva necesita ser debidamente **razonada** en la decisión de financiamiento/PAA. En todos los casos, el uso de la cláusula suspensiva está sujeto a aprobación previa de parte de la autoridad competente, tal como se indica en la Nota de Instrucción sobre Derogaciones.



Enlace útil n° 8: Nota de Instrucción sobre Derogaciones puede consultarse en:

http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/contracts_finances/fin_and_cont_rules/other_issues/index_en.htm

Debemos distinguir los siguientes casos:

- ➔ Bajo el **FED**, el artículo 19b del anexo IV del Acuerdo de Cotonú expresa que, a fin de asegurar un rápido inicio de la acción, «los Estados ACP pueden, en todos aquellos casos debidamente sustentados y de acuerdo con la Comisión, emitir invitaciones a licitar para todo tipo de contratos que tengan una cláusula suspensiva, una vez que haya concluido la valoración del proyecto pero antes de que se tome la decisión de financiación. Tal previsión debe ser mencionada en la propuesta de financiación». La aplicación de dicha cláusula bajo el FED está sujeto a una nota específica.
- ➔ En **otros casos**, el uso de la cláusula suspensiva, como norma, está vinculada a circunstancias objetivas que son externas a la Comisión (p.ej. en principio, un error de planificación o en la toma de decisiones interna dentro de los servicios de la Comisión no serían suficientes para justificar su uso). Los retrasos causados por circunstancias externas pueden ser tomados en cuenta para utilizar la cláusula:

La firma de un Convenio de Financiación por el país beneficiario es un elemento externo y por tanto el lanzamiento de convocatorias antes de su firma, pero después de la adopción de una decisión de financiación, puede estar justificado en la mayoría de los casos.

El uso de una cláusula suspensiva antes de la adopción de una decisión de financiación sigue siendo excepcional y su uso debe ser razonado adecuadamente (en la solicitud de derogación y en la decisión de financiación/PAA).



Enlace útil n° 9: para mayor orientación, véase el PRAG y nota del servicio legal en el siguiente enlace: http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/contract/important_messages/documents/suspensive_clause_before_the_adoption_of_a_financing_decision_note_sj_en.pdf

Los contratos solamente pueden ser firmados después de que la decisión de financiación haya sido adoptada y, si se requiere, haya sido concluido el Convenio de Financiación.

Bajo la gestión centralizada (directa e indirecta) así como en la descentralizada donde se firma un Convenio de Financiación con el país beneficiario, **todos los contratos que implementen el acuerdo deberán ser firmados dentro de un período de D+3 (p. ej. tres años desde la firma del Convenio de Financiación), excepto los contratos de auditoría y evaluación¹⁵**. Bajo un presupuesto de la CE, esta norma se expresa en términos absolutos y por tanto no se puede conceder ninguna derogación¹⁶.

¹⁵ Los contratos bajo gestión centralizada sin ningún Convenio de Financiación deberían ser concluidos en el período N+1, siendo N la fecha de adopción de la decisión de financiación (centralizado directo) o la fecha de entrada en vigencia del acuerdo de delegación (centralizada indirecta).

¹⁶ Véase el artículo 166 del Reglamento Financiero de la CE.

Pregunta y respuesta nº 9: ¿Cómo puedo asegurar la implementación puntual de una acción? Algunas pistas.



- ➔ **¡La planificación anticipada es clave!** Toda planificación debe tomar en consideración los tiempos límites de los procedimientos y anticipar posibles dificultades durante la implementación.
- ➔ Para avanzar lo más posible en la fase de toma de decisiones, aproveche la flexibilidad de tener una decisión de financiación/PAA aprobada con bastante anticipación, particularmente en el año N-1 (después de la adopción del Presupuesto Provisional, que por lo general se lleva a cabo antes de las vacaciones del verano).
- ➔ El lanzamiento de convocatorias con cláusulas suspensivas antes de la adopción de la decisión de financiación/PAA correspondiente sigue siendo excepcional bajo acciones financiadas por el presupuesto general de la CE (el FED tiene sus propias normas, tal como ha sido explicado anteriormente). Si existen circunstancias excepcionales, sí sería posible usarlo. Por ejemplo, la aprobación tardía de las bases legales pertinentes (instrumentos para la ayuda externa de la CE) por Estados miembros de la UE (Consejo) y el Parlamento Europeo, fue una circunstancia excepcional fuera del control de los servicios de la Comisión. Pero recuerde que el uso deberá ser debidamente justificado y razonado (tanto en la solicitud de aprobación previa y en la decisión de financiación/PAA).

3.2 Selección del procedimiento de adjudicación bajo las normas de la CE

Las normas para los procedimientos a seguir se describen en las secciones 2.4 (procedimientos para adquisición de bienes), 3.2 y 3.3 (procedimientos para adquisición de servicios) y 6.3 (procedimientos para la adjudicación de subvenciones) del PRAG. Estas normas deben ser aplicadas por el Órgano de Contratación, *excepto cuando dicha entidad esté autorizada para usar sus propias normas.*

3.2.1 Contrato de Servicios

Para contratos de servicio, la selección del procedimiento depende del valor estimado del contrato¹⁷, tal como dispone el artículo 241, apartado 1, de las Normas de Aplicación del Reglamento Financiero de la CE:

- i) para contratos mayores o iguales a 200 000 EUR: procedimiento internacional restringido,
- ii) para contratos mayores a 10 000 EUR y menores a 200 000 EUR: contrato marco o procedimiento negociado en régimen competitivo (p. ej. sin publicación pero invitando a un mínimo de tres licitaciones),
- iii) para contratos mayores o iguales a 10 000 EUR: procedimiento negociado de oferta única.

El contrato marco («FWC») no es únicamente un contrato sino también un procedimiento a través del cual se adjudican contratos (servicios) específicos. Para contratos entre 10 000 y 200 000 EUR, se debe utilizar el FWC. Sólo cuando el uso del FWC sea imposible o haya fracasado una consulta previa, se podrá usar el procedimiento competitivo negociado¹⁸. Por ejemplo, el uso del FWC es imposible cuando ninguna partida cubre el servicio a prestar o, simplemente su uso es imposible en el sentido del párrafo siguiente (el Órgano de Contratación no tiene acceso al FWC). El argumento de que los expertos bajo el contrato marco pueden ser muy caros en ningún caso es válido. Si el procedimiento negociado en régimen competitivo no tiene éxito, se puede utilizar el procedimiento negociado de oferta única. Estas normas están establecidas a nivel de las normas financieras de la CE y por tanto no se puede conceder una derogación.

¹⁷ Estos umbrales son diferentes de los umbrales de la Guía Práctica para estimaciones de programa, que se refieren a umbrales para pagos descentralizados (véase la .nota a pie de página.4).

¹⁸ Bajo el nuevo artículo 19c del anexo IV del Acuerdo de Cotonú, los procedimientos para los contratos de servicios y adjudicación de subvenciones están armonizados y por tanto los artículos de las Normas de Aplicación del Reglamento Financiero de la CE sí aplica. Para contratos regidos por la versión previa del anexo IV del Acuerdo de Cotonú, el Reglamento General aún es aplicable. El Reglamento General requiere el uso del Acuerdo Marco para contratos de servicio de 5 000 a 200 000 EUR; dichos contratos específicos son, por tanto, firmados por la Comisión (la Comisión continua siendo el Órgano de Contratación, gestión centralizada directa).

Bajo el contrato marco actual, los países beneficiarios no pueden actuar como Órgano de Contratación salvo algunas excepciones limitadas (países bajo el Instrumento de Ayuda de Preadhesión, «IPA») y por tanto no pueden firmar contratos específicos adjudicados bajo el FWC. Por tanto, el uso del FWC por un país beneficiario es imposible en el sentido del párrafo anterior. Como consecuencia, para contratos de servicio entre 10 000 y 200 000 EUR, los países beneficiarios pueden decidir ya sea usar el procedimiento negociado en régimen competitivo acordar que la Comisión adjudique dichos contratos mediante el uso del FWC. En este último caso, la decisión de financiación y el acuerdo pertinente puede prever explícitamente que los contratos de servicio dentro del umbral antes mencionado serán adjudicados y firmados por la Comisión bajo gestión centralizada directa. En ausencia de dicha cláusula, el país beneficiario podría, dependiendo de cada caso, declinar su derecho a actuar como Órgano de Contratación para un contrato de servicio específico y solicitar a la Comisión que adjudique un contrato bajo el procedimiento FWC.

Excepcionalmente, en circunstancias específicas, *independientemente de la cantidad estimada del contrato*, es posible usar un procedimiento negociado de oferta única (véase la sección 3.2.3.1 del PRAG)¹⁹. Entre estas circunstancias (p. ej. urgencia, procedimiento competitivo previo fracasado), una puede ser particularmente relevante para ciertas áreas de Cooperación Técnica:

*«cuando los servicios le son encomendados a organismos del sector público o a instituciones o asociaciones sin fines de lucro y se relacionan a actividades de naturaleza institucional o que han sido diseñadas para brindar asistencia a personas en el área social»
[artículo 242, apartado 1, letra b) IR].*

Las condiciones para aplicar este caso de procedimiento negociado son dobles:

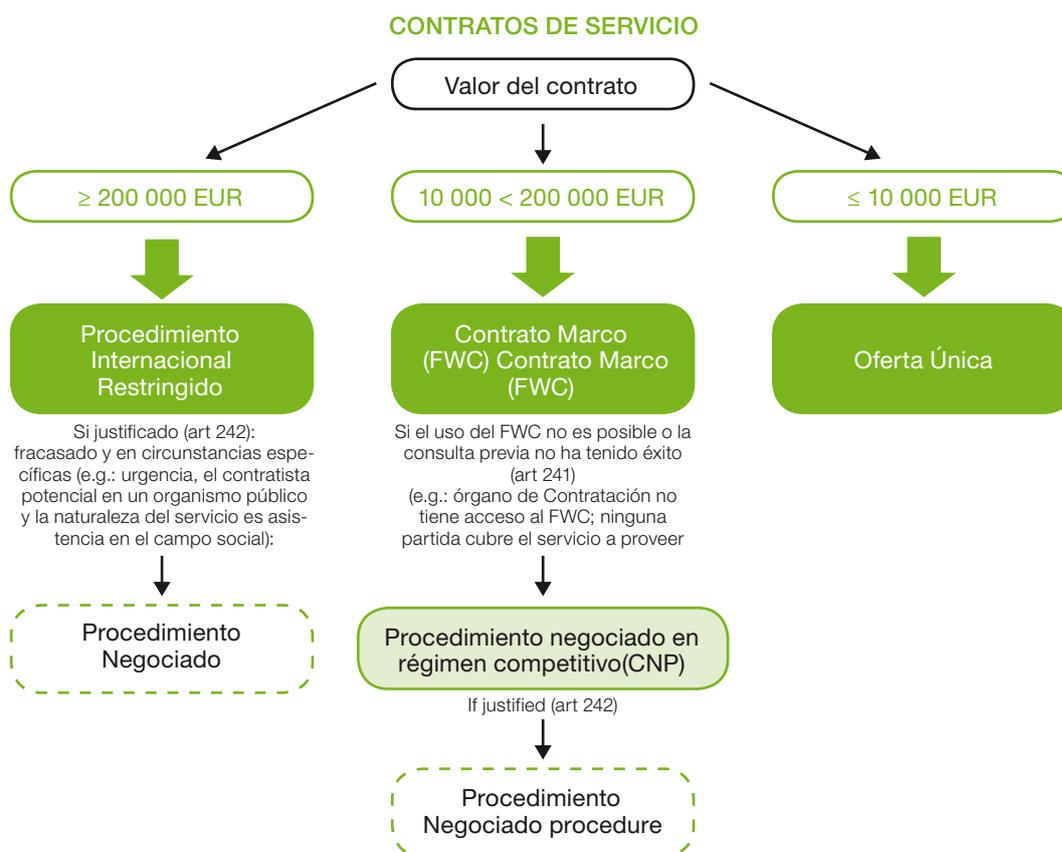
- ➔ La primera tiene que ver con la naturaleza del contratista potencial: organismo público (tal como un Ministerio o agencia pública de un Estado miembro de la UE o de un tercer país) o una institución o asociación sin fines de lucro (cualquier institución de caridad u ONGs, esto debe verificarse viendo los Estatutos y otros documentos legales).
- ➔ La segunda se refiere a la naturaleza del servicio a proveer. La Cooperación Técnica podría estar particularmente preocupada por la «naturaleza institucional» de ciertas actividades tales como el desarrollo de capacidad, sobre todo en aquellos casos en que se relacionan a funciones típicas del sector público y/o cuando puede ser muy difícil o hasta imposible de encontrar la experticia apropiada en el sector privado. Por supuesto, en casos específicos la cooperación técnica también puede darse en el contexto de «asistencia en el sector social».

Este caso de procedimiento negociado abre posibilidades adicionales a la Comisión para trabajar, por ejemplo, con instituciones públicas del norte y/o del sur de manera flexible y rápida, teniendo en mente, en todo caso, los principios de no discriminación, objetividad, transparencia y una sana gestión financiera. Por ejemplo, en caso de contratar un organismo público de un Estado miembro de la UE, el procedimiento negociado podría empezar con el lanzamiento de una convocatoria informal de expresión de interés a todos los Estados miembros de la UE. Téngase en cuenta que las normas de la CE aplicables contienen disposiciones y normas especiales para las entidades públicas (véase la pregunta y respuesta n° 7).

El uso del procedimiento negociado de oferta única (o más) requiere aprobación previa de la autoridad competente; en el caso de EuropeAid, es el Director o Jefe de Delegación responsable. La solicitud de esta aprobación previa indicará las circunstancias y el razonamiento que justifican el uso del procedimiento negociado y cómo han sido tomados en consideración los principios arriba mencionados. El uso de un procedimiento negociado debe ser debidamente informado al Director General (para más detalles sobre aprobaciones previas, véase el enlace a la Nota Instructiva sobre Derogaciones en la sección 3.1 de este anexo). Más aún, las negociaciones deben ser debidamente registradas en un informe de negociación (véase el anexo 10 del PRAG).

¹⁹ Cuando existe una de las circunstancias dispuestas en el artículo 242 de las Normas de Aplicación del Reglamento Financiero de la CE.

Gráfico 3: Visión general de los procedimientos para la adjudicación de contratos de servicio



Caso práctico 6: Uso del procedimiento negociado

Caso a)

Para la preparación de acciones de cooperación técnica en áreas relacionadas a la seguridad, se consideró necesario recurrir a expertos de las correspondientes administraciones públicas de los Estados miembros de la UE. Dada la naturaleza institucional de las actividades previstas (medidas para la construcción de capacidades para la aplicación de la ley y las autoridades judiciales de los países beneficiarios), se utilizó un procedimiento negociado para contratar entidades públicas para que realizaran los servicios requeridos. A fin de respetar los principios de objetividad, transparencia y no discriminación en la selección de las entidades públicas a ser contratados, los servicios de la Comisión lanzaron una convocatoria informal de expresiones de interés a todos los Estados miembros de la UE [artículo 242, apartado 1 letra b)].

Caso b)

En el marco de un programa regional, se previó el establecimiento y fortalecimiento de sistemas de acueductos de agua potable.

El propósito de esta asistencia técnica era realizar la supervisión de varios pequeños sistemas de bombeo solar fotovoltaico. Este estudio apuntaba a hacer una serie de medidas de campo con miras a identificar mejor y evaluar algunos de los parámetros principales, tales como temperatura, irradiación y luminosidad diarias, utilizados para el diseño de sistemas fotovoltaicos.

Por tanto, se planificó encargarle el estudio antes mencionado a un instituto de investigación local mediante un procedimiento negociado. La justificación para este procedimiento negociado, según el punto 3.2.3.1.b) del PRAG, se basó en el hecho de que:

Esta institución científica es una entidad pública que cuenta con el equipo técnico adecuado, las competencias técnicas probadas y demostrada experiencia en el campo de los sistemas fotovoltaicos solares;

El objeto del estudio es de naturaleza científica y el proyecto correspondiente apunta a brindar asistencia a las personas en el campo social.

3.2.2 Subvenciones

Las subvenciones son adjudicadas a partir de una convocatoria de propuestas, por medio de la cual el Órgano de Contratación anuncia en la Guía para los solicitantes los objetivos que pretende obtener y selecciona la propuesta que mejor cumpla con esos objetivos. Los procedimientos pueden ser «abiertos» o «restringidos» (es decir, procedimiento en dos pasos), véase la sección 6.3 del PRAG.

Es posible limitar la elegibilidad de los candidatos sobre la base de los **objetivos** de la convocatoria (p. ej. limitar la convocatoria a entidades académicas de ciertos países si, por ejemplo, el objetivo es promover el intercambio de experticia entre entidades semejantes en una región dada, por ejemplo, la UE y la región en cuestión), aún si este criterio objetivo tiene como consecuencia limitar las normas de nacionalidad y el tipo de organización que pueda presentar una propuesta.

Existen algunas excepciones a la regla sobre la convocatoria de propuestas (véase la sección 6.3.2 del PRAG)²⁰. Estas incluyen casos tales como situaciones de crisis, emergencias, monopolios, etc. Desde 2006, un nuevo caso de concesión directa ha sido agregado por la legislación de la CE, que puede ser de particular interés para subvenciones relacionadas a la Cooperación Técnica:

«acciones con características específicas que requieren un tipo particular de organismo tomando en cuenta su competencia técnica, su alto grado de especialización o su poder administrativo, con la condición de que las acciones en cuestión no caigan dentro del ámbito de una convocatoria de propuestas».

Los criterios claves para aplicar este tipo de Concesión directa son:

- ➔ La **adecuación** de la competencia técnica o administrativa de la entidad en cuestión con respecto a la **acción a ser implementada**. Téngase en cuenta que esto no requiere un monopolio, la competencia bien demostrada sería suficiente (p. ej. servicios legales cuando la competencia en el cumplimiento de las leyes es necesaria; organismos nacionales de auditoría cuando se requiere especial competencia en auditoría de administración pública, etc.).
- ➔ La acción propuesta puede no caer dentro del ámbito de una convocatoria de propuestas lanzada al mismo tiempo.
- ➔ Las razones para su uso deben estar bien fundamentadas en la decisión de adjudicación.

Este caso de Concesión directa también abre posibilidades adicionales para, por ejemplo, acciones a ser implementadas por administraciones o entidades altamente especializadas del norte y/o del sur de manera rápida y flexible, teniendo en cuenta en todo momento los principios de no discriminación, objetividad, transparencia y una sana gestión financiera. Por ejemplo, en el caso de contratar a un organismo público de un Estado miembro de la UE, la concesión directa podría ir precedida de una convocatoria informal de expresiones de interés a todos los Estados miembros de la UE.

El uso de una concesión directa de una subvención requiere la aprobación previa de la autoridad competente; en el caso de EuropeAid, es el Director o Jefe de Delegación responsable. La solicitud de esta aprobación previa indicará las circunstancias y el razonamiento que justifican el uso de la concesión directa y cómo han sido tomados en consideración los principios arriba mencionados. El uso de una concesión directa debe ser debidamente informado al Director General (para ver más detalles sobre aprobaciones previas, véase el enlace a la Nota Instructiva sobre Derogaciones en la sección 3.1 de este anexo).

Téngase en cuenta que, como regla general, la Comisión no puede financiar el 100 % de una acción, dado que el cofinanciamiento es un principio requerido por las normas financieras de la CE y del FED. Existen algunas excepciones a esta regla (véase la sección 6.2.9 del PRAG), p. ej. si es esencial que la acción se lleve a cabo. Si bien una de estas excepciones tiene que estar prevista en la decisión de financiación de la Comisión (interés de la Comisión, p. ej. razones de visibilidad), las otras pueden ser justificadas en la decisión de adjudicación por el oficial autorizado responsable.

Bajo la gestión descentralizada, la concesión directa de subvenciones a organizaciones comunitarias de base u otras organizaciones locales del país de los beneficiarios, es posible. Cada una de estas subvenciones no puede exceder los 10 000 EUR. Para ver condiciones adicionales, véase a la Sección 6.5 del PRAG.

²⁰ Véase el artículo 168 de las Normas de Aplicación del Reglamento Financiero de la CE.

Caso práctico 7: Uso de subvenciones para la contratación de CT

Caso a)

Para la implementación de una acción de cooperación técnica en el área del combate contra las drogas, se consideró apropiado contratar con las administraciones de los Estados miembros de la UE, en vista del personal especializado y la ventaja comparativa de trabajar con instituciones beneficiarias en áreas de asistencia tan específica y altamente sensible. Dada la intención de apoyar una acción cuyos detalles de implementación son propuestos por una tercera parte (o sea, la Comisión no impone sus términos de referencia, sino sólo los objetivos, en conjunto con el país beneficiario), y también con miras a asegurar que todas las administraciones públicas potencialmente interesadas pudieran aplicar, la acción fue diseñada desde la fase de formulación como un contrato de subvención. Una concesión directa fue justificada sobre la base de la competencia técnica y alto grado de especialización requerido para este tipo de acción [artículo 168, apartado 1, letra f) IR]. A fin de respetar los principios de objetividad, transparencia y no discriminación en la selección de las entidades públicas a ser contratados, los servicios de la Comisión lanzaron una convocatoria informal de expresiones de interés a todos los Estados miembros de la UE. La derogación de la norma de cofinanciamiento fue justificada en la decisión de financiación porque la Comisión, por razones de visibilidad, estaba interesada en ser el único donante de esta acción [artículo 253, apartado 1, letra e) IR].

Caso b)

El objetivo de una acción era establecer una herramienta para ampliar la cooperación entre empresas europeas y empresas locales de una ciudad del país «X», a fin de mejorar los vínculos entre las partes interesadas en negocios y ciencia y tecnología, involucrando empresas, industria y entidades públicas de la UE y ese país. Algunas de las actividades debían instalar redes tecnológicas comunes o asistir en el desarrollo de nuevas tecnologías conjuntas. A fin de implementar esa acción, al principio se consideraron dos opciones: contrato de servicio o contrato de subvención. Se decidió diseñar esta acción como una subvención y por tanto, dejar a los candidatos que propusieran la herramienta más indicada para lograr los objetivos antes mencionados. Así mismo, los medios propuestos para desarrollar esos objetivos (el resultado de la acción) debían permanecer independientes (no ser propiedad de la CE). Por estas razones, la opción seleccionada fue la adjudicación de un contrato de subvención a partir de una convocatoria de propuestas. Después de la convocatoria de propuestas, el contrato de subvención fue adjudicado a la compañía «Y», la cual ha desarrollado un Centro Europeo de Negocios y Tecnología (CENT).



Capítulo 4 – Fase de implementación utilizando procedi- mientos de la ce (ii): Adjudicación de contratos

Este capítulo explica:

- que se necesita tiempo para desarrollar una oferta/ propuesta de calidad;
- cómo identificar correctamente las competencias necesarias para ejecutar la CT, de conformidad con el contexto institucional del socio;
- Cómo se pueden utilizar los diferentes métodos de valoración para valorar la calidad de la experticia propuesta;
- la importancia de involucrar al socio en el proceso de adjudicación cualquiera que sea el modo de gestión.

4.1 Preparación del procedimiento de adjudicación

4.1.1 Crónogramas y fechas límite



Tal como se ha mencionado anteriormente, una convocatoria de ofertas/propuestas puede durar entre 6 y 10 meses. Otros procedimientos son considerablemente más cortos: los contratos marco pueden no tomar más de un mes y los procedimientos negociados de uno a 3 meses, de promedio.

Hay fechas límites mínimas para la presentación de las solicitudes/ofertas (p. ej. para procedimientos restringidos: 30 días para la presentación de solicitudes y 50 días para la presentación de ofertas; bajo el contrato marco, son 14 días para la presentación de ofertas; no hay reglas específicas para los procedimientos negociados). Para establecer fechas límite más cortas se requiere una derogación de la autoridad competente (véase la Nota Instructiva sobre Derogaciones mencionada en la sección 3.1 de este anexo). Véase la sección 3.3 del PRAG.

Las fechas límite deben tomar en consideración *inter alia* la complejidad del contrato a adjudicar, a fin de asegurar la calidad de las ofertas. De allí que se recomienda incrementar la fecha límite mínima arriba indicada **en proporción a la complejidad del contrato previsto**, por ejemplo, a la luz de los requerimientos técnicos altamente especializados o la dificultad de encontrar los expertos apropiados y cuando la convocatoria ha sido lanzada durante períodos de vacaciones típicos (julio/agosto o diciembre). Es el caso particular del contrato marco, donde el mínimo de 14 días sólo debe utilizarse cuando se está bajo presión de tiempo; de lo contrario, es una buena práctica dar fechas límites más largas para que los consultores marco presenten su oferta, para aumentar las posibilidades de identificar buenos expertos. La fecha límite propuesta para la convocatoria debe ser tomada en consideración en el cronograma global del programa mencionado en la sección 1 y 2.1.1 de este anexo.

4.1.2. Preparación de los documentos para el procedimiento

Resulta de mayor importancia que, cuando la acción relacionada a la Cooperación Técnica no sea descentralizada, el país beneficiario esté involucrado en todos los pasos preparatorios y, como práctica estándar, dé su aprobación al expediente de la licitación incluyendo los requerimientos y los criterios de selección/adjudicación (véase la sección 2.6 del PRAG). Por analogía, esto se puede aplicar a una subvención que pretenda brindar Cooperación Técnica

Téngase en cuenta que, cuando la acción es descentralizada, el país beneficiario puede requerir antes asistencia técnica a fin de preparar los documentos de licitación a utilizar, en particular los términos de referencia o las guías para solicitudes de subvenciones.

En todos los casos, otros interesados claves (por ejemplo, otros codonantes) también deben estar involucrados durante la preparación de la licitación (p. ej. discusión de los requerimientos, mejor forma de lograr los objetivos, etc.).

En la preparación de la documentación (términos de referencia, invitación a licitar, notificación de adquisición, directrices para los solicitantes, etc.) para los procedimientos de adjudicación, el Órgano de Contratación debe prestar particular atención a los siguientes elementos:

- ➔ La utilización de **experticia local** (no necesariamente expertos locales) es importante para cumplir con el compromiso de eficacia de la ayuda y los principios de la Estrategia Troncal de la CE. Téngase en cuenta que, a fin de garantizar el respeto a las normas de nacionalidad y el principio del trato equitativo y la no discriminación, la experticia local no se refiere a la nacionalidad o lugar de residencia de la entidad/experto sino a la experticia adquirida por ellos en el país/región requerida a través de los años.
- ➔ Se debe alentar a las Autoridades Contratantes a que incluyan la experticia local como un requerimiento en los términos de referencia para contratos de servicio siempre y cuando ello se exprese en términos objetivos. Cuando sea **objetivamente** necesario para la implementación del servicio/acción, se puede requerir que el contratista tenga que apoyarse en una red local asociada. Los términos de referencia deben indicar claramente si el requerimiento relativo a la experticia local es un criterio técnico de adjudicación **absoluto** (sin el cual la oferta sería rechazada) o es solamente una simple **preferencia** (véase el punto 3.3.10.3, parte 1, del PRAG). Es importante que, cuando la experiencia local sea un criterio absoluto para la evaluación de la propuesta técnica, los requerimientos mínimos (número de años de experiencia, etc.) sean realistas y, en lo posible, suficientemente amplios para permitir suficiente competencia (véase el punto 6.1.1. del anexo B8 del

PRAG — Términos de Referencia). Lo anterior sin perjuicio de las reglas preferenciales bajo el FED (artículo 26 del anexo IV del Acuerdo de Cotonú).

- Los Términos de Referencia deben incluir requerimientos mínimos de **experiencia profesional pasada de la entidad/experto**. Para ese fin, los currículos de los expertos principales se adjuntan a la oferta, así como los documentos sustentando la experiencia correspondiente (excepto para el FWC, el período de consulta a partir de la presentación es corta, pero se les puede preguntar en caso de duda de los evaluadores). Estos documentos indicarían si la entidad/experto ha estado activa en un campo específico.
- Cuando se justifique **objetivamente** para la implementación de la acción, el Órgano de Contratación puede requerir el **involucramiento de autoridades públicas** de la comunidad donante y/o del país beneficiario en el suministro de la Cooperación Técnica. En ese caso, los términos de referencia o las guías para la solicitud de subvenciones indicarían cómo se vincula este requerimiento con los objetivos del proyecto/acción y detallar el nivel de involucramiento requerido (por ejemplo, se puede requerir que ellos sean los únicos licitadores o solicitantes elegibles, o que participen en un consorcio con el licitador/solicitante líder, o simplemente pueden **asociarse** con la licitación/solicitud). También debería indicar si ese requerimiento es un criterio técnico de adjudicación absoluto (sin el cual la oferta/propuesta sería rechazada) o no (véase el punto 3.3.10.3, parte 1, y sección 6.4.3 del PRAG). Para mayor información sobre el trabajo con autoridades públicas, véanse las secciones 1.2 y 3.2 de este anexo.

A menos que se indique lo contrario en la notificación de adquisición/directrices para los solicitantes, tanto las entidades legales como **personas naturales (individuos)** pueden presentar una oferta o una propuesta. Téngase en cuenta que el PRAG provee ejemplos de criterios de selección para empresas y para casos en los que se esperan ofertas de individuos para un contrato de servicio (véase el anexo B2 del PRAG — Anuncio de Licitación de Contrato de Servicios).

Pregunta y respuesta n° 10: ¿Cómo alentar a personas naturales a participar en un procedimiento? Algunas pistas



- Las personas individuales prefieren participar en un procedimiento en el que la cantidad del contrato a ser adjudicado no es demasiado alta y las tareas no requieren una organización con infraestructura/apoyo sofisticado. El criterio de selección, y los términos de referencia, deben reflejar esto y deben evitar requerimientos que sean excesivos o desproporcionados en relación a las tareas que realmente se necesita llevar a cabo.
 - El estatus legal del licitador potencial nunca puede ser un criterio para la selección.
 - Los procedimientos previstos en las normas financieras de la CE, reflejadas en el PRAG, siempre se deben seguir (p. ej. si es posible usar el contrato marco para contratos por debajo de los 200 000 EUR, éste se debe utilizar).
 - El procedimiento más probable en el que las personas naturales se inclinarían a participar es un contrato de servicio menos a los 200 000 EUR adjudicado mediante un «procedimiento negociado en régimen competitivo». La publicación/anuncio podría hacerse, por ejemplo, en la prensa local en vez de utilizar una lista predefinida de personas potenciales. Esta publicación aseguraría la transparencia y una competencia más amplia (y por tanto mejor precio).
 - La elegibilidad de este procedimiento no podría estar limitado a personas naturales. Téngase en cuenta que los argumentos de que los precios presentados por una persona natural serían más baratos no es válida dado que es realmente el mercado —a través de la competencia— el que debería establecer que oferta ofrece el mejor valor por dinero. El criterio de nacionalidad se debe respetar siempre.
 - Se deben incluir criterios de selección para personas naturales (junto con el criterio para personas legales). El criterio de selección podría ser diferente a la luz de la diferente naturaleza de estas personas, pero nunca discriminatorio (por ejemplo, extremadamente sencillo para las personas naturales y desproporcionadamente cargado para las personas legales). El criterio de adjudicación debe ser el mismo independientemente de la estructura legal del licitador (persona natural o legal) y basado en el perfil/currículum vitae del experto.
 - Se deben respetar los requerimientos con respecto al comité de evaluación, procedimiento de evaluación e informe de evaluación, tal como se menciona en el PRAG para contratos de servicio.
 - Se debe considerar si se deben efectuar pagos adelantados, dado que la provisión de una garantía bancaria para prefinanciamiento usualmente no es aplicable al procedimiento negociado en régimen competitivo (sólo es obligatoria si el prefinanciamiento es > 150 000 EUR).
- Otros aspectos a ser considerados cuando se redacta la documentación para licitación (para contrato de servicios), que se explican en la sección 3.5 de este anexo:
- se debe mencionar en los términos de referencia que el país beneficiario debe aprobar los **informes** (Véase el anexo B8 del PRAG, sección 7.2 — Términos de Referencia);
 - referencia a las **entrevistas** a los expertos principales se debe especificar en la Invitación a Licitar (Véase el anexo B8 del PRAG — Instrucciones a los Licitadores).



Pregunta y respuesta nº 11: ¿Cómo preparar un expediente de licitación, particularmente los TdR? Algunas pistas

Véase el texto instructivo en la plantilla TdR (contratos basados en honorarios y precio global) en el anexo B8 del PRAG.

Contrato de precio global:

aunque los TORs puedan especificar la experticia requerida y puedan indicar la cantidad de recursos que se esperan involucrar, en este tipo de contrato, a diferencia de los contratos basados en honorarios, le compete al Titular juzgar y cuantificar los recursos a emplear (excepto para los FWC donde los TdRs siempre deberían reflejar una estimación de los insumos). Por tanto, los riesgos y responsabilidades involucradas en la estimación de los recursos necesarios para los servicios requeridos, recae más en el Titular que en el Órgano de Contratación (aunque el Órgano de Contratación aún tendrá que hacer una estimación razonable de costos a fin de poder asignar fondos suficientes).

En los contratos de precio global, es esencial que los TdRs provean un nivel de detalle suficiente de los productos esperados (deliverables) y su calidad, basado en criterios objetivos, p. ej., qué aspectos tendrá que abordar la misión; qué preguntas debe responder; qué otras partes interesadas deben estar involucradas; con qué proceso (número de talleres, entrevistas, etc.); cuál será la estructura y el contenido del informe (número de páginas, anexos, etc.). Cuando los deliverables no están suficientemente claros, fácilmente puede haber un malentendido entre las partes contratantes, p. ej., el Titular puede considerar que estos ya están finalizados, mientras que el Órgano de Contratación puede esperar más trabajo y más resultados.

Se debe tener en cuenta que los contratos de precio global también pueden ser utilizados bajo el procedimiento de contrato marco. Para el FWC, se prevé que CRIS automáticamente seleccionará por defecto una suma global («lump sum») para los estudios y «basado en honorarios» para las tareas de asesoría/implementación. Se puede obtener mayor claridad sobre las diferencias de enfoque entre contratos de precio global y basados en honorarios en la pregunta y respuesta nº 6.

Criterios de Adjudicación:

hay que recordar que es de suma importancia formular los criterios de adjudicación (requerimientos) para los expertos en sus términos de referencia que pueden ser fácil y objetivamente valorados (no sólo en el papel, sino también mediante entrevistas). Los criterios deben ser redactados de manera que den la mayor flexibilidad posible, sobre todo para evitar tener que cancelar licitaciones, por ejemplo, porque uno de cuatro expertos no llene todos los requerimientos. Si se prevén entrevistas, es necesario asegurar que los criterios permitirán adaptar el puntaje si fuese necesario. Por ejemplo: si para un experto dado, el único requerimiento expresado en los TdR fuera un grado universitario y 3 años de experiencia pertinente, habrá dificultades para justificar una baja en el puntaje del experto sobre la base de la pobreza de lenguaje o de su habilidad para comunicarse descubiertas durante la entrevista.

Por tanto, al redactar los criterios, es una buena práctica hacer una distinción entre aquellos requerimientos que es «absolutamente necesario tener» y aquellos que «sería bueno tener», tales como «el experto debe tener una licenciatura, preferiblemente en leyes, economía o administración»; «el experto debe hablar francés fluido y preferiblemente portugués fluido»; «el experto debe haber administrado exitosamente al menos 2 proyectos de valor similar», o «el experto debe tener excelentes habilidades de comunicación. Experiencia en capacitación constituye una ventaja». De esa forma, será posible considerar aceptable un experto que posea la primera parte obligatoria del criterio y cualquiera que tenga lo «preferible» y la «ventaja» simplemente obtendrá una puntuación más alta.

Por esas razones, y para evitar la discriminación y demandas excesivas, se deben evitar formulaciones que puedan ser desproporcionadas: «el experto debe tener una maestría en economía agrícola» (¿esa maestría es realmente necesaria o podríamos usar un criterio más abierto?); «el experto debe tener 15 años de experiencia en el sector “X” en el país “Y”» (¿realmente se necesita que toda su experiencia haya sido en ese país en particular? ¿No sería suficiente experiencia en los EU/en el campo o aún en un país/región vecino?); «el experto debe tener experiencia previa con proyectos financiados por la CE (esto puede ser discriminatorio; se está excluyendo a nuevos expertos que pueden tener una experiencia relevante).

En algunos casos, en vez de evaluar cada experto principal individualmente, podrían ser más apropiado describir los requerimientos del equipo de expertos principales como un todo (sin embargo, téngase en cuenta que eso requeriría aprobación previa de los servicios correspondientes de la Comisión para efectuar las modificaciones necesarias a las plantillas (TdR, Tabla de Evaluación, etc., si se utilizan los procedimientos de la CE). En el último caso, se le da al Titular mayor flexibilidad y autonomía en la selección de expertos, y usualmente es más apropiado para contratos de precio global. Por ejemplo, un estudio puede requerir dos expertos con un perfil específico (experticia en salud pública, o en reforma del sector transporte, etc.), y que hablen buen inglés y francés. Puede ser suficiente que el equipo como un todo hable los dos idiomas (uno puede hablar buen inglés, el otro buen francés), y no que cada experto hablen los dos idiomas.

Pregunta y respuesta n° 11: ¿Cómo preparar un expediente de licitación, particularmente los TdR? Algunas pistas



Abajo se encuentra un ejemplo concreto que ha sido utilizado para la identificación de estudios de proyectos de caminos:

Opción A: se provee el número y perfil de cada experto.

La misión estará compuesta de [n] expertos con los siguientes perfiles y calificaciones:

Requerimientos comunes:

- ➔ Experiencia mínima en [país/región] de [n] años.
- ➔ Conocimiento pleno de [idioma] técnico, y de [otros idiomas].
- ➔ Excelente habilidad en comunicación.
- ➔ Conocimiento básico de computación.

Requerimiento especiales:

- ➔ [El experto/a al menos 1 de los expertos] propuestos debe tener experiencia práctica en la preparación y moderación de talleres de participación.
- ➔ [El experto/a al menos 1 de los expertos] propuesto debe tener conocimiento sólido, y experiencia práctica con [sector específico tal como análisis y planificación social].
- ➔ [El experto/a al menos 1 de los expertos] debe tener experiencia práctica con estudios de factibilidad financiera y económica de proyectos.

Experto 1: [ejemplo]: jefe de equipo, economista en transporte/analista y planificador de proyectos, educación universitaria, experiencia amplia y relevante [mínimo [n] años], en identificación, estudios de factibilidad, diseño e implementación de proyectos de caminos; con conocimiento sólido en técnicas de análisis de factibilidad económica y financiera.

Experto 2: [ejemplo]: ingeniero de carreteras, educación universitaria, experiencia amplia y relevante (mínimo [n] años) en diseño de ingeniería de caminos, con conocimiento específico de técnicas de construcción de caminos y especificaciones técnicas para caminos.

Opción B: solamente se describen los campos de experticia (funciones) requeridas para el estudio, dejando a opción del Titular indicar en su oferta el equipo que cubre todos los campos de experticia requeridos.

La misión estará compuesta de [1 o 2, máximo 3] expertos principales con los siguientes perfiles y calificaciones:

Requerimientos comunes/especiales:

- ➔ Experiencia mínima en [país/región] de [n] años (años de experiencia pueden variar por experto independientemente de su posición en el equipo).
- ➔ Conocimiento pleno de [idioma] técnico, y de [otro idioma(s)].
- ➔ Excelente habilidad para la comunicación.
- ➔ Experiencia amplia y relevante (mínimo [n] años), en identificación, estudios de factibilidad, diseño e implementación de proyectos de camino, con conocimiento consolidado en técnicas de análisis de factibilidad económica y financiera.
- ➔ Experiencia amplia y relevante (mínimo [n] años) en diseño de ingeniería de caminos, con conocimiento específico de técnicas de construcción de caminos y especificaciones técnicas para caminos.



Enlace útil n° 10: Se debe tener en cuenta que hay una serie de Términos de Referencia estándar que están disponibles y pueden ser de mucha utilidad, tales como:

- ➔ Misiones de identificación y formulación de proyectos de caminos (véase Red Temática de Transporte)
- ➔ AT para la supervisión de proyectos de camino (véase Red Temática de Transporte)
- ➔ Evaluación de impacto ambiental para proyectos de camino (véase Red Temática de Transporte)
- ➔ Estudio para el Desarrollo de Capacidad para la Valoración Institucional
- ➔ Auditorías técnicas para proyectos de camino (véase Red Temática de Transporte)
- ➔ Evaluación del Gasto Público y Responsabilidad Financiera (véase intranet AIDCO E1)
- ➔ Auditoría de Sistemas de Control Interno (véase intranet AIDCO E1)
- ➔ Apoyo presupuestario dirigido a Sectores Específicos (véase intranet AIDCO E1)
- ➔ Evaluaciones de Impacto Ambiental (véase más abajo intranet AIDCO E6 el anexo al Manual Ambiental)



Contáctese con las Unidades Temáticas en el Directorio E para obtener plantillas más actualizadas y buenos ejemplos para consultar

4.2 Pasos en el proceso de evaluación

4.2.1. Comité de Evaluación

Para servicios a ser adjudicados bajo el modo de gestión centralizado, incluyendo el procedimiento FWC, como práctica estándar, el país beneficiario será *invitado* a participar en el proceso de evaluación como miembro con derecho a voto en las dos fases del procedimiento (lista de candidatos escogidos y evaluación de ofertas).

Principios a tener en cuenta al invitar a países beneficiarios al Comité de Evaluación:

- ➔ Las implicaciones de la participación del país beneficiario en términos de calendario y costes deben ser tomadas en consideración con anticipación, durante la planificación del procedimiento de licitación.
- ➔ A menos que el país beneficiario decida pagar por estos costos, los costes de la participación del representante del país beneficiario pueden ser apoyados por la Comisión a través de la asignación global de la acción/programa correspondiente y puede incluir transporte, hotel y viáticos. Para el FWC, no se requiere que la evaluación sea *en vivo* y la evaluación incluyendo al beneficiario puede ser hecha mediante intercambio de correos electrónicos.
- ➔ Todas las otras condiciones aplicables a un miembro del Comité mencionado en la Nota de Instrucción deben ser respetadas (p. ej. particularmente los requerimientos sobre el control del lenguaje del procedimiento, confidencialidad, imparcialidad, etc.).
- ➔ Téngase en cuenta que en algunos casos, la participación de los países beneficiarios sería muy difícil en la práctica (por ejemplo, en programas regionales, sin embargo, la organización regional pertinente, si existe, puede ser invitada).

Para la convocatoria de propuestas, la participación del país beneficiario no está prevista en la Nota antes mencionada. Sin embargo, la Comisión puede decidir invitar al país beneficiario cuando lo considere apropiado y cuando la apropiación de los componentes de CT por el país beneficiario es una cuestión central.

Enlace útil n° 11: para mayor información sobre la composición y función del Comité de Evaluación, consúltese la Nota Instructiva correspondiente en el siguiente sitio web: http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/contracts_finances/fin_and_cont_rules/other_issues/index_en.htm



4.2.2. Valoración de expertos: verificación y entrevistas a expertos

- El Comité de Evaluación debería, como práctica estándar, proceder a **verificar la experiencia pasada de los expertos principales** (incluyendo la verificación de las referencias de empleadores o Autoridades Contratantes incluidas en los currículos) a fin de confirmar la información brindada en el currículum vitae en relación a los criterios de adjudicación (p. ej. que los servicios brindados en el pasado fueron completados con éxito). Siempre que la Comisión haya instalado una base de datos sobre el desempeño de los expertos, dicha base de datos puede ser utilizada por el Comité de Evaluación para confirmar la información incluida en el currículum vitae del experto principal.

El Órgano de Contratación (y en primer lugar, los evaluadores) debe asegurar en todo momento una evaluación objetiva de las ofertas/propuestas y el principio de igualdad de trato y no discriminación se debe respetar. Por ello, esos contactos sólo serán utilizados para confirmar la exactitud de la información facilitada por el experto en relación a su experiencia pasada y no será utilizada para introducir elementos subjetivos en la evaluación de los expertos/licitadores.

Si, como consecuencia de esta verificación, se comprueba que el currículum vitae no refleja la realidad y por tanto puede afectar la evaluación del experto principal por el Comité, p. ej. deduciendo puntos del criterio de adjudicación correspondiente, la evidencia de que se ha realizado esa verificación y de sus resultados debe estar debidamente sustentada (p. ej. extractos/acta de conversaciones telefónicas e intercambio de cartas o correos electrónicos; evaluaciones en bases de datos) y reflejada en el informe del Comité de Evaluación.

- **Las entrevistas a expertos** principales son una práctica estándar (preferiblemente por teléfono o videoconferencia) «siempre que el experto propuesto no tenga experiencia relevante en proyectos de la CE en la misma área idiomática, tal como refleja el currículum vitae». Las entrevistas deben llevarse a cabo en aquellos casos en que el contacto con el experto principal puede ofrecer una mejor comprensión de las calificaciones, por ejemplo, cuando la comunicación o las habilidades lingüísticas son importantes y esos elementos no se pueden apreciar bien sólo en base a un currículum vitae de papel.

Después de que las conclusiones provisionales hayan sido escritas, pero antes de concluir la evaluación técnica, el Comité de Evaluación debe, en línea con lo anterior, entrevistar a los expertos principales propuestos en las ofertas que cumplen técnicamente. Esto se debe especificar en la invitación a licitar. Las entrevistas deben ser debidamente preparadas por el Comité y notificadas al licitador en cuestión con al menos diez días de anticipación [véase el punto 3.310 del PRAG y el anexo b8 – Instrucciones a los Licitadores (anexo II)].

Las entrevistas son particularmente relevantes para la Cooperación Técnica, cuando la calidad de los expertos principales es esencial para concluir con éxito el servicio prestado. Por otra parte, las entrevistas son costosas y pueden causar retrasos considerables en el procedimiento. Por ello, si se requiere hacer entrevistas, se debe privilegiar el uso del teléfono o de videoconferencias.

La igualdad en el trato se debe considerar en todo momento. Por ejemplo, al decidir a quién llamar para entrevistas (la selección de los candidatos a ser entrevistados debe estar basada en criterios objetivos tales como la puntuación de las ofertas seleccionadas, o la categoría del experto principal que necesita ser entrevistado).

Las entrevistas sistemáticas no están previstas en las actuales disposiciones contractuales del FWC pero modalidades específicas serán introducidas en el próximo Beneficiario FWC 2009.



Pregunta y respuesta nº 12: ¿Cómo puedo organizar una ronda de entrevistas exitosas? Algunas pistas

- ➔ ¡Las entrevistas con los expertos deben ser bien preparadas y planificadas!
- ➔ Licitadores con un puntaje provisional de más de 80 puntos pueden ser invitados. También puede ser prudente invitar a aquellos licitadores que estén apenas debajo del límite de 80.
- ➔ El Comité de Evaluación debe preparar con anticipación una lista de preguntas, se deben hacer las mismas preguntas en cada entrevista.
- ➔ Todos los miembros del Comité de Evaluación deben estar presentes durante las entrevistas, incluido el Presidente.
- ➔ Las entrevistas deben quedar levantadas en acta de forma apropiada (sobre todo en caso de quejas/apelaciones) y adjuntarlas al informe de evaluación.
- ➔ Las entrevistas pueden tener un impacto en la puntuación que se le da a un licitador, pero sólo en base al criterio de adjudicación anunciado (positivo o negativo) (ejemplo: resulta que el experto tiene una pobre capacidad de comunicación.) En principio, sólo se pueden modificar aquellos puntos que tienen relación con el experto principal entrevistado (no los puntos de organización y metodología). Los cambios deben ser debidamente reflejados y explicados en el informe de evaluación.

4.2.3. Aprobación de expertos en la gestión centralizada

Cuando la CE es el Órgano de Contratación, si el país beneficiario no está invitado al comité de evaluación con derecho a voto y cuando proceda, este último debe ser notificado del nombre del licitador propuesto. **La aprobación del experto principal o de los expertos contratados para una consulta de FWC debe hacerla el país beneficiario antes de que haya una decisión de adjudicación.** Téngase en cuenta que la solicitud de aprobación de los expertos principales no constituye una solicitud de aprobación del procedimiento de evaluación de la Comisión Europea como tal. Si el país beneficiario objeta al experto(s), debe dar razones objetivas para su rechazo (p. ej. información que podría alterar la conclusión del Comité de Evaluación — información falsa en el currículum vitae, conflicto de intereses, etc.) y estas razones tienen que ser valoradas por el Órgano de Licitación antes de tomar la decisión de adjudicación.

En caso de que el Órgano de Licitación acepte el rechazo, se podrá recurrir a la segunda mejor oferta, si existe. En esta situación, el país beneficiario debe ser consultado nuevamente. Si no existiera una segunda mejor oferta o en el supuesto de que se produzca un segundo rechazo, la licitación será cancelada.

La aprobación también deberá obtenerse para cualquier reemplazo de experto principal que sea propuesto por el Titular. El país beneficiario no deberá retener la aprobación a menos que presente por escrito sus objeciones debidamente sustentadas y justificadas a la Delegación de la Comisión Europea.

Si el país beneficiario no emite su aprobación o su rechazo en un plazo de 15 días a partir de la fecha de solicitud de la aprobación de los expertos principales, el experto se considerará aprobado. Para el procedimiento FWC, la aprobación debe darse antes de notificar los resultados a los Consultores marcos consultados, lo cual se lleva a cabo 14 días después de la fecha límite para la presentación de ofertas.

El país beneficiario sólo puede solicitar el reemplazo de un experto si presenta sus objeciones por escrito debidamente sustentadas y justificadas (véase la sección 3.3.13 del PRAG).

Si el país beneficiario ha sido invitado pero no asiste, no tendrá derecho a objetar el experto propuesto bajo las normas de procedimiento de la CE.

Para el reemplazo de expertos, en general, véase la sección 5.2.

Caso práctico 8: Participación del país beneficiario en la evaluación

En el programa de Seguridad Nuclear TACIS, es una práctica común invitar a un representante del país beneficiario como evaluador en el Comité de Evaluación. A veces se tiene que prever un intérprete/traductor dado que el dominio del idioma inglés no siempre es suficientemente bueno. En ese caso, usualmente, la Comisión paga por la participación de un representante por país, mientras que los costos de traducción los debe asumir el país en cuestión. Estos costos de participación incluyen costos de viaje y viáticos. El financiamiento de estos costos se hace a través de la asignación global y para ese fin se ha firmado un contrato con uno de los Consultores marco.



Pregunta y respuesta n° 13: Algunas pistas relacionadas a la participación del país beneficiario

- A fin de no poner en riesgo los tiempos de la evaluación, es aconsejable tener un miembro votante suplente, en caso de que el representante del beneficiario a última hora no esté disponible.
- Se debe verificar con anticipación que el representante del país beneficiario tenga buen conocimiento del idioma del procedimiento. De otra forma, puede requerir de los servicios de un intérprete/traductor (esto es importante así como cuando se trate de decidir quién financia la participación del beneficiario (véase el caso práctico n° 8). Si se sabe de antemano, puede resultar útil aumentar el número de copias requeridas a los licitadores, en caso de que se necesite una copia para el traductor/intérprete.



Caso práctico 9: Rechazo del experto por el país beneficiario

En el país «X» (el país beneficiario), se lanzó una licitación para llevar a cabo unos estudios en el campo de la salud.

La Delegación de la CE rechazó la primera oferta pues el experto principal era un funcionario del Ministerio de Salud (beneficiario del estudio), habiendo, por tanto, un conflicto de intereses.

Entonces se propuso la segunda oferta. El beneficiario rechazó esta oferta dado que el experto principal propuesto era un funcionario en el mismo campo en una administración local y también crearía un conflicto de intereses. Finalmente, se seleccionó la tercera mejor oferta.



Capítulo 5 – Fase de implementación utilizando procedimientos de la ce (iii): Ejecución de contratos

Este capítulo explica:

- cómo involucrar al Socio en el proceso de supervisión de la CT;
- qué es fijo y qué se puede modificar en un contrato;
- aspectos claves respecto a la terminación de un contrato.

5.1 Aprobación de los informes por el país beneficiario en la gestión centralizada

Para ampliar la implicación y la apropiación del país beneficiario, se debe involucrar en la aprobación de informes [o sea, todos los informes definidos en el anexo B8 del PRAG, secciones 4.2 y 7.2 (Términos de Referencia)]. El procedimiento para ello se debe describir en los términos de referencia (véase la sección 7.2 del anexo mencionado del PRAG) de manera que el Titular esté consciente desde el inicio.

Se debe prestar especial atención a los tiempos límite a ser acordados con el país beneficiario para la aprobación, dado que los documentos e informes serán considerados aprobados si la Comisión no ha informado expresamente al Titular cualquier comentario en un plazo de 45 días a partir de la fecha en que se recibió el informe (60 días para el informe final)²¹. En ausencia de comentarios o aprobación del país beneficiario dentro del tiempo establecido, se debe dejar claro a éste último que los informes se considerarán aprobados.

5.2 Cambios en los contratos: términos de referencia, sustitución de expertos principales

Una vez que se ha cerrado el contrato de asistencia técnica, puede surgir la necesidad de hacer algunas enmiendas. Los principios generales que rigen las modificaciones a los contratos están estipulados en el PRAG, sección 2.10. Si se visualizan ciertos cambios desde el inicio, p. ej. actividades bajo la fase II del contrato dependen hasta cierto punto del resultado final de la fase I, esto debe estar indicado claramente en los términos de referencia de manera que el Titular sepa que habrá adaptaciones durante la implementación.

Es importante tener en cuenta que ninguna modificación al contrato puede alterar fundamentalmente el proyecto o modificar las condiciones para su adjudicación preexistentes en el momento en que el contrato fue adjudicado, como, por ejemplo, los requerimientos mínimos para los expertos principales. Para los expertos secundarios (composición, perfiles e insumos), hay más flexibilidad puesto que sus currículos no son parte del contrato y no tuvieron ningún impacto en la adjudicación del contrato.

En lo que concierne a los expertos, los mismos pueden ser sustituidos, sea:

- ➔ a solicitud del Órgano de Contratación: en base a una solicitud por escrito y justificada si el experto en cuestión se considera ineficiente o no está desempeñando sus tareas, o
- ➔ a solicitud del Titular: en caso de muerte, enfermedad, accidente, renuncia, etc., del experto.

En caso de sustitución, el Titular debe proponer a un nuevo experto en un plazo de 15 días, que tenga al menos las calificaciones y experiencia equivalentes. Si el Titular no cumple con esta obligación, se le podrá imponer una multa de hasta un 10 % de los honorarios restantes del experto en cuestión.

Si el Titular no puede proveer un reemplazo que tenga las mismas calificaciones y/o experiencia, el Órgano de Contratación podrá terminar el contrato si el desempeño del contrato está en riesgo o aceptar el reemplazo con una tasa de honorarios reducida que esté acorde con las calificaciones y experiencia de ese experto. Esto, adicionalmente al 10 % antes mencionado.

El reemplazo de un experto principal a solicitud del Titular después que se ha tomado la decisión de adjudicación pero antes de la firma del contrato, en principio no es posible. En caso de que un licitador deliberadamente oculte que un experto principal no estará disponible al inicio de proyecto, el Órgano de Contratación puede decidir cancelar la adjudicación y excluir al licitador en cuestión (también de otros contratos financiados por la CE, de conformidad con la sección 2.3.4 del PRAG). El contrato será entonces ofrecido al segundo lugar, a menos que se decida reiniciar el procedimiento de licitación.

Cualquier costo adicional por el reemplazo del experto (p. ej., gastos de viaje y reubicación, seguros, etc.) deben ser asumidos por el Titular.

El reemplazo recurrente de expertos principales es un problema serio. Dado que estos expertos han sido considerados cruciales para la exitosa implementación del proyecto y la adjudicación de los contratos se ha basado en gran medida en los expertos principales propuestos, se debe desalentar su reemplazo en la mayor medida posible. **Por tanto, las pruebas y razones para la salida del experto principal deben ser examinadas**

²¹ Artículo 27 de las Condiciones Generales para contratos de servicio financiados por la CE.

cuidadosamente, teniendo en cuenta que el experto ha firmado una Declaración de Exclusividad y Disponibilidad cuando se presentó la oferta. El reemplazo de las calificaciones/experiencias de los expertos también debe ser examinado rigurosamente y se debe evitar hacer concesiones. No debe haber ningún titubeo en imponer las multas/reducción de honorarios que permite el contrato.

Pregunta y respuesta n° 14: ¿Qué pasa si el Titular está pidiendo una extensión del período de implementación?



¡Examine cuidadosamente la justificación dada! Recuerde que este período fue anunciado en los documentos de licitación y el Titular se comprometió a ello. Al extender el plazo, de hecho se está cambiando una condición clave de la licitación y puede ser considerado competencia injusta. Cuando se justifique, puede por tanto considerar aplicar los daños liquidados previstos en el contrato²², en los casos en que hay retrasos en la implementación de las tareas.

5.3 Terminación de un contrato

El desempeño de un contrato necesita ser supervisado muy de cerca para asegurar una buena calidad de los servicios y el logro de los objetivos del contrato. El Órgano de Contratación debe responder tan pronto se detecten problemas, puesto que una intervención tardía por lo general va en detrimento del proyecto y cuanto más tiempo pasa es más difícil encontrar soluciones apropiadas.

El Órgano de Contratación puede, sin embargo, terminar el contrato²³, por ejemplo, si el Titular no está prestando sus servicios conforme al contrato,

En caso de incumplimiento del contrato, el Órgano Contratante tiene la elección de:

- ➔ exigir reparación por daños, y/o
- ➔ terminar el contrato.

En casos de un grave incumplimiento de contrato, la Comisión puede, dependiendo de la seriedad de la falta de conducta y después de haber dado al Titular la oportunidad de expresar sus observaciones, excluir al Titular de contratos financiados por la CE hasta 10 años y/o imponer multas administrativas y financieras²⁴. Téngase en cuenta que semejante decisión está sujeta a un procedimiento administrativo (seguido de una decisión de la Comisión), y por tanto, sólo se utiliza en casos serios.

El Órgano de Contratación necesita justificar porqué se ha terminado el contrato. El contrato de servicios especifica algunas de las justificaciones que pueden darse²⁵, que se relacionan con un acto u omisión de una obligación de parte del contratista (por ejemplo, incumplimiento de contrato, condena judicial del contratista, conducta profesional indebida o involucramiento en actividades criminales, quiebra, etc.). En esos casos, una vez terminado el contrato, el Órgano de Contratación puede subsecuentemente cerrar un contrato con una tercera parte que implemente el contrato en el lugar y al mismo costo que el Titular. En ese caso, es probable que, en vista de las circunstancias, se pueda utilizar un procedimiento negociado (véase el PRAG 3.2.3.1, 3.2.12.1-2).

El Órgano de Contratación podría invocar otros casos si fuera necesario. Sin embargo, cuando la terminación no es culpa del contratista, o si es causado por ejemplo, por fuerza mayor, el contratista puede solicitar una compensación por pérdidas, adicional a cualquier suma que le deba por trabajos ya realizados.

²² Artículos 19 de las Condiciones Generales para contratos de servicio financiados por la CE.

²³ Artículos 34 y 36 de las Condiciones Generales para contratos de servicio financiados por la CE.

²⁴ Artículo 96 del Reglamento Financiero de la CE y el 99 del Reglamento Financiero del 10° FED.

²⁵ Artículo 36, apartado 3 de las Condiciones Generales del contrato de servicios de la CE.



Pregunta y respuesta n° 15: ¿Puedo terminar el contrato porque el desempeño no es adecuado?

Sí

El contrato puede ser terminado en base al artículo 36 de las Condiciones Generales del contrato de servicios, dando un preaviso de 7 días, explicando las razones para su terminación.



Caso práctico 10: Rechazo de un experto por parte de la Comisión

Este caso práctico se refiere a un contrato de servicio que ha sido adjudicado y firmado por la CE (gestión centralizada) después de una licitación internacional restringida. Inmediatamente después de la firma del contrato de servicio, resultó que el experto principal ya no estaba disponible (la realidad es que no quería venir al país en cuestión porque había habido un atentado con bomba). ¿Qué hizo la CE?

- ➔ de conformidad con las cláusulas contractuales del contrato pedimos la sustitución del experto principal (con al menos el mismo perfil);
- ➔ la empresa propuso un reemplazo que no se encontró adecuado;
- ➔ el contrato fue terminado por la Comisión (véase el punto 3.3.14 del PRAG);
- ➔ un nuevo contrato de servicio fue firmado con la segunda empresa de la lista (cuya oferta todavía era válida) siguiendo un procedimiento de licitación restringido.

En caso de que no se seleccione otra empresa siguiendo un proceso de licitación, la única opción es cancelar el contrato y reiniciar el procedimiento si es que la fecha límite para la contratación lo permite.

Gráfico 4: Pasos procesales para la implementación de la CT bajo un Convenio de Financiación

		Mejor práctica: no más de dos años antes de la implementación	No más de un año antes de la implementación	N	N+1	D	D+1	D+2	D+3
Fase Preparatoria	Coordinación con el país beneficiario, donantes ... identificación/formulación								
	Adopción de un borrador de presupuesto preliminar en primavera/inicio del verano → Iniciar procedimiento de aprobación del PAA: QSG, consulta entre servicios								
Fase de toma de decisiones	Compromiso, procedimiento escrito (aprobación del PAA toma de 4 a 6 meses)								
	→ Decisión de Financiación/PAA (aprobación por el Colegio), Compromiso Presupuestario (aprobación del Oficial Autorizado)								
Fase de Implementación	Inicio a la firma del Convenio de Financiación por el país beneficiario								
	→ Si se justifica: iniciar proceso de licitación/subvención bajo cláusula suspensiva antes de la firma del CF								
	Iniciar procedimiento de licitación/subvención bajo CF								
	→ Firma de los contratos de implementación hasta finales de D+3								
	Implementación de la acción bajo un contrato (adjudicación de contrato puede tomar hasta 7-8 meses)								

Lista de verificación 3: ¿Qué se debe tener en cuenta durante la fase de implementación?

N°	Pregunta	Resultado	Notas para uso personal
1	¿El calendario para la convocatoria/procedimientos contractuales ha sido bien planificado y con suficiente anticipación (véase el gráfico más arriba)? En caso de tener problemas de calendario respecto al lanzamiento de una convocatoria, ¿puedo utilizar la cláusula suspensiva de conformidad con las normas financieras de la CE?		
2	¿Los servicios correspondientes han elegido correctamente el procedimiento a utilizar? (a la luz de los umbrales) y ¿han considerado cual es la fecha límite más apropiada que se le debe dar a los licitadores/solicitantes potenciales? Independientemente de los umbrales, ¿hay alguna circunstancia que justifique el uso de un procedimiento negociado/concesión directa de una subvención (cuando estos procedimientos excepcionales han sido considerados, los servicios han estado en capacidad de brindar un razonamiento objetivo para su utilización y han solicitado aprobación previa)?		
3	Los servicios pertinentes, ¿han preparado la documentación acorde con los requerimientos del país beneficiario y teniendo en cuenta las discusiones entre los donantes? ¿Han estado involucrados los beneficiarios y han dado su aprobación? ¿Está hecho adecuadamente a la medida para responder a los requerimientos expresados (no muy restrictivo para permitir la competencia, pero no muy amplios para permitir la participación de entidades que objetivamente no podrían responder a esos requerimientos)?		
4	¿El expediente de la licitación contiene las disposiciones relevantes sobre el uso de la experiencia local, valoración de experiencias pasadas de expertos principales y formas de probarlo? ¿Refleja la necesidad de involucrar al país beneficiario, en caso de gestión centralizada? ¿Provee instrucciones sobre entrevistas a expertos principales? ¿Se han respetado consideraciones transversales (tales como el Plan Verde de EuropeAid)?		
5	En casos de gestión centralizada, ¿la Comisión ha invitado al país beneficiario al Comité de Evaluación y se le han brindado las medidas adecuadas a su representante para permitirle participar (p. ej. apoyo financiero)? Si no, en caso de que el país beneficiario objete un experto principal, ¿provee un razonamiento objetivo para que la Comisión rechace el licitador propuesto sin afectar los principios del procedimiento de evaluación (igualdad de trato, no discriminación, etc.)?		
6	¿Se siguen las normas contractuales en caso de sustitución de expertos principales? Si dicho reemplazo es necesario, ¿tiene algún impacto en el contrato que justifique daños liquidados o incluso la terminación del contrato? ¿Considera necesario imponer multas?		

Comisión Europea

Haciendo la Cooperación Técnica más eficaz

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2010 — 144 pp. — 21.0 x 29.7 cm

ISBN 978-92-79-12356-6

Cómo conseguir las publicaciones de Unión Europea

Las publicaciones de la Oficina de Publicaciones destinadas a la venta se encuentran en EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>), donde puede encargarlas a través del actor de ventas de su elección.

Asimismo puede pedir la lista de puntos de venta de nuestra red mundial enviando un fax al número (352) 29 29-42758

Este documento es el séptimo documento de referencia de la «**colección herramientas y métodos**» de EuropeAid, en la que se reúnen los documentos metodológicos elaborados por la Dirección «Calidad de las Operaciones» y que se divide en tres subcolecciones: guías, documentos de referencia y documentos de reflexión. Los documentos de referencia profundizan en los conceptos, desarrollan los conocimientos, aportan orientaciones para la prestación de la ayuda y exponen las buenas prácticas. La colección consta de los títulos siguientes:

Guías

- ➔ Guía nº 1: « Programación, Diseño y Gestión del Apoyo al Presupuesto General »
- ➔ Guía nº 2: « Support to Sector Programmes - Covering the three financing modalities: Sector Budget Support, Pool Funding and EC project procedures», 2007.
- ➔ Guía nº 3: « Haciendo la Cooperación Técnica más eficaz», 2009.
- ➔ Guía nº 4: « Directrices para la Integración del Medio Ambiente y el Cambio Climático en la Cooperación al Desarrollo», 2009.

Documentos de referencia

- ➔ Documento de referencia nº 1: « Evaluación institucional y desarrollo de la capacidad: ¿por qué? ¿qué? ¿cómo? », 2005
- ➔ Documento de referencia nº 2: « Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries », 2008
- ➔ Documento de referencia nº 3: « Strengthening project internal monitoring - How to enhance the role of EC task managers», 2009
- ➔ Documento de referencia nº 4: « Análisis y tratamiento de la gobernanza en las intervenciones Sectoriales», 2009
- ➔ Documento de referencia nº 5: « Enfoques Sectoriales en Agricultura y Desarrollo Rural», 2009
- ➔ Documento de referencia nº 6: « Herramientas para el desarrollo de la capacidad », 2009
- ➔ Documento de referencia nº 7: « Desarrollo y gobernanza del sector del agua: Complementariedades y sinergias entre el enfoque sectorial y la gestión integrada de los recursos hídricos», 2009
- ➔ Documento de referencia nº 8: « Engaging and Supporting Parliaments Worldwide -Strategies and methodologies for EC action in support to parliaments », 2010
- ➔ Documento de referencia nº 9: «Support for justice reform in ACP countries», 2010
- ➔ Documento de referencia nº 10: « Trade and Private Sector Policy and Development Support programmes financed by EU external assistance», 2010
- ➔ Documento de referencia nº 11: « Emerging good practice on Codes of Conduct, Partnership Principles and Memorandums of Understanding in the Water Sector», 2010
- ➔ Documento de referencia nº 12: « Engaging Non-State Actors in New Aid Modalities - For better development outcomes and governance» - 2011
- ➔ Documento de referencia nº 13: « Addressing undernutrition in external assistance – An integrated approach through sectors and aid modalities » - 2011

Documentos de reflexión:

- ➔ Documento de reflexión (nº1): « Public Sector Reform - An Introduction», marzo de 2009

