

EVALUACIÓN INTERMEDIA

BRA 13/008

CONSOLIDACIÓN
DE LA
COOPERACIÓN
TÉCNICA
SUR-SUR

INFORME FINAL 2021

COORDINACIÓN

Melissa Pomeroy

EQUIPO TÉCNICO

Luara Lopes

ASESORÍA

Carlos Milani

Maria do Carmo Rebouças

Rogério Silva

APOYO

Yasmin Paes

DESIGN

Teo Menna

Izabelle Alvares

© teoMenna Estúdio

EVALUACIÓN INTERMEDIA

BRA 13/008

CONSOLIDACIÓN DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA SUR-SUR

INFORME FINAL 2021



AGRADECIMIENTOS

Esta evaluación no hubiera sido posible sin las valiosas contribuciones y el apoyo de una amplia serie de interesados, tanto dentro como fuera de Brasil.

El equipo evaluador agradece la atención y la disposición de todos los países socios, las agencias ejecutoras brasileñas, el Programa de las Naciones Unidas en Brasil y otros representantes de organismos internacionales en Brasil y en el exterior.

En particular, nos gustaría agradecer al equipo de ABC, analistas, coordinadoras, coordinadores y gerencia, quienes generosamente compartieron su tiempo, conocimiento y experiencia durante todo el proceso de evaluación.

0	RESUMEN EJECUTIVO	12
1	INTRODUCCIÓN	22
2	METODOLOGÍA	36
3	PRINCIPALES CONSTATAACIONES	48
4	CONCLUSIONES	94
5	RECOMENDACIONES	102
6	ANEXOS	

TABLAS

TABLA 1.	35
Usuarios y usos de la evaluación intermedia del proyecto BRA 13/008	

TABLA 2.	39
Dimensiones, criterios y preguntas de evaluación	

TABLA 3.	41
Criterios utilizados para definición de la muestra para cada método	

TABLA 4.	44
Síntesis de los principales resultados de fortalecimiento de capacidades	

FIGURAS

FIG.1	26
Portafolio de iniciativas bajo el BRA 13/008 (Resultado 2), 2013-2021	

FIG.2	30
Teoría del Cambio del Proyecto BRA 13/008	

FIG.3	32
Línea de Tiempo, Proyecto BRA 13/008	

FIG.4	42
Síntesis de las Iniciativas analizadas bajo la muestra de los estudios de caso	

FIG.5	45
Proceso de evaluación	

FIG.6	53
Síntesis de inversión y alcance de los productos del BRA 13/008	

FIG.7	81
Ejecución financiera y número de iniciativas por año	

FIG.8	83
Distribución presupuestaria y ejecución financiera por región del BRA 13/008	

CUADROS

CUADRO 1.	56
Arreglos institucionales y profesionales de la CSS en América Latina	

CUADRO 2.	59
Mejoría en el diseño de iniciativas de CTSS: ejemplos en Mozambique y Guinea- Bisáu	

CUADRO 3.	61
Inclusión de grupos minoritarios o vulnerables en acciones de CTSS	

CUADRO 4.	62
Iniciativas identificadas con vinculación explícita a los ODS	

CUADRO 5.	70
Limitantes para la apropiación de las iniciativas por parte de los socios	

CUADRO 6.	72
CTSS en la temática de Recursos Hídricos: sostenibilidad de los resultados en contextos diversos	

CUADRO 7.	74
Monitoreo y Evaluación en las agencias latinoamericanas	

CUADRO 8.	77
Fortalecimiento de la evaluación participativa en la CTSS en América Latina	

CUADRO 9.	87
Capacitación de los profesionales de la cooperación en las agencias latinoamericanas	

CUADRO 10.	90
Diversidad en la composición del cuadro de profesionales de ABC	

SIGLAS

ABC	Agencia Brasileña de Cooperación	CGTRI	Coordinación General de Cooperación Técnica Trilateral con Organismos Internacionales
ABRAGEM	Asociación Brasileña de Pequeños y Medianos Productores de Gemas, Joyas y Similares, Mineros y Garimpeiros	COBRADI	Cooperación Brasileña para el Desarrollo Internacional
ANA	Agencia Nacional de Aguas	CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
BLH	Banco de Leche Humana	CPLP	Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa
CSP	Comités de Seguimiento de Proyecto	CSS	Cooperación Sur-Sur
CEASP	Centro Educacional Amizade São Paulo	CTI	Cooperación Técnica Internacional
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños	CTPD	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
CGAA	Coordinación General de Cooperación Técnica - África, Asia y Oceanía	CTSS	Cooperación Técnica Sur-Sur
CGAE	Coordinación General de Cooperación Técnica - América Latina, Caribe y Europa del Este	Enap	Escuela Nacional de Administración Pública
CGAO	Coordinación General de Administración y Presupuesto	Fiocruz	Fundación Oswaldo Cruz
CGCH	Coordinación General de Cooperación Humanitaria	FMA	Foro Mundial del Agua
CGCPLP	Coordinación General de Cooperación Técnica con la CPLP	GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional.
CGMULT	Coordinación General de Cooperación Técnica Multilateral	GT	Grupos de Trabajo
CGPALOP	Coordinación General de Cooperación Técnica - PALOP y Timor Oriental	IAEG-SDG	Inter-agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators
CGPCOM	Coordinación General de Planificación y Comunicación	IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.
CGTP	Coordinación General de Cooperación Técnica y Asociaciones con Países Desarrollados		

IFF/Fiocruz	Instituto Fernandes Figueira
IFPELAC	Instituto de Formación Profesional y Estudios Laborales Alberto Cassimo
IPEA	Instituto de Investigación Económica Aplicada
LOA	Ley Presupuestaria Anual
M&E	Monitoreo y Evaluación
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
NAF	Núcleo de Administración Financiera
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible.
OMS	Organización Mundial de la Salud
PAA	Programa de Acción Afirmativa
PAB+40	Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Plan Plurianual
PRODOC	Documento de Proyecto
PTA	Planes de Trabajo anuales
SAG	Subdirección de Análisis y Seguimiento de Políticas Gubernamentales

SAJ	Subjefatura de Asuntos Jurídicos
SSP	Sistema de Seguimiento de Proyectos
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SENAI	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial
SERE	Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores
SGPFin	Sistema Financiero de Gestión de Proyectos
SIOP	Sistema Integrado de Planificación y Presupuesto
TAC	Acuerdo de Ajuste de Conducta
TdC	Teoría del Cambio
TOSSD	Total Official Support for Sustainable Development
UNDAF	Acuerdo Marco de las Naciones Unidas para la Asistencia al Desarrollo 2013-2017
UNDG	United Nations Development Group
USD	Dólar estadounidense



RESUMEN EJECUTIVO

OBJETIVOS

El propósito de esta evaluación intermedia es proporcionar a la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), a los países socios, a las agencias ejecutoras brasileñas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) evidencias sobre los resultados alcanzados por el proyecto BRA 13/008, así como como recomendaciones y lecciones aprendidas que informan su planificación futura. Su carácter es predominantemente formativo. El objetivo general de la evaluación es examinar la capacidad de la ABC para desarrollar acciones de cooperación técnica internacional para el desarrollo de manera horizontal, participativa y sostenida. Los objetivos específicos son: examinar la calidad del diseño, gestión e implementación de las acciones; consolidar los resultados de los subproyectos; evaluar la relevancia, eficacia, eficiencia, efectividad, replicabilidad y potencial de sostenibilidad de la iniciativa, así como medir su desempeño; analizar las lecciones aprendidas y proponer recomendaciones para la mejora del proyecto.

PROYECTO BRA 13/008: CONSOLIDACIÓN DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA SUR-SUR

Con un presupuesto total de USD 47 414 367,42, el proyecto representa el gran compendio de acciones de la Cooperación Técnica Sur-Sur (CTSS) brasileña. Su cartera de proyectos engloba más de 600 iniciativas en todas las regiones del Sur Global, en su mayoría bilaterales, pero también trilaterales con organismos, trilaterales con países y cooperación en bloque.

El BRA 13/008 responde a la necesidad de ABC de fortalecer su institucionalidad, en términos normativos y organizativos, y ampliar su profesionalización como agencia de cooperación. Trae resultados y productos directamente dirigidos al fortalecimiento institucional de la Agencia y la calificación de su personal técnico; enfatizando el fortalecimiento de la Gestión Orientada a Resultados en la práctica de CTSS, así como el logro de la horizontalidad, la apropiación y la generación de beneficios mutuos entre los diferentes socios involucrados.

ENFOQUE Y METODOLOGÍA

El enfoque de la evaluación combinó elementos conceptuales que fundamentaron la reconstrucción de la Teoría del Cambio del Proyecto y, posteriormente, la Matriz de Evaluación. Son ellos: fortalecimiento de capacidades como elemento clave de la Cooperación Técnica Sur-Sur (CTSS); gestión por resultados como eje central del proyecto; evaluación de portafolio

para responder al carácter "paraguas" del PRODOC BRA 13/008; y análisis de contribución, reconociendo que las iniciativas de CTSS contribuyen al logro de impactos de desarrollo, pero estos no pueden ser atribuidos exclusivamente a las iniciativas analizadas. La evaluación buscó ser sensible a la equidad racial, étnica y de género, teniendo en cuenta las realidades locales. La evaluación utilizó los siguientes métodos para recopilar datos primarios y secundarios: entrevistas, revisión documental y encuesta. La recopilación y el análisis de datos se organizaron mediante la preparación de ocho estudios de casos.

La evaluación intermedia cubre el período entre 2013 y 2020 y abarca todos los subproyectos y actividades bajo el BRA 13/008 en este espacio de tiempo. Su alcance geográfico se centra en Brasil y todas las regiones alcanzadas por el proyecto: América Latina y el Caribe, países africanos de habla inglesa, francesa y portuguesa, Asia, Europa del Este y Oceanía.

CONCLUSIONES

C1

La CTSS brasileña ha logrado resultados relevantes en términos de desarrollo de capacidades en los países socios, pero aún presenta desafíos relacionados con la eficiencia, el desempeño y la sostenibilidad de las iniciativas

Se identificaron resultados en el ámbito de las capacidades individuales de los profesionales de las instituciones de los países con los que Brasil coopera, así como en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y sectoriales, a través de la mejora de las políticas públicas. Sin embargo, también se identificaron aspectos de gestión que impiden una mayor eficiencia y desempeño de la cartera: (i) obstáculos recurrentes en la planificación e implementación de los procesos de adquisición y transferencia de equipos, así como en los procesos de construcción de infraestructura; (ii) información local limitada para apoyar los análisis de riesgo y factibilidad; (iii) la centralización del proceso decisorio para la autorización de gastos ya previstos.

En cuanto a la sostenibilidad de las iniciativas de CTSS, se identificaron limitaciones en los procesos de apropiación de resultados para gobiernos e instituciones socias, así como la salida de los cooperantes de forma eficiente. Se identificaron también diferentes estrategias de sostenibilidad puestas en práctica dentro de los subproyectos, pero aún no hay evidencia sobre su efectividad, ni están sistematizadas para informar las políticas institucionales.

C2**El diseño de los subproyectos ha mostrado mejoras, pero todavía poseen lagunas técnicas y no están guiados por una planificación estratégica que brinde claridad sobre la contribución brasileña a las agendas de desarrollo internacional, los objetivos de política exterior y los intereses de las instituciones cooperantes**

El Manual de Gestión de la Cooperación Técnica Sur-Sur y las capacitaciones realizadas con la Escuela Nacional de Administración Pública (Enap) en 2017, contribuyeron a fortalecer las capacidades de los profesionales de ABC. Se identificaron avances significativos en relación con los diagnósticos de la situación problema; estructura lógica de las iniciativas; y definición de roles y responsabilidades de las partes involucradas en la cooperación. Sin embargo, existen lagunas con respecto a la realización de análisis de viabilidad de las iniciativas y mitigación de riesgos, seguimiento de la implementación y actividades de monitoreo y evaluación. Combinadas, estas lagunas en el diseño de los subproyectos han impactado el desempeño durante su implementación.

El diseño de los subproyectos no ha establecido sistemáticamente su vínculo con las agendas internacionales de desarrollo. Se destaca como una laguna la ausencia de abordajes sensibles a las perspectivas de género, raza y etnia. Esto, considerando tanto que la CTSS brasileña se realiza en asociación con países cuya población es mayoritariamente indígena y negra, marcada por desigualdades de género; como por no contemplar el principio de no dejar a nadie atrás, orientador de los objetivos de la Agenda 2030.

La introducción de planes de trabajo anuales ha contribuido a un seguimiento macro de la cartera y para una mayor previsibilidad en el uso del presupuesto. Sin embargo, no cumplen la función de articular iniciativas con relación a objetivos estratégicos. Se observa poca complementariedad entre los subproyectos realizados en un mismo país, región o tema. Ello genera una cartera dispersa y dificulta el seguimiento y la medición de los resultados e impactos de la CTSS brasileña, en términos de contribución a los objetivos de desarrollo de los países, con respecto a los resultados para la política exterior brasileña, o para las instituciones implementadoras en Brasil. Se identificaron iniciativas que intentaron promover una mayor orientación estratégica de la CTSS, pero estas fueron puntuales y no se incorporaron institucionalmente como una buena práctica.

C3**Aún es necesario fortalecer las capacidades, instrumentos y procesos para la gestión por resultados**

A pesar de los avances reconocidos en las etapas de elaboración de las iniciativas, se identifican lagunas en el seguimiento de la implementación y en el monitoreo y evaluación. Los

proyectos que contaron con un mayor apoyo de las agencias implementadoras, de contratados locales o consultores para un seguimiento más próximo obtuvieron mejores resultados.

Entre los factores identificados que limitan la capacidad de gestión por resultados, se destacan: la fragilidad de los actuales sistemas de seguimiento físico y financiero, la ausencia de instrumentos y procesos que permitan que el conocimiento generado retroalimente la práctica y la baja inversión en procesos de formación.

La variedad y el volumen de iniciativas de CTSS en el ámbito del BRA 13/008 han proporcionado aprendizajes importantes que no han sido sistematizados a nivel institucional. Los flujos de información desarticulados entre las coordinaciones y la fragilidad de los procesos de monitoreo y evaluación de la CTSS, así como de los sistemas existentes, dificultan el uso de lecciones aprendidas para retroalimentar la práctica y promover un mejor desempeño y eficacia de la CTSS brasileña. La insuficiencia en los procesos de evaluación y gestión del conocimiento son obstáculos para la sistematización y publicación de los resultados de la CTSS.

C4**La implementación del BRA 13/008 no ha invertido suficientes esfuerzos para lograr el resultado de fortalecimiento institucional, lo que ha impactado fuertemente la eficiencia, efectividad y orientación estratégica de su cartera**

El diseño del BRA 13/008 identifica los principales desafíos institucionales de la CTSS, reserva recursos y delinea estrategias para enfrentarlos. Sin embargo, al vincular los cambios institucionales a la aprobación del marco legal, ABC no exploró alternativas a los desafíos diagnosticados ya que este no fue aprobado.

Con excepción del Manual de Gestión de Cooperación Técnica Sur-Sur y la formación con Enap, no se identificaron avances en los demás productos que están bajo la gobernabilidad de ABC: reestructuración organizacional; planificación estratégica; manuales de procedimientos técnicos, administrativos y financieros; y sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación. Considerando que el BRA 13/008 lleva ocho años en implementación, los avances identificados representan un bajo desempeño, en vista de los recursos técnicos y financieros existentes frente a las lagunas previamente identificadas por el propio PRODOC BRA 13/008.

Dichos productos siguen siendo relevantes y su ausencia ha impactado la eficiencia, efectividad y orientación estratégica de la cartera del BRA 13/008. Se identifican necesidades de mayor inversión en formación para mitigar las lagunas previamente determinadas; establecimiento de instancias que promuevan una mayor interlocución entre procesos de coordinación, flujos y gestión más eficientes, así como una gestión de personas más cuida-

dosa y horizontal. Las iniciativas también enfrentan importantes desafíos administrativos y no se han identificado lineamientos estandarizados para mitigarlos. En particular, al vincular la creación de una carrera de cooperación técnica al marco legal, ABC no logró explorar y brindar alternativas de gestión al cuerpo técnico actual de la agencia, tales como procesos institucionales de reconocimiento, valoración y motivación, o perspectivas de desarrollo y progresión profesional.

RECOMENDACIONES

Como directriz transversal a todas las recomendaciones, sugerimos que estas se implementen mediante procesos participativos, horizontales, basados en el conocimiento adquirido por el equipo de ABC. Para acelerar la implementación de las recomendaciones, se sugiere considerar la contratación de apoyo externo para las recomendaciones 3, 4, 5 y 6, con orientación explícita sobre la importancia de los procesos que promuevan la apropiación de los resultados entre los participantes.

R1

IMPLICACIÓN
PRESUPUESTARIA

↓ BAJA

PLAZO

2022

PRIORIDAD

↑ ALTA

ACTORES RESPONSABLES

DIRECCIÓN ABC, CGPC Y CGAO en diálogo con áreas técnicas de ABC y con el PNUD

Revisar sustantivamente el PRODOC BRA 13/008 para extender su vigencia y revisar los productos esperados del resultado de fortalecimiento institucional

Proceder a una revisión sustantiva del PRODOC 13/008 para extender su vigencia y poder implementar las recomendaciones de medio plazo y lograr los resultados previstos. Se recomienda elaborar la Teoría de Cambio del Proyecto y revisar el resultado de fortalecimiento institucional (R1), incorporar nuevas estrategias para mitigar los desafíos institucionales identificados por este diagnóstico, así como actualizar la estrategia planificada para los productos anteriormente previstos. La revisión podrá incluir las recomendaciones que se enumeran a continuación, tales como productos, con su respectivo detalle físico y financiero.

R2

IMPLICACIÓN
PRESUPUESTARIA

↓ BAJA

PLAZO

2023

PRIORIDAD

↑ ALTA

ACTORES RESPONSABLES

Dirección ABC y CGPC en diálogo con áreas técnicas de ABC y con Itamaraty

Elaborar un reglamento interno para ABC

Elaborar un reglamento interno para promover una mayor claridad, eficiencia de los flujos y procesos de gestión y decisión dentro de ABC. Se recomienda que el reglamento interno de ABC incluya una revisión de los espacios y procesos de gobernanza, tales como órganos de coordinación técnica y ejecutiva con responsabilidades y composición claras; definiciones de procesos de planificación estratégica, con claridad de objetivos, frecuencia y actores involucrados; previsión de grupos de trabajo que puedan surgir según la necesidad de la agencia, con definición de sus objetivos, funcionamiento, productos esperados, composición y vigencia; e inclusión de criterios de evaluación de desempeño de los profesionales de la Agencia.

R3

IMPLICACIÓN
PRESUPUESTARIA

- MEDIA

PLAZO

2023

PRIORIDAD

↑ ALTA

ACTORES

CGPC en diálogo con demás coordinaciones

Diseñar e implementar un plan de formación permanente para avanzar en los temas críticos identificados

Desarrollar un plan de formación que incluya: (i) aspectos del Manual de Gestión de la CTSS, (ii) aspectos de gestión interna de ABC, (iii) oportunidades ad hoc (prácticas, intercambios, posibilidades de cursos externos) con criterios de participación y plan de incorporación de conocimientos para ABC; (iv) temas específicos (monitoreo y evaluación, diálogo intercultural, gestión por resultados y gestión adaptativa, género); (v) espacios de formación permanente entre los profesionales de la Agencia. El plan debe detallar objetivos de las formaciones, público destinatario, productos y plan de acción con metas y previsión presupuestaria. Se recomienda retomar la formación para las agencias implementadoras, explorando alternativas como módulos online y materiales didácticos que permitan llegar a más personas y mitigar el desafío de la rotatividad de interlocutores.

R4IMPLICACIÓN
PRESUPUESTARIA

↑ ALTA

PLAZO

2023

PRIORIDAD

↑ ALTA

ACTORES

CGPC en diálogo con
demás coordinaciones

Diseñar e implementar una estrategia de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje

Diseñar e implementar una estrategia de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje con objetivos, productos, actividades, responsables y metas concretas, incluyendo la inversión en la reformulación de los sistemas de gestión (SAP y SGPFIn), así como la definición de los procesos, flujos e instrumentos necesarios. Considerar criterios mínimos comunes para con las diferentes modalidades y abordajes sensibles a género, raza y etnia, que dialoguen con el enfoque de desarrollo de capacidades de la cooperación técnica brasileña y los contextos de sus principales socios. El componente de aprendizaje debe prever cómo se generan, asimilan, registran, validan, difunden y aplican los conocimientos.

R5IMPLICACIÓN
PRESUPUESTARIA

↓ BAJA

PLAZO

2024

PRIORIDAD

↑ ALTA

ACTORES

Dirección ABC y CGPC en
diálogo con áreas técnicas
de ABC y con Itamaraty

Desarrollar orientaciones que garanticen una mayor sostenibilidad de las iniciativas y claridad en las estrategias de salida de la CTSS brasileña

Impulsar un proceso de sistematización y reflexión sobre desafíos, buenas prácticas y lecciones aprendidas en relación con la sostenibilidad de las iniciativas de CTSS y consolidar el conocimiento generado en criterios que incluyan aspectos técnicos, administrativos y diplomáticos a considerar durante (i) la negociación de proyectos; (ii) la elaboración de PRODOCS; (iii) las revisiones o cierre de proyectos. En ese sentido, también es importante definir flujos de información entre las embajadas, ABC y áreas de Itamaraty (MRE) que posibiliten la salida de la cooperación técnica brasileña de acuerdo con los criterios establecidos.

R6IMPLICACIÓN
PRESUPUESTARIA

- MEDIA

PLAZO

2022

PRIORIDAD

↑ ALTA

ACTORES

Dirección ABC, CGPC
y CGAO en diálogo con
áreas técnicas de ABC y
con el PNUD

Construir estrategias para mejorar la eficiencia de los subproyectos

Mapear y analizar la calidad de los flujos, plazos y responsabilidades de los procesos administrativos más comunes o que presentan obstáculos de manera consistente. Dicho mapeo también debe considerar los desafíos encontrados con los socios, las agencias implementadoras, las embajadas y el PNUD local. Promover reuniones entre el PNUD y las áreas técnicas y administrativas de ABC para priorizar mejoras y cambios urgentes y acordar soluciones de mejora conjuntas, incluyendo la importancia de descentralizar determinados procesos decisorios. Registrar los procesos en manuales administrativos y financieros que orienten detalladamente el ciclo de los subproyectos y sean efectivamente apropiados por todos los profesionales involucrados.

R7IMPLICACIÓN
PRESUPUESTARIA

↓ BAJA

PLAZO

2025

PRIORIDAD

- MEDIA

ACTORES

CGPC en diálogo con
demás coordinaciones

Revisar y actualizar el Manual de Gestión de la Cooperación Técnica Sur-Sur

A partir de los avances en las recomendaciones 4 (Seguimiento, Evaluación y Aprendizaje), 5 (sostenibilidad de las iniciativas) y 6 (mejora de la eficiencia), revisar y actualizar el Manual de Gestión de la Cooperación Técnica Sur-Sur para incluir las nuevas orientaciones.



INTRODUCCIÓN

EL PROYECTO BRA 13/008

El contexto internacional de los años 2000 tuvo una ampliación del papel de Brasil en el escenario internacional y consolidó la cooperación técnica internacional (CTI) brasileña temas de gran interés para los países en desarrollo. Ello trajo una creciente demanda de países de América Latina, África y Asia para promover acciones conjuntas de cooperación técnica Sur-Sur (CTSS) con Brasil. Esto se dio, especialmente, en lo referido al intercambio de conocimientos técnicos, experiencias y soluciones innovadoras desarrolladas en el país sudamericano, en forma de tecnologías sociales y políticas públicas para la superación de la pobreza y la desigualdad.

Debido al creciente papel de Brasil en la cooperación internacional, se hizo necesario fortalecer el papel de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) como institución coordinadora, promotora y evaluadora de la CTI brasileña. El Proyecto BRA 13/008 tiene como objetivo apoyar la consolidación de la CTSS brasileña a través del fortalecimiento institucional de ABC, buscando robustecer su capacidad de ejecución de programas y proyectos con miras a una gestión orientada por resultados.

1. BRA 09/008, BRA 04/044 y BRA 04/043: proyectos "paraguas" que agrupaban la mayor parte de las acciones de la CSS brasileña.

2. Según información proporcionada por ABC en agosto de 2021.

3. Especialmente el ODM 8 (Fomentar una asociación mundial para el desarrollo), luego reemplazado por el Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 (Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible).

4. El eje 4 pretende alcanzar tres resultados: 1) Fortalecimiento de una cultura de cooperación intersectorial entre las instituciones brasileñas con la consolidación de los mecanismos de CSS; 2) Ampliación de mecanismos sistematizados de gestión del conocimiento; y 3) Ampliación de la Agenda de Cooperación Sur-Sur a partir de agendas integrales, planificadas y complementarias. En este sentido, los resultados esperados son: 4.1 Mecanismos de gestión del conocimiento fortalecidos; y 4.2 Expandir la agenda de Cooperación Técnica Sur-Sur para incluir temas amplios, planificados y complementarios.

La CTI brasileña adopta el concepto de asociación para el desarrollo, y tiene como objetivos: promover la autonomía de los socios implicados; contribuir al fortalecimiento de las relaciones de Brasil con los países en desarrollo; ampliar mediante intercambios la generación, difusión y uso de conocimientos técnicos; formar recursos humanos; y fortalecer las instituciones asociadas.

La CTI brasileña tiene como principios: la solidaridad; la horizontalidad; la ausencia de intereses comerciales y condicionalidades; y la atención a las demandas presentadas por los países.

Buscando incorporar las recomendaciones de los órganos de control, así como las observaciones de las auditorías realizadas en los proyectos que le antecedieron¹, el BRA 13/008 es, desde su creación, la mayor cartera de proyectos de ABC, involucrando prácticamente a todas las coordinaciones de la agencia.

El proyecto tiene dos resultados. El Resultado 1 responde a la necesidad de ABC de fortalecer su institucionalidad, en términos

normativos y organizativos, y ampliar su profesionalización como agencia de cooperación. Trae productos y actividades directamente dirigidos al fortalecimiento institucional de ABC y de las agencias implementadoras brasileñas y la calificación de su personal técnico. Prevé la realización de estudios, eventos, creación de metodologías, herramientas y procesos con miras a lograr este resultado, incluyendo acciones de comunicación.

En el marco del Resultado 2, se enfatiza el fortalecimiento de la Gestión Orientada por Resultados en la práctica de gestión de programas y proyectos de cooperación técnica Sur-Sur, así como el logro de las tres dimensiones de la Cooperación Sur-Sur (CSS): horizontalidad, apropiación y generación de beneficios mutuos entre los diferentes socios involucrados. Este segundo resultado incluye una amplia cartera de proyectos y actividades que en su mayoría son bilaterales, pero también trilaterales con organizaciones, trilaterales con países y cooperación en bloque. Como se observa en la Figura 2 (abajo)², el portafolio bajo el Resultado 2 abarca más de 600 iniciativas en todas las regiones del Sur Global, con un presupuesto total de USD 47 414 367,42. Ello representa el gran compendio de las acciones de la CTSS brasileña, con excepción del proyecto BRA 12/002 de apoyo al desarrollo del Sector Algodonero, de la cooperación técnica recibida, de la cooperación humanitaria y cooperación multilateral.

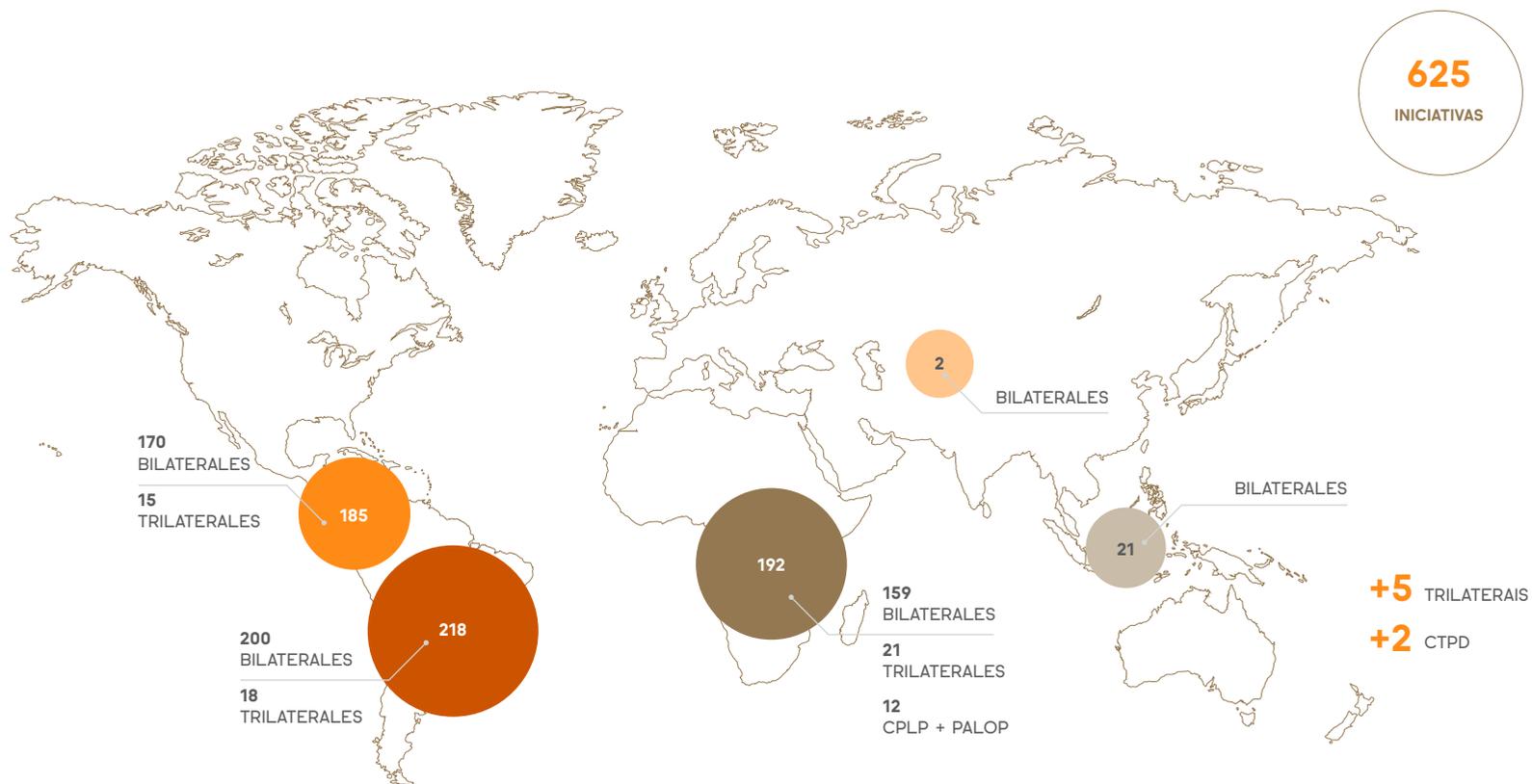
El proyecto BRA 13/008 fue concebido en línea con el Plan Plurianual 2012-2015, el Plan Más Brasil y los Objetivos de Desarrollo del Milenio³ así como el Acuerdo Marco de las Naciones Unidas para la Asistencia al Desarrollo 2013-2017 (UNDAF, por su sigla en inglés), particularmente en relación con el Eje 4, que se refiere a la Cooperación Sur-Sur en el Contexto del Desarrollo Sostenible y la erradicación de la pobreza.⁴

FIGURA 1 Portafolio de iniciativas del BRA 13/008 (Resultado 2), 2013-2021

2013 - 2021

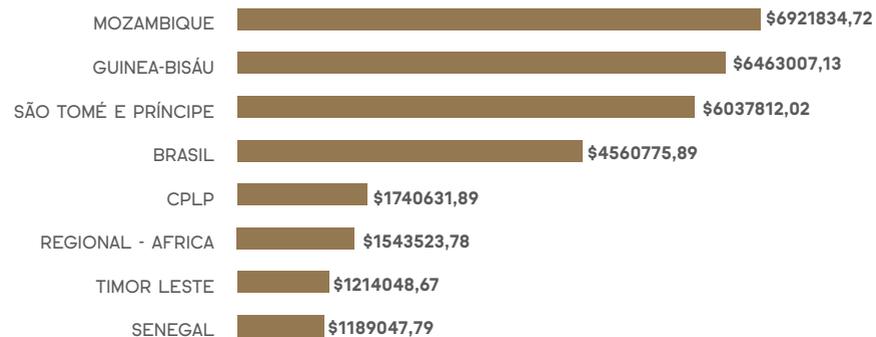
PRESUPUESTO
USD 47,414,367

EJECUCIÓN
USD 26,695,765

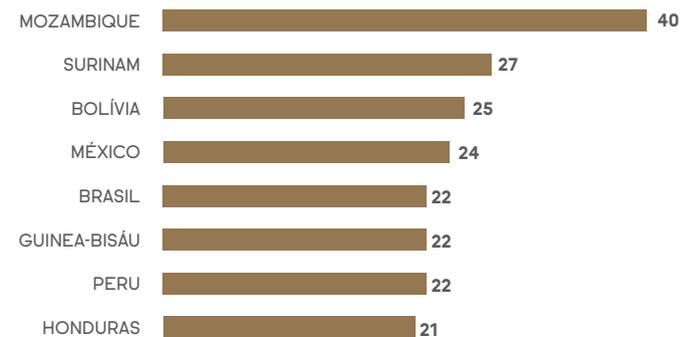


TOP 8

U\$ PRESUPUESTADO



PROYECTOS



Para aclarar las relaciones causales entre los productos, resultados e impactos deseados, elegimos reconstruir la Teoría del Cambio (TdC) subyacente al proyecto BRA 13/008 para guiar el diseño y el análisis de la evaluación.⁵ Una Teoría del Cambio articula objetivos, premisas e hipótesis de cambio de una intervención. Amén de ello, presenta las relaciones causales esperadas entre las contribuciones del Proyecto (insumos, actividades y productos) y los resultados deseados, considerados como condiciones previas para la realización de objetivos a largo plazo.

En este sentido, la TdC elaborada para el BRA 13/008 busca resaltar la premisa, las estrategias y los productos previstos en el mencionado Documento de Proyecto (PRODOC) con el fin de lograr resultados de corto, medio y largo plazo. El resultado de largo plazo (ABC fortalecida y estructurada para ejercer la coordinación de la cooperación técnica brasileña adecuada a la nueva configuración de alianzas locales e internacionales), se inserta en los marcos internacionales, en particular los ODS, y el acuerdo marco entre Brasil y las Naciones Unidas Unidos, UNDAF.

Las estrategias propuestas en el PRODOC se pueden clasificar en tres categorías: a) la producción de subsidios para la reforma institucional de ABC; b) el desarrollo de manuales, procedimientos y sistemas y, c) la capacitación permanente del personal de la Agencia. El PRODOC prevé que estas estrategias generen diferentes productos (propuestas de estructuración de carreras y marco legal; sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) y de gestión del conocimiento; manuales y cursos), que a su vez deberán contribuir a los resultados esperados en el corto plazo.

El establecimiento del marco legal y de carrera, así como la sistematización y difusión de los resultados de la CTSS de Brasil contribuiría a que esta sea guiada por la planificación estratégica. La estandarización de procesos y capacitación del personal (así como la sistematización y difusión de resultados) deberían contribuir a la internalización de prácticas, procesos e instrumentos de gestión por resultados en la CTSS brasileña. Asimismo, tendrían que ser periódicamente actualizados con base en las lecciones aprendidas de

5. EL PRODOC no trae una Teoría de Cambio formal, sino un marco lógico, así como narrativas sobre el diagnóstico de la situación problema, justificativas y premisas subyacentes a su diseño.

la práctica La combinación de estrategias y productos propuestos contribuiría a los resultados esperados a medio plazo, a saber, una ABC estructurada y una gestión orientada a resultados adoptada en las acciones de CTSS.

La Figura 3 (abajo) describe los principales momentos del proyecto BRA 13/008 en una línea de tiempo. Se observa la importancia de las revisiones sustantivas para los ajustes y cambios del guión del proyecto, que permitan la ampliación temporal y presupuestaria, así como la profundización en temas estratégicos, como la inclusión de la CSS con Bloques y nuevas agencias implementadoras. Asimismo, es posible observar el alcance de algunos de los productos previstos en la línea de tiempo: los planes de trabajo anuales, el Manual de Gestión de la Cooperación Técnica Sur-Sur (en adelante Manual de Gestión), la elaboración del proyecto de ley y de decreto de la CTI y la publicación de las Directrices Generales para el Diseño, Coordinación y Supervisión de Iniciativas de Cooperación Técnica Trilateral.

En su versión original, de fecha 31 de julio de 2013, el proyecto BRA 13/008 tenía una duración prevista de cinco años, es decir hasta 2018. La Revisión Sustantiva de este, realizada en 2017, extendió su duración hasta 2023, totalizando diez años de implementación. La mencionada revisión también incluyó un aumento en el presupuesto de alrededor de USD 16 millones. Ello, además de acciones de la CTSS en el ámbito de la cooperación en bloques, como la CPLP (Comunidad de Países de Lengua Portuguesa), Mercosur (Mercado Común del Sur), CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), SEGIB (Secretaría General Iberoamericana), entre otros, orientados y realizados con instrumentos y mecanismos dirigidos a la gestión por resultados.

La Revisión Sustantiva de 2019 incluye un incremento presupuestario de USD 10 millones, amén de la estrategia de implementación actualizada y el plan de trabajo anual. Esta revisión también actualiza el Resultado 2 del PRODOC, agregando nuevas agencias ejecutoras del gobierno brasileño a las acciones de la CTSS.

FIGURA 2 Teoría del Cambio del Proyecto BRA 13/008

CONTRIBUCIÓN A OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

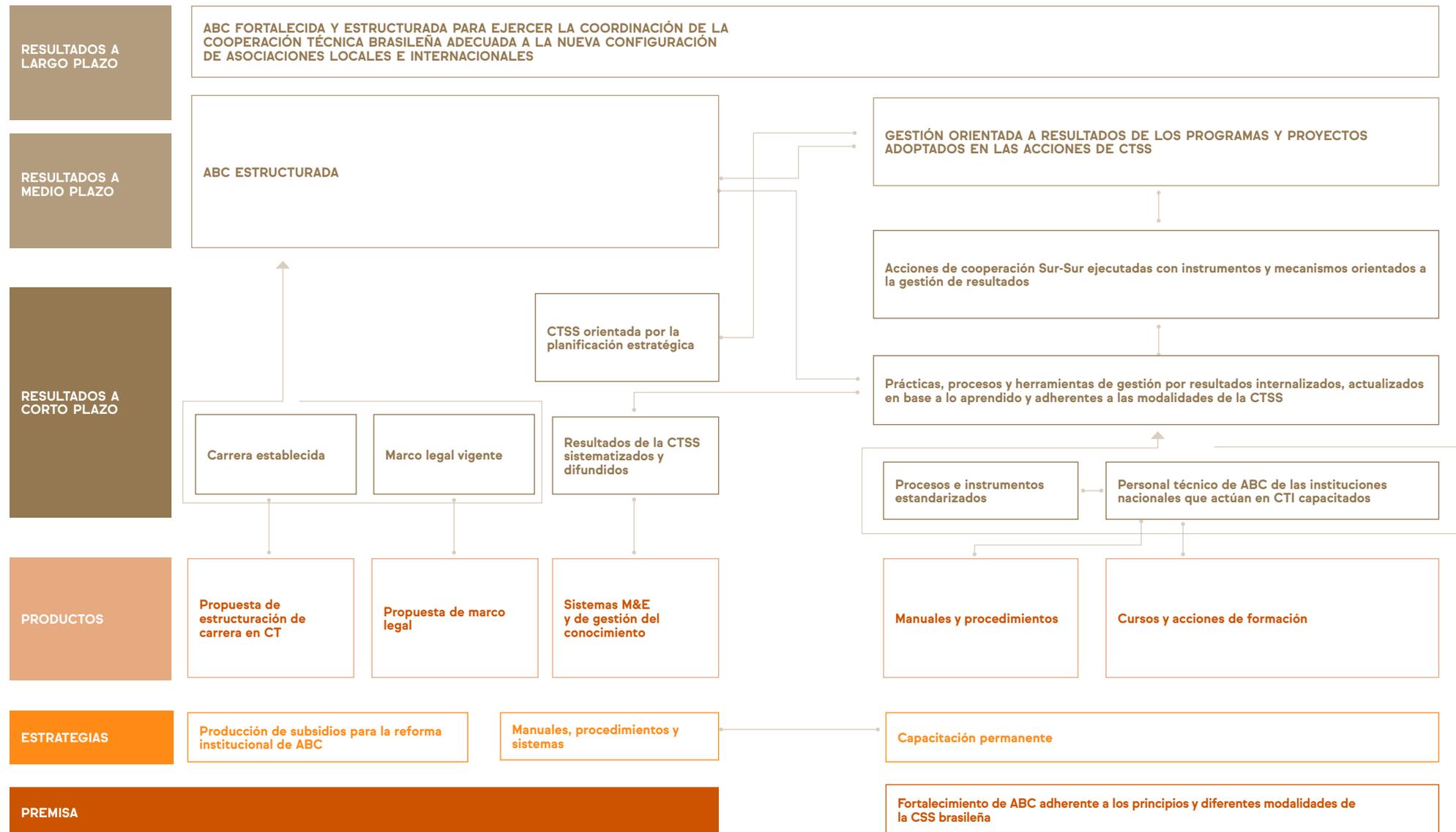
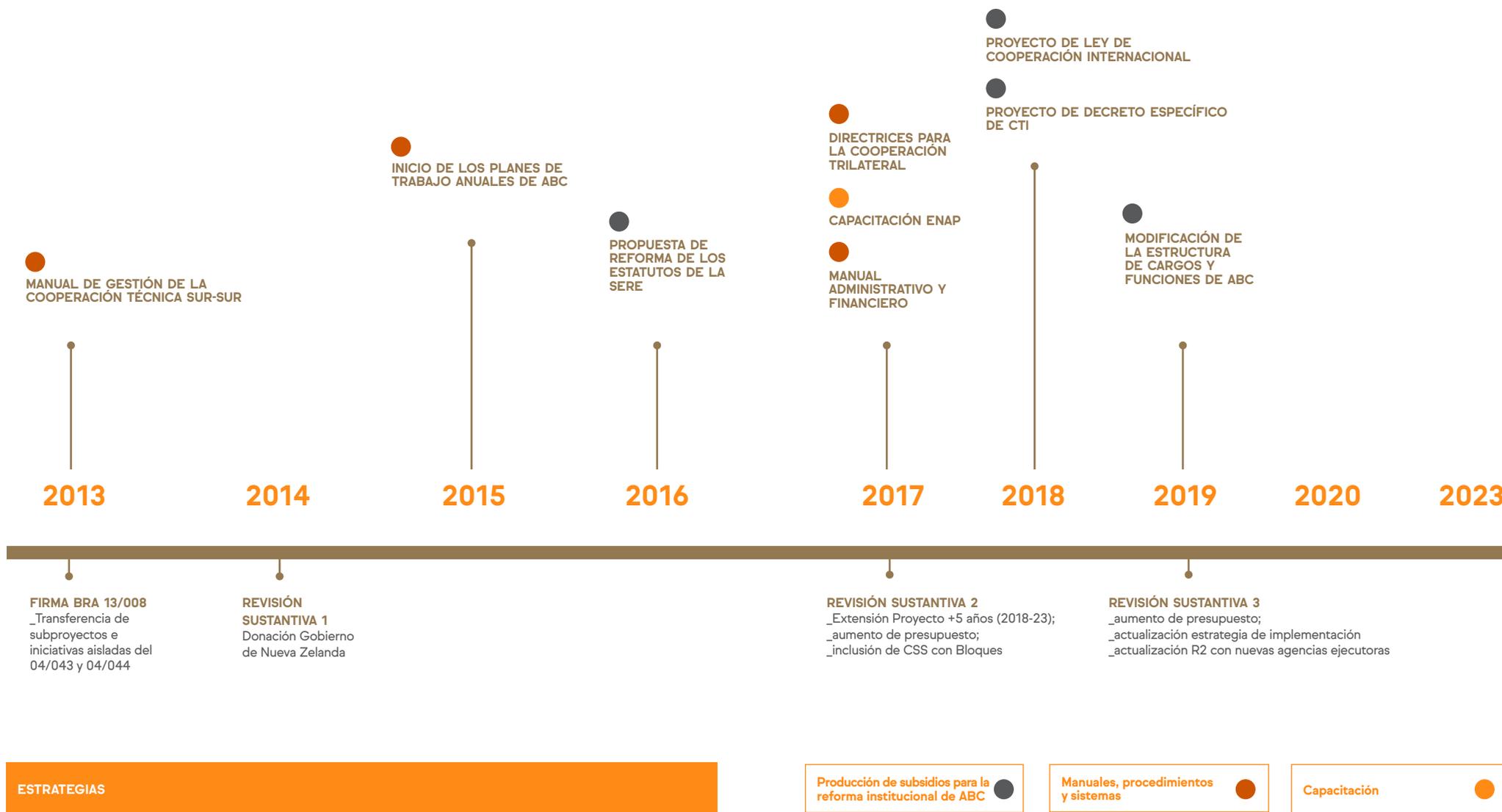


FIGURA 3 Línea de tiempo. Proyecto BRA 13/008



PROPÓSITO, OBJETIVOS, ALCANCE Y PÚBLICO DESTINATARIO DE LA EVALUACIÓN

PROPÓSITO

El objetivo de esta evaluación intermedia es proporcionar a la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) evidencias sobre los resultados alcanzados por el proyecto BRA 13/008, así como recomendaciones y lecciones aprendidas.

La evaluación busca contribuir al aprendizaje institucional de ABC, favoreciendo la mejora de la cooperación técnica Sur-Sur brasileña.

Se espera que los resultados de la evaluación sirvan de base a la planificación futura, incluidas las revisiones sustantivas del proyecto BRA 13/008 hasta su finalización, prevista para 2023.

Como evaluación intermedia, su carácter es predominantemente formativo, con aspectos sumativos en cuanto a la compilación y complementación de datos relacionados con subproyectos ya concluidos

OBJETIVOS

El objetivo general de la evaluación es examinar la capacidad de ABC de desarrollar acciones de cooperación técnica internacional para el desarrollo de manera horizontal, participativa y sostenida.

Sus objetivos específicos son:

- examinar la calidad del diseño, planificación, gestión, coordinación y ejecución de las acciones;
- evaluar la eficacia, la eficiencia y el potencial de sostenibilidad de la iniciativa de cooperación, así como medir su desempeño;
- analizar la contribución de los principios y lineamientos de la CSS.

ALCANCE

La evaluación intermedia cubre el período comprendido entre el 31 de julio de 2013 y el 31 de diciembre de 2020, contemplando la fecha de inicio del BRA 13/008 y el año completo de 2020. De esta forma, se podrá evaluar, aunque parcialmente, el impacto del primer año de la pandemia del COVID-19 en la implementación de los resul-

tados esperados para el 2020, así como las respectivas acciones de mitigación.

La evaluación intermedia cubre todos los subproyectos y actividades implementadas en el marco del Proyecto BRA 13/008. Ello incluye su diversidad temática y las modalidades de Cooperación Técnica Internacional (CTI) promovidas. Además, como se detallará en secciones siguientes, los proyectos y actividades financiados por fuentes distintas al BRA 13/008, pero que contribuyen a sus resultados esperados (particularmente para el R1), también fueron cubiertos por la evaluación.

El alcance geográfico del ejercicio abarca, además de Brasil, con respecto al fortalecimiento de las capacidades de ABC y las agencias implementadoras, todas las regiones alcanzadas por los subproyectos: América Latina y el Caribe, países africanos de habla inglesa y francesa, países africanos de lengua portuguesa, Asia, Europa del Este y Oceanía.

PÚBLICO DESTINATARIO

Los principales usuarios y utilización prevista de la evaluación intermedia se registran en la tabla 1 a continuación:

TABLA 1 Usuarios y utilización de la evaluación intermedia del proyecto BRA 13/008

Usuarios	Utilización
Agencia Brasileña de Cooperación	Obtener evidencia sobre los resultados alcanzados por el proyecto, análisis de desafíos y lecciones aprendidas, y recomendaciones que informen decisiones futuras dentro del alcance del BRA 13/008, incluidas las revisiones sustantivas de este, tanto en términos de subproyectos (R2) como de prácticas, procesos y herramientas de desarrollo institucional de ABC (R1).
Socios estratégicos del proyecto (agencias implementadoras brasileñas y socios)	Obtener evidencias y análisis sobre los resultados logrados por el proyecto que informen las decisiones estratégicas para la planificación e implementación de futuras asociaciones.
Instancias responsables de la CTI en el Poder Legislativo y Ejecutivo	Obtener información y análisis sobre los resultados alcanzados por el proyecto, así como sobre los desafíos y lecciones aprendidas que informen los debates estratégicos sobre la CTI brasileña, de acuerdo con los principios de transparencia de la Administración Pública, y de acuerdo con la política de <i>accountability</i> ABC-MRE (Ministerio de Relaciones Exteriores) y PNUD.
Público general	Obtener información y análisis sobre los resultados alcanzados por el proyecto, que informen al público general interesado en la cooperación técnica internacional en Brasil, de acuerdo con los principios de transparencia de la Administración Pública, y de acuerdo con la política de <i>accountability</i> ABC-MRE (Ministerio de Relaciones Exteriores) y PNUD.



METODOLOGÍA

6. Como base para evaluar la gestión orientada a resultados, se utilizó el Manual de las Naciones Unidas para la gestión orientada a resultados, así como el estudio sobre Buenas Prácticas en gestión orientada a resultados de John Mayne. MAYNE, John. **Best Practices in Results-Based Management: A Review of Experience.** [S. l.: s. n.], jul 2007, p 4. (traducción propia del extracto)

ABORDAJE ANALÍTICO

El abordaje de la evaluación combinó elementos conceptuales que fundamentaron la elaboración de la Teoría del Cambio del Proyecto y la Matriz de Evaluación. Son ellos:

- El enfoque en **Gestión Orientada a Resultados** del proyecto BRA 13/008. Se buscó verificar en qué medida las prácticas y herramientas organizacionales impulsadas para fortalecer la institucionalidad de ABC (Resultado 1) fomentaron una cultura de gestión por resultados, tanto en la Agencia como con las instituciones socias e implementadoras. Una cultura de gestión por resultados puede entenderse como un conjunto sostenible de procesos, productos y servicios que contribuyen a lograr los resultados esperados en el tiempo. El enfoque en la gestión orientada a resultados explora el vínculo entre los Resultados 1 y 2 del proyecto BRA 13/008.

GESTIÓN POR RESULTADOS⁶

“La gestión por resultados es una estrategia de gestión en la que todos los actores que contribuyen, directa o indirectamente, al logro de los resultados, aseguran que sus procesos, servicios y productos estén orientados hacia los productos, resultados e impactos esperados. Los actores, a su vez, usan información y evidencia para informar los procesos de toma de decisiones sobre el diseño, los recursos y la implementación de sus programas y actividades, así como para la rendición de cuentas y la transparencia”.

United Nations Development Group. Results-based Management Handbook, 2012

- El enfoque en el **fortalecimiento de capacidades**, por medio del intercambio de conocimientos, como elemento clave de la CTSS. En ese sentido, entendemos que los resultados a observar como contribución de la CTSS brasileña junto con sus socios se

enfocan en cambios interdependientes y endógenos en las capacidades a nivel individual, organizacional, interinstitucional y social.⁷ Dado el enfoque de la CTSS en el desarrollo de capacidades, la evaluación se guía por el **Análisis de Contribución**, reconociendo que las iniciativas de CTSS no están destinadas a lograr impactos de desarrollo, ya que estos están fuera de su gobernabilidad.

- Dada la naturaleza "paraguas" del PRODOC BRA 13/008, utilizamos como referencia para abordar el objeto de los avances en términos de **evaluaciones de portafolio**.⁸ Estas, se encuentran más orientadas hacia la cobertura que a la profundidad, y ofrecen la oportunidad de examinar tendencias, interacciones y efectos entre los proyectos. Implica necesariamente una síntesis y, por lo tanto, no pueden considerarse un sustituto de las evaluaciones de proyectos. Las evaluaciones del portafolio deben proporcionar evidencia y reflexiones sistémicas sobre aspectos comunes en el diseño de los proyectos, metodologías innovadoras y sinergias, incluida la coherencia temática y geográfica, entre los proyectos del portafolio.⁹ En este sentido, los factores de éxito y los riesgos -cuando se confirman en diferentes proyectos- adquieren mayor relevancia dentro del portafolio, informando el futuro de las intervenciones bajo análisis.

Finalmente, la evaluación buscó ser **sensible a la equidad racial, étnica y de género**, teniendo en cuenta las realidades locales y la forma en que los países socios entienden y priorizan las categorías de género, raza y etnia. Lo que se buscó observar fue el fortalecimiento de la capacidad de los agentes involucrados en la CTSS para incorporar la perspectiva de género, raza y etnia en sus acciones.

MATRIZ DE EVALUACIÓN

La matriz de evaluación busca reflejar, a través de dimensiones y criterios evaluativos, los propósitos y objetivos de la evaluación, así como la comprensión de la cadena de resultados reconstruidos por la TdC. Como se muestra en la tabla 2, la matriz de evaluación propone 3 dimensiones detalladas en 8 criterios, con sus respectivas preguntas de evaluación.

7. BRASIL. **Manual de gestão da cooperação técnica Sul-Sul**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, Ministério de Relações Exteriores/ABC, 2013

8. Por portafolio de proyectos, se entiende: "Un grupo agregado de diferentes proyectos o programas, conectados por una estrategia más general dentro de un plazo delimitado. Los proyectos individuales dentro de un portafolio reportan verticalmente al elemento unificador (portafolio), pero pueden ser extremadamente diversos en términos de objetivos, estrategias e intervenciones".

Monitoring and learning for country-level portfolio decision-making and adaptation. Londres: ODI, maio 2019. Disponível em: <https://cdn.odi.org/media/documents/12713.pdf>. Acesso em: 5 out. 2021. Original en inglés, traducción propia.

9. SANDERS, James. Cluster Evaluation. **The Evaluation Exchange: Emerging Strategies in Evaluating Child and Family Services**, [s. l.], v. 4, n. 2, 1998.

La matriz completa se encuentra en el Anexo 1. Optamos por utilizar como descriptor del criterio de evaluación (indicador) una serie de proyecciones, todas cualitativas, bajo las cuales se valoraron las evidencias recopiladas. La matriz también registra los métodos y fuentes que se utilizarán para analizar las evidencias recopiladas en cada uno de los criterios de evaluación. Para todos los criterios, los análisis fueron contextualizados, triangulados y complementados con factores explicativos.

TABLA 2 Dimensiones, criterios y preguntas de evaluación

Dimensión	Criterio	Pregunta
Procesal	Relevancia y pertinencia estratégica	¿En qué medida responde el proyecto a las agendas nacionales e internacionales relevantes?
	Eficiencia	¿En qué medida el proyecto ha asegurado el cumplimiento de los plazos establecidos y el uso eficiente de los recursos, orientados a la sostenibilidad de los resultados?
	Desempeño	¿En qué medida la gestión del proyecto ha asegurado la calidad de las entregas y ha contribuido al cumplimiento de las metas estipuladas?
	Calidad del diseño	¿En qué medida PRODOC presenta un diseño de calidad que contribuye al logro de los resultados?
Resultados Intermedios	Ámbito individual	¿En qué medida el proyecto contribuyó a fortalecer las capacidades de los actores de la CSS brasileñas?
	Ámbito institucional/organizacional	¿En qué medida el proyecto aseguró que se adoptara la gestión orientada a resultados en las acciones de cooperación técnica Sur-Sur?
	Ámbito normativo	¿En qué medida el proyecto contribuyó a una Agencia Brasileña de Cooperación fortalecida y estructurada para ejercer la coordinación de la cooperación técnica brasileña?
Resultados a largo plazo	Consolidación de las CSS brasileña	¿En qué medida el proyecto contribuyó a la consolidación de la CSS, adecuada a la nueva configuración de asociaciones locales e internacionales?

MÉTODOS DE EVALUACIÓN

La evaluación intermedia está anclada en **Métodos mixtos**, buscando la combinación inteligente de análisis cualitativos y cuantitativos. Se utilizaron los siguientes métodos de acuerdo con la Matriz de evaluación:

ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS: Se realizaron entrevistas con informantes clave con ABC, agencias implementadoras brasileñas, Itamaraty, PNUD, representantes de instituciones de países socios externos y representantes de organismos internacionales. La lista de personas entrevistadas se encuentra en el Anexo 2.

REVISIÓN DOCUMENTAL: La evaluación incluyó una revisión documental detallada de los documentos relacionados con el proyecto que se enumeran en el Anexo 3. La revisión de documentos constituyó una fuente de evidencias que se trianguló con otros datos recolectados a través de los diferentes métodos de evaluación.

ESTUDIOS DE CASO: buscaron brindar una visión profunda de la internalización de la gestión orientada a resultados. Se utilizaron para identificar tendencias, problemas y divergencias entre los diferentes casos. La lista de subproyectos y acciones analizadas por esta evaluación se encuentra en el Anexo 4. El muestreo y la selección de los estudios de caso se analizarán con mayor detalle más adelante en este informe.

ENCUESTA ONLINE: Se realizó una encuesta online con el equipo de ABC para recopilar información, principalmente sobre el alcance de los productos del R1. Los resultados de la encuesta fueron compartidos con ABC a través de una nota técnica que se encuentra en el Anexo 5.

ANÁLISIS COMPARATIVO: Para ayudar a construir parámetros de análisis, se analizaron las formas de contratación y capacitación, políticas y prácticas de evaluación de las instituciones responsables de la CTSS en cuatro países de América Latina (Argentina, Chile, Colombia y México). Se consultó a fuentes primarias y secundarias para sustentar los análisis que se describen en los cuadros específicos.¹⁰

Los principios de la Evaluación Centrada en el Uso (*Utilization Focused Evaluation*) guió el proceso evaluativo, buscando una construcción dialógica con los principales stakeholders del proyecto. Se utilizaron metodologías colaborativas para definir la muestra, analizar los resultados y construir recomendaciones.

10. El análisis comparativo se basó en la encuesta de conclusión del curso de la Maestría Profesional en Análisis y Gestión de Políticas Internacionales (MAPI) de la PUC-Rio, realizada por las estudiantes Yasmin Paes, Nina Bouqvar, Julia Abbud y Vitória Kavanami.

11. El análisis se basó en información proporcionada por ABC en junio de 2021 a través de la extracción del SGPFIn, que comprende un universo de 438 iniciativas, aproximadamente el 70 % del universo total de iniciativas bajo el BRA 13/008. La base con todas las iniciativas se recibió en agosto de 2021.

MUESTRA

El principal método de muestreo utilizado fue intencional, un tipo específico de método cualitativo seleccionado para responder a los propósitos formativos de esta evaluación intermedia.

El método intencional nos permitió responder a la necesidad de recolectar datos relevantes que ilustrasen la gran diversidad y número de iniciativas bajo el BRA 13/008. Al mismo tiempo, dejó conformar un conjunto de casos que proporcionasen a la evaluación la posibilidad de explorar la medida en que se dio la internalización de la gestión orientada a resultados en la CTSS - considerando su diversidad y la amplitud de su alcance.

En ese sentido, la muestra intencional combina casos típicos (que están dentro de los patrones más comunes entre las iniciativas del BRA 13/008), que fueron complementados con casos atípicos, que difieren del conjunto de subproyectos y que pueden ofrecer elementos de aprendizaje e innovación para el análisis general.

El proceso de definición de la muestra consistió en un análisis detallado de la cartera de proyectos en foco,¹¹ así como un mapeo de actores relevantes para brindar información que respondiera adecuadamente a las preguntas propuestas en la matriz. La tabla 3 resume los criterios utilizados para definir la muestra para cada método empleado.

TABLA 3 Criterios utilizados para definición de la muestra para cada método

Método	Muestreo
Encuesta a ABC	Sin muestra. La encuesta se envió a todos los empleados activos de ABC.
Estudios de caso	Muestreo intencional en base a los siguientes criterios: Territorio (por país/región); Escala (número de proyectos y/o presupuesto); Tema (objeto de cooperación); Abordajes atípicos: participación de la sociedad civil y del sector privado Modalidades de la CSS: según la configuración institucional de ABC y la actuación de sus coordinaciones.
Entrevistas con informantes clave	Muestra intencional, basada en mapeo de actores, buscando diversidad de perfiles institucionales relevantes para responder las preguntas de la matriz de evaluación.

Para definir la muestra de los estudios de caso, se consultó a los coordinadores de ABC a través de entrevistas exploratorias iniciales y una encuesta online enviada a las coordinaciones de la Agencia. Considerando los criterios propuestos, las indicaciones de ABC y el análisis de la cartera del BRA 13/008, llegamos a una muestra final de 8 casos. Una explicación detallada de la definición de los estudios de caso se encuentra en el Anexo 6. La figura 4 proporciona información sobre la muestra de estudios de casos.

FIGURA 4 Resumen de las iniciativas analizadas bajo la muestra de los estudios de caso

8
ESTUDIOS DE CASO

- 4 PAÍSES**
GUINEA-BISÁU, MOZAMBIQUE, MÉXICO Y SURINAM
- 3 TEMÁTICOS**
BANCO DE LECHE HUMANA, RECURSOS HÍDRICOS, FORMACIÓN PROFESIONAL
- 1 ATÍPICO**
SOCIEDAD CIVIL

+ de 10%
DE INICIATIVAS DEL PRODOC 13/008

+ de 40%
DEL MONTO EJECUTADO BAJO EL PRODOC 13/008

+ de 50%
DEL PRESUPUESTO DEL PRODOC 13/008

68
INICIATIVAS DE CTSS ANALIZADAS

10 mi
EJECUTADOS

+de U\$24mi
PRESUPUESTADOS

RECOPIACIÓN DE DATOS

Con base en la Matriz de Evaluación, se desarrollaron los siguientes instrumentos para la recolección de datos: guiones de entrevistas para cada uno de los perfiles consultados y una encuesta a los profesionales de ABC.

FUENTES

70
PERSONAS ENTREVISTADAS

46
PARTICIPANTES DE LA ENCUESTA

+150
DOCUMENTOS REVISADOS



Todos los datos recolectados fueron sistematizados en fichas de registros de entrevistas y reunidos en la base de datos de evidencias, que incluye información de entrevistas, encuestas y revisión de documentos, así como informes de los estudios de caso. Estos instrumentos aseguraron la confiabilidad y uniformidad de la recolección y análisis de datos. Además, la base de registro de evidencias se utilizó para verificar la calidad y solidez de las evidencias que respaldaron la elaboración de los análisis. Todos los instrumentos se encuentran en el Anexo B1.

La tabla 4 registra las principales limitaciones que enfrenta la evaluación, así como las estrategias de mitigación utilizadas.

TABLA 4 Principales limitaciones y estrategias de mitigación

Limitación	Estrategia de mitigación
Ausencia de información sistematizada sobre actividades de fortalecimiento institucional (R1)	La evaluación solicitó información al equipo de ABC constantemente. Sin embargo, dado que esta información no fue consolidada internamente en la agencia, no es posible garantizar que todas las actividades de fortalecimiento institucional hayan sido analizadas.
Ausencia de la lista de contactos de los representantes de las agencias implementadoras brasileñas que participan en las formaciones	Se buscó asegurar la consulta a las agencias implementadoras en los estudios de caso.
Dificultad para conseguir contactos para entrevistas.	El equipo de evaluación hizo repetidas solicitudes a las personas responsables y trató de explicar la relevancia de la evaluación. En los estudios de caso, cuando fue posible, los enfoques se ajustaron a subproyectos para los cuales fue posible obtener contactos.
Necesidad de gestiones diplomáticas para entrevistar a instituciones socias	El equipo evaluador se mantuvo en constante contacto con ABC para monitorear el avance de las gestiones y flexibilizó el cronograma respectivo para estos casos.
Falta de acceso por parte del equipo de evaluación a la documentación relevante sobre los productos BRA 13/008, así como de subproyectos específicos.	El equipo de evaluación adaptó la muestra de estudios de casos para que contasen con toda la información disponible. En relación con los productos del BRA 13/008, los casos en que la falta de información impidió la triangulación o el análisis fueron debidamente registrados en el informe.
La recopilación remota de datos limitó la capacidad del equipo para realizar observaciones en campo. De este modo no pudo obtener información a través de conversaciones informales, que tienen lugar durante los viajes y las interacciones en el lugar.	Con el fin de obtener una mayor diversidad de percepciones y un análisis más profundo, el equipo evaluador intensificó la revisión documental de fuentes primarias y secundarias. Asimismo, buscó incrementar el número de entrevistados del lado brasileño y otros actores con conocimiento del sector y de la cooperación brasileña.
Entendimientos variados bajo el enfoque del PRODOC 13/008: a pesar de que el proyecto preveía el fortalecimiento de la cooperación técnica brasileña, algunas áreas de ABC entendieron que la evaluación debería limitar su alcance a las acciones de Cooperación Sur-Sur	El equipo evaluador envió la encuesta a todos los profesionales de ABC y buscó contacto para entrevistas con todas las coordinaciones, explicitando el enfoque del PRODOC 13/008 y los objetivos de la evaluación.

La Figura 5 ilustra el proceso de evaluación, con detalles de sus etapas, actividades y productos.

FIGURA 5 Proceso de evaluación



CONSIDERACIONES ÉTICAS

El proceso de evaluación aseguró en todo momento:

UTILIDAD: Para garantizar que el proceso de evaluación y sus productos sean relevantes para las partes interesadas, el equipo de evaluación promovió consultas con ABC a lo largo del todo el proceso. Esto se hizo principalmente a través de (información constante sobre el proceso y avance de la evaluación; (ii) encuesta con coordinadores/as para recopilar información a fin de definir la muestra de estudios de caso; (iii) taller para informar la elaboración de las recomendaciones; (iv) análisis y devolutivas de los productos contractuales por parte de ABC.

INTEGRIDAD, INDEPENDENCIA, IMPARCIALIDAD Y TRANSPARENCIA: Para brindar transparencia y devolutivas sistemáticas a lo largo del proceso de evaluación, el equipo evaluador proporcionó justificaciones escritas sistematizadas para la aceptación o rechazo de todos los comentarios realizados sobre cada uno de los productos de la evaluación. En todas las etapas, el equipo aseguró la objetividad, la integridad profesional y la ausencia de sesgos. Por último, se recomienda que los informes finales sean accesibles al público.

PRIVACIDAD, CONFIDENCIALIDAD Y RESPETO DE LOS DERECHOS: Las personas consultadas fueron debidamente informadas sobre el propósito de la evaluación, sus contratantes y el uso de sus conclusiones. La participación en la evaluación fue completamente voluntaria. Toda la información recopilada fue consultada exclusivamente por el equipo evaluador independiente, y no se compartió ni se compartirá con las partes contratantes ni tampoco serán hechas públicas. La contribución de las personas consultadas es anónima y confidencial.

RESPETO A LA DIGNIDAD, LA DIVERSIDAD Y DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN: El equipo evaluador buscó respetar en todo momento la diversidad de los actores involucrados en este proceso de evaluación, teniendo en cuenta las creencias, usos y costumbres de su entorno social y cultural, los derechos humanos y la igualdad de género.

CREDIBILIDAD: Para garantizar la credibilidad, el equipo de evaluación garantizó la independencia, la imparcialidad, una metodología rigurosa, un proceso de evaluación transparente, la participación de las partes interesadas relevantes y un sólido sistema de garantía de calidad. Todas las preguntas de evaluación se respondieron mediante la triangulación de datos de múltiples fuentes.



PRINCIPALES CONSTATAACIONES

1. El diseño del PRODOC BRA 13/008 es pertinente y responde a la necesidad de viabilizar y fortalecer la CTSS, pero su implementación presenta avances desiguales en términos de resultados y productos esperados

DIMENSIONES: Relevancia y pertinencia estratégica, Calidad del diseño, Desempeño, Eficiencia

1.1 EL PROYECTO RESPONDE A DIAGNÓSTICOS PREVIOS E INNOVA PRONOSTICANDO RESULTADOS PARA LA SUPERACIÓN DE DESAFÍOS INSTITUCIONALES

Firmado en 2013, el proyecto BRA 13/008 reemplaza al BRA 04/044, luego de una serie de acuerdos suscritos entre ABC y PNUD desde mediados de los años ochenta.¹² Al igual que sus antecesores, el proyecto BRA 13/008 es fundamental para viabilizar la CTSS de Brasil, ya que permite su ejecución administrativa-financiera, en ausencia de una norma jurídica nacional que contemple sus especificidades.¹³

A diferencia de proyectos anteriores, que se centraron en la “identificación, planificación e implementación de proyectos y actividades de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)”¹⁴, el BRA 13/008 innova, en su Resultado 1, al prever productos destinados al fortalecimiento institucional de ABC y para la calificación

¹² El PNUD ha apoyado a ABC desde antes de su creación como Agencia, después de la transición de la llamada Secretaría de Planificación a Itamaraty, en la segunda mitad de la década de 1980. El PNUD respaldó a ABC en la capacitación de recursos humanos, en la adopción de técnicas de gestión y en la implantación de sistemas de seguimiento de proyectos. Si bien prevaleció la modalidad de cooperación recibida, la asociación con el PNUD preveía también la Cooperación Técnica entre países en desarrollo, o CTPD y el fortalecimiento institucional de ABC. Ello, principalmente, a través de los proyectos BRA 86/001 - Cooperación técnica entre países en desarrollo, BRA 87/041 - Fortalecimiento institucional de la Agencia Brasileña de Cooperación y BRA 87/032 - Sistemas automatizados de gestión de cooperación técnica. En los años 90, los PRODOCS BRA 93/004, BRA 94/017, BRA 98/004 también tenían por objeto la CTPD, así como, en los años 2000, el BRA04/043 y el BRA 04/044. Además de las mencionadas, el proyecto DEX BRA 09/008 incluye actividades de fortalecimiento institucional e implementación de la CTSS, pero, a diferencia de los anteriores, se implementa bajo la modalidad de ejecución directa por parte del PNUD. Fuentes: LAMPREIA, 2017; CERVO, 1994; ABC, 2005. Evaluación del proyecto BRA 98/004; MILANI, 2017.

¹³ Entrevistas Brasil.

de su personal técnico, contemplando las recomendaciones de evaluaciones internas anteriores y de los órganos de control.¹⁴

Por lo tanto, el diseño del BRA 13/008 es pertinente y responde adecuadamente al considerar dos de los principales desafíos para el fortalecimiento de la CTSS:¹⁶ (i) la ausencia de un marco legal específico para la cooperación internacional que atienda las necesidades de Brasil como actor de esta, lo que implica la necesidad de una asociación con el PNUD (y con otros Organismos Internacionales) para su viabilidad operativa; (ii) la necesidad de contar con una plantilla de profesionales contratados de forma permanente, en lugar de consultores con contratos temporales vinculados a proyectos. Estos desafíos fueron incorporados al PRODOC 13/008 en forma de productos bajo el Resultado 1 (R1), que busca fortalecer y estructurar a ABC para ejercer la coordinación de la cooperación técnica brasileña adecuada a la nueva configuración de asociaciones locales e internacionales.

Además, el proyecto también es relevante ya que sus resultados esperados deben contribuir a dos metas del PPA 2012-2015: (i) aumentar el número de instrumentos de cooperación técnica internacional en un 20 %, en comparación con 2010 y (ii) elaborar una propuesta de marco regulatorio para la cooperación técnica internacional entre Brasil y otros países en desarrollo. Finalmente, el proyecto propone mejorar la metodología e instrumentos para el adecuado seguimiento, monitoreo y evaluación de los proyectos.¹⁷

14. El PRODOC BRA 04/044, que estuvo en vigor de 2004 a 2015, tenía solo un resultado esperado ("Apoyar la identificación, planificación e implementación de proyectos y actividades de la CTPD con América Latina, África, la CPLP y los países de lengua portuguesa") y tres productos, cada uno relacionado con la "identificación, planificación e implementación de proyectos y actividades CTPD" en América Latina, África y países de lengua portuguesa. Fuente: ABC, 2015. Informe final BRA 04/044.

15. Fuente: Documento de Proyecto BRA 13/008, Análisis de Situación (ABC-PNUD, 2013, p. 5).

16. El tema de la ausencia de un marco legal específico para la CTSS -y sus consecuencias- ya ha sido objeto de estudios y diagnósticos internos en ABC desde la década de 1990, y aparece en publicaciones anteriores a la elaboración del PRODOC BRA 13/008, como, en PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa (FUNAG, 2010) y CABRAL y WEINSTOCK, Brazilian technical cooperation for development: drivers, mechanics and future prospects. (ODI, 2010). El informe final del proyecto anterior (BRA/04/044) también destacó la ausencia de un marco legal como una amenaza para la sostenibilidad del proyecto.

17. Fuente: Documento de Proyecto BRA 13/008, Análisis de Situación (ABC-PNUD, 2013, p. 7).

18. El primero de los informes de auditoría a los que tuvo acceso el equipo evaluador (un total de seis, que abarcan el período de 2013 a 2019) ya constaba que el proyecto ejecutado, en los dos primeros años de vigencia, "en particular, actividades relacionadas con el Resultado 2 en detrimento del Resultado 1". Fuente: CGU, 2015. Informe de auditoría, ejercicios 2013 y 2014. Proyecto BRA 13/008 - Consolidación de la cooperación técnica Sur-Sur brasileña. El informe de 2019 también destaca el bajo porcentaje de ejecución del BRA 13/008 en general, sin discriminar entre resultados.

19. Fuente: Nota técnica Survey ABC 13-008. Disponible en el Anexo 5.

20. Fuente: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório de auditoria exercícios 2013 e 2014 Projeto BRA 13/008. Brasília: [s. n.], 2015

21. Se trata del curso "Gestión de proyectos de cooperación técnica Sur-Sur", realizado en tres módulos en 2017: el primer módulo versó sobre la elaboración de proyectos de CTSS (elaboración de árboles de problemas y matriz lógica), el segundo consistió en la aplicación de los conocimientos adquiridos en los estudios de casos y el módulo 3 cubrió los temas de seguimiento y evaluación de la CTSS. Fuente: Enap, 2017. Programa general del curso.

1.2 SE HA AVANZADO EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN, PARTICULARMENTE EN LO QUE SE REFIERE A CAPACIDADES DE NEGOCIACIÓN Y ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE CTSS. SIN EMBARGO, EXISTE UNA DEMANDA DE SISTEMAS DE GESTIÓN MÁS ADECUADOS Y DE CAPACITACIÓN CONTINUA

La implementación del BRA 13/008 presenta un desajuste en el avance de los resultados previstos: los productos y actividades del R1 tienen un ritmo de implementación más lento que los de R2, dedicados a la implementación de iniciativas de CTSS orientadas a resultados.¹⁸

Los principales avances, bajo el Resultado 1, son la elaboración del Manual de Gestión de Cooperación Técnica Sur-Sur (publicado en 2013), y la capacitación realizada en 2017 en asociación con la Escuela Nacional de Administración Pública (Enap). El Manual se ha convertido en una referencia para uso interno de la Agencia, así como para actores externos. Una encuesta enviada a los profesionales de ABC en el marco de esta evaluación dio como resultado que un 92,85 % de los encuestados evaluarán el Manual de Gestión de la Cooperación Técnica Sur-Sur como muy o extremadamente útil.¹⁹ También el manual pasa a ser referido en los informes de auditoría, tanto por los órganos de control como por la propia Agencia, como un avance para dotar a la CTSS de "directrices completas y estandarizadas".²⁰ La actividad formativa realizada con Enap,²¹ a su vez, involucró a toda la Agencia y se llevó a cabo en base a las necesidades identificadas²², y enfocada sobre la gestión de proyectos de CTSS conforme lo sistematizado en el Manual de Gestión.

Con respecto al Resultado 2, en términos *cuantitativos*, la meta establecida de superar el número de instrumentos de cooperación con relación al 2010 fue alcanzada ya en los primeros años de implementación. En términos *cualitativos*, identificamos durante el proceso de esta evaluación avances importantes.

La figura 6 resume las inversiones dedicadas a cada producto (financieros o no) así como su alcance. Algunas iniciativas no fueron realizadas con recursos del BRA 13/008, pero contribuyeron al R1 y, por lo tanto, fueron así referenciadas durante la recolección de

cionados con el marco legal (1.1) y la estructuración de carrera (1.4)²⁸ no hay pagos registrados en el sistema de seguimiento financiero de ABC que estén relacionados con estos dos productos,²⁹ y los avances informados están asociados a las actividades realizadas por el propio equipo técnico y la Dirección de la Agencia, que trabajó en la redacción de una propuesta de legislación que pudiera regular la cooperación internacional de Brasil en sus diversas modalidades.

La propuesta recibió subsidios de otros ministerios involucrados y el Proyecto de Ley resultante recibió el parecer favorable de la Subjefatura de Análisis y Seguimiento de Políticas Gubernamentales (SAG) y la Subjefatura de Asuntos Jurídicos (SAJ) de la Casa Civil/PR; también se elaboró una propuesta de decreto específico con el mismo tenor. Asimismo, de acuerdo con el informe de progreso elaborado por ABC, el cambio de Gobierno en 2019 resultó en la devolución del Proyecto de Ley al MRE para que “la actual administración pudiera ser escuchada”,³⁰ siendo este el último despacho identificado por la evaluación.

Cabe señalar que a pesar de que el diseño del PRODOC prevé diferentes productos para estructurar y fortalecer la Agencia, la implementación terminó vinculando varios de ellos al producto referente al marco legal:³¹ la propuesta de carrera para el profesional de la cooperación internacional, así como aspectos de planificación y estructuración organizacional, fueron contemplados en el mencionado proyecto de ley.³² Es decir, con la paralización de la negociación del marco legal por el cambio de gobierno a nivel federal, también se suspendieron otros productos.

28. Respectivamente USD 165 000 y USD 100 000. Fuente: ABC-PNUD. Documento de Projeto BRA/13/008: Consolidação da Cooperação Técnica Sul-Sul Brasileira. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2013.

29. Exceptuando la actividad A098: Visita Técnica a ABC - Manual de Gestión de la CSS - Proyecto Desarrollo de Capacidades en la Gestión de la Cooperación Sur-Sur y Trilateral, cuyo objetivo era “Contribuir a la creación de instrumentos similares al Manual, por parte de los participantes de la visita técnica, en sus instituciones de origen, a través del conocimiento de la experiencia de ABC, así como promover el diálogo sobre desafíos comunes y puntos de interés entre representantes de organismos de cooperación en gobiernos de países en desarrollo y representantes de ABC”. Fuente: Informantes Brasil, AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Acompanhamento de Projetos:** Ficha Sintética: 2013 a 2021. [S. l.: s. n.], 2021.

30. La propuesta de decreto específico enviada también por ABC fue rechazada por la Casa Civil (similar a Ministerio del Interior) en diciembre de 2018, por no considerarla adecuada al nuevo contexto político. Fuente: AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Relatório de Progresso.** [S. l.: s. n.], 2019

31. El equipo evaluador no tuvo acceso al proyecto de ley y decreto específico, lo que imposibilita analizar categóricamente su contenido y en qué medida aborda los aspectos de desarrollo institucional previstos en el R1.

32. Fuente: Informantes Brasil; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Relatório de Progresso.** [S. l.: s. n.], 2019.

33. El relevamiento realizado por la evaluación se encuentra en el Anexo 4. Este relevamiento es una aproximación para referenciar la presente evaluación en los proyectos que efectivamente involucraron recursos del proyecto bajo análisis. Sin embargo, es necesario considerar, como ya se explicó, el carácter difuso de las actividades de fortalecimiento institucional hace difícil distinguir con precisión, tanto por la falta de actividades, así como por el entendimiento de las personas entrevistadas.

34. Fuente: Informe CGTP, 2017.

35. Fuente: Informantes Brasil.

36. Entrevistas Brasil.

37. En 2001, el Ministerio Público del Trabajo del Distrito Federal presentó una Acción Civil Pública. En ella, impugnó la contratación de recursos humanos en proyectos de cooperación técnica internacional sin licitación pública y el cumplimiento de las obligaciones laborales y de seguridad social, y la prohibición de nuevas contrataciones. Se acordó un Término de Ajuste de Conducta (TAC) entre la Unión y el Ministerio Público del Trabajo, con una propuesta de sustitución del modelo de contratación a través del PNUD, que incluía la contratación de profesionales temporales, licitaciones públicas y la tercerización de apoyo (PUENTE, 2010).

Un ejemplo paradigmático de esta relación entre los productos previstos y el marco legal es la creación de una carrera que garantizaría un cuerpo técnico especializado y permanente en ABC. Como ya se destacó, este es uno de los principales desafíos para el fortalecimiento de la CTSS en Brasil, y ha sido objeto de atención desde hace varias décadas. La solución encontrada, de contratar consultores a través del PNUD, a pesar de las diversas manifestaciones de los órganos de control sobre su inadecuación, terminó consolidándose con el paso de los años. Se advierte, sin embargo, que a pesar de esta dificultad, existe una permanencia por parte del cuerpo técnico por períodos significativos. De hecho, entre los que respondieron a la encuesta enviada a ABC en el marco de esta evaluación, el 56 % lleva más de diez años en la Agencia.

Cabe señalar que se identifica la posibilidad de utilizar los recursos del BRA 13/008 en iniciativas de fortalecimiento institucional, aunque estas no encajen explícitamente en los productos previstos por el PRODOC.³³ La actividad aislada A128 (Apoyo a la Coordinación de Mecanismos de Asociación y Programas de Cooperación Técnica Internacional entre Brasil y Países Desarrollados) es un ejemplo. Esta incluye el desarrollo de herramientas y criterios de evaluación que buscaron dar una dimensión más estratégica a la Coordinación General de Cooperación Técnica y Asociaciones con Países Desarrollados (CGTP).³⁴ Anteriormente dedicada a la gestión de la cooperación recibida bilateralmente de países desarrollados, esta coordinación cambió su enfoque a partir de 2016 para abordar el tema a la luz de la cooperación trilateral y la formación de asociaciones estratégicas con países desarrollados.³⁵

En resumen, el mapeo de recursos y esfuerzos realizados para lograr el resultado de fortalecimiento institucional revela pocas acciones estratégicas para superar los cuellos de botella institucionales y una tendencia a invertir en el mantenimiento de las soluciones existentes. De esta forma, si por un lado existe un reconocimiento generalizado de que el proyecto BRA 13/008 juega un papel fundamental en *dar viabilidad* a la CTSS de Brasil³⁶ y que el acuerdo con el PNUD ofrece una solución a los problemas de ausencia de un marco legal específico y mantenimiento del marco técnico, por otro lado esta solución, en un principio considerada provisional, se ha ido extendiendo en las últimas décadas -a pesar de que ya ha provocado reacciones por parte de los órganos de control a nivel federal y estatal.³⁷

ARREGLOS INSTITUCIONALES Y PROFESIONALES DE LOS CSS EN AMÉRICA LATINA

Un análisis comparativo de las instituciones responsables de la CSS en los cuatro países (Argentina, Chile, Colombia y México) revela que, a pesar de los diferentes ajustes, existen rasgos comunes a todas. Por ejemplo, su carácter híbrido, es decir, todas se ocupan tanto de la cooperación internacional recibida como de la cooperación prestada. Todas ellas cuentan además con consultores externos en su cuadro profesional, además de personal de carrera de la función pública y profesionales vinculados a organizaciones internacionales. Los diferentes AJUSTES institucionales van desde aquellos sencillos como el FO.AR, que es un departamento del MRE argentino, funciona como un fondo y tiene un total de 34 empleados (de carrera, comisionados y consultores externos), hasta instituciones autónomas como AMEXCID, el cual forma parte de un robusto sistema de cooperación internacional mexicana, sustentado en legislación específica y con 301 profesionales dedicados. AGCID (Chile) y APC-Colombia son similares a ABC en cuanto al número de profesionales dedicados a la cooperación internacional, con 92 y 101 colaboradores respectivamente. No obstante, llama la atención la proporción de consultores externos (más del 83 % del total) en el caso de ABC respecto al resto y la menor presencia relativa de profesionales de carrera (algo más del 10 %).

38. Conocidas anteriormente como "actividades aisladas", desde el Manual de Gestión pasaron a denominarse como "acciones simplificadas". Es uno de los cuatro instrumentos de implementación de la CTSS (los otros son programas, proyectos y acciones preparatorias) cuyo objetivo es permitir la ejecución de acciones específicas, que no requieren un alcance técnico complejo y están limitadas en el tiempo. Fuente: AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2013, p. 19.

39. Expresión utilizada por informantes en Brasil.

2. El diseño de las iniciativas de CTSS ha mejorado significativamente, pero las capacidades de ABC para el seguimiento de la implementación, monitoreo y evaluación de los resultados todavía presentan lagunas

DIMENSIONES: Desempeño, Resultados Intermedios - Ámbito individual y ámbito organizacional

2.1 EL MANUAL DE GESTIÓN DE LA CTSS Y LA FORMACIÓN BRINDADA EN 2017 CONTRIBUYERON A LA ETAPA DE ELABORACIÓN DE LOS PROYECTOS

Bajo la muestra analizada, se encuentran tanto iniciativas desarrolladas antes de la publicación del Manual de Gestión de la CTSS, como acciones simplificadas y subproyectos elaborados con posterioridad.³⁸ En el "modelo antiguo",³⁹ la estructura de las iniciativas presentó diagnósticos genéricos y no registraba una teoría del cambio. La definición de lo que se buscaba lograr con la implementación de los proyectos CTSS, quedaba abierta a las interpretaciones de las distintas partes involucradas. Tampoco se presentaban, de manera sistemática, mecanismos para la gestión, seguimiento y evaluación de las actividades.

En las iniciativas más recientes, el uso de instrumentos para elaborar diagnósticos más precisos, como lo indica el Manual (como la construcción inicial de un árbol de problemas y soluciones), contribuyó a una prospección más eficiente. La elaboración de marcos lógicos en el diseño de proyectos ha proporcionado mayor claridad sobre cómo las actividades propuestas se relacionan con los objetivos y resultados esperados, brindando una base más sólida para la planificación de las acciones. Sin embargo, no todos los elementos de planificación que se despliegan del marco lógico están dimensionados adecuadamente. Cuestiones fundamentales como la planificación de adquisiciones y eventuales despachos aduaneros; aporte de horas técnicas y disponibilidad de las instituciones implementadoras; cronogramas y presupuestos más realistas y compatibles con

los contextos locales generalmente se ajustan simultáneamente con la ejecución de las actividades.⁴⁰ Como consecuencia de estos desfases resultan la necesidad constante de ampliar los cronogramas y el uso de acciones simplificadas para cubrir acciones no previstas.⁴¹

Tanto el Manual 2013 como la formación realizada con Enap en 2017 fueron iniciativas que contribuyeron a una mejora sustancial en la gestión orientada a resultados en los subproyectos de CTSS, especialmente en lo que se refiere a capacidades de negociación y elaboración de estos.

Según una encuesta realizada por el equipo con profesionales de ABC, cerca del 79 % de los encuestados realizó capacitaciones encaminadas a fortalecer su desempeño en la gestión de la CTSS.⁴² Entre quienes respondieron, el 49 % consideró útiles las capacitaciones para la prospección y delimitación del alcance de las iniciativas mientras que el 46 % las consideró relevantes para la elaboración de documentos preliminares. Las respuestas abiertas de la encuesta consideran que las capacitaciones dieron mayor énfasis al fortalecimiento de las capacidades para la construcción de árboles de problemas y soluciones, a la comprensión de las relaciones de causa y efecto y a la lógica de construcción de los resultados esperados, lo cual fue confirmado por las personas entrevistadas.

La creación del Manual también refleja la percepción interna de ABC (y discutida con los órganos de control en los procesos de auditoría) de que las responsabilidades por los resultados de la CTSS, ya sea que se hayan alcanzado o no, se atribuyeron de manera desproporcionada a la parte brasileña. La sistematización de este instrumento facilitó el entendimiento sobre el reparto de responsabilidades con países e instituciones socias de la cooperación.⁴³ De este modo, el Manual trajo una nueva referencia normativa, determinando el alcance de la gobernanza del proyecto y aclarando el papel que juega el país socio ya en el momento de la negociación y elaboración de las iniciativas.

Sin embargo, los avances observados en el diseño de las iniciativas no se verificaron en otras etapas del ciclo del proyecto: en particular, los análisis de factibilidad de las iniciativas y mitigación de riesgos, y actividades de monitoreo y evaluación. En los estudios de caso, se observa falta información para subsidiar los análisis de factibilidad de iniciativas a partir del conocimiento de las realidades locales. En naciones en situación de fragilidad institucional y política, los análisis sobre la situación del país y la región específica donde se implementaría un proyecto en particular, las

40. Fuente: Estudios de caso e informantes Brasil.

41. Fuente: MRE, Secretaria de Controle Interno. Relatório de auditoria, 2019.

42. La encuesta no se limitó a evaluar el aporte de la formación con Enap en 2017 para las capacidades de los profesionales de ABC con el fin de promover la gestión por resultados. En el cuestionario, las preguntas buscaban mapear qué tipos de competencias habían sido abordadas por las capacitaciones en general. De esta forma, se posibilitó la identificación de iniciativas realizadas en el ámbito de coordinaciones específicas, o subproyectos del BRA 13/008, como intercambios de experiencias con otras agencias de cooperación. Sin embargo, dado que la promoción de este tipo de iniciativas es difusa y descentralizada, no fue posible triangular las respuestas planteadas con un listado de las iniciativas promovidas.

43. Fuente: Entrevistas Brasil.

44. Fuente: Estudios de caso.

45. El Manual de Gestión establece que: "Los indicadores de género sirven para recopilar y analizar información a partir de la cual se pueden evaluar los méritos de los proyectos y acciones de cooperación técnica Sur-Sur en términos de producir cambios y beneficios relacionados con la promoción de la igualdad de género, así como evaluar la contribución de la cooperación para la identificación de disparidades de género en el contexto/tema/sector de cada iniciativa." (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2013, p. 58).

recomendaciones sobre el contexto político, la situación institucional, las tradiciones y costumbres, no se compartieron con los implementadores de manera consistente. En particular, en proyectos con instituciones implementadoras que son nuevas en la CTSS, esta contextualización se consideró ausente de las fases de diseño y planificación, lo que resultó en impactos negativos en el avance de los proyectos.⁴⁴

CUADRO 2

MEJORA EN EL DISEÑO DE INICIATIVAS DE CTSS: EJEMPLOS EN MOZAMBIQUE Y GUINEA-BISÁU

En Mozambique, el diseño del subproyecto BRA 04/044-S309 (Implementación del Banco de Leche Humana y Centro de Lactancia en Mozambique), previo a la publicación del Manual, se restringe a presentar justificación, objetivos, resultados a alcanzar y actividades previstas. También en el ámbito del PRODOC antes del 13/008, el BRA 04/044-A1094 (Liderazgos Jóvenes para la Multiplicación de Buenas Prácticas Socioeducativas en Guinea-Bisáu) y, nuevamente, el BRA 04/044-S309 presentaron diagnósticos no específicos que debieron ser subsanados durante la ejecución de las iniciativas.

Por su parte, el BRA 13/008-SSANM (Fortalecimiento de la Gobernanza en Seguridad Alimentaria y Nutricional en Mozambique), 2019, aún en fase de negociación, presenta secciones dedicadas al monitoreo, evaluación, mitigación de riesgos y estrategias de sostenibilidad, organizados de acuerdo con el Manual. Las mismas diferencias se pueden observar, por ejemplo, entre el subproyecto BRA 04/043-S115 (Implantación de un Centro de Formación Profesional Brasil-Mozambique), de 2009, y su Fase II (BRA 13/008-S337), implementado en el ámbito del PRODOC 13/008.

Aún en relación con el diseño de las iniciativas de la CTSS, cabe señalar que la inclusión de los grupos minoritarios se incorporó a un instrumento normativo de ABC:⁴⁵ la creación de un grupo de trabajo,

establecido por ordenanza del MRE, para abordar la incorporación de las perspectivas de género, raza y etnia en 2018 fue considerado un importante avance.⁴⁶ Sin embargo, no generó resultados perceptibles y la incorporación de grupos minoritarios o poblaciones vulnerables no fue prevista explícitamente en los subproyectos y acciones de la muestra analizada. Los participantes en la encuesta reconocen esto como una laguna en los procesos de formación promovidos por ABC: el 40 % de los encuestados identifica que los temas de género y raza fueron "poco" o "muy poco" explorados durante la formación que recibieron.

Una de las razones aducidas para esta situación es el hecho de que las iniciativas de CTSS no tienen como público destinatario directo a los beneficiarios finales de las políticas públicas, sino a las instituciones públicas responsables por estas.⁴⁷ Aun así, no hay evidencias de estrategias que aseguren una mayor inclusión de los gestores públicos de los grupos minoritarios en las acciones de la CTSS, ni estrategias que apunten a monitorear o evaluar el impacto de las acciones de fortalecimiento institucional sobre estos grupos (sean estos beneficiarios directos o indirectos).

Algunas iniciativas con un claro enfoque en los grupos más vulnerables se encontraron en subproyectos y acciones que contaron con la participación de agencias implementadoras con experiencia en proyectos CTSS, o por el compromiso de socios de la sociedad civil. Esto es un indicio de que dicha incorporación estaría relacionada con el programa de estas instituciones, más que con una práctica sistemática de ABC. El cuadro 3 destaca tales iniciativas.⁴⁸

46. Publicada en 2018, la ordenanza consolidó el tema en el ámbito de la Agencia y la asociación con el PNUD. No obstante, el cambio de Gobierno en el año siguiente redujo el ritmo de los avances previstos, como el desarrollo de indicadores y el diálogo con otras entidades del Poder Ejecutivo, del mundo académico y especialistas. Ello, además de la elaboración del manual para la incorporación de directrices sobre las perspectivas de género, raza y etnia a lo largo del ciclo de proyectos y en las acciones de cooperación técnica internacional Sur-Sur. Fuente: Diálogo Oficial da União. Portaria de 17 de agosto de 2018.

47. En cuanto a los beneficiarios finales, existe potencial de que los grupos más vulnerables sean beneficiarios indirectos de las iniciativas de CTSS. En el caso de los Bancos de Leche Humana, por ejemplo, las mujeres y los niños son los beneficiarios inmediatos de la política de fomento de la lactancia materna, sin embargo, no se evidencian mecanismos para incluir a las poblaciones vulnerables en su proyecto. También en el subproyecto BRA 13/008-S345 (Evolucionando de Agricultura Itinerante a Sistemas Agroforestales: seguridad alimentaria desde una producción sostenible), firmado entre Brasil y Surinam, los beneficiarios directos son los técnicos surinameses, pero a largo plazo la iniciativa podría beneficiar a comunidades locales. También en el ámbito de la cooperación con Surinam, en los subproyectos BRA 13/008-S349 (Apoyo al Procesamiento y Comercialización de Productos Forestales No Madereros) y BRA 13/008-S357 (Introducción del Cultivo Sostenible de Açaí en el Interior de Surinam), las poblaciones quilombolas (descendientes de esclavos) e indígenas se encuentran entre los beneficiarios directos de la iniciativa, ya que forman parte de la cadena productiva que este pretende fortalecer y por la generación de empleos en el sector.

48. Fuentes: Entrevistas y revisión documental en el marco de los estudios de caso.

CUADRO 3

INCLUSIÓN DE GRUPOS MINORITARIOS O VULNERABLES EN LAS ACCIONES DE CTSS

Centro de Formación Profesional Brasil-Santo Tomé y Príncipe: revisión de los planes originales con el objetivo de favorecer la inclusión de la población joven, de las poblaciones que no viven en el centro de Santo Tomé, de personas con discapacidad y el acceso de las mujeres a los cursos ofrecidos.

Centro de Formación Profesional Brasil-Mozambique: se han realizado acciones efectivas para abordar la inclusión de personas con discapacidad, a través del concepto de "formación profesional inclusiva".

El subproyecto "Apoyo a la Implementación del Programa Cultivando Agua Buena" en República Dominicana aplicó una metodología premiada desarrollada por Itaipú Binacional, e incluyó aspectos de focalización (targeting), como la priorización de las poblaciones más vulnerables entre sus beneficiarios. También se previeron mecanismos de inclusión y amplia participación de diversos segmentos sociales en las distintas etapas del proyecto.

En el subproyecto "Transferencia de Conocimiento para la Producción de Gemas Lapidadas, Joyas y Artesanía Mineral", la perspectiva de género no estaba incluida en el diseño inicial, habiendo sido sugerida por la Asociación Brasileña de Pequeños y Medianos Productores de Gemas, Joyas y Similares, Mineros y Garimperos (ABRAGEM). Los resultados obtenidos con esta adaptación se consideraron muy positivos. La inclusión de mujeres en los cursos de formación fue responsable de una ruptura de paradigmas culturales en Argelia.

El análisis de la cartera de proyectos del BRA 13/08 también revela dos iniciativas en América del Sur, con foco exclusivo en grupos minoritarios o vulnerables. En el ámbito de la cooperación trilateral con Uruguay, existen acciones dirigidas a la Implementación de Políticas Públicas para la Igualdad Racial en el ámbito de la implementación de la Estrategia Nacional de Políticas Públicas para la Población Afrodescendiente con los Gobiernos Subnacionales (S323 y S241). Ambos subproyectos tienen un presupuesto de USD 26 000, pero la ejecución se limitó a USD 5000 en 2018. Como parte de la cooperación bilateral con Bolivia, se destinaron USD 2000 a A124 - Apoyo a la Capacitación en la Semana de la Igualdad de Género y Combate a la Violencia contra las Mujeres en Bolivia.

Asimismo, los pocos subproyectos de la muestra seleccionada que demostraban, en su diseño, un vínculo explícito con los ODS y/o ali-

neamiento con agendas regionales y/o globales fueron ejecutados por agencias implementadoras con procesos de internacionalización consolidados. El cuadro 4 trae los ejemplos identificados bajo la muestra..

CUADRO 4

INICIATIVAS IDENTIFICADAS CON VINCULACIÓN EXPLÍCITA A LOS ODS

En el caso del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), la segunda fase del proyecto Centro de Formación Profesional Brasil-Santo Tomé y Príncipe apunta específicamente al ODS 4 (Educación de calidad), ODS 8 (Trabajo Decente y Crecimiento Económico) y ODS 17 (Asociaciones y Medios de Implementación).⁴⁹

Los Bancos de Leche Humana (BLH) atienden directamente a los ODS 3 (Salud y Bienestar) y 17 (Asociaciones y Medios de Implementación). La iniciativa obtuvo reconocimiento internacional a partir de los premios que le otorgó la Organización Mundial de la Salud (OMS) por su importante contribución a la reducción de la tasa de mortalidad infantil.⁵⁰

La agenda de la CTSS en el área de Recursos Hídricos demostró ser bastante transversal en el logro de los ODS, ya que impacta directamente en el logro del ODS 6 (Agua Potable y Saneamiento), que por su transversalidad ayuda en el logro de varias otras dimensiones del desarrollo, como el ODS 2 (Hambre Cero y Agricultura Sostenible), ODS 3 (Salud y Bienestar), ODS 7 (Energía Limpia y Asequible), ODS 13 (Acción contra el Cambio Climático Global) y ODS 14 (Protegiendo la Vida en el Agua).⁵¹

2.2 INICIATIVAS QUE CONTAM COM MAIOR APOIO TÉCNICO SÃO MAIS EFICAZES

Capacidades relacionadas con la *implementación, monitoreo y evaluación* fueron identificadas como lagunas importantes. En la encuesta realizada, poco más del 30 % de los encuestados consideró que las formaciones contribuyeron a la ejecución técnica de las actividades y solo el 19 % consideró que las capacitaciones aportaron al monitoreo del avance de los resultados.⁵²

Es importante señalar que los proyectos que contaron con mayor apoyo técnico de las agencias implementadoras brasileñas,

49. Ver BRA/13/008-S354. NOTA TÉCNICA DE ENQUADRAMENTO DE PROJETO. Documento interno. (Sem data).

50. Fuente: Almeida et al., 2017.

52. Fuente: Nota técnica Survey ABC 13-008. Disponible en el Anexo 5

53. Esta adecuación se adoptó, entre otras razones, luego de algunos intentos fallidos de capacitar a jóvenes líderes locales para trabajar en la gestión del Centro Educativo y su eventual salida del proyecto, generando un alto costo para realizar nuevas capacitaciones. La presencia de un consultor local ayudó a retener a los jóvenes líderes capacitados y en el aprovechamiento de estos recursos humanos para gestionar el proyecto, asegurando la sostenibilidad de los resultados.

54. Entrevista con informante Brasil

51. ANA. ODS 6 no Brasil: visão da ANA sobre os indicadores. Brasília: 2019.

en la forma de consultorías o contratados locales para monitorear la implementación, obtuvieron mejores resultados. Una de las razones que explican esta evidencia es la atribución, a los analistas de ABC, de la responsabilidad de hacer un seguimiento de todo el ciclo de gestión de varios proyectos al mismo tiempo, lo que dificulta el monitoreo y la gestión oportuna de las iniciativas en los países socios.

Las personas entrevistadas a menudo atribuyen el desempeño de las iniciativas de CTSS al apoyo de los contratados locales, ya sean consultores, de la sociedad civil o profesionales adscritos por las agencias implementadoras para monitorear de cerca los proyectos. Por ejemplo, los subproyectos desarrollados con SENAI, que cuentan con un profesional dedicado para cada uno, fueron considerados eficientes y efectivos, así como los realizados por la Red Global de BLH, que realiza un seguimiento independiente de las iniciativas. Esta evidencia también respalda la importancia de la participación de la sociedad civil y la asistencia de un consultor local⁵³ para la consecución de los resultados en el subproyecto “Liderazgos Jóvenes para la Multiplicación de Buenas Prácticas Socioeducativas” en Guinea-Bisáu, así como para su sostenibilidad.

El caso que mejor expresa los buenos resultados de este refuerzo técnico ha sido la relación de colaboración desarrollada entre la Agencia Nacional del Agua (ANA) y ABC, marcada por la sinergia y la mejora institucional. El desempeño y la contribución de la agencia implementadora influye directamente en la eficacia y eficiencia de la gestión de los proyectos. En el diseño de iniciativas de CTSS en el área de recursos hídricos se observa una mejora progresiva, perceptible en la inclusión de análisis de riesgo, mejores diagnósticos técnicos de problemas y evaluaciones más sólidas, con medios de verificación e indicadores más precisos. Además, la contratación de consultoría especializada para el proceso del Foro Mundial del Agua (FMA) también fue reconocida como un factor importante para el éxito de la iniciativa.⁵⁴

3. Los subproyectos generan buenos resultados en el desarrollo de capacidades en los países socios. Sin embargo, enfrentan desafíos significativos con respecto a la estrategia de salida y la sostenibilidad de las iniciativas

DIMENSIONES: Desempeño, Resultados Intermedios - Ámbito individual y ámbito organizacional

3.1 LOS RESULTADOS DE LA CTSS BRASILEÑA SON SÓLIDOS EN TÉRMINOS DE DESARROLLO DE CAPACIDADES EN LOS SOCIOS, AUNQUE TODAVÍA ENCUENTRAN OBSTÁCULOS IMPORTANTES RELACIONADOS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA

En cuanto a los resultados de la CTSS para los socios, existen evidencias de desarrollo y mejoramiento de las capacidades individuales del personal profesional de las instituciones públicas de los países socios, a través de la transferencia de conocimiento en áreas consideradas prioritarias para su desarrollo.⁵⁵ Los subproyectos también presentaron resultados relevantes para los socios en términos de capacidades institucionales y sectoriales, así como para la mejora de las políticas públicas y otros instrumentos normativos. Sin embargo, con relación a los ámbitos, no es posible mensurar los resultados con precisión, debido a la ausencia de líneas de base y puntos de referencia y pocas evaluaciones. La tabla 4 resume los principales hallazgos de la evaluación en relación con el fortalecimiento de capacidades.

55. Entrevista con informantes de países socios.

TABLA 4 Resumen de los principales resultados de fortalecimiento de capacidades

Capacidades individuales	Se destaca la calidad de la formación, conocimiento y experiencia de los implementadores brasileños, así como las etapas de capacitación y formación presentes en todos los subproyectos de la muestra. La cooperación con Brasil apoya a los países socios a contar con profesionales de excelencia para capacitar sus recursos humanos, a través de una relación que genera conocimientos y competencias de manera efectiva. Satisfacer esa demanda de desarrollo de capacidades fue identificado como un diferencial positivo de la CTSS brasileña, principalmente por el hecho de que los proyectos buscan trabajar de forma flexible, adaptándose a las características y condiciones locales y no con la implementación de modelos cerrados. Los jóvenes que participaron en las actividades de formación del subproyecto en Guinea-Bisáu , por ejemplo, adquirieron nuevos conocimientos sobre técnicas de construcción con recursos disponibles localmente, y también tuvieron la oportunidad de participar en otras iniciativas de formación y articulación con ONG socias en Brasil.
Capacidades institucionales y sectoriales	En el área de Recursos Hídricos, las cinco iniciativas analizadas se enfocaron en el desarrollo de capacidades humanas e institucionales en los países socios. En el caso de Brasil-México, existe una clara relación horizontal entre países, que se expresa en compartir recursos humanos, materiales y financieros entre gobiernos, además de en beneficios mutuos. En el caso de Brasil, se realizaron algunos ajustes y mejoras en el cálculo de los indicadores del ODS6 con base en la experiencia mexicana, así como temas presentados en el informe anual Estadísticas del Agua en México se incorporaron al informe anual de Coyuntura de los Recursos Hídricos en Brasil. Además, las experiencias del Plan Nacional Hídrico de México han contribuido al proceso de elaboración del nuevo Plan Nacional de Recursos Hídricos de Brasil. Un resultado relevante para México fue la codificación con metodología de Otto Pfafstetter de un cuenca piloto, realizada por la ANA en 2020. La actividad contribuyó a la mejora de los instrumentos adoptados por el país y a la publicación de datos, estadísticas e indicadores anuales, incluido el seguimiento de la Agenda 2030.
	En la iniciativa con el SENAI en Mozambique los resultados convergieron en el objetivo de capacitar al personal y fortalecer las herramientas de gestión del Estado mozambiqueño. Los informes indican que el Instituto de Formación Profesional y Estudios Laborales Alberto Cassimo (IFPELAC, institución socia local) está pasando por una serie de reformas institucionales, ya que a través del proyecto con el SENAI, los observaron que tienen potencial para fortalecer sus actividades. En general, antes de la interlocución con el SENAI, no existían directrices comunes en los procesos pedagógicos y de gestión, e incluso en materia de infraestructura, que permeasen el trabajo del instituto en su conjunto. La carga horaria de los cursos ofrecidos en las distintas unidades del IFPELAC, por ejemplo, no estaba estandarizada y las competencias del perfil de egreso de los formados no eran las mismas. La institución ha buscado construir dichos parámetros a través de lecciones aprendidas en las capacitaciones realizadas en los proyectos con el SENAI. También cabe destacar la introducción del concepto de unidades móviles desarrollado por el implementador brasileño, que IFPELAC ya logró replicar en otras 29 unidades, aunque con diferentes tamaños y estructuras.
Mejora de las políticas públicas y otros instrumentos normativos	El subproyecto de cooperación técnica entre los bancos centrales de Brasil y de Surinam desarrolló la política de gestión de riesgos pretendida por el país socio. Este mecanismo incluso fue incorporado al Plan Estratégico 2021-2024 de la agencia financiera, que también ha adoptado un abordaje de implementación gradual de las recomendaciones de la CTSS para su nuevo marco de política monetaria. También en Surinam se están reformando las normativas y técnicas de defensa y vigilancia sanitaria agropecuaria, y se estaba discutiendo una nueva regulación basada en la brasileña. La percepción de las personas entrevistadas es que la CTSS con Brasil tiene una fuerte influencia en las políticas públicas surinamesas también en el área de la salud, donde se incorporaron las pruebas de VIH, aunque es difícil estimar su sostenibilidad para periodos futuros.
	Mozambique está experimentando importantes reformas en sus estructuras de gobernanza y se observa que la cooperación con Brasil se ha dirigido hacia este componente. En este contexto, el Instituto Fernandes Figueira (IFF/Fiocruz) fue invitado por el gobierno de Mozambique para ayudar en la preparación de un proyecto para fortalecer la salud reproductiva, infantil, del escolar y del adolescente. El subproyecto "Apoyo a la implementación del Banco de Leche Humana en Mozambique" es una de las estrategias de apoyo técnico para este programa más amplio. En el caso de los subproyectos de Salud Bucal, a pesar de los percances enfrentados en la Fase I, las lecciones aprendidas se registraron relevantes para la siguiente etapa de la iniciativa. En ella se propone desarrollar la propia Política Nacional de Salud Bucal de Mozambique. También vale la pena mencionar el proyecto de Capacitación Jurídica de Formadores y Magistrados, que ha contribuido a la reforma del sistema de justicia del país, a través de la producción de manuales destinados a la práctica de los jueces, de acuerdo con la legislación mozambiqueña e internacional.
	En el ámbito regional , el proceso preparatorio del VIII FMA condujo a la elaboración de tres Agendas para el Desarrollo de la Gestión Hídrica, para América del Sur, el Caribe y América Central. Las actividades preparatorias del VIII FMA también promovieron ganancias estratégicas en el foro internacional más relevante para el tema: se constituyó nuevo arreglo y formas de colaboración con gobiernos extranjeros, a través de la creación de la Red de Directores de Recursos Hídricos de los Países de la CPLP. En el ámbito bilateral, a través del desarrollo de la capacidad institucional de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), hubo impactos indirectos en la política pública mexicana. Además, CONAGUA contará con un documento de análisis de la gestión y difusión de la información hídrica, relacionado con directrices, política de gobernanza y tecnologías de la información. En el subproyecto desarrollado con República Dominicana, el programa "Cultivando Agua Buena" fue incluido en la Dirección de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas y en la Mesa de Coordinación del Recurso Agua.

Un aspecto importante relacionado con las capacidades institucionales se refiere a las infraestructuras y equipos necesarios para la prestación de los servicios públicos.⁵⁶ Si bien se ha destacado que la CTSS brasileña deja resultados “visibles” en los países, como laboratorios y centros de referencia, existen obstáculos recurrentes para los procesos de adquisición y transferencia de equipos, así como para la implementación de infraestructuras. Los proyectos con compras de bienes y servicios en el exterior requieren procesos de licitación adaptados a la legislación local y de acuerdo con las normas y procedimientos brasileños y del PNUD; requieren documentación específica para despachos fiscales y aduaneros; conocimientos técnicos para posibilitar la adquisición de bienes y servicios ejecutados internacionalmente, en lugares donde la disponibilidad de proveedores y la garantía de ejecución de los servicios dependen, en gran medida, de las condiciones y costumbres locales en países con marcada informalidad. A pesar de ser obstáculos de carácter operativo-administrativo, requieren conocimientos especializados e impactan en los resultados técnicos.

Se identifican como factores que impactan la capacidad de implementación de la CTSS brasileña los siguientes:⁵⁷ **(i)** falta de claridad sobre las responsabilidades técnicas y financieras de cada uno de los actores involucrados en lo dispuesto y la implementación; **(ii)** largos trámites burocráticos en las licitaciones para la contratación de servicios y compra de productos; **(iii)** dificultades en despachos aduaneros; **(iv)** insuficiencia de información estratégica sobre el país y la ubicación específica del proyecto para apoyar a las instituciones cooperantes en cuanto a las especificidades contextuales de cada país en términos burocráticos, legislativos, políticos e incluso culturales.

Los impactos generados por tales obstáculos se manifiestan: **(i)** en el deterioro de los equipos y materiales adquiridos; **(ii)** en el desajuste entre los componentes de capacitación de recursos humanos y la implementación de equipos e infraestructuras; **(iii)** en el mantenimiento de cronogramas de proyectos; **(iv)** en la asignación efectiva de recursos. Se trata, por tanto, de situaciones problemáticas que afectan la consolidación de la CTSS brasileña y repercuten sobre la imagen del país frente a sus socios.

Finalmente, no fue posible analizar los resultados de los proyectos para la población más amplia de los países socios, principalmente

56. La superación de estas dificultades es un desafío persistente ya destacado en el Informe Final del proyecto BRA 040/44, en el que se afirma que “Los proyectos que contienen obras de infraestructura física, (...), deben ser analizados cuidadosamente. En general, estos son proyectos que son difíciles de ejecutar, con altos costos financieros y una implementación que requiere mucho tiempo. Además de tener exigencias de licitación complejas, impuestas por la legislación local a las entidades asociadas, combinado con la baja capacidad operativa de la mayoría de las instituciones brasileñas y los países receptores, también pueden evitar la brecha entre lo que se planifica y lo que se ejecuta” (p. 25) (traducción propia).

57. Entrevistas Brasil y países socios.

58. Según el Manual de Gestión de la CTSS, la estrategia de salida consiste en definir parámetros para la culminación del Proyecto o Acción Preparatoria, o para el seguimiento a niveles más avanzados de un Proyecto (nueva fase, exclusivo de Proyectos o Programas). Fuente: AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2013, p. 101.

59. Fuente: AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2013, p. 114.

porque los beneficiarios directos de la CTSS son las propias instituciones y su cuerpo de profesionales. En segundo lugar, porque no existe un seguimiento de los resultados después de la salida de los cooperantes y este tipo de impacto se mediría mejor a medio y largo plazo. Existe un vacío en las propuestas de la CTSS en cuanto a la realización de evaluaciones *ex post* y en relación con la sostenibilidad de las iniciativas, como se detalla a continuación.

3.2 LA PLANIFICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE SALIDA DE LOS PROYECTOS RESULTÓ SER DEFICIENTE, LIMITANDO LA SOSTENIBILIDAD DE LAS ACCIONES DE LA CTSS

El flujo y el intercambio de información entre los socios se consideró satisfactorio y presenta mejoras a partir de la formación de los Comités de Seguimiento del Proyecto (CSP). Sin embargo, llevar a cabo un proceso de salida⁵⁸ eficaz es un desafío frecuente y, a pesar de las diversas estrategias propuestas dentro de cada subproyecto, no se encontraron evidencias significativas sobre los procedimientos institucionalizados a seguir en esta etapa. Ello dificulta la transición de los resultados a los gobiernos e instituciones socias, así como la salida de los cooperantes de forma eficiente. El Manual de Gestión aborda el tema de la estrategia de salida, pero de manera insuficiente: los factores de sostenibilidad de las iniciativas de CTSS se enumeran de manera genérica y no hay ejemplos sistemáticos de medidas a tomar dentro del ámbito de los subproyectos, ni tampoco sobre aprendizajes.⁵⁹

Entre los subproyectos que formaron parte de la muestra de esta evaluación, los realizados en Guinea-Bisáu fueron los más emblemáticos en relación con dichas dificultades, dadas los problemas para apropiación de los resultados por parte del gobierno del país africano. La frágil capacidad financiera e institucional de Guinea-Bisáu ha sido un factor limitante en la transición de los resultados de los proyectos de CTSS a la gestión pública en el país.

En el caso del subproyecto desarrollado con el SENAI, si bien la transferencia de la gestión está acordada entre las partes, el momento de la salida del equipo brasileño ha sido postergado continuamente y el proyecto ya cumplió más de quince años de implementación.

Con el fin de actividades previsto inicialmente para enero de 2018, la actual “REVISIÓN G” de la S238 es la séptima modificación del proyecto, por lo que amplía su vigencia hasta diciembre de 2022. La inestabilidad política en Guinea-Bisáu fue identificada como el principal factor de dificultad para la realización del proyecto, así como un elemento que impide la adecuada apropiación de la gestión del Centro de Formación Profesional por parte del gobierno del país. Por otra parte, la falta de información de contexto que sustente la planificación de acciones más coherentes con la realidad del país, así como la dificultad de llevar un seguimiento más cercano del proyecto, también fueron señalados como elementos que dificultan el cierre de este.⁶⁰

Obstáculos similares se enfrentaron en el proyecto “Liderazgos Jóvenes para la Multiplicación de Buenas Prácticas Socioeducativas”, cuya demanda provino de la sociedad civil de Guinea-Bisáu. Si bien el proyecto innova al involucrar a las organizaciones de la sociedad civil como implementadoras, el diseño de la iniciativa mostró un conocimiento limitado de la realidad del país, ya que se basó en la premisa de que el gobierno de Guinea no tendría una participación activa y que el proyecto podría sostenerse sobre el voluntariado comunitario. Una vez más, la inestabilidad política contribuyó al largo período de ejecución del proyecto, generando largos lapsos de paralización de actividades que impactaron sobre el cumplimiento de las metas. Se realizaron varias adaptaciones al diseño inicial para posibilitar su sostenibilidad, como la inclusión de un consultor local; cambio en la gestión del Centro Educativo, que pasó a ser ejercida por una Asociación de Padres y Encargados (APAE)⁶¹; formación de jóvenes para que asumiesen la gestión del centro y estímulo para la creación de pequeñas empresas generadoras de ingresos. No obstante, el principal factor de sostenibilidad previsto en el diseño de la iniciativa (mantenimiento de las estructuras e inclusión de los salarios de los docentes de la escuela en el presupuesto del gobierno) no fue garantizado. Los informantes consideran que la participación de los socios de la sociedad civil y la actuación personal de los gestores de ABC fueron decisivas para los resultados alcanzados.⁶²

Las dificultades en el proceso de salida de la cooperación también fueron evidentes en el área de Salud Bucal en Mozambique. En el caso del subproyecto de Capacitación de Técnicos en Prótesis

60. Fuentes: Entrevistas Brasil y país socio.

61. La nueva gestión tuvo un carácter participativo y permitió el abono de tasas simbólicas realizadas por los padres de los alumnos, que sirvieron para pagar a los docentes del Centro Educativo Amizade São Paulo (CEASP).

62. Fuentes: Entrevistas Brasil y país socio.

63. En Mozambique, son los protéticos quienes realizan todos los cuidados de la prótesis dental y no los odontólogos, a quienes inicialmente se dirigieron las capacitaciones. Esto impactó en todo el flujo de atención para estos profesionales y resultó en una baja adherencia a la nueva técnica de polimerización por microondas por parte de odontólogos capacitados. Fuente: Entrevistas Brasil y país socio.

Dental, realizado antes de la implementación del Manual de CTSS de ABC, el diseño de las actividades no consideró las diferencias entre los servicios de salud bucal brasileños y mozambiqueños, lo que resultó en dificultades para la puesta en funcionamiento del laboratorio de prótesis instalado. Primero, el material utilizado en la técnica transferida no se encontraba fácilmente en la región. Por lo tanto, el mantenimiento del laboratorio se hizo más costoso de lo esperado y generó costos poco sostenibles para el Programa de Salud Bucal de Mozambique. Las capacitaciones tuvieron que ser readecuadas debido a las diferencias entre los protocolos de atención clínica en los dos países. La iniciativa de cooperación propuso cambios en la dinámica del trabajo local, a través de un modelo desconectado de las condiciones del país en este sector, lo que dificultó la apropiación de los resultados.⁶³ Cabe señalar, sin embargo, que la realización de una evaluación de la iniciativa, conducida por ABC con los cooperantes, fue importante para identificar obstáculos y lecciones aprendidas para informar las próximas fases y nuevos proyectos sobre este tema.

El diseño de los proyectos más recientes incluye elementos que indican caminos para la transición de la gestión, como las secciones dedicadas al detalle de estrategias de implementación y sostenibilidad, definición y mitigación de riesgos y atribución de roles y responsabilidades de las partes. Sin embargo, no se identificaron pruebas significativas que demuestren los efectos prácticos de estas orientaciones. Se destacaron tres limitaciones recurrentes para la apropiación de las iniciativas.

LIMITACIONES PARA LA APROPIACIÓN DE LAS INICIATIVAS POR PARTE DE LOS SOCIOS

Cambios constantes de equipos y profesionales en los diferentes ámbitos institucionales de los países cooperantes (ABC, países socios, instituciones implementadoras en Brasil, embajadas de Brasil en los países socios): el cambio recurrente de responsables y puntos focales a lo largo del desarrollo de los proyectos resultó en la pérdida de conocimientos transferidos, pobre registro de lecciones aprendidas, discontinuidad de actividades, necesidad frecuente de nuevas capacitaciones de técnicos locales y renegociación de compromisos. En general, existen pocas inversiones en el sentido de registrar una “memoria” de las iniciativas que pudiesen contribuir a la continuidad en la gestión de los proyectos.

Falta de información de contexto para apoyar la planificación: las instituciones implementadoras no siempre tienen conocimiento previo sobre las diferentes dimensiones contextuales de los países socios y sobre su impacto potencial en la ejecución de las actividades, lo que ha resultado en diagnósticos y cronogramas inexactos o poco factibles. No existe una instancia local que pueda asumir un papel táctico, por ejemplo, mediando de manera oportuna y eficiente sobre los desajustes técnicos y políticos que puedan presentarse durante la ejecución de los proyectos.⁶⁴

Riesgos estructurales recurrentes que amenazan desde la viabilidad de los proyectos en el tiempo hasta la integridad física del personal técnico en *in loco*: se trata de un conjunto de factores recurrentes e interconectados, tales como los diferentes efectos de la demora en la liberación de pagos, licitaciones y resolución de despachos aduaneros, la ausencia de estrategias para mitigar riesgos e impactos de inestabilidades políticas, desastres ambientales u otras externalidades que perjudican tanto la transición de la gestión como la sostenibilidad de las actividades ejecutadas.

65. Si bien el proyecto “Jóvenes líderes” no se implementó como piloto, sus resultados tienen un efecto demostrativo que ha sido valorado y referenciado por el Gobierno de Guinea-Bisáu. Fuente: Subproyecto BRA 04/044-A1094 (Jóvenes Líderes para la Multiplicación de Buenas Prácticas Socioeducativas en Guinea-Bisáu), informantes Brasil.

66. Como resultado de una demanda política por parte de los representantes del gobierno del país, el BLH encontró resistencia a su implementación por parte de la dirección y los técnicos de la maternidad en la que estaba previsto instalarlo. Una vez implantado, su funcionamiento estuvo por debajo de su capacidad, ya que los pediatras no lo solicitaban. La revisión del proyecto en 2019 incorporó un ciclo de charlas dirigidas al equipo técnico de la maternidad, ya que el seguimiento realizado por la Red BLH evaluó que sería necesario sensibilizar al personal técnico sobre los beneficios del banco con el fin de asegurar su

A pesar de las dificultades reportadas, se desarrollaron algunas estrategias en el ámbito de los subproyectos buscando apoyar el proceso de apropiación por parte de los socios. Sin embargo, cada una de ellas fue diseñada en base a las especificidades de cada proyecto y no se encuentran sistematizadas en un marco institucional. Tampoco es posible verificar en qué medida estas estrategias fueron efectivas y qué obstáculos se encontraron. Entre ellos se destacan **i)** realización de proyectos piloto o demostrativos (Transferencia de conocimiento para la producción de Gemas Lapidadas, Joyas y Artesanía Mineral; Jóvenes Líderes para la Multiplicación de Buenas Prácticas Socioeducativas; Apoyo al Desarrollo de la Política Nacional de Salud Bucal de Mozambique: investigación en salud bucal); **ii)** capacitaciones dirigidas a “formar formadores” (Centro de Formación Profesional Brasil-Guinea-Bisáu FASE III; Implantación del Centro de Formación Profesional Brasil-Mozambique Fase II; Capacitación Jurídica de Formadores y Magistrados; Centro de Formación de las Fuerzas de Seguridad de Guinea-Bisáu); **iii)** mantenimiento de consultores locales por períodos más prolongados (Liderazgos Jóvenes para la Multiplicación de Buenas Prácticas Socioeducativas⁶⁵); **iv)** implantación de centros de referencia (Proyecto de Apoyo a la Implementación del Banco de Leche Humana y del Centro de Lactancia en Mozambique); **v)** revisión de las actividades planificadas para lograr una mayor apropiación y sostenibilidad, como en el caso del BLH en Angola.⁶⁶

64. Dos casos son ilustrativos: i) el modelo de producción de prótesis dentales transferido a Mozambique no se integró adecuadamente en la realidad del sistema de atención de salud bucal del país. Esto, generó costos imprevistos para el gobierno local y la necesidad de reorganizar la gestión de la atención de odontólogos y protésicos; ii) una prospección en la realidad de Guinea-Bisáu resultó en lo calificado como “una visión utópica” en el diseño del subproyecto BRA 13/008 - S224 (Liderazgos Jóvenes para la Multiplicación de Buenas Prácticas Socioeducativas), en el que se contaba con una participación activa del gobierno y del voluntariado comunitario. Fuentes: estudios de caso e informantes Brasil.

CTSS SOBRE EL TEMA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS: SOSTENIBILIDAD DE LOS RESULTADOS EN DIFERENTES CONTEXTOS

En la acción A146 entre Brasil y México, las distintas actividades previstas se realizaron de forma conjunta, cubriendo una amplia agenda con eficiencia y ahorro de recursos. Un mapeo de temas de interés para futuros proyectos de cooperación Brasil-México en recursos hídricos indica que los países están dispuestos a mantener activa esta iniciativa de cooperación.

En la actividad preparatoria del VIII FMA con los países de la CPLP (A125), además de que los recursos hayan sido consistentes con los resultados, se orientaron a la sostenibilidad, como el establecimiento de la Red de Directores de Agua de los países de la CPLP, que muy activo en la actualidad. Un ejemplo de este lastre de continuidad fue la Misión Institucional de la ANA a Cabo Verde, que ocupaba la Presidencia Pro tempore de la Red de Directores de Recursos Hídricos de la CPLP, en 2019, en el contexto del Simposio de Hidráulica y Recursos Hídricos de los Países de Lengua Portuguesa, cuyo tema fue "25 años construyendo la comunidad del Agua de la CPLP".

En el subproyecto con República Dominicana, la información sobre recursos, actividades y resultados se compartió de manera clara y transparente entre los actores directamente involucrados. El proyecto Cultivando Agua Buena recibió un aporte presupuestario del Ministerio de Minas y Energía de la República Dominicana para continuar su ejecución en el país. La sostenibilidad del subproyecto se expresa en el hecho de que se encuentra en su segunda fase de implementación, con replicación en otras cuencas del país.

67. Entrevistas Brasil

68. Se destaca la demora en la disponibilidad de las actas de las reuniones tripartitas, en la elaboración de los informes de progreso y la dificultad en la evaluación de la CTSS y sus resultados. Fuente: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório de auditoria exercício 2015. Projeto BRA 13/008

69. Entrevistas Brasil.

4. Hubo escasos avances en el seguimiento y evaluación, así como en la sistematización y comunicación de resultados, constituyendo ello un obstáculo importante para que los aprendizajes retroalimenten la práctica y mejoren los resultados

DIMENSIONES: Ámbitos individual, institucional/organizacional y normativo, Consolidación de la Cooperación brasileña

Entre los avances identificados en el ámbito del monitoreo y la evaluación, se destaca una mayor conciencia interna sobre la importancia de estos, lo que hizo que la asignación de recursos para la evaluación tuviera una mejor aceptación interna en ABC.⁶⁷ Además, bajo la muestra de estudios de caso realizados, el equipo tuvo acceso a informes de evaluación externa (1 caso) y formularios de evaluación de proyectos.

No obstante, diseñar y ejecutar estrategias para el monitoreo y evaluación de proyectos de CTSS es un desafío reiterado por los profesionales de ABC que respondieron a la encuesta, así como por los estudios de casos e informes de auditoría respectivos.⁶⁸ Si bien el Manual de Gestión de la CTSS brinda instrucciones y modelos para realizar el seguimiento y la evaluación, la única directriz adecuada por parte del equipo de ABC es en relación a la importancia de realizar procesos de monitoreo y evaluación con los socios. De hecho, los subproyectos de la muestra de este ejercicio muestran que los momentos de reflexión entre los actores brasileños y sus socios son promovidos, en alguna medida, al final de cada acción o subproyecto.

Por otro lado, la existencia, formato y/o acceso a las evaluaciones es de naturaleza heterogénea y las personas entrevistadas enfatizan que aún no hay claridad sobre qué criterios se deben observar durante una evaluación, ni sobre metodologías para la recopilación de datos o cómo hacer el registro de lo averiguado⁶⁹, resultando en poca homogeneidad de los aspectos monitoreados y evaluados en cada iniciativa.

MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LAS AGENCIAS LATINOAMERICANAS

El tema de la evaluación de la CSS es un desafío compartido. Entre las agencias analizadas, se destaca:

La metodología de “evaluación modular”, desarrollada por FO.AR, es completada de manera independiente por los actores involucrados a través de la combinación de variables cuantitativas y cualitativas, enfocada en procesos de aprendizaje para futuras iniciativas.

APC desarrolló un modelo de cuantificación para medir el valor agregado de la CTSS colombiana, incluyendo los costos directos e indirectos de sus proyectos y relacionándolos con cinco dimensiones de los resultados de los ODS, desarrollo de capacidades, sostenibilidad, visibilidad y enfoque diferencial (que incluye abordaje sensible a los más grupos vulnerables).

AGCID adopta la metodología del Ciclo de Gestión de Proyectos (PCM) y marco lógico, y actualmente está desarrollando un plan de evaluación.

La falta de sistemática y estandarización de los procesos de monitoreo, evaluación y registro de informaciones se considera un impedimento para sistematizar resultados transversales, o compartir aprendizajes sobre lecciones y buenas prácticas. De hecho, la evaluación generó muchos informes de lecciones aprendidas que se incorporaron a nuevos subproyectos⁷⁰, pero dicha retroalimentación estuvo limitada por dos factores: (i) las lecciones aprendidas circulan dentro de una coordinación y no existen espacios o flujos institucionales para que informen el trabajo de la institución en su conjunto; (ii) las lecciones aprendidas se registran en los informes de evaluación que se encuentran en SSP, pero actualmente funciona más como un repositorio de archivos que como un sistema de gestión de proyectos, lo que no permite una planificación y un seguimiento eficientes ni la extracción de análisis sobre resultados y lecciones.⁷¹ También se considera un obstáculo el hecho de que el SSP no esté integrado

70. Entrevistas Brasil y revisión documental realizada en el marco de los estudios de caso.

71. Entrevistas Brasil

72. El equipo de evaluación no pudo acceder directamente a los sistemas, pero se consultó a los usuarios de estos acerca de su funcionalidad, a través de la encuesta y durante las entrevistas con informantes en Brasil.

73. Fuentes: encuesta e informantes Brasil.

74. Fuentes: Informantes Brasil.

75. Entrevistas Brasil

76. Entrevistas Brasil

con el sistema de seguimiento financiero (SGPFin), ya que hace que los analistas tengan que recurrir a un conjunto de herramientas que no se comunican entre sí, lo que dificulta los trámites administrativos internos de ABC.⁷²

Un desafío relacionado con esto se refiere a la alimentación y usabilidad del sistema, que según los encuestados no es uniforme, ni cuenta con procesos establecidos para garantizar la calidad, manejo y uso de las informaciones recopiladas. Finalmente, también se plantearon desafíos relacionados con el acceso remoto, en vista del contexto de pandemia.⁷³ La heterogeneidad en relación con la alimentación del SSP, así como la dificultad en la extracción de informes, se consideran obstáculos para que ABC cuente con información de calidad que pueda contribuir a la gestión del conocimiento en la Agencia y capitalizar los acumulados por la institución.⁷⁴

Específicamente con relación a las evaluaciones, estas se han realizado predominantemente con el propósito de cierre de proyectos, y se destaca que no existe una estandarización en el uso de los resultados y lecciones aprendidas de los ejercicios de evaluación.⁷⁵ En estas evaluaciones, que se realizan con los socios, el analista responsable del proyecto cumple el rol de facilitador de las discusiones. Esto fue reportado como un obstáculo para una incorporación más efectiva de los aprendizajes de ABC en las evaluaciones, dado el desajuste entre los roles simultáneos de participante y facilitador.⁷⁶ En cuanto al uso de los resultados de la evaluación, la evaluación identificó, por ejemplo, que la Coordinación General de Cooperación Técnica - América Latina, Caribe y Europa del Este (CGAE) ha realizado ejercicios de evaluación con países socios cuyos resultados informan la elaboración de nuevos proyectos (ver box 8). Además, la CGPALOP se ha asegurado de que se realicen evaluaciones participativas al final de cada una de las iniciativas, promoviendo el aprendizaje con los principales interesados y alimentando la planificación de las siguientes fases de las iniciativas.

Internamente dentro de ABC se crearon dos grupos de trabajo informales (GT) sobre evaluación para avanzar en el tema y generar instrumentos. Sin embargo, tales iniciativas no lograron avanzar en propuestas y consensos que permitieran consolidar prácticas de

evaluación más sólidas en la Agencia.⁷⁷ Contribuyeron a tales limitaciones: (i) la participación en el GT se superpuso con las actividades rutinarias de los analistas interesados; (ii) las capacidades internas de ABC en la materia no se consideraron suficientes para avanzar en el diseño de procesos e instrumentos y (iii) la discusión se mantuvo en el nivel técnico, entre profesionales sin mandato para tomar decisiones vinculantes.⁷⁸ Como se destacó anteriormente, no se encontró evidencia de inversión financiera específica en esta temática.⁷⁹

Finalmente, se identifica la ausencia de análisis de costo-beneficio de las iniciativas de CTSS.⁸⁰ En vista del impacto de las gestiones administrativas y financieras en los cronogramas de los subproyectos, este tipo de análisis se identificó como una herramienta importante para generar aprendizajes y orientar acciones futuras.⁸¹ Se mencionó que el desarrollo de un sistema único de monitoreo y evaluación está en la pauta de la agencia para el futuro próximo, y que debe ser desarrollado en conjunto con instituciones del gobierno brasileño con reconocida experiencia en el tema.⁸²

77. Según información proporcionada por ABC: Los dos grupos fueron creados por determinación de la dirección de la Agencia, facilitada por la Coordinación de Planificación y Comunicación con analistas designados por las coordinaciones técnicas. Los trabajos de los grupos fueron coordinados/facilitados por la agencia. El primer grupo se creó con el mandato de proponer atribuciones para una posible unidad de evaluación futura en ABC. Durante las discusiones, el grupo optó por preparar una contrapropuesta, consistente en un plan de acción para la elaboración de una política de evaluación. Se elaboró el plan de acción, contemplando la asesoría externa especializada en evaluación y la conformación de un grupo consultivo con actores externos para apoyar a ABC en este proceso; sin embargo, el plan de acción no se implementó. El segundo grupo fue creado con el mandato de preparar una propuesta de política de evaluación y un método para operacionalizar la evaluación interna de los proyectos de CSS. El grupo solo elaboró la propuesta de política de evaluación y no hubo continuidad luego de llegar a este producto.

78. Entrevistas Brasil

79. Análisis SAP y SGPFIn

80. Entrevistas Brasil y países socios

81. Entrevistas Brasil y socios

82. Entrevistas Brasil

CUADRO 8

FORTALECIMIENTO DE LA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA EN LA CTSS EN AMÉRICA LATINA

Inicialmente, los ejercicios de evaluación realizados por el CGAE se limitaban al llenado de un formulario (diferente al del Manual de Gestión de la CTSS) por parte de las instituciones implementadoras de la iniciativa bajo análisis. Este formulario era utilizado en el ámbito de los Grupos de Trabajo bilaterales, realizados cada bienio, para informar la negociación y elaboración de nuevos proyectos. Posteriormente, se pasó a utilizar un formulario más robusto, en el que las instituciones implementadoras registraban, en el mismo instrumento, impresiones sobre productos, resultados, eventuales articulaciones con políticas públicas, además de desafíos y recomendaciones. Ocasionalmente, se realizan misiones in loco, con la participación de analistas de ABC, para apoyar el relleno del formulario de evaluación. Además, recientemente se realizaron reuniones exclusivas para discutir la evaluación, como fue el caso en 2021 con México.⁸³

Finalmente, con relación a la comunicación, el producto 1.5 trata de “Resultados de la Cooperación Técnica Brasileña recopilados, sistematizados y difundidos”. Dicho producto preveía la elaboración y difusión de un documento de resultados, por medio de un relevamiento de resultados cualitativos ya identificados por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA)⁸⁴, así como un relevamiento interno en ABC y la discusión en talleres con actores internos y externos. La evaluación no encontró evidencia sobre la realización de estas actividades.⁸⁵

83. Fuente: Informe Final de Resultados - SECAD, referente al proyecto BRA 13/008-S326 - Cooperación técnica para el desarrollo de competencias en protección social para fortalecer los sistemas de información de registros de programas sociales. También hubo reuniones de evaluación con otros países de la región, como Colombia, Uruguay, Paraguay y otros. Fuente: informante Brasil.

84. Vale la pena mencionar la publicación periódica de los informes COBRADI - Cooperación Brasileña para el Desarrollo Internacional (elaborados por IPEA con el apoyo de ABC y otras instituciones federales), lo que representó un avance en la sistematización conceptual y accesibilidad de los datos de cooperación internacional. ABC apoya este proceso desde un punto de vista conceptual e institucional. Sin embargo, los informes de COBRADI no tratan de los resultados de la CTSS, sino de los montos invertidos, a nivel federal, en acciones de cooperación internacional de Brasil a otros países y organismos internacionales, incluyendo diferentes modalidades de cooperación técnica.

Lo que se puede observar, aunque de manera heterogénea, es que existe sistematización y comunicación de resultados sobre iniciativas específicas.⁸⁶ Los avances en la comunicación de resultados de la Cooperación Técnica brasileña se dieron, de forma más puntual y limitada, con la publicación de los informes de actividades de los años 2015, 2016 y 2017.⁸⁷ De forma más amplia, con motivo del 30º aniversario de la agencia⁸⁸ y, en menor medida y de manera más dispersa, en las redes sociales de la agencia.⁸⁹ El nuevo sitio web de ABC se ve como una oportunidad para avanzar en la comunicación de los resultados de la agencia. Ello, dado que la migración a la plataforma gov.br le ha dado mayor autonomía para administrar los contenidos del sitio, antes bajo la responsabilidad del departamento de comunicación del MRE.⁹⁰ En este sentido, vale la pena

85. Entre las acciones del BRA 13/008 relacionadas con la cuestión de la mensuración, existe una iniciativa referente a estándares internacionales para medir la cooperación internacional. Según un informante de Brasil, ABC coordina la participación brasileña en la Fuerza Tarea de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que desarrolla la plataforma de mensuración. *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD), con la participación del IPEA y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). ABC también coordina la participación de Brasil en el Grupo de Trabajo del *Inter-agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators* (IAEG-SDG) de las Naciones Unidas que discute nuevos indicadores para medir la Meta 17.3 del ODS 17, que será un formato de medición adicional. (Fuente: BRA 13/008 -A234: Definición de nuevos indicadores de cuantificación de flujos de cooperación internacional (metodología TOSSD) en el ámbito de la Meta 17.3 del Objetivo de Desarrollo Sustentable 17 de las Naciones Unidas y su impacto en el sistema de Cooperación Técnica Internacional del Gobierno Brasileño).

86. AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Brasil e Argélia:** Uma década de cooperação para a produção de gemas e joias. Brasília: Núcleo de Comunicação da ABC, 2018. 42 p; SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL. **Educação profissional, a presença do Brasil no mundo:** Parceria SENAI-ABC. Brasília: SENAI, 2017.; GÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. ANA - A Água no Cenário da Cooperação Técnica Internacional. [S. l.: s. n.], 2017

87. Disponible en el sitio web de la Agencia <http://www.abc.gov.br/imprensa/publicacoes> (versión anterior, consultada por última vez el 29 de noviembre de 2021).

destacar las gestiones de la agencia con el MRE, así como el reconocimiento de este con relación a la importancia de la comunicación en la cooperación.⁹¹

Sin embargo, las entrevistas señalan categóricamente que las capacidades actuales de seguimiento, monitoreo y evaluación están por debajo de la demanda institucional de gestión del conocimiento interno de la Agencia. Ello contribuiría al aprendizaje institucional y a una mejora en el desempeño y eficacia de la CTSS, así como para una comunicación efectiva del trabajo realizado por ABC.⁹²

88. ALMINO, João; LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (org.). **30 anos da ABC: Visões da Cooperação Técnica Internacional Brasileira.** Brasília: FUNAG, 2017. p. 126-144.

89. A partir de 2018, la SGPFIn registra desembolsos relacionados con la implementación del plan estratégico de comunicación de la Agencia. Unos USD 150 000 en 2018 y 2019, lo que coincide -en parte- con la realización del evento PABA+40 (Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur), en el que ABC contó con un stand propio. (BRA 13/008 -A178 y A227: Implementar el Plan Estratégico de Comunicación de ABC.)

90. En este sentido, cabe señalar que previo al nuevo sitio web, las actualizaciones del sitio implicaban desembolsos por parte del MRE, ya que era una empresa externa la que realizaba las alteraciones.

91. Entrevista Brasil.

92. Entrevista Brasil.

5. El presupuesto bajo el BRA 13/008 es suficiente para lograr los resultados esperados. Su planificación, asignación y ejecución necesita y pueden evolucionar mucho

DIMENSIONES: Eficiencia y desempeño

Los recursos reservados para el BRA 13/008 incluyen el valor previsto para la implementación completa de los subproyectos y actividades firmadas y aprobadas para ejecución. Se comprometen suficientes recursos de la Unión para cubrir todo el período de ejecución acordado entre los países socios⁹³ y, anualmente, ABC transfiere al PNUD valor suficiente para ser utilizado de acuerdo con los cronogramas de los subproyectos y actividades. En ese sentido, es posible decir que hay suficientes recursos disponibles para viabilizar las iniciativas de CTSS: de hecho, la baja ejecución presupuestaria (56 %) identificada a lo largo de los años de implementación del BRA 13/008⁹⁴ está vinculada a factores distintos de la indisponibilidad presupuestaria.

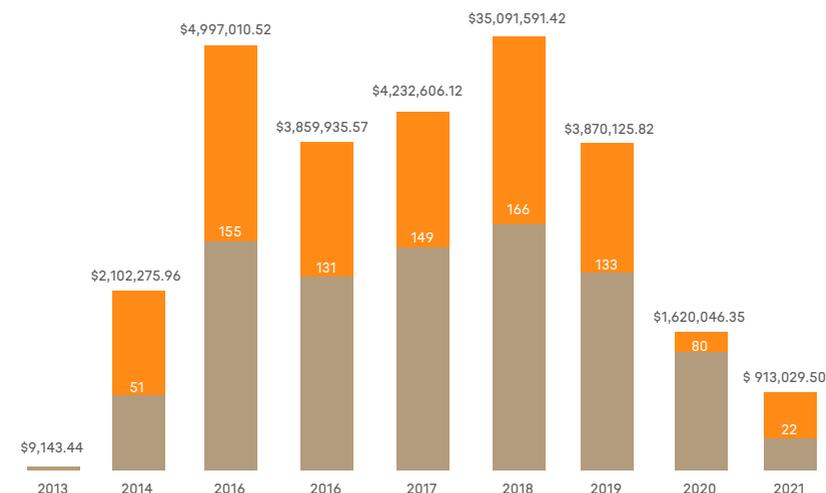
La figura 7 muestra la ejecución anual de los recursos bajo el BRA 13/008, así como el número de iniciativas en ejecución por año. A pesar de que los Informes de progreso de 2013 a 2016 atribuyeron la baja implementación de los proyectos a las restricciones presupuestarias de la administración pública y ABC, los recursos comprometidos para los subproyectos previstos fueron transferidos por la Unión al PNUD y estaban disponibles para su ejecución.⁹⁵

93. Informante Brasil.

94. Desde 2013, el nivel de ejecución presupuestaria del BRA 13/008 acumulado para el período de 2013 a 2019 fue del 40 % (Fuente: CGU. Informe de auditoría BRA 13/008 de 2019).

95. Como proxis analizamos datos del Sistema Integrado de Planificación y Presupuesto (SIOP). Los recursos propios de la ABC, autorizados por el Congreso Nacional y consagrados en la Ley de Presupuesto Anual (LOA), a través de la Acción 2533 - Cooperación Técnica Internacional, a pesar de mostrar una tendencia a la baja en el período, son incompatibles con el argumento de restricciones presupuestarias de ABC en los primeros años de implementación del BRA 13/008. Los informes de progreso del BRA13/008, de 2013 a 2016, atribuyen la baja ejecución financiera de la mayoría de los subproyectos a "restricciones presupuestarias que afectan a la administración pública brasileña". El informe de 2017, en cambio, afirma que, a pesar del contexto de transición en el Gobierno Federal, la implementación de los subproyectos en el período permitió un desempeño más favorable de la cooperación Sur-Sur, desde el punto de vista presupuestario, además de "una pequeña mejora" en la ejecución financiera de la mayoría de los subproyectos (Informes de Progreso BRA 13/008, 2013 a 2017). El informe de 2019, por su parte, reporta un aumento en la atención de nuevas demandas en 2018 y 2019 y la normalización de la agenda de cooperación bilateral y trilateral, sin atribuir este aumento a un entorno presupuestario menos restrictivo. A diferencia de los informes anteriores, el informe de 2019 destaca la transición de gobierno y los cambios institucionales de 2019 como un factor que impacta "las instituciones socias nacionales y su preparación para promover la cooperación técnica internacional". (Informe de Progreso BRA 13/008, 2019, p. 10).

FIGURA 7 Ejecución financiera y número de iniciativas por año⁹⁶



La evidencia levantada en esta evaluación también confirma la constatación de que los recursos del BRA 13/008 son suficientes para las iniciativas de CTSS y apuntan a otros factores que impactan la eficiencia de las iniciativas:⁹⁷

CAMBIOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES EN BRASIL Y EN LOS PAÍSES SOCIOS: tales eventos impactan en el interés y disponibilidad de las instituciones para participar en acciones de cooperación internacional. Cambios en el Gobierno Federal y/o en la orientación de la política exterior en Brasil y un escenario interno de restricciones presupuestarias impactan sobre la disposición de las instituciones implementadoras de invertir recursos -técnicos y/o financieros- en las acciones de CTSS. Por otra parte, los cambios de gobierno y/o puntos focales en los países socios también inciden en la ejecución de las acciones, pues implican la necesidad de renegociar acuerdos, compromisos, contrapartidas y responsabilidades.

VARIACIÓN DE LA TASA DE CAMBIO: dado que los recursos para la CTSS son reservados por la Unión en moneda nacional y transferidos al PNUD en dólares estadounidenses, para luego ser utilizados en los

96. Fuente: SGPFIn. Según aclara ABC, el número de Subproyectos y Actividades Aisladas se repite durante los años en que están activas.

97. Entrevistas Brasil, entrevistas países socios y revisión de documental.

proyectos. De este modo, la variación del tipo de cambio impacta significativamente la disponibilidad de recursos para la CTSS, convirtiéndose en un factor de complicación para la planificación de acciones frente a los recursos disponibles.

DIFICULTADES PERSISTENTES EN RELACIÓN CON LOS PROCESOS DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES: relacionado con la elaboración de términos de referencia que deben combinar especificidades técnicas, bases de compras y licitaciones, transporte y entrega de equipos y disponibilidad de proveedores, de forma coordinada con el cronograma de actividades y considerando las especificidades de los contextos nacionales y los temas de cooperación. Además, los flujos administrativos son compartidos entre las áreas técnicas y administrativas de ABC, así como entre ABC y el PNUD, lo que agrega mayor complejidad a la gestión. No se identificó la existencia de manuales u orientaciones estandarizadas para mitigar los desafíos técnicos y de coordinación.

CENTRALIZACIÓN DEL PROCESO DECISORIO: para la autorización de gastos se destacó como un factor de demora que impacta el curso de las iniciativas.⁹⁸ Los recursos ya están comprometidos para ser utilizados en la CTSS, vía transferencia al PNUD, pero aún requieren aprobaciones internas del Directorio para ser gastados de manera efectiva. Los cambios en la Gestión de la Agencia, que ocurren cada tres o cuatro años en promedio, también contribuyen indirectamente a los niveles de ejecución presupuestaria del BRA 13/008, dado que se requiere tiempo para comprender los procesos de gestión y funcionamiento de la CTSS.⁹⁹

La ejecución presupuestaria es relativamente equilibrada entre las diferentes regiones donde opera la CTSS brasileña, a pesar de que la distribución de los presupuestos y el número de iniciativas son diferentes entre África y las Américas. Mientras el continente africano se destaca por el volumen del presupuesto (62 % del total del BRA 13/008), las Américas se destacan por el número de iniciativas (65 %). Esta constatación refuerza el análisis de que los obstáculos para una mayor eficiencia de las iniciativas de la CTSS son institucionales, ya que no revelan particularidades entre contextos geográficos.

98. Entrevistas Brasil y entrevistas países socios.

99. Entrevistas Brasil y entrevistas países socios.

100. Fuente: SGPFIn - extracción del 8 de agosto de 2021 proporcionada por ABC. Se realizaron agrupaciones de las clasificaciones de ABC para que la comprensión del alcance geográfico de las iniciativas fuera más apegada a las regiones geográficas.

La clasificación ABC contenía como entradas separadas:

1. 'América Central y el Caribe' + 'América Latina' + 'América Latina y el Caribe': reunidos aquí bajo 'América Latina, Central y el Caribe'

2. 'Asia' + 'Oceanía': reunidos aquí bajo 'Asia - Oceanía'

3. 'América del Sur' + 'Mercosur' + 'Zopacas': reunidos aquí bajo América del Sur

4. 'CPLP' + 'PALOP': se reunieron aquí bajo 'África'

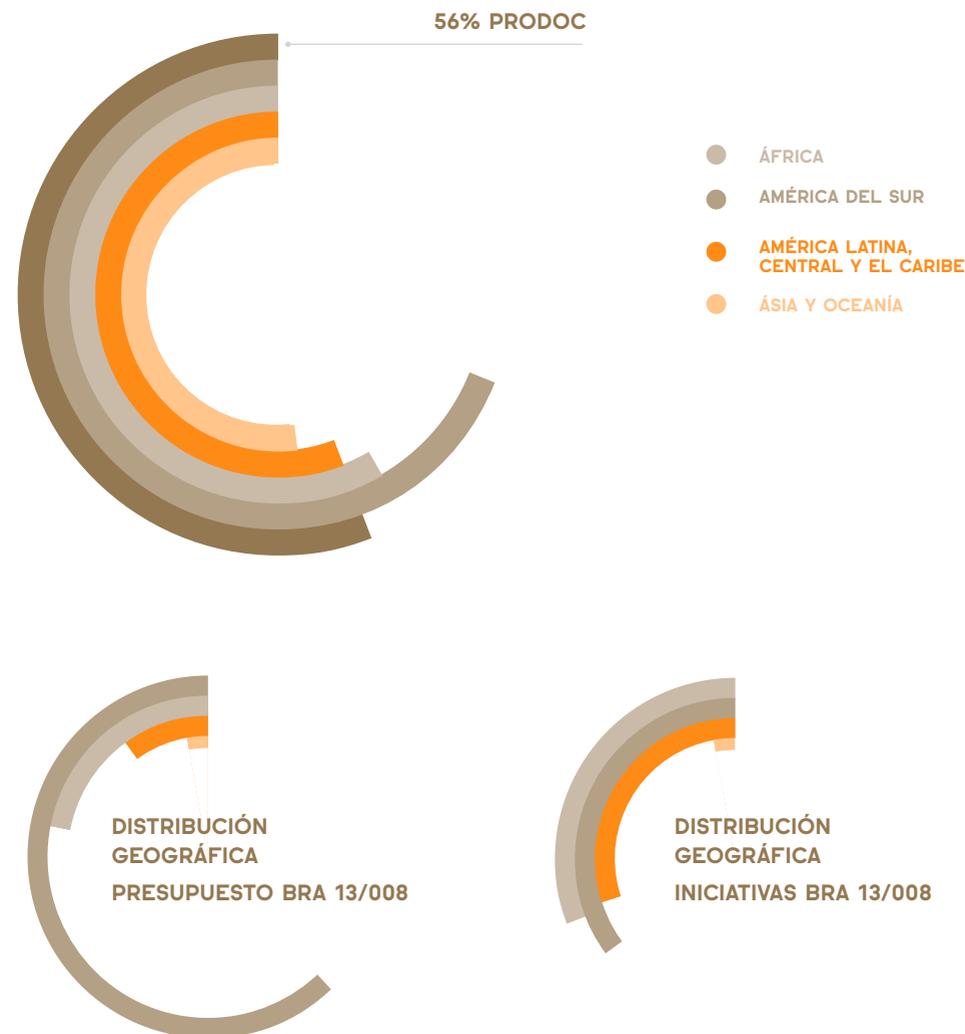
5. 'Eurasia': clasificada aquí como CTPD, por su naturaleza (exposición ABC 30 años en la South-South Expo)

6. Varias entradas como cooperación trilateral o cooperación trilateral con organizaciones que contenían una indicación específica de país en la columna de país: en estos casos, reagrupamos según el continente del país indicado.

FIGURA 8 Distribución presupuestaria y ejecución financiera por región del BRA 13/008¹⁰⁰

EJECUCIÓN FINANCIERA (AGO/2021)

Presupuesto total USD 47,414,367.42



6. La ausencia de una planificación estratégica de la cartera de proyectos impacta la capacidad de la CTSS brasileña para lograr mejores y más eficientes resultados

DIMENSIONES: Ámbitos institucional/organizacional y normativo, Consolidación de la Cooperación brasileña

El establecimiento de los Planes de Trabajo Anuales (PTA) en 2015, en diálogo con otras unidades de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores (SERE), representa un avance importante, ya que contribuyen al seguimiento macro de los subproyectos y una mayor previsibilidad en el uso del presupuesto.¹⁰¹ Además, hay mayor sensibilización, dentro de ABC, del impacto limitado de proyectos específicos y aislados, así como de la necesidad de optimizar el alcance de resultados, evitar la asignación pulverizada de recursos y evaluar mejor la contribución de la cooperación brasileña a los resultados del desarrollo del país.¹⁰²

Sin embargo, los PTA se configuran como una planificación presupuestaria, realizada por las diferentes coordinaciones de forma separada, y no promueve la identificación de sinergias entre modalidades y coordinaciones, ni tampoco discusiones de carácter estratégico, sobre objetivos de desarrollo con países socios, beneficios mutuos para agencias brasileñas o intereses de la política exterior de Brasil.¹⁰³

A pesar del consenso de que la CTSS es fundamental para lograr los objetivos de política exterior de Brasil, la relación entre los resultados técnicos de la CTSS y las prioridades brasileñas se evidenció poco durante la recolección de datos.¹⁰⁴ Por ejemplo, en la cooperación con Surinam en el área de agricultura y control de plagas, se mencionaron ganancias a nivel individual de los técnicos brasileños involucrados en el sentido de “conocer otras formas de hacerlo”. Sin embargo, no hay evidencia de que esos saberes hayan sido incorporados a la institución de manera sistemática, además de reconocer la asimetría en el flujo del conocimiento técnico.¹⁰⁵ En términos de política exterior, se mencionaron beneficios para el interés nacional

101. Entrevistas Brasil

102. Entrevistas Brasil. ABC le solicitó a IPEA no solo elaborar una metodología de evaluación de proyectos interna de la agencia, sino utilizar uno de los proyectos con Mozambique (Apoyo al Desarrollo Urbano) para adaptar metodologías de evaluación de políticas públicas para la evaluación de CTSS.

103. Entrevistas Brasil

104. Entrevistas Brasil

105. Fuente: Brasil entrevistas y revisión documental.

106. Entrevista Brasil

107. SGPFin - 8 de agosto de 2021.

108. Fuente: Entrevistas Brasil.

109. Fuente: Entrevistas Brasil.

110. Fuente: Ata da VII reunião do Grupo de Trabalho Brasil-México, 2018.

111. Manual de Gestión de la Cooperación Técnica Sur-Sur; entrevistas Brasil

relacionadas con aspectos fronterizos del control fitosanitario, pero no se encuentran mapeados ni documentados.

Por otro lado, la evaluación identificó una serie de iniciativas que buscan dar un carácter más estratégico a las acciones de la CTSS con los socios. Un ejemplo paradigmático de coordinación estratégica fue el realizado por los coordinadores de ABC en relación con la cartera de CTSS con Mozambique, que se considera dispersa¹⁰⁶, a pesar de representar el mayor presupuesto en ejecución dentro del BRA 13/008.¹⁰⁷ La iniciativa de coordinación con los socios mozambiqueños buscó una mayor alineación entre los subproyectos de diferentes coordinaciones, para evitar duplicaciones y superposiciones.

Además, la planificación estratégica es una posibilidad de involucrar a las agencias implementadoras en un diálogo que brinde mayor tangibilidad sobre cómo la CTSS se alinea con sus prioridades institucionales y cuáles son los beneficios mutuos esperados.¹⁰⁸ El propio informe COBRADI, realizado por el IPEA, ha exigido a los gestores este análisis institucional interno sobre los resultados que se están generando y sobre cuáles son los beneficios que trae la cooperación al gobierno brasileño.¹⁰⁹ En este sentido, cabe mencionar los Grupos de Trabajo (GT) de cooperación técnica impulsados en la cooperación bilateral con países de América Latina. En el caso específico del GT Brasil-México, es posible observar que contribuye con el aprovechamiento de lecciones aprendidas en proyectos pasados para la negociación de nuevas iniciativas. Asociado a la práctica de ejercicios de evaluación realizados por las instituciones implementadoras de los dos países, el GT bilateral, realizado cada dos años, contribuye a la planificación estratégica de la agenda de cooperación bilateral, explicitando los resultados esperados para ambos socios e involucra, inclusive, las áreas políticas de los dos ministerios de relaciones exteriores.¹¹⁰ No es posible, sin embargo, verificar evidencias de cómo esta práctica fortaleció la concepción de programas de cooperación, con iniciativas convergentes para fortalecer un “sector, subsector o área temática”.¹¹¹

La cartera del BRA 13/08 también presenta ejemplos de acciones propuestas por Brasil para potencializar los resultados de las iniciativas de CTSS. La propuesta - por parte la ANA - de un proceso preparatorio para el Foro Mundial del Agua, tuvo el objetivo

de consolidar agendas regionales de recursos hídricos en América Latina, América Central y Caribe y los países africanos de lengua portuguesa. Dichas agendas complementan los esfuerzos apoyados por la CTSS en materia de recursos hídricos, ya que promueven el alineamiento entre las instancias responsables, así como una mayor institucionalidad para los intercambios Sur-Sur. En el caso de la CPLP, se consolidó una red de Directores de Recursos Hídricos que trabajan dentro del bloque, con potencial para apoyar acciones colectivas regionales. Internamente en ABC, la Acción A128 materializa los objetivos estratégicos y resultados esperados de la CGTP y proporciona indicadores para la medición anual de los avances.¹¹²

Dichos ejemplos demuestran ganancias potenciales al combinar iniciativas bajo demanda con propuestas estratégicas destinadas a aumentar el rendimiento, el impacto y la sostenibilidad. Sin embargo, no hay evidencia de que tales esfuerzos se hayan consolidado a nivel institucional, en forma de lecciones aprendidas.

7. La falta de procesos e iniciativas orientadas a la gestión de personas en ABC trae desafíos en términos de resultados y riesgos institucionales

DIMENSIONES: Ámbitos individual, institucional/organizacional y normativo, Consolidación de la Cooperación brasileña

La principal iniciativa identificada en relación con el fortalecimiento de equipos fue la formación de 2017 con Enap. A pesar de haber sido destacada positivamente por los profesionales de ABC, la capacitación se realizó hace cinco años y no contó con profesionales de reciente incorporación a la Agencia. También vale la pena señalar la discontinuidad en el proceso de asociación con Enap y GIZ, iniciado en 2012, que movilizó socios y generó productos (curso piloto, informe de aplicación con recomendaciones para la continuidad) que no fueron incorporados en la capacitación de 2017, enfocada en el contenido del Manual de Gestión de la CTSS.¹¹³

112. Según el Informe de la CGTP de 2017: “La Actividad de Apoyo a la Coordinación (BRA 13/008-A128) se justificó por la necesidad de fortalecer las capacidades internas y dotar a la CGTP de instrumentos ágiles para actuar en los diversos aspectos de coordinación y gestión de programas de cooperación técnica internacional que resultarían del nuevo abordaje en las asociaciones de Brasil con los países desarrollados. Frente a la definición de nuevas actividades y resultados esperados para la CGTP, la Actividad de Apoyo BRA 13/008-A128 permitió realizar las tareas previstas en el PTA 2017 para la coordinación, además de corroborar un control general de la ejecución de todos los programas a cargo del área”.

113. Fuente: ENAP, 2010. Programa de capacitação em cooperação técnica internacional (Projeto de cooperação técnica triangular Brasil e Alemanha). 2010.

114. Fuentes: encuesta e informantes Brasil.

La evaluación también identificó otras actividades y espacios de formación, como intercambios con otras agencias de cooperación internacional, actividades de capacitación ofrecidas por bancos y agencias de desarrollo o universidades extranjeras, además de espacios de formación internos de la propia ABC, en formato de pequeños talleres y encuentros centrados en la experiencia y conocimiento del propio equipo. En relación con esta última modalidad, dichos espacios son valorados como buenas oportunidades para intercambiar lecciones aprendidas en la práctica¹¹⁴, pero se limitan a cada equipo o coordinación y no se ajustan a una práctica sistematizada en la Agencia. Cabe mencionar que no fue posible triangular evidencia documental sobre estas actividades, ni determinar su dimensión o enfoque.

CUADRO 9

CAPACITACIÓN DE PROFESIONALES DE LA COOPERACIÓN EN AGENCIAS LATINOAMERICANAS

Entre las agencias analizadas, se destacan los siguientes instrumentos para promover el desarrollo de capacidades de sus cuadros profesionales:

APC cuenta con un Plan de Capacitación Institucional, que orienta la gestión del conocimiento de sus empleados (tanto de carrera como temporarios). Allí se determinan los temas abordados en los Proyectos de Aprendizaje en Equipo, como valor público, gestión del conocimiento y gobernanza para la paz (Rulfo, 2018).

FO.AR otorga becas para los empleados de la cooperación argentina, como el “Programa Regular de Becas Académicas”, el “Programa de Alianzas Estratégicas para la Educación y Entrenamiento” y el “Programa de Becas de Desarrollo Profesional”.

AMEXCID cuenta con el apoyo del PNUD y la cooperación con Alemania para fortalecer sus capacidades y herramientas de gestión; sistematizado en publicaciones como “Herramientas para una estrategia de desarrollo de capacidades internas en AMEXCID”, “Estudio de mejores prácticas en desarrollo de personal en el sector público mexicano y mapeo de proveedores externos de capacitación para AMEXCID” y “Cápsulas didácticas de AMEXCID sobre sus procesos internos” (AMEXCID; GIZ, 2020).

La capacitación de 2017 fue bien evaluada por los participantes, quienes la destacaron como una de las pocas oportunidades de integración entre analistas y coordinadores, así como de interacción entre diferentes coordinaciones. Como resultado, se mapearon dos dimensiones para futuros esfuerzos de mejora: necesidad de educación continua¹¹⁵ y mejoría de la dinámica organizacional con miras a fortalecer las relaciones y los flujos internos de trabajo en ABC. Ambas dimensiones fueron reiteradas durante esta evaluación¹¹⁶: el proceso de recolección de datos reveló que, además de la ausencia de un programa de capacitación permanente, ABC no cuenta con procesos orientados a la gestión de personas.

Una serie de retos se consideran obstáculos para una mayor motivación de la plantilla de profesionales y la eficacia de la institución. Entre ellos: (i) relaciones verticales y poca autonomía; (ii) falta de incentivos a las iniciativas innovadoras propuestas por los profesionales de la Agencia; (iii) ausencia de mecanismos y criterios de evaluación del desempeño y reconocimiento de los profesionales; y (iv) protocolos de seguridad limitados para misiones en países inestables y en situaciones de desastre, así como para misiones prolongadas.¹¹⁷

En relación con la verticalización y baja autonomía, se observa que el alto grado de centralización de decisiones -incluyendo la aprobación de recursos para subproyectos- tiene un impacto directo en la eficiencia de los proyectos, dado que la toma de decisiones no siempre es suficientemente rápida para acompañar la necesidad de un portafolio tan amplio como el de la CTSS brasileña. Además, un reflejo de esta jerarquía es la distancia entre los niveles político y técnico. Los estudios de caso apuntan a una falta de claridad sobre la relación entre los resultados técnicos y las directrices estratégicas de la Política Exterior Brasileña, así como una percepción de que los resultados a nivel técnico no siempre son apropiados y valorados a nivel político. Finalmente, se expresaron sentimientos de desmotivación relacionados con las contradicciones entre los principios de la CTSS, como la horizontalidad, y su gestión dentro de la ABC, jerárquica y vertical.¹¹⁸

Las acciones ya mencionadas, como el grupo de trabajo de evaluación y la iniciativa de diálogo entre las coordinaciones sobre los proyectos en Mozambique, son ilustrativas de la falta de incentivos para las iniciativas propuestas por los profesionales de la agencia. Ello, en virtud de que, en ambos casos, no hubo apropiación institucional para garantizar su continuidad.

115. Por ejemplo, habilidades de facilitación, M&E, uso de herramientas provistas por el Manual.

116. Encuesta y entrevistas Brasil.

117. En los casos en que se asigna a un profesional para permanecer en un país acompañando un subproyecto por períodos prolongados, no hay evidencia de que existan protocolos claros sobre, por ejemplo, el regreso periódico a Brasil.

118. Entrevistas Brasil

119. Fuente: Nota técnica Survey ABC 13-008. Disponible en Anexo 5.

120. Fuente: Entrevistas Brasil.

121. Fuente: FALA. BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. 2017. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/Principal.aspx>. Acesso em: 5 out. 2021

Entre los elementos que contribuyen a la inseguridad de los profesionales dedicados a la CTSS se encuentra el tema de la evaluación del desempeño del personal. Esta, se limita a las prácticas y criterios de evaluación de los consultores del PNUD, que no se articulan con la gestión directa de los profesionales en el ámbito de la Agencia. Los criterios para evaluar el desempeño terminan siendo subjetivos y dependen de la percepción individual de cada coordinador. La falta de claridad sobre los criterios de desempeño también se refleja en la discrecionalidad en la asignación de responsabilidades internas al equipo: la recolección de datos reveló, en muchos casos, una sobrecarga de trabajo entre los analistas.

Asociado a la falta de claridad en los criterios de desempeño, también se reportó como factor de inseguridad la naturaleza de los contratos de consultoría individuales, temporales y sin vínculo institucional con la Agencia. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que una parte importante del personal dedicado a la CTSS ha tenido sus contratos renovados consecutivamente: la mayoría de los encuestados (56 %) ha trabajado en la agencia por más de 10 años.¹¹⁹

Protocolos de seguridad insuficientes o poco claros para misiones en países inestables y en situaciones de desastre y la falta de políticas claras relacionadas con el bienestar de los profesionales en misiones prolongadas. Ello es lo que fue identificado como factores que contribuyen a la inseguridad del personal dedicado a CTSS, y que pueden repercutir no solo en el desempeño de los profesionales, sino en su propia disposición de contribuir a la CTSS.

Frente a estos elementos, se destaca que la insuficiencia de mecanismos que garanticen la seguridad y promuevan incentivos a los profesionales es considerado un factor limitador para el fortalecimiento y desempeño de la Agencia.¹²⁰ Cabe destacar un factor de riesgo institucional, dado que no existen mecanismos que puedan servir de ombudsman interno a la Agencia. Ello serviría para que los profesionales reporten cualquier tipo de ocurrencia a un nivel superior responsable de tomar las medidas oportunas y adecuadas, sin riesgo de represalias. ABC responde, indirectamente, a las manifestaciones enviadas al MRE a través de la plataforma integrada del ombudsman y acceso a la información del Contraloría General de la Unión (CGU) (Sistema FalaBR). Sin embargo, el formulario de presentación de denuncias sólo prevé hechos ocurridos en el territorio nacional.¹²¹

DIVERSIDAD EN LA COMPOSICIÓN DE LA PLANTILLA DE PROFESIONALES DE ABC

La evaluación buscó verificar si las personas involucradas en la CTSS brasileña reflejan la diversidad racial y de género del país, entendiendo que tal diversidad no solo se alinearía con las acciones afirmativas adoptadas por el MRE (Programa de Acción Afirmativa y Ley n.º 12.990/2014), sino también en el sentido de incorporar diversidad de perspectivas en las acciones de la propia CTSS.

Según la encuesta, respondida por cerca del 50 % de todos los profesionales de ABC, los de sexo masculino y femenino están en igual proporción. De las 9 coordinaciones generales, cuatro son coordinadas por mujeres. Sin embargo, el cargo de Director General lo ocupan tradicionalmente hombres. En cuanto a la raza, se observa que la mayoría de los encuestados se declararon blancos, mientras que el 20 % se declararon mestizos y el 3 % negros. El 7 % restante no respondió a esta pregunta. No fue posible identificar la distribución de posiciones entre blancas(os), mestizas(os) y negras(os).

LOS ENCUESTADOS SE DECLARARON EN SU MAYORÍA

BLANCOS(AS)

El porcentaje de profesionales que se declararon mestizos o negros es bajo en la muestra.

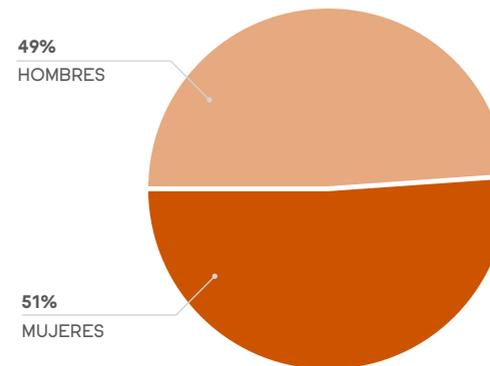
70%
BLANCO(A)

23%
MESTIZO(A)

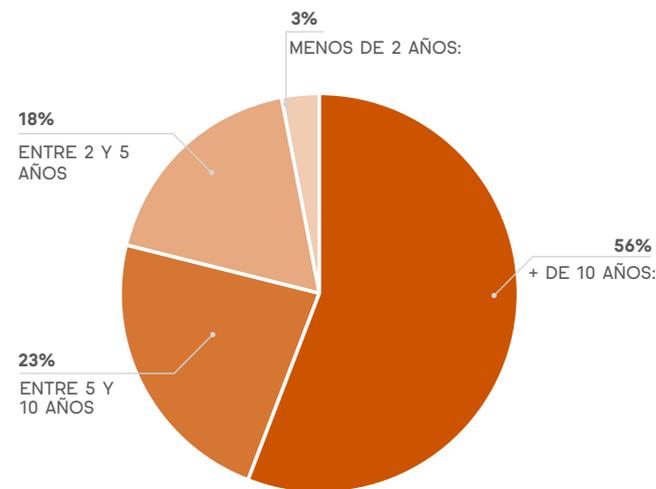
3%
NEGRO(A)

LA PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES FUE EQUILIBRADA

Coincidiendo con el universo de profesionales de ABC, de los cuales 54 % son mujeres y 46 % hombres.



LA MAYORÍA DE LOS ENCUESTADOS TIENE UNA LARGA TRAYECTORIA EN ABC



8. Las distintas coordinaciones de ABC actúan de forma aislada, dificultando las iniciativas de armonización y gestión por resultados en el ámbito institucional de la Agencia, con impactos sobre los resultados de la CTSS con sus socios

DIMENSIONES: Eficiencia y rendimiento, Ámbitos Institucionales/Organizativos, Consolidación de la Cooperación Brasileña

A pesar de que el PRODOC prevé como producto estudios que subsidiasen la reestructuración organizacional de ABC, la reforma del organigrama de la agencia, registrada en 2019, fue reactiva al Decreto de enero de ese año, que reorganizó la distribución de cargos en comisión en el MRE.¹²² Ello, no tuvo un impacto práctico en la forma de actuación y organización de la Agencia¹²³, especialmente en lo que respecta a los silos de las coordinaciones.¹²⁴

El hecho de que cada coordinación tenga prácticas diferentes en la gestión de la CTSS responde, por un lado, a las especificidades de las diferentes modalidades de cooperación posibles (bilateral, trilateral, en bloque, humanitaria). Y, por otro lado, le confiere a la Agencia una actuación marcada por la poca interacción entre las coordinaciones. La existencia de "varias ABC" - siendo cada una de estas "ABC" asociada muy a menudo con la persona que ocupa el cargo de coordinador o coordinadora - fue así referida repetidamente a lo largo de la recopilación de información, como una característica persistente de la Agencia.

Informantes en Brasil afirman que no existe un estándar institucionalizado para garantizar el flujo de información consolidada de la CTSS en la Agencia. El flujo de información interno de ABC se da de manera dispersa, entre cada uno de los Coordinadores y la Dirección. Ello no favorece el intercambio de lecciones aprendidas y la gestión del conocimiento institucional, ni la identificación de sinergias entre iniciativas sobre los mismos temas o países, además de contribuir a una actuación aislada de las coordinaciones.

122. Fuente: Presidência da República, Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos. DECRETO Nº 9.683, DE 9 DE JANEIRO DE 2019.

123. Actualmente compuesto por; CGTP – Coordinación General de Cooperación Técnica y Alianzas con Países Desarrollados; CGAO – Dirección General y Coordinación Presupuestaria; CGCPLP – Coordinación General de Cooperación Técnica con la CPLP; CGPALOP – Coordinación General de Cooperación Técnica - PALOP y Timor Oriental; CGAA - Coordinación General de Cooperación Técnica - África, Asia y Oceanía; CGTRI - Coordinación General de Cooperación Técnica Trilateral con Organismos Internacionales; CGAE - Coordinación General de Cooperación Técnica - América Latina, el Caribe y Europa del Este; CGMULT - Coordinación General de Cooperación Técnica Multilateral y CGCH - Coordinación General de Cooperación Humanitaria; CGPCOM - Coordinación General de Planificación y Comunicación. nto e Comunicação.

124. Fuente: Entrevistas Brasil.

125. Fuente: Entrevistas Brasil.

126. MRE. Secretaria de Controle Interno. Relatório de auditoria do Projeto BRA/13/008 (UCI 240032 Ciset/MRE, exercício 2016).

127. Fuente: Informantes Brasil.

128. Fuente: ABC. Relatório de atividades 2015, p. 341.

129. Conforme ya consta en el Informe de actividades de 2017 (ABC, 2017). Las dos siglas (CGPC y CGPCOM) aparecen en el sitio web como se puede ver en el siguiente enlace <https://www.gov.br/abc/pt-br/composicao/coordenacao-geral-de-planejamento-e-comunicacao-cgpc> (consultado por última vez el 29 de noviembre de 2021).

130. Fuente: Entrevistas Brasil.

Existen responsabilidades divididas entre las distintas áreas de ABC, tanto técnicas como administrativas, que han impactado en la eficiencia y eficacia de las iniciativas de la CTSS.¹²⁵ A nivel administrativo, informes de auditoría del BRA 13/008¹²⁶ ya destacaban la necesidad de una mayor coordinación entre las áreas técnicas responsables de los subproyectos y el área de administración y presupuesto (antiguo NAF – Núcleo de Administración Financiera, actual CGAO – Coordinación General de Administración y Presupuesto).

Las iniciativas de articulación y diálogo técnico interno en torno a un país o tema dependen, en gran medida, del esfuerzo y disposición individual de los analistas y coordinadores. Los ejemplos ya mencionados en este informe son la iniciativa para coordinación de proyectos en Mozambique y la formación de Grupos de Trabajo (GT) para abordar temas transversales (género, evaluación). Todos estos ejemplos fueron reportados como promisorios, pero limitados. Esto, en virtud de que sobrecargan a los profesionales de la Agencia y carecen de un apoyo más claro de la Dirección para presentar resultados que puedan institucionalizarse.¹²⁷

El informe de actividades 2015-2016 menciona la elaboración de una "Propuesta de Plan de Trabajo del nuevo Núcleo de Planificación, Marcos Conceptuales y Métodos de Trabajo"¹²⁸, que pasaría a ser la Coordinación General de Planificación y Comunicación (CGPC o CGPCOM).¹²⁹ La CGPC fue creada con el fin de coordinar las acciones de planificación estratégica, planes de acción, planes de trabajo e informes anuales de ABC, además de dar a conocer las actividades desarrolladas por la Agencia. La CGPC también es formalmente responsable de la gestión del conocimiento y la mejora de las competencias. Sin embargo, no hay evidencia de avances que puedan atribuirse a la actuación de la CGPC en estas áreas.

La falta de procesos institucionalizados de diálogo y comunicación entre las coordinaciones se considera un elemento limitante del desarrollo institucional de la Agencia.¹³⁰ El hecho de que tales prácticas estén asociadas al perfil de coordinación específica también pone en riesgo la memoria institucional de ABC. Ello, dado que la información y el conocimiento están predominantemente centralizados en los individuos, y no registrados sistemáticamente a través de sistemas e instrumentos.



CONCLUSIONES



BASADO EN LAS
CONSTATAIONES
3, 4 Y 5

La CTSS brasileña ha logrado resultados relevantes en términos de desarrollo de capacidades en los países socios, pero aún presenta desafíos relacionados con la eficiencia, el desempeño y la sostenibilidad de las iniciativas

La CTSS promovida por el BRA 13/008 ha contribuido para el fortalecimiento de capacidades en los países socios. Se identificaron resultados en el ámbito de las capacidades individuales de los profesionales de las instituciones de los países con los que Brasil coopera, así como en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y sectoriales, a través de la mejora de las políticas públicas.

No obstante, también se identificaron aspectos de gestión de los subproyectos del BRA 13/008 que impiden una mayor eficiencia y desempeño de la cartera. Si bien la sostenibilidad, la calidad de los resultados, el cumplimiento de las metas estipuladas y la eficiencia en el uso de los recursos están condicionados a los contextos político-institucionales, se observaron iniciativas con bajo desempeño incluso frente a contextos favorables, en Brasil o en los países socios. Entre los principales desafíos de gestión se encuentran: (i) obstáculos recurrentes en la planificación e implementación de los procesos de adquisición y transferencia de equipos, así como en los procesos de construcción de infraestructuras; (ii) información local limitada para respaldar los análisis de riesgo y factibilidad, como el análisis de temas y contextos sensibles, regiones de riesgo, grupos más vulnerables, socios institucionales potenciales o incluso apoyo con la identificación de proveedores de equipos y servicios locales; (iii) la centralización del proceso de toma de decisiones para la autorización de gastos ya previstos.

En relación con la sostenibilidad de las iniciativas de la CTSS, se identificaron limitaciones en los procesos de transición de resultados a gobiernos e instituciones socias, así como la salida eficiente de los cooperantes. Se identificaron diferentes estrategias de sostenibilidad puestas en práctica dentro de los subproyectos, pero aún no hay evidencia de su efectividad, ni están sistematizadas para informar las políticas institucionales.



BASADO EN LAS
CONSTATAIONES
2, 4, 6 Y 8

El diseño de los subproyectos ha mostrado mejoras, pero todavía poseen lagunas técnicas y no están guiados por una planificación estratégica que brinde claridad sobre la contribución brasileña a las agendas de desarrollo internacional, los objetivos de política exterior y los intereses de las instituciones cooperantes

El Manual de Gestión de la Cooperación Técnica Sur-Sur y la capacitación realizada con Enap en 2017 contribuyeron a fortalecer las capacidades de los profesionales de ABC para diseñar iniciativas de CTSS, así como para movilizar a las agencias implementadoras en Brasil. Se identificaron avances significativos en relación con diagnósticos de la situación problema; estructura lógica de las iniciativas; y definición de roles y responsabilidades de las partes involucradas en la cooperación. Sin embargo, existen lagunas, en cuanto a la realización de análisis de factibilidad de iniciativas y actividades de mitigación de riesgos, seguimiento de la implementación y actividades de monitoreo y evaluación. Combinadas, estas lagunas en el diseño de los subproyectos han impactado el desempeño durante su implementación.

El diseño de los subproyectos no ha establecido sistemáticamente su vínculo con las agendas internacionales de desarrollo, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU y la Agenda 2030. La ausencia de abordajes específicos sensibles a las perspectivas de género, raza y etnia en las iniciativas de CTSS es una brecha importante en este punto. Ello teniendo en vista que una parte considerable de la CTSS brasileña se realiza en asociación con países cuya población es mayoritariamente indígena y negra, y está marcada las desigualdades de género; así como por no contemplarse el principio de no dejar a nadie atrás (LNOB - *leave no one behind*), orientador de los objetivos establecidos en la Agenda 2030.

A pesar de la mejora en el diseño de los subproyectos individuales, aún existe la necesidad de una mayor claridad sobre los resultados estratégicos buscados por la cartera de subproyectos bajo el BRA 13/008 en términos de contribución a los objetivos de desarrollo de los países socios, resultados para la política exterior brasileña o para los beneficios mutuos esperados por las instituciones implementadoras de Brasil. Si bien el establecimiento de planes de trabajo anuales ha contribuido al seguimiento macro de los subproyectos en curso y a una mayor previsibilidad en el uso del presupuesto, no cumplen la función de articular iniciativas en torno a objetivos estratégicos. Se observa poca complementariedad entre los subproyectos realizados en el mismo país o región: los subproyectos varían en temática, subregiones, interlocutores en el país e instituciones implementadoras brasileñas, lo que resulta en una cartera dispersa, que dificulta el seguimiento y la medición de los resultados e impactos de la CTSS brasileña. Finalmente, vale la pena señalar que fueron identificadas iniciativas -en el marco de la cartera del BRA 13/008 - que intentaron promover una mayor orientación estratégica de la CTSS, pero fueron puntuales y no se incorporaron institucionalmente como una buena práctica.



BASADO EN LAS
CONSTATAIONES
2, 4, 7 Y 8

Capacidades, instrumentos y procesos para la gestión por resultados aún necesitan ser reforzados

A pesar de los avances identificados en las etapas de prospección, negociación y elaboración de las iniciativas, se identifican vacíos en las capacidades de seguimiento a la implementación y de monitoreo y evaluación. De hecho, los proyectos que contaron con mayor apoyo de contratados o consultores locales para su seguimiento in loco, o con agencias implementadoras con experiencia en CTSS, obtuvieron mejores resultados. Ello, en virtud de que hubo un seguimiento más cercano a la iniciativa, lo que permitió corregir el rumbo y adoptar otras medidas oportunas.

Existen diversos factores identificados que limitan la capacidad de gestión por resultados. Entre ellos, la fragilidad de los actuales sistemas de seguimiento físico y financiero de ABC y la ausencia de instrumentos y procesos que permitan retroalimentar la práctica con el conocimiento generado. Asimismo, cabe mencionar la baja inversión en procesos de formación, incluso ante la demanda de educación continua identificada en los resultados del diagnóstico de formación 2017.

Los sistemas existentes de la Agencia, por su parte, no consiguen dar apoyo al seguimiento, monitoreo y evaluación de la CTSS. Y no ha habido avances para mejorarlos, lo que perjudica la gestión por resultados. Tampoco satisfacen las necesidades de ABC en cuanto a aprovechamiento de aprendizajes y conocimientos derivados de la práctica, sistematización o comunicación de resultados.

En este sentido, se destaca que la variedad y el volumen de iniciativas de CTSS coordinadas por ABC en el ámbito del BRA 13/008 han proporcionado aprendizajes importantes que no han sido sistematizados a nivel institucional. El Manual de Gestión de la Cooperación Técnica Sur-Sur contempla el registro de las lecciones aprendidas. Sin embargo, no brinda mayores detalles sobre cómo estas deben retroalimentarse en la práctica, sobre cuáles son las oportunidades y los espacios institucionales apropiados para compartirlas. Actualmente, no existen mecanismos que capturen este conocimiento oriundo de la práctica como un subsidio para el desarrollo o mejora de instrumentos o procesos de CTSS. El aprendizaje se da de manera informal y en el ámbito de cada subproyecto o Coordinación, y no se extrapola para brindar reflexión y apropiación por parte de la Agencia. Los flujos de información desarticulados entre las coordinaciones y la fragilidad de los procesos de monitoreo y evaluación de la CTSS, así como de los sistemas existentes, dificultan el uso de lecciones aprendidas para retroalimentar la práctica y promover un mejor desempeño y efectividad de la CTSS brasileña. La insuficiencia en los procesos de monitoreo y evaluación, así como de gestión del conocimiento se configuran como obstáculos para la sistematización y hacer públicos los resultados de la CTSS.



BASADO EN LAS
CONSTATAIONES
1, 4, 5, 7 Y 8

La implementación del BRA 13/008 no ha invertido suficientes esfuerzos para lograr el resultado de fortalecimiento institucional, lo que ha impactado fuertemente la eficiencia, efectividad y orientación estratégica de su cartera

El diseño del BRA 13/008 identifica los principales desafíos institucionales de la CTSS, reserva recursos y delinea estrategias para enfrentarlos en el ámbito de su implementación. Sin embargo, al vincular los cambios institucionales a la aprobación del marco legal, ABC no exploró alternativas a los desafíos diagnosticados ya que este no fue aprobado. Si bien el marco legal es un producto fuera de la gobernabilidad de ABC, ya que depende de otros actores y contextos políticos e institucionales específicos, los demás productos previstos bajo el R1 tampoco han avanzado significativamente.

Con excepción del Manual de Gestión de Cooperación Técnica Sur-Sur (2013) y la formación con Enap (2017), no se identificaron avances en los demás productos que están bajo la gobernabilidad de ABC: reestructuración organizacional; planificación estratégica; manuales de procedimientos técnicos, administrativos y financieros; y sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación. Considerando que el BRA 13/008 lleva ocho años en implementación, los avances identificados representan un bajo desempeño, en vista de los recursos técnicos y financieros existentes frente a las lagunas previamente identificadas.

Dichos productos siguen siendo relevantes y su ausencia ha impactado la eficiencia, efectividad y orientación estratégica de la cartera del BRA 13/008. Se identifica la necesidad de una mayor inversión en formaciones para mitigar las lagunas previamente identificadas, con atención a la preparación de los profesionales de incorporación

reciente. La reestructuración organizacional realizada no respondió a la necesidad de establecer instancias que promovieran una mayor interlocución entre coordinaciones, flujos y procesos de gestión más eficientes, así como una gestión de personas más cuidadosa y horizontal. Las iniciativas aún enfrentan importantes desafíos administrativos y no se han identificado manuales u orientaciones estandarizadas para mitigarlos. En particular, al vincular la creación de una carrera de cooperación técnica al marco legal, ABC no logró explorar y brindar alternativas de gestión al cuerpo técnico actual de la agencia, tales como procesos de reconocimiento, valoración y motivación, o perspectivas de desarrollo y progresión profesional. Finalmente, los esfuerzos para el alcance de los productos consistieron en inversión del cuerpo técnico y directivo de la Agencia, sin recursos financieros vinculados. Si, por un lado, esta elección estratégica demostró ser relevante, al valorar el conocimiento interno sobre las prácticas y necesidades de la CTSS, por otro lado, resultó en avances limitados. El tema de la evaluación es un ejemplo, pues dependió de iniciativas específicas de los profesionales de la Agencia, superpuestas a sus funciones habituales, y no resultó en instrumentos incorporados institucionalmente. Además, no es posible responder en qué medida se sistematizaron las lecciones aprendidas durante estos procesos internos. Ello serviría para que pudieran activarse con el fin de aprovechar las ventanas de oportunidades político-institucionales de manera oportuna y eficiente.



RECOMENDAÇÕES

Como directriz transversal a todas las recomendaciones, sugerimos que estas se implementen mediante procesos participativos, horizontales, basados en el conocimiento adquirido por el equipo de ABC. Para acelerar la implementación de las recomendaciones, se sugiere evaluar la posibilidad de contratar apoyo externo para las recomendaciones 3, 4, 5 y 6. Esto, con la orientación explícita de que deben contribuir con experiencia y conocimiento específico y actuar como facilitadores de procesos, promoviendo la apropiación por parte de los participantes.

R1

Revisar sustantivamente el PRODOC para extender su vigencia y revisar los productos esperados del resultado de fortalecimiento institucional

RESPUESTA A

TODAS

IMPLICACIÓN PRESUPUESTARIA

↓ BAJA

PLAZO

2022

PRIORIDAD

↑ ALTA

ACTORES RESPONSABLES

DIRECCIÓN ABC, CGPC Y CGAO en diálogo con áreas técnicas de ABC y con el PNUD

Proceder a una revisión sustantiva del PRODOC 13/008 para extender su vigencia y poder implementar las recomendaciones de medio plazo y lograr los resultados previstos. Se recomienda revisar el resultado de fortalecimiento institucional (R1) para incorporar nuevas estrategias para mitigar los desafíos institucionales identificados por esta evaluación, así como actualizar la estrategia planificada para los productos anteriormente previstos. La revisión puede incluir las recomendaciones que se enumeran a continuación, tales como productos, con sus respectivos detalles físicos y financieros.

Se recomienda aclarar la Teoría del Cambio del Proyecto, prestando atención a la comprensión de su objetivo “Una ABC fortalecida y estructurada para ejercer la coordinación de la cooperación técnica brasileña adecuada a la nueva configuración de asociaciones locales e internacionales”. La Teoría del Cambio elaborada para esta evaluación puede tomarse como punto de partida para esta revisión, con atención a las estrategias y resultados esperados a corto, mediano y largo plazos.

R2

Elaborar un reglamento interno para ABC

RESPUESTA A

C2 , **C4** y **C5**

IMPLICACIÓN PRESUPUESTARIA

↓ BAJA

PLAZO

2023

PRIORIDAD

↑ ALTA

ACTORES RESPONSABLES

DIRECCIÓN ABC Y CGPC en diálogo con áreas técnicas de ABC y con Itamaraty

Para paliar parcialmente la ausencia de un marco legal, en lo que respecta a la estructura organizacional, la gestión de personas y la planificación estratégica, se recomienda desarrollar un reglamento interno que promueva una mayor claridad, eficiencia y flujos y procesos de gestión y decisión dentro de ABC, en las actividades de su competencia: planificar, coordinar, negociar, aprobar, ejecutar, monitorear y evaluar programas, proyectos y actividades de cooperación humanitaria y técnica.¹³¹

Se recomienda que el reglamento interno de ABC incluya:

- revisión de los espacios y procesos de gobernanza, como instancias de coordinación técnica y ejecutiva con responsabilidades y composición claras, para promover un mayor diálogo entre las coordinaciones, así como los impactos que tienen los cambios de rumbo en la gestión de la CTSS;
- definiciones sobre procesos de planificación estratégica, con claridad de objetivos, frecuencia y actores involucrados; para promover una mayor orientación estratégica de la cartera de proyectos de ABC;
- previsión de los GT en el reglamento interno, con definiciones sobre sus objetivos, funcionamiento, productos esperados, composición y vigencia;
- criterios de evaluación de desempeño, para asegurar uniformidad y claridad en la evaluación de los profesionales de la Agencia.

131. Fuente: Presidência da República, Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos. DECRETO Nº 9.683, DE 9 DE JANEIRO DE 2019.

R3

Diseñar e implementar un plan de formación permanente para avanzar en los temas críticos identificados

RESPUESTA A

C2 , **C4** y **C5**

IMPLICACIÓN PRESUPUESTARIA

- MEDIA

PLAZO

2023

PRIORIDAD

↑ ALTA

ACTORES RESPONSABLES

CGPC en diálogo con demás coordinaciones

Elaborar un plan de formación que incluya actividades: (i) sobre aspectos seleccionados del Manual de Gestión de la CTSS, (ii) sobre aspectos de gestión interna de ABC, (iii) oportunidades ad hoc (prácticas, intercambios, posibilidades de cursos externos) con criterios de participación y plan de incorporación de conocimientos a ABC; (iv) en temas específicos (M&E, diálogo intercultural, Gestión por Resultados y Gestión adaptativa, Género); (iv) espacios de educación permanente entre los profesionales de la Agencia.

El plan debe detallar objetivos de las formaciones, público destinatario, productos y plan de acción con metas y previsión presupuestaria. En el caso de que incluya espacios de educación permanente, estos pueden realizarse a través de GT específicos sobre temas importantes para el desarrollo de la cooperación técnica. En este caso, ABC deberá poner a disposición de sus profesionales tiempo para avanzar en los espacios de autoformación, de forma que no se superponga con las demás responsabilidades del cuerpo técnico.

Se recomienda retomar el intento de proporcionar formación para las agencias implementadoras, explorando alternativas como módulos online y materiales didácticos que permitan llegar a más personas y mitigar el desafío de la rotatividad de interlocutores con dichas agencias.

R4

Diseñar e implementar una estrategia de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje

RESPUESTA A

C2, **C3**, **C4** y **C5**

IMPLICACIÓN PRESUPUESTARIA

↑ ALTA

PLAZO

2023

PRIORIDAD

↑ ALTA

ACTORES RESPONSABLES

CGPC en diálogo con demás coordinaciones

Se recomienda diseñar e implementar una estrategia de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje con objetivos, productos, actividades, responsables y metas concretas, incluyendo inversión en la reformulación de sistemas de gestión (SPP y SGPFIn), así como definición de los procesos, flujos e instrumentos necesarios.

El componente de Monitoreo y Evaluación debe profundizar en el detalle de las lagunas identificadas en el Manual de Gestión de la Cooperación Técnica Sur-Sur, con base en las necesidades actuales de la agencia, brindando criterios mínimos comunes a las diferentes modalidades, así como posibilidades que respondan a las especificidades de las coordinaciones y propias modalidades. Además, deben ser debidamente considerados abordajes sensibles al género, la raza y la etnia, que dialoguen con el enfoque de desarrollo de capacidades de la cooperación técnica brasileña y los contextos de sus principales socios.

El componente de aprendizaje debe permitir que ABC haga el mejor uso de los conocimientos provenientes de su práctica para lograr sus objetivos. Asimismo, debe considerar cómo se genera, asimila, registra, valida, difunde y aplica dicho conocimiento (retroalimentación).

El fortalecimiento del componente de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje también contribuye a la comunicación de resultados y lecciones aprendidas, para la comunidad de socios para el desarrollo y para el público en general.

R5

Elaborar orientaciones que garanticen una mayor sostenibilidad de las iniciativas y claridad en las estrategias de salida de la CTSS brasileña

RESPUESTA A

C1 y **C2**

IMPLICACIÓN PRESUPUESTARIA

↓ BAJA

PLAZO

2024

PRIORIDAD

↑ ALTA

ACTORES RESPONSABLES

DIRECCIÓN ABC Y CGPC en diálogo con áreas técnicas de ABC y con Itamaraty

Impulsar un proceso de sistematización y reflexión sobre desafíos, buenas prácticas y lecciones aprendidas en relación con la sostenibilidad de las iniciativas de CTSS y consolidar el conocimiento generado en criterios que incluyan aspectos técnicos, administrativos y diplomáticos a considerar durante (i) la negociación de proyectos; (ii) la elaboración de PRODOCS; (iii) las revisiones o cierre de proyectos. En ese sentido, también es importante definir flujos de información entre las embajadas, ABC y áreas de Itamaraty (MRE) que posibiliten la salida de la cooperación técnica brasileña de acuerdo con los criterios establecidos.

R6

Construir estrategias para mejorar la eficiencia de los subproyectos

RESPUESTA A

C3 y C4

IMPLICACIÓN PRESUPUESTARIA

- MEDIA

PLAZO

2022

PRIORIDAD

↑ ALTA

ACTORES RESPONSABLES

DIRECCIÓN ABC, CGPC Y CGAO en diálogo con áreas técnicas de ABC y con el PNUD

Se recomienda mapear y analizar la calidad de los flujos, plazos y responsabilidades de los procesos administrativos más comunes o que presentan obstáculos de manera consistente. Dicho mapeo también debe considerar los desafíos encontrados con los socios, las agencias implementadoras, las embajadas y el PNUD local.

Con base en este mapeo, promover reuniones entre el PNUD y las áreas técnicas y administrativas de ABC para priorizar mejoras y cambios urgentes (mayores cuellos de botella que impiden una mayor efectividad) y acordar soluciones de mejora conjunta, incluyendo la importancia de descentralizar ciertos procesos decisivos. Además, se recomienda registrar los procesos en manuales administrativos y financieros que orienten detalladamente el ciclo de los subproyectos y sean efectivamente apropiados por todos los profesionales involucrados.

R7

Revisar y actualizar el Manual de Gestión de la Cooperación Técnica Sur-Sur

RESPUESTA A

C2, C3, C4 y C5

IMPLICACIÓN PRESUPUESTARIA

↓ BAJA

PLAZO

2025

PRIORIDAD

- MEDIA

ACTORES RESPONSABLES

CGPC en diálogo con demás coordinaciones

Con base en los avances en las recomendaciones 4 (Seguimiento, Evaluación y Aprendizaje, 5 (sostenibilidad de las iniciativas) y 6 (mejora de la eficiencia), revisar y actualizar el Manual de Gestión de la Cooperación Técnica Sur-Sur para incluir las nuevas orientaciones.

Este informe utiliza la tipografía Sul Sans y Sul Dupla,
creada por Rui Abreu para R-Typography

