



PROGRAMA FEDERAL VVSG

EVALUACIÓN DE MITAD DE PERÍODO - INFORME FINAL

Corina Dhaene

ACE Europa

13 de mayo de 2021

Contenido

| | |
|---|----|
| 1. Introducción | 3 |
| 1.1. Antecedentes | 3 |
| 1.2. Objeto y finalidad de la evaluación | 3 |
| 1.3. Enfoque e implementación..... | 4 |
| 2. Algunos hallazgos de la evaluación intermedia (entre pares)..... | 7 |
| 2.1. Visión general de los hallazgos de las evaluaciones individuales por pares | 7 |
| 2.2. Análisis cruzado del hermanamiento de ciudades por ACE Europa | 11 |
| 3. Experiencia con la evaluación por pares | 17 |
| 4. Conclusión y recomendaciones | 19 |
| 5. Anexos..... | 23 |
| 5.1. Visión general de las evaluaciones por pares..... | 23 |
| 5.2. Resúmenes de las evaluaciones por pares | 23 |

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes

El presente informe se refiere a la supervisión externa de una evaluación intermedia (realizada por evaluadores pares y enmarcada por los evaluadores externos) del actual programa plurianual de la VVSG “Cooperación Internacional Municipal”, que comenzó en 2017 y estará vigente hasta finales de 2021.

Este programa cuenta con el apoyo del gobierno federal belga a través de la Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Ayuda Humanitaria (DGD).

El objetivo del programa es contribuir a la buena gobernanza local mediante el fortalecimiento de la fuerza administrativa en el sur y la coherencia de las políticas locales en Flandes. Este objetivo consta de dos partes. Por un lado, el programa busca aumentar el poder administrativo de los gobiernos locales y sus asociaciones de ciudades y municipios en el sur a través de un proceso de desarrollo de capacidades en torno a temas políticos específicos. Por otro lado, el programa quiere contribuir a la realización de los objetivos de desarrollo sustentable (ODS) en Bélgica al convertirlos, a nivel municipal, en una política local coherente de desarrollo sustentable.

1.2. Objeto y finalidad de la evaluación

En la revisión intermedia se incluyen las siguientes asociaciones¹:

¹ Términos de referencia de esta asignación.

| País | Actores involucrados | Resultado |
|-----------|--|---|
| Benín | Hermanamiento de ciudades Zoersel - Bohican (Benín) | Se refuerzan las capacidades municipales para apoyar la economía local impulsada por el mercado. |
| Benín | Programa entre VVSG y ANCB (Benín) | Fortalecimiento de las capacidades de la ANCB para respaldar mejor a los municipios en la promoción de la buena gobernanza local. |
| Ecuador | Hermanamiento de ciudades entre Bierbeek - Oña; Evergem - Guaranda | Los principios de la buena gobernanza local en cuanto a la gestión integral de los recursos hídricos se han puesto en práctica. |
| Marruecos | Hermanamiento de ciudades entre Amberes - Ouled Daoud Zehkanine | El municipio de Ouled Daoud Zekhanine, en colaboración con las asociaciones de la diáspora y en coordinación con las cooperativas y la sociedad civil, refuerza el fomento y el apoyo de las actividades generadoras de ingresos (AGI) en el sector de la economía social y solidaria (agricultura, ganadería, artesanía y ecoturismo). |

El propósito de la evaluación intermedia es aprender (sobre la evaluación por pares, las técnicas de evaluación y sobre los casos). A través de las evaluaciones por pares guiadas externamente, la VVSG y las partes implicadas quieren obtener una visión sobre el desarrollo de la primera mitad del programa y recopilar información para su curso posterior. La evaluación intermedia también tiene el objetivo añadido de identificar una serie de elementos de los que aprender para el próximo programa plurianual.

1.3. Enfoque e implementación

La supervisión de las evaluaciones por pares se dividió en varios pasos

Paso 1: reunión inicial.

Paso 2: revisión de los documentos pertinentes relacionados con la evaluación por pares de Benín (en la que ACE Europe no participó como evaluador externo).

Paso 3: reunión con los evaluadores por pares que llevaron a cabo la evaluación de Benín.

Paso 4: elaboración del manual metodológico.

Paso 5: taller de formación para evaluadores por pares.

Paso 6: instalación de apoyo durante la realización de las evaluaciones por pares.

Paso 7: revisión de los informes de evaluación por pares.

Paso 8: taller de "sensemaking" (contextualización).

Paso 9: redactar conjunta del informe final en colaboración con la VVSG a partir de un primer borrador de la VVSG.

Paso 10: participación en la reunión de restitución en Bruselas.

Paso 11: finalización del informe final.

En la implementación hubo varios ajustes al plan paso a paso descrito anteriormente. Las principales razones de los cambios fueron: la pandemia de la COVID-19 y la falta de tiempo de las partes involucradas.

Debido a la falta de tiempo, no se llevaron a cabo los pasos 3 y 10 y no hubo taller de formación para los evaluadores por pares. Tampoco fue posible para la VVSG proporcionar un primer borrador del informe y la contribución se limitó a proporcionar resúmenes de los informes de evaluación por pares. El análisis cruzado es únicamente competencia de ACE Europe. ACE Europe recibió una solicitud adicional para apoyar un proceso de autoevaluación de todos los municipios hermanados con asesoramiento (sobre preguntas y planteamiento). VVSG consideró que esto era importante de cara a la formulación del nuevo programa. Los resultados de esta encuesta constituyen el objeto de otro informe, pero la restitución se preparó en colaboración con Voices That Count.

Basándose en las lecciones aprendidas de la evaluación de Benín, concretamente en la dificultad de los municipios hermanados para plantear buenas preguntas de evaluación, se reorientó la formación y ACE Europe organizó un taller para que todos los municipios hermanados de Flandes identificaran las preguntas de evaluación a través de la autoevaluación basada en la recolección de resultados. Posteriormente, en consulta con los socios del hermanamiento, la VVSG decidió estudiar la interpretación del concepto de buena gobernanza local (con vistas al nuevo programa): el énfasis en el hermanamiento de ciudades se desplaza a veces con demasiada facilidad al seguimiento operativo y la cuestión es cómo mantener en la agenda el amplio debate sobre la contribución de las acciones a la buena gobernanza local y seguir trabajando en ello.

El punto de partida fue la definición de fortalecimiento del poder administrativo utilizada por la VVSG (ver recuadro a continuación).

Fortalecimiento del poder administrativo (buena gobernanza local) = una visión/proceso a largo plazo para aumentar las capacidades de las autoridades locales flamencas y sus municipios asociados, para que puedan trabajar de forma más democrática, transparente y participativa.

¿Cómo? En el marco de un acuerdo de hermanamiento y a través de los programas de hermanamiento, ambos municipios asociados trabajan en el fortalecimiento de su poder administrativo colaborando de forma recíproca y orientada al proceso. Ambos socios comparten conocimientos y prácticas, experimentan y se atreven a cometer errores para aprender de ellos, desarrollar capacidades y experiencia, y se supervisarán y (auto-) evaluarán conjuntamente.

¿Quién? El poder administrativo viene determinado por la interacción entre los tres pilares del triángulo de la buena gobernanza local, es decir, los funcionarios, los políticos y la sociedad civil de ambos municipios asociados. Por lo tanto, las contribuciones al fortalecimiento del poder administrativo deben tener en cuenta este aspecto. Cada actor tiene un papel claro en el proceso de fortalecimiento del poder administrativo y se tiene en cuenta en cada hermanamiento. En ambos municipios se presta atención a un fortalecimiento integral y transversal de las políticas. Para lograr un refuerzo óptimo del poder administrativo, es necesario que los diferentes actores del hermanamiento reciban un cargo (político) para trabajar en el fortalecimiento del poder administrativo.

¿Resultado? Fortalecer el poder administrativo conducirá finalmente al desarrollo local y a un mejor servicio del gobierno hacia los ciudadanos. Esto daría lugar a un mayor reconocimiento del gobierno local por parte de la población.

Las siguientes preguntas de evaluación fueron desarrolladas para la evaluación por pares en Ecuador.

| Pregunta | Tema | Pregunta de evaluación (EV) |
|--------------------|--|---|
| Pregunta principal | Fortalecimiento del poder administrativo | ¿Cuál es la interpretación del concepto “refuerzo del poder administrativo”, es compartido y cómo contribuye el hermanamiento a reforzar el poder administrativo? |
| Subpregunta | Gestión del hermanamiento de ciudades | ¿Contribuye la gestión actual del hermanamiento a reforzar el poder administrativo? |

ACE Europe apoyó la formulación de las preguntas de evaluación y el planteamiento de la recopilación y el análisis de datos. En un manual se explicaron algunos principios de evaluación y se dieron pautas para organizar una evaluación y recolección de datos.

La COVID-19 frustró la ejecución de las evaluaciones por pares en Marruecos y en Ecuador. Tras consultar con la VVSG y el coordinador de hermanamiento de ciudades, en junio de 2020 se decidió cancelar la evaluación en Marruecos (se llevará a cabo en el transcurso de 2021 con un evaluador local). Las otras evaluaciones se organizaron digitalmente. Inicialmente se modificó el manual, pero finalmente la evaluación por pares se organizó a partir de un número limitado de entrevistas (ver descripción general en el anexo 2).

Tanto la evaluación como el informe se toparon con una serie de límites:

- Las evoluciones explicadas anteriormente hicieron difícil analizar los informes de Benín de la misma manera que los de Ecuador.
- Las entrevistas en línea permitieron el intercambio y la reflexión, pero debido a que muchos encuestados no pudieron ser interrogados (incluidos los beneficiarios finales), no fue posible captar toda la complejidad y diversidad de las percepciones.
- El enfoque de la evaluación tal como se detalla en el manual y el propósito del análisis solo se podían llevar a cabo de manera limitada. Por un lado, por la falta de tiempo y, por otro lado, por el hecho de que los evaluadores no podían trabajar *in situ*. La experiencia con la evaluación en línea fue completamente nueva.

2. ALGUNOS HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA (ENTRE PARES)

En este apartado, proporcionamos un resumen de los hallazgos de las evaluaciones por pares, seguido de un análisis horizontal basado en los informes disponibles.

2.1. Visión general de los hallazgos de las evaluaciones individuales por pares

Se adjunta a este informe un resumen de cada evaluación realizada. A continuación, ACE Europe resume las conclusiones y recomendaciones de cada informe.

| Hermanamiento | Resultado | Cambios/conclusiones | Recomendaciones |
|-----------------|---|--|--|
| VVSG-ANCB | <p>Guía para el seguimiento de las cuestiones de género</p> <p>Instalación de “puntos focales de género” en 12 municipios piloto de Benín</p> | <p>12 municipios piloto</p> <p>Mayor atención a las cuestiones de género en la planificación de las políticas municipales + realización de actividades relacionadas con el género (lo que lleva a un mayor equilibrio de los grupos desfavorecidos en la participación política)</p> <p>ANCB</p> <p>Revitalización de la red RÉFEC (del francés: red de mujeres asesoras de Benín)</p> <p>Funcionamiento de la Comisión de Género, Asuntos Sociales y Participación Ciudadana</p> <p>Puntos de atención: conocimiento de las cuestiones de género (norte y sur) y mejor uso del intercambio entre pares, integración del género en la estrategia de la ANCB, responsabilización del tema por parte de todos los cargos electos de los municipios, capitalización y puesta en común de las buenas prácticas (por asociación)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la asociación • Reforzar los efectos: establecer colaboraciones con otras asociaciones hermanas, explorar posibles sinergias para permitir un programa/presupuesto mayor, incluir los puntos de atención |
| Zoersel-Bohicon | <p>Infraestructura del mercado local: hangar, tiendas, bloque sanitario</p> | <p>Mejora de la higiene en el mercado gracias a la infraestructura, pero también gracias a la Brigada de Higiene (y sus actividades de sensibilización)</p> <p>Mejora de la posición social de los miembros de la brigada (imagen)</p> <p>(leve) aumento en los ingresos de las personas que recaudan las contribuciones financieras (recaudadores)</p> <p>Puntos de atención: explotación de la infraestructura del mercado (garantizar la igualdad de acceso, ver diferentes tarifas para el uso de baños para hombres y mujeres), mejorar la visibilidad de los recolectores y fortalecer su responsabilidad de sensibilización</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar una estrategia de sustentabilidad financiera para el pago de la brigada (que será apoyada por un defensor a nivel nacional en colaboración con otros municipios y la ANCB y aumentando la visibilidad del proyecto para atraer a otros socios) • Gestión: formalizar un poco más el control, dejar que los políticos (norte-sur) se comuniquen más entre ellos • Reforzar los efectos: modificar las tarifas por el uso de bloque sanitario, recompensar a las mujeres y hombres del mercado por mantener una buena higiene (ej. con una pegatina, que al |

| | | | |
|-------------------------------|--|--|--|
| | | | <p>mismo tiempo tiene un efecto sensibilizador), estandarización de la retribución de los recolectores y refuerzo de su función de sensibilización, garantizando un equipamiento adecuado para el personal</p> |
| <p>Evergem - Guaranda</p> | <p>Sin enfoque específico en la evaluación: se centraba en el fortalecimiento del poder administrativo</p> | <p>El hermanamiento puede fortalecer el compromiso político con un futuro sustentable (en norte y sur)</p> <p>Fuertes mecanismos de participación en Guaranda (basados en lengua, cultura e identidad), pero menos presentes en Guaranda</p> <p>Personal técnico bien capacitado en Guaranda</p> <p>Contribución de la gestión del hermanamiento al fortalecimiento del gobierno: presencia de compromiso e igualdad, sentido de la responsabilidad</p> <p>Puntos de atención: gestión de los cambios políticos (mantenimiento de la continuidad), refuerzo de la estrategia de fortalecimiento en Guaranda (la participación va más allá de los números en la participación), procedimientos burocráticos en Guaranda, voluntad de aprender unos de otros (menos presente en N), comunicación entre políticos y funcionarios más difícil en Guaranda</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la asociación/hermanamiento de ciudades: elegir filosofías/agendas internacionales de cambio para orientar y apoyar el hermanamiento de ciudades, aprender de diferentes enfoques en norte y sur, combinar la atención para temas abstractos como el fortalecimiento del poder administrativo con temas que atraigan a los ciudadanos, considerar un Comité de Hermanamiento de Ciudades en Guaranda con un mandato de coordinación y comunicación y trazando líneas estratégicas • Fortalecer la gestión: procedimiento de selección de proyectos, establecimiento de un sistema de seguimiento adecuado, sistema proactivo para hacer frente a los cambios de gobierno y plantear la cuestión de la estructura de los hermanamientos y las funciones de los distintos agentes (funcionarios, políticos y sociedad civil), seguir trabajando en la digitalización • Aumentar los efectos en Guaranda: estrategia de empoderamiento, prestar atención a los procesos internos en Guaranda • Aumentar los efectos en Evergem: atención a la diversidad, por ejemplo, a través del rejuvenecimiento y feminización del comité de hermanamiento, trabajar en la apertura al aprendizaje |

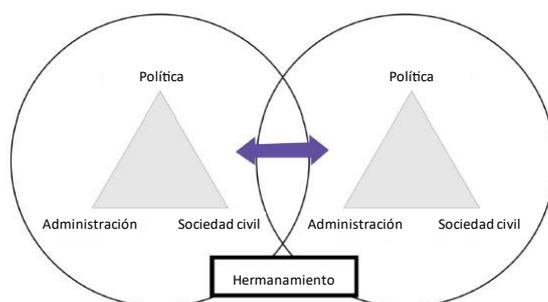
| | | | |
|----------------|---|---|---|
| Oña - Bierbeek | Sin enfoque específico en la evaluación: se centraba en el fortalecimiento del poder administrativo | <p>Fuerte sentido de la responsabilidad (pero fragmentado)</p> <p>Fuerte comunicación en manos de los coordinadores de hermanamiento de ciudades</p> <p>Interés de la sociedad civil de Oña por involucrarse más</p> <p>La preocupación por la igualdad está presente en ambos socios</p> <p>Punto de atención: responsabilidad a nivel político, sistematización de la comunicación, transferencias financieras crean dependencia en Oña</p> | <ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de la asociación / hermanamiento de ciudades: desarrollar aún más el sentido de la responsabilidad por parte de los políticos / representantes electos, trabajar en una mejor comprensión del papel de la sociedad civil en el hermanamiento, desarrollar suficientemente las actividades de intercambio de norte-sur además de las transferencias financieras, aclarar más el "triángulo" del hermanamiento como marco de cooperación |
|----------------|---|---|---|

2.2. Análisis cruzado del hermanamiento de ciudades por ACE Europa

Como evaluador externo, ACE Europe formuló una serie de observaciones derivadas del análisis de los tres informes sobre el hermanamiento de ciudades. Estas conclusiones se contrastaron con las experiencias de los coordinadores de los hermanamientos flamencos durante una reunión de restitución en línea celebrada el 23 de febrero de 2021 y los comentarios se incluyeron a continuación. En general, los participantes respaldaron las conclusiones. Al mismo tiempo, los participantes señalaron que se espera mucho de los proyectos y del hermanamiento de ciudades y que es importante ser consciente de la complejidad y de los numerosos obstáculos.

El análisis de ACE Europe parte de la pregunta de en qué medida los encuestados reconocen el concepto de (apoyo al) fortalecimiento del poder administrativo y en qué medida la forma de trabajar (a través del hermanamiento) crea las condiciones para trabajar en el fortalecimiento del poder administrativo. Estas condiciones están relacionadas con los siguientes aspectos:

- ¿Cuánto margen hay para asumir el sentido de responsabilidad?
- ¿Cuánto margen hay para promover la igualdad?
- ¿Cómo se desarrolla la comunicación entre los socios y los diversos actores en ambos municipios socios (norte y sur)?
- ¿En qué medida es útil el modelo subyacente del triángulo? Ver el gráfico a continuación



Gráf. 1: actores clave para la política global local

El concepto de fortalecimiento del poder administrativo - Estos son los elementos en la definición del concepto que fueron compartidos con los encuestados.

- Apoyo al fortalecimiento del poder administrativo = integrado en una visión a largo plazo, es un proceso para aumentar la capacidad de los municipios para una buena gobernanza local. Buen gobierno local = funcionamiento del gobierno de una manera más democrática, transparente y participativa.
- Los elementos centrales son: compromiso político, colaboración/participación, calidad de servicio, transparencia en la toma de decisiones e implementación y continuidad de la política.

Los encuestados reconocen el concepto de fortalecimiento del poder administrativo y los diferentes componentes de la definición propuesta también son reconocibles. Aunque todos los encuestados indicaron que estaban dispuestos a comprometerse con ello, les resultó difícil citar ejemplos prácticos que concretasen el concepto. El concepto es una ambición, una norma en la que todos parecen estar de acuerdo. También es llamativo que los encuestados no distinguan entre el fortalecimiento del poder administrativo como un proceso endógeno que los municipios inician y apoyan y el apoyo que este proceso recibe a través de los proyectos/hermanamientos. Sin embargo, esta distinción es importante para el sentido de la responsabilidad sobre la ambición del fortalecimiento administrativo, establecer con precisión quién da o puede dar qué tipo de apoyo y poder situar los proyectos independientes en el contexto de un proceso de cambio más complejo. Las evaluaciones por pares muestran un fuerte interés por los proyectos y una menor atención al conjunto. Una visión más holística se percibe sobre todo entre los coordinadores de proyecto, y en menor medida entre la administración local o los distintos grupos de la sociedad civil involucrados.

La discusión durante la evaluación por pares en Guaranda condujo a una nueva definición, que pide mayor atención al desarrollo de políticas en función de un futuro sustentable, pero al mismo tiempo desaparece el compromiso del municipio del norte por dicho desarrollo. La definición es la siguiente: “el fortalecimiento de la buena gobernanza local mejora las competencias de los gobiernos locales para prestar continuamente servicios de alta calidad de forma participativa, transparente y eficiente. La buena gobernanza local requiere políticas a corto y largo plazo para un futuro sustentable”.

Según los encuestados, el apoyo al fortalecimiento del poder administrativo a través del hermanamiento de ciudades tiene un valor añadido. Para ello, señalan varias características del hermanamiento (que suelen darse de forma combinada). Al mismo tiempo, los informes brindan comentarios críticos sobre varios de estos aspectos:

- Dentro del enfoque del hermanamiento se presta mucha atención al proceso de cooperación (determinar conjuntamente los temas y la forma de aplicación, atención a las relaciones). Sin embargo, no siempre se presta atención a los procesos internos/*back office* del municipio donde se

llevan a cabo los proyectos. Todo el mundo es consciente de estos procesos internos y de la influencia que ejercen, pero no está presente de forma muy explícita en la cooperación, lo que se experimentó como un obstáculo, por ejemplo, en Guaranda-Evergem.

- El hermanamiento amplía los horizontes de todos los involucrados (literal y figuradamente) y estimula la reflexión sobre cuál es la tarea de un gobierno local. Simultáneamente, parece que esta reflexión no siempre es sistemática o estratégica y, por lo tanto, no sirve de estímulo para cambios más profundos.
- La atención a la colaboración entre colegas/iguales y la creación de redes con otros actores (como en el ejemplo de Zoersel-Bohicon) es única con respecto a otras colaboraciones que son financiadas externamente. Esta perspectiva diferente es esencial para incidir en el carácter específico del apoyo al desarrollo del poder administrativo y para mantener el foco en el papel del gobierno local como actor del desarrollo (junto a otros actores).
- Al trabajar en el marco de un hermanamiento en el que también se producen intercambios (amistosos, no técnicos) entre asociaciones y colegas, no se hace hincapié únicamente en las transferencias financieras. Al mismo tiempo, los encuestados indican que esos recursos financieros siguen siendo esenciales y que son necesarias la sensibilización y la comunicación sobre el valor añadido del hermanamiento.
- El hermanamiento, centrado en la sociedad civil, brinda pequeñas experiencias que han tenido éxito en proyectos concretos de prestación de servicios que pueden fortalecer la base democrática y probar modelos de gestión (como la gestión del agua en Guaranda) Sin embargo, el modelo de hermanamiento no parece ser lo suficientemente sólido como para garantizar que esas experiencias de éxito se transfieran a otros servicios/gobiernos más amplios para influir en la forma de trabajar (más allá de los proyectos independientes).

Los informes reconocen que trabajar en el fortalecimiento del poder administrativo (a través del modelo de hermanamiento de ciudades y de los proyectos) tiene sus limitaciones:

- Las relaciones entre los funcionarios y los políticos del sur (donde el poder de decisión de los funcionarios es a menudo limitado) parecen ser un factor sobre el que se puede ejercer poca influencia.
- El grado de estabilidad / capacidad de los municipios del sur no siempre permite que la administración y las organizaciones de la sociedad civil desempeñen su papel en la formulación, ejecución y garantía de la sustentabilidad de los proyectos. Este es un dato del contexto que debe tenerse en cuenta. Sin embargo, las expectativas sobre el gobierno y la sociedad civil a menudo son poco realistas.

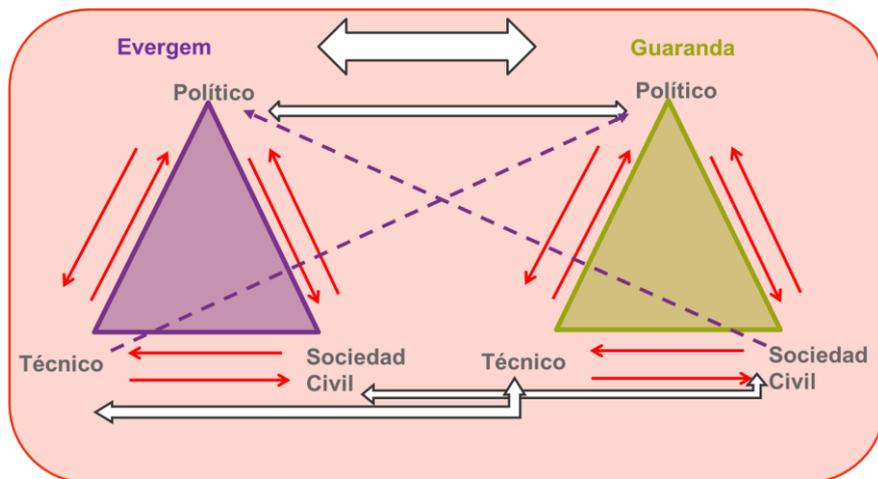
- El hermanamiento de ciudades funciona a través de proyectos concretos y resulta más difícil influir en los mecanismos subyacentes que contribuyen a determinar la calidad del gobierno local. Esta elección se inspira en parte en las expectativas de la población (en el sur, pero sobre todo en el norte): hay muy poca base para un programa que trabaja en torno a un concepto abstracto de fortalecimiento de poder administrativo o de los procesos internos, el agua, la salud, etc., que son mucho más concretos.
- Existe una apertura al aprendizaje significativamente menor en el norte. Los encuestados (del norte) se preguntan en qué punto se encuentra la política para un futuro sustentable o la experimentación de modelos alternativos de participación y se muestran más bien pesimistas sobre el compromiso de trabajar en el fortalecimiento administrativo en su propio municipio. Sin embargo, tal y como se afirma con rotundidad en el informe sobre Guaranda, la situación en el municipio socio es un espejo para la administración y señala la urgencia de adoptar una política diferente. A veces, también se da por sentado que se puede aprender poco de un sistema que no se basa en la eficacia (por ejemplo, la “ventanilla única” en Evergem para responder a las preguntas de los ciudadanos y una interacción más suelta e individualizada entre los ciudadanos y los políticos en Guaranda).
- El valor agregado del modelo de enlace de la ciudad no queda claro para todos. Una de las evaluaciones por pares señala claramente la falta de claridad y de consenso sobre el papel exacto y el valor añadido de los diferentes actores del triángulo en lo que respecta al fortalecimiento del poder administrativo. Esta falta de claridad puede causar fricciones, por ejemplo, en el caso de los cambios de gobierno y en el caso del apoyo financiero a los proyectos de la sociedad civil (Oña - Bierbeek).

Condiciones para trabajar en el fortalecimiento del poder administrativo. Los informes muestran que existe un fuerte sentido de la responsabilidad a nivel de proyecto en el sur y sobre componentes específicos dentro de los proyectos. De modo que hay sentido de la responsabilidad (especialmente en el sur y con coordinadores de hermanamiento de ciudades), pero está bastante fragmentada. Los informes indican que pocos encuestados ven el contexto completo o la conexión entre los diferentes proyectos e intervenciones en el municipio (a menudo procedentes de diferentes programas de financiación externa, como en Bohicon). Hay dos factores que contribuyen a este sentido de la responsabilidad: el hecho de que los proyectos respondan a una necesidad real y la atención a la transparencia en la implementación de los proyectos (p. ej. las conversaciones en Guaranda con las comunidades indígenas, si el procedimiento de selección es menos claro). Para los coordinadores de hermanamiento de ciudades es importante que cada proyecto responda siempre, en la medida de lo posible, a las expectativas y necesidades de la población y de los políticos del norte y del sur y las tenga en cuenta; esto no es fácil en la práctica y a menudo se necesita mucho tiempo y esfuerzo para conseguir que todos estén en la misma línea.

La igualdad en la relación de socios es un valor importante para los encuestados y también indicaron en los informes que experimentaron esta igualdad en el encuentro (sin embargo, no se pudieron encontrar ejemplos concretos en los informes). Según los encuestados, la igualdad se promueve invirtiendo en conversaciones (este es un punto de atención constante para los coordinadores de hermanamiento de ciudades) y creando espacios de intercambio además de transferencias financieras. El informe sobre Oña-Bierbeek subraya que identificar el potencial de las diferentes partes implicadas como base para el desarrollo de proyectos ayuda a fortalecer la igualdad.

Los coordinadores de los hermanamientos desempeñan un papel crucial para garantizar una buena comunicación. El informe sobre Oña-Bierbeek señala la diferencia entre la comunicación puntual (que es más operativa) y un enfoque dirigido a “construir relaciones”, que es ciertamente lo que hacen los coordinadores. Además, los informes subrayan el hecho de que suele haber una buena comunicación e interacción entre los funcionarios (norte y sur) involucrados en los proyectos, pero menos entre los políticos. Organizar una comunicación eficaz en un entorno complejo siempre es un desafío: no siempre está claro quién debe discutir qué o saber en qué momento. En general, la pandemia actual de la COVID-19 tiene un gran impacto sobre esas comunicaciones: los contactos personales físicos y formales/informales son muy importantes para la calidad de la comunicación.

Las evaluaciones/informes no cuestionan el modelo del triángulo como base del enfoque del hermanamiento. La representación esquemática del modelo (véase más abajo) proporciona una base para debatir sobre el fortalecimiento del poder administrativo y para hacer explícitas y abiertas al debate las interacciones (entre los tres pilares y entre el norte y el sur). El informe Bohicon-Zoersel deja claro que puede ser útil abrir un poco el modelo y fortalecerlo introduciendo un 4º pilar, el de la creación de redes con otras administraciones locales y agentes de desarrollo del municipio. Esto es particularmente significativo para Bohicon en términos de atraer financiación externa: la creación de redes refuerza la solicitud del proyecto porque varios donantes lo consideran importante. Para ACE Europe, de los informes se deduce que el fuerte énfasis en la sociedad civil como actor (especialmente un énfasis que es importante en el norte) puede causar a veces tensiones, pero esto debería investigarse más a fondo.



Recomendaciones de las partes interesadas: a continuación se enumeran las recomendaciones de los socios del hermanamiento de ciudades que son relevantes para la cuestión del análisis cruzado (basadas en los informes y en la información recibida durante la restitución):

- El modelo de hermanamiento de ciudades no debe limitarse a organizar el apoyo al fortalecimiento del poder administrativo. Dentro del hermanamiento, se debe seguir prestando especial atención al apoyo a la sociedad civil como actor específico en la formulación y ejecución de políticas + como un valor en sí mismo. Es precisamente el grado de complejidad y los niveles dentro del hermanamiento lo que conduce al capital acumulado. Es importante comunicarlo correctamente, porque no siempre está claro para todos. Resulta evidente que un comité de hermanamiento (con representación de los tres pilares) debe seguir siendo el eje de la cooperación.
- Es importante aclarar cada vez en la relación, la colaboración y los proyectos individuales, cuáles son los roles y tareas de los diferentes pilares en el modelo del triángulo. Esto está relacionado con la atención que debe prestarse a la gestión del hermanamiento y el apoyo que debe darse a los actores para que desempeñen mejor su papel en la gestión (eficacia de la aplicación).
- Es importante mostrar y visualizar la dependencia entre los actores y los proyectos que apoyan los procesos de fortalecimiento administrativo, especialmente a la población que actualmente no ve esta dependencia. Ver más claramente la dependencia puede ayudar a tener una imagen más completa.
- La influencia de los procesos internos de toma de decisiones en el municipio y la (falta de) autorización de los funcionarios públicos en el sur, deben incluirse de manera más explícita en el desarrollo de la cooperación y los proyectos.
- Es importante que los coordinadores de hermanamiento de ciudades desarrollen una estrategia que tenga en cuenta la inestabilidad, las elecciones y los cambios posteriores en el gobierno y el servicio

público (especialmente en el municipio del sur). Esto incluye, entre otras cosas, una comunicación / un tratamiento más proactivo antes de las elecciones.

- Hay interrogantes sobre cómo se puede dar cabida a los objetivos de fortalecimiento del poder administrativo en los municipios del norte: ¿cómo se pueden incluir de forma más explícita en la agenda de gestión del municipio socio del norte el apoyo a la colaboración, el aprendizaje mutuo y el trabajo conjunto en torno a los desafíos globales (ODS), los modelos innovadores de participación ciudadana, etc.? Aún no hay respuestas claras.
- De cara a un nuevo programa de DGD, es esencial que los socios de los hermanamientos puedan determinar los temas entre ellos (con el municipio del sur al frente) y que las expectativas sobre lo que pueden cambiar los proyectos sean más realistas (apoyadas también por un TdC que indique cuáles son las limitaciones). Existe la demanda de trabajar más con proyectos piloto que luego puedan ampliarse (incluso a través de asociaciones de pueblos y ciudades de los países socios). Se debe volver a otorgar a la sociedad civil un papel central, aunque en la práctica no siempre es evidente. Es necesario definir mejor la función de la sociedad civil (p. ej. como un puente entre el gobierno y los ciudadanos, como una fuente de inspiración para nuevas formas de participación) y considerar cuándo se puede involucrar mejor a la sociedad civil (¿se trata de la creación conjunta de políticas, o un papel en la implementación, o como supervisor de la implementación y los resultados de la política?). Algunos no quieren trabajar únicamente en el fortalecimiento del poder administrativo solo a través del modelo de hermanamiento y del triángulo. Esto también incluye, por ejemplo, la investigación de una mayor atención a la creación de redes de trabajo como una forma de fortalecer la capacidad administrativa. El nuevo programa también debería ocuparse más de apoyar la sustentabilidad. Esto supone un gran reto, especialmente para las nuevas asociaciones de hermanamiento (¿qué estrategia, cómo abordarlo desde el principio?). Por último, se pide una atención específica para la carga de trabajo de los municipios.

3. EXPERIENCIA CON LA EVALUACIÓN POR PARES

Creación de evaluaciones por pares: qué se ha hecho para apoyar y llevar a cabo las evaluaciones por pares:

- Organizaciones de evaluación por pares en Benín (sin apoyo) otoño 2019.
- Intercambio de experiencias con asesor para ajustar el proceso. Esto demostró que era difícil determinar el enfoque y las preguntas de evaluación.

- Febrero de 2020: capacitación sobre la formulación de buenos términos de referencia para los coordinadores de hermanamiento en el norte énfasis en cómo determinar el enfoque y hacer buenas preguntas, con ayuda de la identificación de resultados y el enfoque de recolección de resultados.
- Marzo 2020: manual para los evaluadores pares: elaborado conforme a producto/informe, proceso/relaciones, actitud y procedimiento/métodos y técnicas), traducido al español. Este manual brindó una presentación paso a paso de todas las acciones necesarias con puntos a destacar y consejos. Actualizado en junio de 2020 debido a la COVID y a la organización de la evaluación digital.
- Mayo de 2020: planificación de la VVSG para la organización de la evaluación por pares en Ecuador y en Marruecos.
- Junio de 2020: se decide, tras los diálogos entre la VVSG y el coordinador del hermanamiento, no seguir con la evaluación en Marruecos (se hará en el transcurso de 2021 con un evaluador local).
- Junio de 2020: respuesta de ACE Europe a la formulación final de las preguntas de evaluación por parte de los evaluadores pares y asesoramiento sobre los marcos de referencia para apoyar las preguntas y el análisis.

El material de apoyo (manual, términos de referencia, ...) está disponible en la VVSG previa solicitud.

Valoración por parte de los evaluadores pares: los evaluadores pares calificaron su experiencia de la evaluación por escrito. Posteriormente, ACE Europe formuló preguntas adicionales sobre la experiencia con el manual y los formatos de informes. Hubo poca respuesta a esto (una respuesta del evaluador de pares de la VVSG). El manual resultó útil en la preparación de la evaluación, fue de apoyo en la organización de la comunicación y en la preparación de las entrevistas.

Es evidente que la evaluación por pares fue una inversión importante, tanto por los evaluadores pares (que no son evaluadores profesionales pero tienen cierta experiencia en la gestión y evaluación de proyectos), como por la VVSG que inició, apoyó y guió el proceso. Encontrar personas que tengan tiempo y ganas de asumir el reto, que tengan experiencia en el gobierno local y que hablen el idioma de los municipios asociados, resultó ser el primer obstáculo. La COVID-19 requirió una adaptación del planteamiento que aumentó la carga de trabajo, que en general se subestimó.

Los evaluadores pares indicaron que, en general, fue una (primera) experiencia instructiva con la evaluación por pares. Como parte de un equipo, pudieron familiarizarse con diversas percepciones de la cooperación internacional y participaron en reflexiones relevantes sobre cuestiones estratégicas (incluida la ampliación de la base de apoyo). También fue interesante familiarizarse con la (diferente) forma de formular preguntas entre

pares. La experiencia les proporcionó inspiración que pueden llevar a su propia práctica (pero los informes no proporcionan ejemplos explícitos de inspiración).

Los evaluadores pares se enfrentaron a desafíos muy concretos, de los cuales los más comunes fueron los siguientes:

- Gestión de equipos: las evaluaciones se realizaron con al menos tres evaluadores, en Benín incluso había un equipo de seis evaluadores. Esto requirió mucha atención para llegar a acuerdos sobre las expectativas y no facilitó la preparación (¿quién dirige, quién entrega qué y cuándo?). También dio lugar a una recopilación de datos fragmentada. Los equipos también mostraron que los evaluadores adoptaron diferentes actitudes hacia los encuestados (unos daban consejos muy concretos y otros se limitaban a hacer preguntas).
- Gestión de las expectativas de los encuestados: varios encuestados pedían recomendaciones concretas, pero el enfoque de la evaluación (especialmente en Ecuador) fue bastante estratégico.
- Obtener información a tiempo (para que la misión y el programa se puedan preparar adecuadamente).
- Competencias técnicas específicas del evaluador: p.ej. dominio de las técnicas de entrevista, adaptar la pregunta a varios tipos de encuestados, posicionarse como un 'par' (en el contexto de la evaluación orientada a la responsabilidad: ¿qué grado de independencia debe tener, cómo debe tratar los temas delicados?), pasar de las entrevistas y el estudio documental al informe (¿cómo abordar y entregar un buen informe en un tiempo limitado?).
- La COVID-19 fue un desafío en sí misma: la siguiente tabla aclara las ventajas y desventajas de la evaluación digital en línea con una evaluación física presencial.

| | Evaluación digital | Evaluación presencial |
|---|--|--|
| + | Menos estrés para la planificación Sin desplazamientos Planificación paralela a otros trabajos es más fácil de organizar | Posibilidad de intercambio entre colegas Experimentar la realidad (comunicación no verbal, observación) |
| - | Provecho limitado para los evaluadores pares (menos intercambio, reflexión sobre la propia práctica) Mayor duración | Manejo de diversas actitudes de los evaluadores Mucho que hacer en poco tiempo Poco tiempo para la reflexión y preparación de conclusiones y recomendaciones |

| |
|--|
| Ausencia de encuestados |
| Calidad de la conexión |
| Menos oportunidades para las pruebas intermedias |
| No hay preguntas de los beneficiarios finales |

Los evaluadores pares hicieron las siguientes recomendaciones:

- Ninguno solicita evaluaciones online en el futuro.
- Es importante prestar atención a los acuerdos bien definidos: discutir bien las expectativas con respecto a la preparación, la división de tareas entre los evaluadores, el procesamiento de entrevistas y los informes.
- Hacer estimaciones de tiempo realistas para hacer pares, los esfuerzos esta vez se subestimaron enormemente.
- Un manual también podría dar indicaciones de tiempo y ayudar a estimar el proceso con más detalle y, por otro lado, ayudar con la estimación del tiempo.

4. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

El fortalecimiento del poder administrativo ocupa un lugar central en el programa federal y es un objetivo importante del hermanamiento. Los informes de evaluación dejan claro que los encuestados lo entienden, pero les resulta difícil concretarlo. La forma de cooperación impulsada por proyectos no facilita la centralización de procesos de fortalecimiento administrativo. Debido al (comprensible) deseo de obtener un amplio apoyo de la ciudadanía, tanto en el norte como en el sur, se hace hincapié en temas más atractivos y concretos. Sin embargo, parece importante incluir el fortalecimiento del poder administrativo de manera más explícita en la agenda: es evidente que los pequeños éxitos por sí solos no cambian la forma de trabajar en un municipio y que se necesita más. No es evidente que el hermanamiento (o una relación bilateral entre municipios) pueda incidir en los mecanismos y las dinámicas subyacentes (entre funcionarios, políticos y la sociedad civil) que contribuyen a determinar la calidad de la prestación de servicios en un municipio. Si bien existen importantes limitaciones, las condiciones para trabajar en el fortalecimiento del poder administrativo dentro de un hermanamiento parecen cumplirse con creces: hay interés y dedicación para crear un sentido de la responsabilidad, trabajar en la igualdad y una comunicación que fortalezca la relación. Sin embargo, también es importante entender que trabajar en el fortalecimiento del poder administrativo y de los mecanismos y las

dinámicas subyacentes es un proceso endógeno y que es evidente que esto implica algo más que pequeños proyectos piloto. La voluntad de aprender unos de otros y de desprenderse de los propios modelos podría ser más fuerte, sobre todo en el norte. Tal vez sea éste el eslabón que falta para que los hermanamientos de ciudades se conviertan en instrumentos capaces de poner el poder administrativo en la agenda, además de los proyectos, los intercambios y las transferencias financieras. ACE Europe apoya la idea de que la integración del hermanamiento de ciudades en los marcos y agendas internacionales puede contribuir a ello.

La organización y la realización de las evaluaciones por pares resultó ser una ardua tarea, en parte debido a la COVID-19 y a la subestimación de la carga de trabajo. A los evaluadores pares les sigue gustando mucho el concepto y es evidente que se puede aprender mucho sobre la evaluación por pares en el futuro.

Este informe formula recomendaciones con respecto a la evaluación final, las partes involucradas y las evaluaciones por pares.

Con respecto a la evaluación final - Estas recomendaciones se basan principalmente en la discusión durante la reunión de restitución. Los coordinadores de hermanamiento de ciudades quieren que la evaluación final contemple las siguientes cuestiones:

- Eficacia: ¿qué ha cambiado/mejorado en términos de capacidad administrativa (y qué se ha transmitido desde los proyectos a la organización del gobierno local) y cuáles son los efectos en los distintos actores/grupos destinatarios?
- ¿Cuál ha sido la influencia del programa federal en el contenido y el funcionamiento de los hermanamientos?
- ¿Cuál ha sido el papel de las asociaciones de gobiernos locales en los diferentes países (en términos de gestión y apoyo del hermanamiento y de capitalización y duplicación de buenas prácticas)?
- ¿Qué cabe destacar en el ámbito de la reciprocidad y cuáles son las posibilidades de reforzar esta reciprocidad? Por ejemplo, ¿qué puede aprender el norte sobre otras formas de participación, sobre afrontar los ODS, establecer una estrategia alimentaria, ...?

Con respecto a los stakeholders

1. A ACE Europe le parece útil revisar la literatura y los manuales existentes de las asociaciones de Multi-stakeholders.² Los informes contienen numerosas observaciones, conclusiones y

² Una guía muy buena y accesible es la guía MSP de la Universidad de Wageningen, que se puede encontrar en: mspguide.org.

recomendaciones que tratan de la gestión de las relaciones en un entorno complejo. Un enfoque multi-stakeholder puede ayudar a considerar la gestión del hermanamiento desde una perspectiva diferente y a explorar cómo se puede apoyar/fortalecer la gestión de la colaboración.

2. El modelo de institución ciudadana para apoyar el desarrollo del poder administrativo³, parece más apropiado que el modelo del triángulo para trabajar en el desarrollo del poder administrativo, por varias razones:
 - a. el modelo de hermanamiento con los tres pilares es en realidad un plan de acción, una estrategia, más que un modelo que indica cómo funcionan los procesos de poder administrativo (teoría de la acción frente a teoría del cambio);
 - b. el modelo no se refiere al ciudadano sino sólo a la sociedad civil, mientras que la idea de un buen servicio al ciudadano ocupa un lugar central (y el ciudadano también tiene un interés directo y concreto en ello).
- La sociedad civil (su valor añadido y su posición en el desarrollo y la aplicación de las políticas) no está suficientemente definida en el modelo de los tres pilares. Podría ayudar a distinguir entre “sociedad civil” por un lado y “movimiento social” por el otro. La sociedad civil es, pues, un concepto analítico que deja claro que no existe un vacío entre el ciudadano y el gobierno estatal/local y que existe un espacio donde las relaciones entre las personas no se basan en leyes del mercado (sector privado) ni en las normas legales del gobierno, sino que las personas pueden asociarse libremente y que estas asociaciones pueden desempeñar un papel en la determinación y la aplicación de la política. Los movimientos sociales tienen como objetivo el cambio en la sociedad, tienen un proyecto de cambio. La “sociedad civil” en sí misma no es un movimiento social con un proyecto de cambio y el movimiento social y la sociedad civil no cubren el mismo ámbito, aunque existe una conexión: una sociedad civil próspera puede ser un caldo de cultivo para los movimientos sociales.⁴ La pregunta es: cuando los coordinadores/actores del hermanamiento de ciudades del norte/sur hablan de sociedad civil, ¿en qué medida juega un papel el concepto de movimientos sociales (y las asociaciones que los acompañan)? Si este es el caso, debe quedar explícito en la relación de socios. Sobre todo en los hermanamientos de ciudades que están considerando trabajar con un comité (o quieren crear un comité), este es un punto importante de discusión. Por lo tanto, es importante que los socios (municipios del norte) aclaren qué significa la sociedad civil para ellos. Todo ello para evitar que apoyen a organizaciones que tienen una agenda de cambio y, por lo tanto, no tengan en cuenta a la

³Otto, JM (1999) *Gobierno local en países en desarrollo. Una guía para las autoridades locales en la cooperación al desarrollo*.

⁴ Barrez, D. (2001) *De antwoorden van het antiglobalisme. De Seattle a Porto Alegre, 195-197 (Las respuestas del antiglobalismo. De Seattle a Puerto Alegre)*.

sociedad civil. Esto puede provocar tensiones o una falta de sentimiento de la responsabilidad entre los políticos del sur. Es importante aclararlo, también a la hora de constituir un comité de hermanamiento: ¿quién debe formar parte de él y por qué?

Con respecto a las evaluaciones por pares: ACE Europa haría las siguientes recomendaciones desde su función de apoyo:

- Mantener un equipo de evaluadores reducido (máximo dos personas, siempre con un “evaluador local”).
- Definir correctamente qué es un “par”: un evaluador de pares no es, ni tiene que ser un evaluador. No se deben copiar las prácticas clásicas de evaluación (p. ej. se permite usar la presión de los pares, como en el contexto de las evaluaciones de pares de la OCDE) y “hacer las cosas de manera diferente”. El objetivo es hacer una combinación: por un lado, elaborar un conjunto de preguntas y un planteamiento que posibilite la recopilación sistemática de datos. Por otro lado, aportar la experiencia del evaluador de pares para aprender juntos cómo mejorar lo que ya se está haciendo y cómo adaptar la forma de trabajar para que los efectos sean mayores. Esto ayuda a gestionar la relación de poder para que pueda desarrollarse la confianza y el compromiso de las diferentes partes interesadas en el proceso de aprendizaje conjunto (en torno a los desafíos globales).
- Centrar la evaluación en comprender y analizar proyectos concretos (atendiendo a los resultados y la calidad de la implementación), en lugar de en cuestiones estratégicas (porque a menudo son más “políticas”). Las cuestiones estratégicas pueden abordarse en un momento de retroalimentación, mediante el análisis y la reflexión conjunta de las conclusiones de la evaluación. Un momento de retroalimentación así requiere una preparación y un tiempo extra (una reunión de dos horas en la que solo se comparten las conclusiones resulta demasiado limitada).
- Seguir fortaleciendo el aspecto del aprendizaje: la evaluación por pares se puede construir en combinación con una autoevaluación en presencia de y con el par, en la que el par hace preguntas a partir de su propia experiencia y práctica para afinar conceptos y también aporta “conocimiento tácito”. La idea es que el evaluador también pueda llevarse ideas que puedan aplicarse en su propia práctica (y se le invita y estimula a expresar y utilizar estas ideas explícitamente).
- Para el futuro: (i) invitar a los pares del sur a analizar los proyectos del norte, (ii) invertir más en la evaluación y el aprendizaje de los pares, pero no guiar las evaluaciones de los pares en función de la responsabilidad, (iii) proporcionar un presupuesto para los socios de hermanamiento de ciudades que deseen utilizar la evaluación de pares.