

# 37 Informe de Evaluación

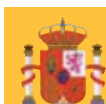
## Revisión intermedia

Marco de Asociación País

El Salvador-España

2010-2014

Informe sintético



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

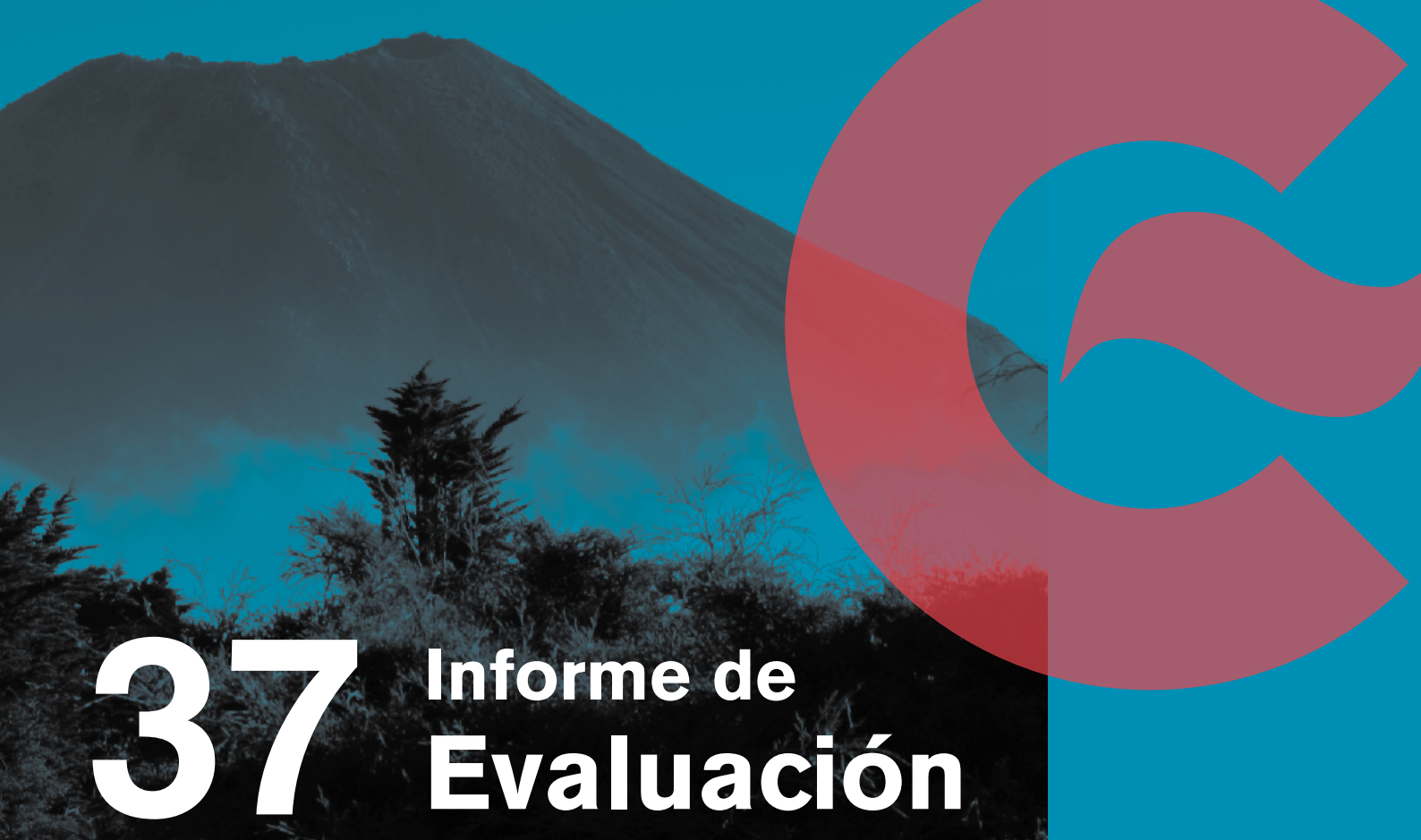
MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
Y PARA IBEROAMÉRICA

SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO







# 37 Informe de Evaluación

## Revisión intermedia

Marco de Asociación País

El Salvador-España

2010-2014

Informe sintético



Edición: Mayo 2014

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación  
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica  
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Evaluación realizada por: Análisis y Desarrollo Social consultores.

Las opiniones y posturas expresadas en este Informe de Evaluación no se corresponden necesariamente con las del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

NIPO: 502-14-038-3

Depósito legal: M-16725-2014.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjase a:  
División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento  
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación  
Serrano Galvache, 26, torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid  
Tel.: +34 91 394 8808  
evaluacion-sgcid@maec.es

# Índice

Abreviaturas, acrónimos y siglas	4
1. El MAP El Salvador-España	5
2. Objetivos de la revisión intermedia	6
3. Descripción del contexto	7
4. Metodología de la revisión	8
5. Hallazgos	10
5.1 Diseño	10
5.2 Estructura	11
5.3 Procesos	12
5.4 Valoración de la implementación de la agenda de eficacia y calidad	13
5.5 Análisis de tendencias sobre la contribución a los resultados de desarrollo	13
5.6 Enfoques transversales del MAP	14
5.7 Conclusiones	15
5.8 Lecciones aprendidas	17
5.9 Recomendaciones	20

## Cuadros, esquemas, gráficos y tablas

### Esquemas

Esquema 1. Áreas Prioritarias y Resultados del MAP	6
--	---

### Gráficos

Gráfico 1. Ayuda oficial al desarrollo neta recibida por El Salvador en relación a su ingreso nacional bruto (INB)	7
Gráfico 2. AOD bilateral bruta española desembolsada a El Salvador	8

### Cuadros

Cuadro 1. Fases de la evaluación	10
----------------------------------	----

# Abreviaturas, acrónimos y siglas

AACID	Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CS	Comunidades Solidarias
CTG	Comité Técnico Gestor
DEP	Documento Estrategia País
FFI	Fondo de Fortalecimiento Institucional
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FOCAP	Fondo Común de Apoyo Programático al Programa Comunidades Solidarias
GECT	Grupo Estable de Coordinación en el Terreno
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INB	Ingreso Nacional Bruto
ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MAP	Marco de Asociación País
ONGD	Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
UASP	Unidad de Análisis y Seguimiento del Presupuesto
VMCD	Viceministerio de Cooperación al Desarrollo



# Informe sintético

## 1. El Marco Asociación País (MAP) El Salvador-España

En 2012 se cumplieron 25 años de la Cooperación Española con El Salvador. Hasta el año 2010 la Cooperación Española en El Salvador se articulaba a través del Documento Estrategia País (DEP) y, una vez finalizado su periodo de vigencia, se firmó el MAP El Salvador-España. Los MAP son el instrumento de planificación estratégica con los países socios para avanzar en la aplicación de los principios de eficacia y calidad y llevar a la práctica la misión de la Cooperación Española: contribuir al desarrollo humano, la disminución de la pobreza y el pleno ejercicio de los derechos. El III Plan Director de la Cooperación Española expone que estos los MAP enfatizan la apropiación y el alineamiento alrededor de los diagnósticos compartidos con el socio y otros donantes. El diseño del MAP El Salvador-España, documento vigente hasta 2014, supuso para los actores de la Cooperación Española el primer ejercicio de elaboración de un instrumento de planificación estratégica en colaboración con los países socios.

El MAP El Salvador-España fue el primero en testar la novedosa *Metodología para el establecimiento de Marcos de Asociación País*, aprobada en 2010. Esta metodología tenía como objetivo “facilitar el proceso de establecimiento de los Marcos de Asociación de la Cooperación Española y estaba especialmente dirigida al personal técnico y directivo con responsabilidad directa en los Marcos de Asociación”

El MAP El Salvador-España se elaboró para un período definido de cuatro años, “de forma consensuada y participativa, compartiendo información e intercambiando opiniones con los actores salvadoreños y españoles en El Salvador” y se basó en las políticas públicas establecidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 del Gobierno de El Salvador (PQD).

De las diez áreas prioritarias del PQD, en el MAP se seleccionaron tres con nueve resultados asociados. Asimismo, cada área prioritaria integró y articuló varios instrumentos de la Cooperación Española:

---

1 Metodología para el establecimiento de Marcos de Asociación. MAEC.2010.

2 Marco de Asociación para el Desarrollo entre El Salvador y España (2010-2014)

## Esquema 1. Áreas Prioritarias y Resultados del MAP

Áreas Prioritarias	<p><b>AP.1.</b> La reducción significativa y verificable de la pobreza, la desigualdad social y de género y la exclusión social.</p>	<p><b>AP.2.</b> La reforma estructural y funcional de la administración pública, la desconcentración y la descentralización de la misma y la implementación de un pacto fiscal que garantice finanzas públicas sostenibles y favorezca el crecimiento económico, el desarrollo social y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.</p>	<p><b>AP.3.</b> La construcción de políticas de Estado y la promoción de la participación social organizada en el proceso de formulación de las políticas públicas.</p>
Resultados	<p><b>Resultado 1.1</b> Apoyada la coordinación y la articulación interinstitucional para el desarrollo del sistema de protección social universal.</p> <p><b>Resultado 1.2</b> Fortalecidas las capacidades institucionales y los mecanismos interinstitucionales en áreas estratégicas de las políticas sociales en el ámbito de la reducción de la pobreza y la exclusión social y de género.</p> <p><b>Resultado 1.3</b> Mejorada la dotación y la accesibilidad de la población a los servicios sociales básicos, mediante la construcción de infraestructura, con énfasis en las zonas rurales.</p>	<p><b>Resultado 2.1</b> Apoyado el proceso de reforma tributaria en el ámbito del pacto fiscal, a nivel nacional y local...</p> <p><b>Resultado 2.2</b> Apoyado el proceso de reforma del servicio civil, con especial énfasis en el ámbito municipal y en la formación en administración pública.</p> <p><b>Resultado 2.3</b> Fortalecida la institucionalidad en el ámbito de justicia y seguridad, para la mejora de las condiciones de transparencia, investigación de delitos y efectividad de la legislación penal.</p> <p><b>Resultados 2.4</b> Fortalecidas las capacidades institucionales a nivel de municipios y asociaciones de municipios.</p>	<p><b>Resultado 3.1</b> Impulsados procesos para la normalización de la participación ciudadana en la elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y programas de desarrollo.</p> <p><b>Resultado 3.2</b> Incrementadas las capacidades de la sociedad civil organizada para su participación en procesos de auditoría y contraloría social, incorporando la equidad de género.</p>
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento para América Latina</li> <li>• Ayuda programática para la política nacional de lucha contra la pobreza.</li> <li>• Fondo de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo España – El Salvador.</li> <li>• Cooperación Descentralizada.</li> <li>• Convocatoria de Convenios y Proyectos a ONGD de la AECID y Coop. Descentralizada.</li> <li>• Programas del Centro Cultural de España en El Salvador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo España – El Salvador.</li> <li>• Cooperación Descentralizada.</li> <li>• FUNDEMUCA.</li> <li>• Convocatoria de Convenios y Proyectos a ONGD de la AECID y Coop. Descentralizada.</li> <li>• Programas del Centro Cultural de España en El Salvador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convocatoria de Convenios y Proyectos para las ONGD de la AECID y Coop. Descentralizada.</li> <li>• Programas del Centro Cultural de España en El Salvador.</li> </ul>

## 2. Objetivos de la revisión intermedia

El MAP entre España y el Salvador preveía la realización de una revisión intermedia posterior a los dos primeros años de su implementación. En 2013, el Grupo Estable de Coordinación en el Terreno (GECT)<sup>3</sup> y el Gobierno de El Salvador (a través de su Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo)

acordaron llevar a cabo de manera conjunta una revisión intermedia externa, que contó con el apoyo de la División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC). La revisión tuvo lugar entre septiembre de 2013 y enero de 2014 y abarcó el periodo comprendido entre 2010 y 2012.

<sup>3</sup> Es el grupo responsable de la coordinación operativa del MAP. Está compuesto por representantes de la OTC de El Salvador, del Viceministerio de Cooperación al Desarrollo del Gobierno de El Salvador, la Agencia andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Centro Cultural de España en el Salvador, la Coordinadora de ONGD Españolas en El Salvador y el Movimiento de ONGD para el Desarrollo Solidario de El Salvador.



La revisión intermedia persigue los siguientes objetivos:

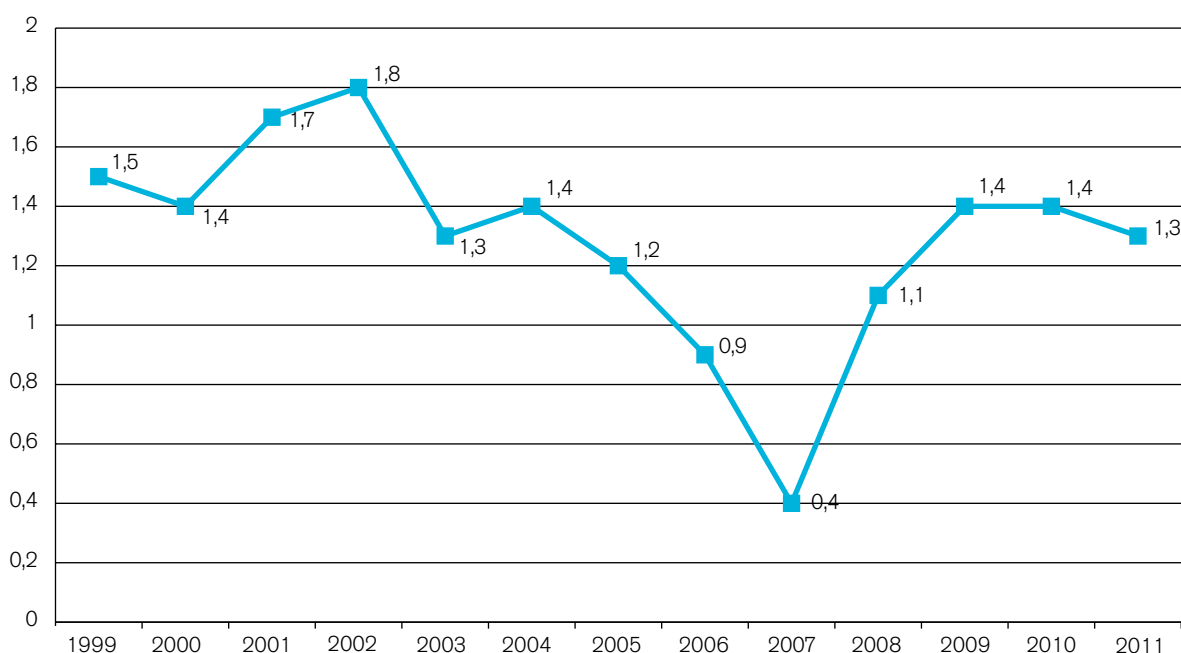
1. Valorar el instrumento del Marco de Asociación. En concreto se busca analizar el contexto de dónde ha surgido y sus diferentes pretensiones, la pertinencia del diseño y su estructura, así como de la participación de los actores clave del desarrollo y la coordinación para su implementación y seguimiento. También se pretende identificar qué avances ha habido con respecto a anteriores documentos programáticos y qué desafíos persisten.
2. Conocer el grado de avance hacia la consecución de los resultados y objetivos que se persiguen en el MAP con el fin de generar recomendaciones que permitan la mejora de la calidad y el impacto de los resultados previstos en el Marco de Asociación.
3. Valorar el grado de avance del propio instrumento MAP y de los compromisos adquiridos tanto por El Salvador como por España en referencia a la agenda de eficacia de la ayuda en el ámbito nacional. La evaluación deberá ser capaz de valorar en qué medida se está cumpliendo con los compromisos de eficacia de la ayuda y ser capaz de dar pautas para su mejora y para la integración de otros compromisos adquiridos en la agenda posterior a la firma del MAP.

### 3. Descripción del contexto

En el año 2000 el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de El Salvador era de 0,620, cifra que progresó hasta el 0,680 en 2011. Esta mejora permitió al país pasar a ocupar la posición 107 del ranking del IDH, lo que situó a El Salvador ligeramente por debajo de la media mundial y por debajo de la media de América Latina y El Caribe.

Según datos oficiales del Banco Mundial, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta recibida por El Salvador en el periodo comprendido entre 2009 y 2013 supuso el 1,1% de su Ingreso Nacional Bruto (INB)<sup>4</sup>. Aunque esta cifra no suponga un aporte significativo en términos presupuestarios, es considerada por el Gobierno de El Salvador un elemento estratégico para el desarrollo del país.

**Gráfico 1. Ayuda oficial al Desarrollo neta recibida por El Salvador en relación a su ingreso nacional bruto (INB)**



Fuente: Banco Mundial<sup>5</sup>

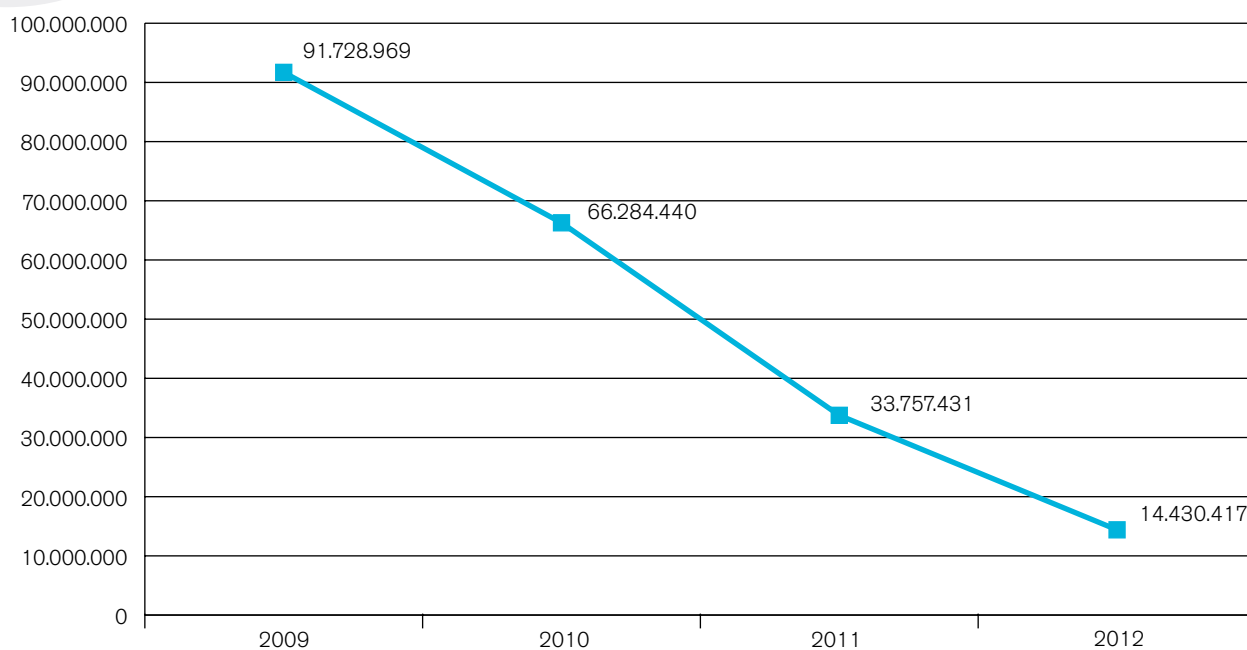
<sup>4</sup> El Ingreso Nacional Bruto y el Producto Nacional Bruto son equivalentes.

<sup>5</sup> <http://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS/countries?page=1&display=default>

Históricamente, España ha sido uno de los tres principales donantes en El Salvador, junto a los Estados Unidos y la Unión Europea. En el año 2009 la AOD española bilateral bruta destinada a El Salvador

ascendía a 91.728.969,35 euros, descendiendo progresivamente hasta los 14.430.416,91 euros del año 2012.

**Gráfico 2. AOD bilateral bruta española desembolsada a El Salvador**



Fuente estadística de la SGCID-INFO@OD.

#### 4. Metodología de la revisión

La metodología de evaluación utilizada trató de abordar dos elementos que se consideraron esenciales para comprender el MAP El Salvador-España en su conjunto. Por un lado, el MAP como instrumento estratégico general de la Cooperación Española en

El Salvador y, por otro, el nivel operativo bajo el que se desarrolla la lógica del mismo para contribuir a los resultados de desarrollo del país. A su vez, el enfoque de la evaluación fue sistémico, pues analizó los factores que han estado influyendo en la consecución de los resultados priorizados en el MAP: contexto, diseño, estructura, procesos y resultados.

**1. Análisis del Contexto:**

Elementos ajenos al MAP que han influido en su elaboración y ejecución, tanto en lo que respecta al país socio como a la Cooperación Española.

**2. Análisis del Diseño:**

Valoración del MAP como herramienta de planificación (pertinencia, calidad de las matrices, el proceso de elaboración, el grado de apropiación, concentración).

**3. Análisis de la Estructura:**

Valoración de los medios disponibles, los procedimientos de gestión y las capacidades existentes en la Cooperación Española.

**4. Análisis de los Procesos:**

Valoración de los procesos de ejecución y el seguimiento del MAP. Papel del GECT, la armonización entre donantes, alineamiento y uso efectivo de sistemas locales.

**5. Análisis de los Resultados:**

Grado de alcance de los Resultados de desarrollo previstos en el MAP, enfocado en tendencias o procesos. Avances en términos de eficacia y calidad de la Cooperación Española con el país.

Para dar respuesta a los niveles de análisis, el equipo evaluador elaboró una Matriz de Evaluación en la que se operacionalizaron los niveles de análisis con los criterios de pertinencia, participación, coherencia, eficiencia, eficacia, coordinación, alineamiento, complementariedad y sostenibilidad. Dicha matriz se compuso de 19 preguntas con sus respectivos indicadores de evaluación. Para abordar los indicadores el equipo consultor utilizó una serie de técnicas de investigación (análisis documental, entrevistas, grupos focales) que permitieron recoger la información de los diferentes actores que se definieron en los TDR. Como parte del proceso de análisis se procedió a realizar una triangulación de técnicas adoptando principalmente una metodología cualitativa.

Durante el proceso evaluativo en terreno se pudieron cumplir los planes de trabajo establecidos y se tuvo acceso a la documentación requerida. En cuanto a las entrevistas y grupos focales, cabe señalar que la Coordinadora de ONGD españolas en El Salvador tuvo una participación activa en los dos talleres de *briefing* y *debriefing* realizados con el GECT, mientras que, por decisión propia, los representantes de las ONGD en España decidieron participar

a título individual en el proceso y no a través de la Coordinadora

La evaluación se llevó a cabo en las fases previstas:

1. **Fase de estudio de gabinete**, durante la que el equipo evaluador detectó y analizó la información disponible, identificó a los informantes clave y concretó el marco de la evaluación.
2. **Fase de trabajo de campo**, durante la que el equipo evaluador se entrevistó con diferentes actores de la Cooperación Española en España y El Salvador y con representantes del gobierno y la sociedad civil salvadoreños. Adicionalmente, el equipo evaluador celebró varios grupos focales sobre aspectos concretos a analizar durante la evaluación. Una vez terminado el trabajo de campo, el equipo evaluador se reunió con miembros del GECT y del Gobierno de El Salvador para realizar una presentación de los hallazgos preliminares y retroalimentar el proceso de evaluación.
3. **Fase de análisis**, durante la cual se trataron y contrastaron los diferentes datos obtenidos durante la fase de trabajo de campo y la fase de gabinete, con el fin de redactar el Informe Final de la evaluación.

**Cuadro 1. Fases de la Evaluación**

Fases	Acciones	Productos/Resultados
<b>Estudio de Gabinete</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis documental</li> <li>• Mapa de actores</li> <li>• Matriz de Evaluación</li> <li>• Opciones y herramientas metodológicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe de Gabinete: Matriz de Evaluación, metodología, plan de trabajo, agenda, cronograma</li> </ul>
<b>Trabajo de campo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recopilación de datos según Matriz de Evaluación</li> <li>• Contraste y triangulación de datos</li> <li>• Análisis documental</li> <li>• Entrevistas</li> <li>• Grupos Focales</li> <li>• Taller Contraste</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe de primeros avances: Presentación Taller de Contraste</li> </ul>
<b>Análisis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de datos</li> <li>• Contraste y validación de Resultados</li> <li>• Elaboración de documentos finales</li> <li>• Soporte difusión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe preliminar</li> <li>• Informe final</li> <li>• Presentación en El Salvador</li> </ul>

Durante las fases de la evaluación el equipo evaluador encontró algunas limitaciones. Por un lado, se hallaron dificultades para profundizar en el análisis del Enfoque Basado en Derechos Humanos en el ámbito de los resultados. Por ello, teniendo en cuenta el tiempo y los recursos destinados a la revisión intermedia, se optó por excluir su abordaje en este ejercicio evaluativo.

Adicionalmente, la disponibilidad de información oficial actualizada supuso un limitante para el análisis de alguno de los resultados.

## 5. Hallazgos

### 5.1. Diseño

Como ya se ha señalado, el MAP de El Salvador se estructuró en tres áreas prioritarias (AP) y nueve resultados. Las áreas prioritarias del MAP se diseñaron en colaboración con el Gobierno de El Salvador y coinciden con las del PQD, si bien el documento MAP se elaboró con anterioridad a la publicación del PQD.

Para la priorización de los resultados de desarrollo del PQD en los que se concentraría el trabajo de la Cooperación Española se realizaron tres procesos de consulta, en los que se integraron representantes del ámbito institucional, de los sectores empresariales salvadoreño y español, de la sociedad civil salvadoreña y de las ONGD españolas con presencia en el país. El proceso de convocatoria, dinamización y

levantamiento de información y actas fue un trabajo conjunto de la OTC en El Salvador y el Viceministerio de Cooperación, con un importante liderazgo compartido. Sin embargo, durante las entrevistas realizadas en Madrid y El Salvador, se manifestó que durante el proceso de diseño y la actual ejecución del MAP hubo algunas dificultades de comunicación y coordinación entre la AECID en sede y la OTC, principalmente en los procesos de fijación de prioridades y resultados.

En relación al diseño de indicadores, éste se desarrolló posteriormente a la firma del MAP, prolongándose más de lo conveniente. Se trató de un proceso largo, confuso y laborioso, que se dividió en dos ejercicios fruto de los cuales se obtuvieron dos niveles de indicadores, que se denominaron “indicadores de impacto” e “indicadores de proceso”. Para facilitar la elaboración participativa de los indicadores de impacto se contrató a una empresa consultora. En este proceso se tuvo en cuenta la información suministrada por las diferentes instituciones públicas implicadas en la consecución de los resultados. En el caso de la elaboración de indicadores de proceso, principalmente para el AP1, se trabajó a partir de la información suministrada por ONGD españolas y por las instituciones públicas implicadas.

A pesar de que en el diseño del MAP se diferenció entre indicadores de impacto y de proceso, la relación entre ambos niveles ha sido en ocasiones bastante débil. Respecto a los indicadores de impacto del MAP, éstos están sólo relacionados con políticas de ámbito nacional.

Una de las mayores dificultades identificadas es la ausencia de registros oficiales que permitan contar con la información requerida para construir indicadores de calidad y fiables. Esto ha afectado tanto a la elaboración de líneas de base como al proceso de seguimiento y valoración final de algunos indicadores de impacto. Asimismo, el MAP carece de un sistema de seguimiento que le permita conocer los avances en la contribución a resultados de desarrollo.

Adicionalmente, las ONGD representadas en la Coordinadora de ONGD españolas en El Salvador consideran que el diseño de indicadores fue participativo pero desorganizado y que la mayor parte de sus aportaciones no fueron recogidas en el documento final, pese a su esfuerzo e implicación durante toda la etapa de diseño. Esta situación provocó que las ONGD rechazaran la ratificación de los indicadores del MAP a través de un documento firmado por ellas. En este sentido, las ONGD españolas conocen el MAP pero no se sienten identificadas con él. Este posicionamiento parece generalizado pero durante la revisión intermedia no se ha podido obtener la visión común de la Coordinadora de ONGD en el país, sino la perspectiva de aquellas ONGD que participaron como informantes en esta revisión. Por su parte hubo unanimidad en considerar el MAP como herramienta de planificación de la cooperación entre la AECID y el Gobierno de El Salvador. Los actores de la cooperación descentralizada española expresan su desconocimiento y/o desinterés por utilizar el MAP como elemento de planificación estratégica, con la excepción de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID), que ha generado espacios de complementariedad en las áreas prioritarias y resultados establecidos por el MAP. La AACID se ha integrado en muchos procesos y mesas de coordinación como un actor más y articula la mayor parte de sus actuaciones en relación al MAP.

## 5.2. Estructura

La dotación de recursos humanos y materiales es considerada una parte fundamental en el análisis de la estructura. El MAP ha contado con una planificación financiera que ha facilitado a las instituciones salvadoreñas trabajar con previsibilidad presupuestaria en un marco de cuatro años, lo que a su vez ha permitido a la maquinaria institucional del Gobierno de El Salvador planificar las prioridades establecidas

en su PQD. Pese a que en algunos casos se observan carencias en la planificación presupuestaria por resultados, en líneas generales, este tipo de planificación ha ayudado a las instituciones en el ejercicio de visión a medio plazo. Este proceso de planificación financiera ha permitido también al Gobierno de El Salvador priorizar ámbitos de intervención con los diferentes actores cooperantes.

Con los datos disponibles en el momento de la revisión intermedia se puede considerar que en todos los casos menos en uno se ha cumplido el compromiso de financiación en la horquilla prevista inicialmente, en algunos casos en el rango inferior. Sin embargo, para el instrumento de desarrollo territorial, que en el MAP preveía una financiación de 48 millones de dólares, la financiación ha sido de 15 millones de dólares, cifra menor a la prevista inicialmente.

Respecto al papel de la OTC en el MAP, se ha podido observar que las funciones de su personal se estructuran siguiendo las áreas prioritarias establecidas en el Marco de Asociación, que a su vez se relacionan con los diferentes Instrumentos de financiación de la Cooperación Española.

En el momento de la revisión intermedia en la OTC trabajan 19 personas, distribuidas del siguiente modo:

- Un Coordinador de la OTC
- Un Adjunto al Coordinador
- Cuatro Responsables de Programas
- Tres Responsables de Proyectos
- 10 personas en áreas de apoyo (administración, logística, contabilidad, mantenimiento)

Tres de las personas Responsables de Programas están a su vez como referentes en la Oficina de Representación de AECID ante el SICA y una de las Responsables de Programa también responde de la Estrategia de Seguridad Centroamérica. Además, hay una persona de referencia de FUNDEMUCA y la OTC había contratado a una persona para prestar servicios de asistencia técnica.

La distribución de funciones en torno al MAP está acompañada de una segunda distribución de responsabilidades según los sectores tradicionales de cooperación, lo que ha implicado un doble sistema de seguimiento y ha provocado una sobrecarga de

trabajo en el seguimiento durante la implementación, ya que cada responsable técnico es referente de más de un sector. También se observa una distribución de funciones asociada a los instrumentos de cooperación que se relaciona con cada área prioritaria aunque no tanto a los resultados de desarrollo hacia los que el MAP se dirige. Este sistema de organización sería válido cuando la relación INSTRUMENTO-RESULTADO-ENTE RECTOR es directa, pero se complica cuando se articulan más de un instrumento o entes rectores para la consecución de los resultados.

Cabe destacar que la mayor parte de las ONGD españolas que trabajan en El Salvador no planifican basándose en el MAP y su seguimiento tampoco responde a lo establecido por el Marco de Asociación.

### 5.3. Procesos

A partir del análisis de los informes de seguimiento se observa que los procesos de supervisión de los instrumentos son similares a los realizados antes de la firma del MAP, a excepción de los casos del Fondo Común de Apoyo Programático al Programa comunidades Solidarias (FOCAP) y la Reforma Fiscal dentro del Fondo de Fortalecimiento Institucional (FFI), donde existe una mesa de coordinación con diferentes actores.

Con el objetivo de favorecer la coordinación en la implementación del MAP, durante la fase de elaboración del MAP se creó un Comité Técnico Gestor (CTG) y un Grupo Estable de Coordinación en el Terreno (GECT), el primero en sede y el segundo en terreno. En relación con el GECT, éste ha intervenido de forma activa en acciones clave pero aisladas, que no han favorecido un proceso continuado de seguimiento del MAP que permitiera el seguimiento del avance en el logro de resultados de desarrollo.

Otro aspecto de interés han sido los mecanismos sectoriales de diálogo, que establecen sus procesos de coordinación en función de las intervenciones. Sin embargo, salvo excepciones no han existido procesos de coordinación comunes, definidos y sistematizados.

En este sentido, los procesos de coordinación que están teniendo un mayor impacto y están provocando importantes procesos de armonización entre los actores internacionales de la cooperación son aquellos relacionados con el Programa Comunidades Solidarias y el Pacto sobre la Política Fiscal. Un aspecto común en ambos casos es que el proceso de coordinación está siendo liderado desde el propio Gobierno de El Salvador, y son los donantes los que articulan los mecanismos de interlocución común en los diferentes procesos de diálogo.

En el caso del Programa Comunidades Solidarias se da la particularidad de que la intervención implica a más de 19 instituciones públicas salvadoreñas y el proceso de coordinación surge a raíz del Código de Conducta elaborado para tal Programa. Esta coordinación tiene un importante impacto en el ámbito de gestión del programa y responsabilidad mutua. El Programa también cuenta con un *mecanismo de seguimiento articulado* en 15 indicadores con proyecciones anuales a partir de la Línea Base identificada, así como un anexo referente a la gestión administrativa del FOCAP. Paralelamente se ha articulado un mecanismo de seguimiento conjunto entre UE<sup>6</sup>, AECID y LUX DEVELOPMENT, estructurado en siete puntos.

Otro proceso de coordinación a resaltar es el referente al Pacto para la Reforma Fiscal en el que se articulan mecanismos de coordinación similares a Comunidades Solidarias, pero que en este caso están compuestos una única institución gubernamental, el Ministerio de Hacienda, y seis donantes. El proceso también ha sido liderado por el Gobierno de El Salvador con un apoyo clave de la AECID, según el propio Ministerio de Hacienda. En este caso, se trabaja de forma coordinada según la distribución de responsabilidades fijada por el Ministerio de Hacienda, y se ha establecido un donante líder por periodos de 6 meses. La AECID fue el primer donante en liderar el proceso, y es considerada por la UE como el organismo dinamizador del proceso de coordinación y armonización de la intervención en el Resultado 2.1 del MAP.

Finalmente, en el resto de los resultados del PQD los sistemas de coordinación son diferentes y no

<sup>6</sup> En el momento en que se realiza la presente revisión intermedia también se está realizando una Evaluación Intermedia específica de Comunidades Solidarias contratada por la UE en la que se profundiza en los mecanismos de coordinación, gestión e intervención en campo.

cuentan con una estructura tan definida y enfocada a la valoración del desempeño de los resultados, sino que cada resultado cuenta con sus propios procesos de coordinación en función de las intervenciones que contribuyen a él. En este sentido, los procesos de participación en la toma de decisiones son en muchos casos limitados, principalmente en aquellos que implican a instituciones del Estado independientes o autónomas del Gobierno.

El principal órgano para la toma de decisiones sobre el MAP es el Comité Técnico Gestor (CTG), constituido por representantes del Viceministerio de Cooperación, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de la Presidencia por la parte salvadoreña, y por la Embajada Española en El Salvador, en la que se integra la OTC, por la parte española. Es un comité de coordinación de alto nivel en el que se toman las decisiones de ámbito estratégico, pero en el que no participan otros actores salvo los mencionados, lo que puede provocar que durante el proceso de toma de decisiones sólo se tenga una visión. Esta situación es especialmente delicada en los ámbitos de justicia y de fortalecimiento municipal.

#### 5.4. Valoración de la implementación de la agenda de eficacia y calidad

Los principales cambios promovidos por el MAP como instrumento de asociación estratégica entre la Cooperación Española y El Salvador y su papel en la implementación de la eficacia y calidad de la ayuda, se concentran en los siguientes aspectos:

- El alineamiento del documento MAP de El Salvador con los resultados del PQD es uno de sus principales valores añadidos. Tomando en cuenta la gestión orientada a resultados, se observa que el diseño se ha enfocado claramente a ese principio.
- Los procesos participativos entre la Cooperación Española, el Gobierno de El Salvador y la sociedad civil salvadoreña para el diseño e implementación del MAP han generado un mayor alineamiento respecto a las prioridades del país. Este alineamiento es reconocido por todos los actores aunque en muchos casos, principalmente en lo referente a la cooperación descentralizada y a las

ONGD españolas, el MAP no ha sido asumido como un elemento articulador de sus prácticas de cooperación con El Salvador.

- Desde el punto de vista de la armonización de la Cooperación Española con otros donantes, esta cooperación tuvo antes de la firma del MAP una importante experiencia en el liderazgo de procesos. La firma del MAP fortaleció este papel, y ha permitido que la Cooperación Española asuma, por ejemplo, un papel protagónico en la programación conjunta con la UE en El Salvador a partir del 2014. Cabe destacar que la apropiación y el alineamiento generados por el MAP han reforzado el rol de la Cooperación Española más allá de aspectos cuantitativos de la ayuda.
- La importancia que la Cooperación Española, a través del MAP, ha otorgado a la apropiación ha facilitado el diálogo y la coordinación con los diferentes actores institucionales salvadoreños.
- El diseño y desarrollo del FOCAP y de presupuestos condicionados, así como la colaboración a través de asistencias técnicas ha favorecido la existencia de mecanismos de responsabilidad mutua. Sin embargo, diferentes actores de la Cooperación Española han demandado que el proceso de rendición de cuentas sea más organizado, abierto y enfocado a resultados de desarrollo y menos sujeto a los instrumentos de cooperación. En este sentido, también se destaca que la transparencia y rendición de cuentas presentan algunas debilidades, principalmente en lo referente a la participación de la sociedad civil, tanto salvadoreña como española, durante la implementación y seguimiento del MAP.

#### 5.5. Análisis de tendencias sobre la contribución a los resultados de desarrollo

A partir de la información disponible suministrada por las diferentes entidades durante la fase de gabinete y posteriormente en el trabajo de campo se han desarrollado nueve fichas de análisis de resultados para analizar las tendencias en los resultados de desarrollo previstos en el MAP<sup>7</sup>. Cabe destacar que en esta revisión intermedia no se ha realizado un análisis de contribución de la Cooperación Española a los resultados de desarrollo de El Salvador, sino que el

<sup>7</sup> Dicho análisis se puede consultar en el Anexo 2 del Informe Final, que se puede encontrar en la web [www.maec.es](http://www.maec.es), junto con los demás productos elaborados en esta revisión intermedia.

ejercicio se ha centrado en conocer el avance en el logro de dichos resultados, sin valorar el papel de la Cooperación Española en el mismo.

A continuación se presenta un cuadro resumen de las tendencias en los resultados de desarrollo.

- Para el Resultado 1.1., *apoyada la coordinación y la articulación interinstitucional para el desarrollo del sistema de protección social universal*, la meta establecida para diciembre de 2012 se ha superado, sobre todo en relación al Programa de Comunidades Solidarias. La tendencia es positiva y se prevé el logro del resultado.
- En relación al Resultado 1.2., *fortalecidas las capacidades institucionales y los mecanismos interinstitucionales en áreas estratégicas de las políticas sociales en el ámbito de la reducción de la pobreza y la exclusión social de género*, se debe destacar que éste concentra gran parte de los sectores de intervención de la Cooperación Española y que los indicadores establecidos para él presentan en su mayoría una tendencia positiva.
- En el Resultado 1.3., *mejorada la dotación y la accesibilidad de la población a los servicios sociales básicos*, la Cooperación Española tiene un importante papel. La ejecución se realiza a través de diferentes modalidades, como el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, diversas intervenciones financiadas por la AECID al Gobierno de el Salvador, y la cooperación descentralizada.
- Respecto al Resultado 2.1., *apoyado el proceso de reforma tributaria en el ámbito fiscal, a nivel nacional y local*, se destaca la recaudación de 900 millones de dólares desde 2009 como resultado de las intervenciones desarrolladas por el Gobierno. Sin embargo, cabe resaltar que en el ámbito municipal el avance en el logro del resultado está siendo más lento.
- El alcance del Resultado 2.2., *apoyado el proceso de reforma del servicio civil, con especial énfasis en el ámbito nacional y en la formación de la administración pública nacional y municipal*, parece que el alcance será limitado, dado el ritmo de ejecución y los periodos electorales iniciados. En relación con este resultado, se destaca la ausencia de un indicador relacionado con la Ley de Función Pública.
- Para el Resultado 2.3., *fortalecida la institucionalidad en el ámbito de la justicia y seguridad para la*

*mejora de las condiciones de transparencia, investigación de delitos y efectividad de la legislación penal*, su avance está presentando dificultades, debidas en parte a que la estrategia de seguridad del Gobierno salvadoreño ha variado durante el periodo analizado.

- En el Resultado 2.4., *fortalecidas las capacidades institucionales nacionales y subnacionales en el proceso de formulación de políticas públicas y la ejecución de programas de acciones concretados para una gestión sostenible de los territorios*, se están desarrollando gran variedad de herramientas de planificación y gestión, haciendo un importante esfuerzo en el desarrollo y gestión del conocimiento.
- El alcance del Resultado 3.1., *impulsados procesos para la normalización de la participación ciudadana en la elaboración, seguimiento y evaluación de políticas públicas y programas de desarrollo*, parece limitado, ya que si bien la ciudadanía participó en el diseño, durante la ejecución de las políticas públicas su papel ha sido meramente informativo, por lo que no puede hablarse de una mejora en la participación ciudadana.
- Respecto al logro del Resultado 3.2., *incrementadas las capacidades de la sociedad civil organizada para su participación en procesos de auditoría y contraloría social, incorporando equidad de género*, se ha conseguido el fortalecimiento de la presencia de la sociedad civil organizada en el diseño, fijando la línea de base para el trabajo de incidencia en género y activando la presencia de la sociedad civil en espacios y foros de participación.

## 5.6. Enfoques Transversales del MAP

### 5.6.1. Sobre el enfoque de género

El MAP aborda desde su diseño el género como enfoque transversal. Sin embargo, el equipo evaluador observó importantes deficiencias en este sentido durante la fase de diagnóstico del MAP, que en parte han sido corregidas en el proceso de elaboración de indicadores. Por otro lado, cabe destacar que en el proceso de ejecución el enfoque de género está presente en la mayoría de resultados, así como en el desarrollo de acciones específicas de trabajo en este ámbito. En el AP1 se atiende a la vertiente institucional desde los ámbitos del poder ejecutivo y desde el marco municipal. En el AP2, se integra el enfoque de



género a la formación de la Carrera Administrativa Municipal y la capacitación en el sector de justicia y seguridad. Por último, en el AP3 se apoyan las políticas de incidencia en materia de género a entidades de la sociedad civil.

La incorporación del enfoque de género en el diseño del MAP se orienta fundamentalmente a la desagregación de indicadores por sexo. Sin embargo, dadas las características de los sistemas de gestión de la información de los actores institucionales participantes en el MAP, la recogida de información para el adecuado seguimiento de los avances es complicada.

Adicionalmente a la elaboración de indicadores, se han incorporado acciones específicas en el sector de justicia y seguridad que incorporan talleres de género en los procesos formativos contemplados en el MAP. Ejemplo de ello es la celebración de un Diplomado de Gestión Pública con enfoque de género gestionado por varias instituciones. También se incorpora la perspectiva de género en el desarrollo de las actuaciones enfocadas a la Carrera Administrativa Municipal (R2.2) para la que se han definido Indicadores específicos, o en el desarrollo de la Ley de Función Pública, cuyo instructivo incorpora un capítulo referente a la política de acoso sexual en el ámbito de las instituciones gubernamentales.

### 5.6.2. Sobre el enfoque medioambiental

El MAP recoge las inquietudes medioambientales establecidas en el PQD, articulando diferentes medidas, traducidas en la elaboración de resultados y acciones específicas. Sin embargo, a pesar del esfuerzo de alineamiento con las políticas salvadoreñas, las medidas previstas en el MAP no tienen en cuenta los mecanismos de diálogo, ni el papel de los donantes especializados o las ventajas comparativas de la Cooperación Española en este enfoque concreto. En este sentido, cabe destacar que la participación de organizaciones medioambientales durante el diseño y ejecución del MAP no ha sido significativa.

Independientemente de este análisis, el enfoque medioambiental se incorpora con diferente intensidad en las áreas prioritarias y en los resultados establecidos en el MAP. El MAP también reconoce la importancia del Fondo de Cooperación para Agua

y Saneamiento y del FFI como instrumentos que favorecen el enfoque medioambiental. Las áreas prioritarias integran el enfoque medioambiental en varios indicadores, prestando especial atención al incremento del acceso al agua y al saneamiento de la población urbana y rural y a la promoción de programas concertados para la gestión sostenible de territorios.

Finalmente, cabe destacar que el análisis del enfoque medioambiental durante la implementación del MAP realizado para esta evaluación se ha enfocado en dos aspectos: la incorporación de la sostenibilidad medioambiental dentro del ámbito sectorial y su integración transversal en el MAP. Desde el ámbito sectorial, y como resultado de las actividades previstas en el MAP, se ha contribuido a la creación de la Ley General de Aguas y la Ley del Subsector de Agua Potable y Saneamiento y ha facilitado la construcción de instrumentos para una mejor gestión del recurso. En relación a la integración transversal del enfoque medioambiental en la ejecución del MAP, ésta se ha orientado fundamentalmente a la realización de acciones de sostenibilidad y protección medioambiental en los programas de incremento de la cobertura de acceso al agua y saneamiento de la población a través, por ejemplo, del mapeo focalizado de las fuentes y el manejo de microcuencas comunitarias.

### 5.7. Conclusiones

1. La elaboración del MAP ha supuesto un ejercicio de liderazgo compartido entre el Gobierno de El Salvador y los actores de la Cooperación Española en el país que ha permitido que la Cooperación Española adquiera un rol de mayor peso en El Salvador, mejorando su nivel de interlocución y diálogo. Sin embargo, durante esta fase, se careció de la coordinación necesaria entre sede y terreno que permitiera una mayor fluidez en el diseño.
2. La elaboración de indicadores del MAP fue un proceso participativo pero complejo, lo que provocó que se alargara en el tiempo. Adicionalmente, todos los actores coinciden en que es una debilidad del MAP, habiendo margen de mejora en la definición de su calidad. Por otra parte se señala que el peso en su seguimiento recae principalmente en intervenciones financiadas directamente por AECID al Gobierno de El Salvador.

3. En el desarrollo de los indicadores del MAP se tuvieron en cuenta las capacidades del Estado salvadoreño tanto para el seguimiento como para contribuir a su alcance, y este esfuerzo ha sido positivo en aquellos indicadores que dependen de la gestión de una sola institución, quedando diluido en los casos en los que la gestión depende de más de una institución y no hay un organismo claro de coordinación.
4. Durante diferentes momentos del MAP, tanto en su etapa de diseño como de implementación, las ONGD españolas y los actores de la cooperación descentralizada han mostrado su distancia hacia la estructura y contenidos del documento.
5. La distribución actual de indicadores no permite valorar los alcances del trabajo realizado por la Cooperación Española en algunos ámbitos en los que podría tener un mayor impacto (reforma sector salud, prevención de violencia contra la mujer, y fortalecimiento del servicio civil) y en otros, su calidad es insuficiente para poder medir el avance en el logro de resultados.
6. El proceso de planificación financiera dentro del MAP ha permitido a las instituciones salvadoreñas trabajar con una visión a medio y largo plazo, dando sentido al concepto de previsibilidad de la ayuda, ya que en la mayoría de casos se ha trabajado con planificación a 2 años en un enfoque de acción de 4 años.
7. El diseño del MAP adolece de un análisis contextual y de diagnóstico en el que se identifiquen algunas de las prioridades transversales de la Cooperación Española, como serían el enfoque de género, el enfoque medioambiental y el enfoque de derechos.
8. El MAP ha incorporado el enfoque de género dentro de su estrategia de intervención en las tres áreas prioritarias así como en los resultados en los que es pertinente su incorporación, pero dicha incorporación no se visualiza en la Matriz de Resultados del MAP, principalmente por la debilidad en el diagnóstico de los enfoques transversales.
9. La participación de las organizaciones de la sociedad civil especializadas (principalmente en el sector de agua y medioambiente) en las fases de diseño y ejecución del MAP no ha sido muy significativa, considerando que dichas entidades tienen un alto poder de convocatoria actuando como dinamizadores de población de cara a la incidencia sobre el derecho al agua y a la protección medioambiental.
10. En el diseño del MAP se establece una relación directa entre cada área prioritaria y el instrumento de financiación. El establecimiento de dicha relación se considera coherente dentro de los objetivos del MAP y del propio proceso que este desarrolla, ya que ha permitido definir los mecanismos de financiación a medio plazo, a lo que ha contribuido el establecimiento de horquillas financieras.
11. La rendición de cuentas representa una carencia del instrumento de MAP, realizándose ésta más a lo interno que a nivel externo, lo que dificulta una mayor socialización de logros y avances entre los diferentes actores. Esta valoración también se traslada desde AECID Sede, donde se considera que la información no llega con suficiente fluidez.
12. El MAP ha reforzado y catalizado los procesos de planificación al interior de las instituciones de Gobierno. Durante la ejecución del MAP, el Gobierno de El Salvador y la OTC de El Salvador han colaborado en el establecimiento de compromisos medibles a través de un trabajo conjunto, contando con la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil Salvadoreña y las ONGD españolas.
13. En cuanto a los avances en la implementación de la agenda de eficacia y calidad, se observa que existen progresos significativos en los compromisos del Gobierno de El Salvador y la Cooperación Española, destacando en el caso del Gobierno de El Salvador los referentes a responsabilidad mutua y transparencia, como la creación de la Mesa de Diálogo y promoción el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública. En el caso de la Cooperación Española, los avances son significativos en los principios de alineamiento y armonización, pues se utilizan los sistemas nacionales de aprovisionamiento y/o gestión de finanzas, lo que permite un refuerzo mutuo de las capacidades a través de la ejecución coordinada de programas, y a su vez, hace que la ayuda sea más predecible pues se integran dentro de marcos plurianuales.
14. Tanto en el caso de los actores de la Cooperación Descentralizada como en la Cooperación Multilateral se considera que hay debilidades en su coordinación con la AECID, con la excepción del caso de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo –AACID–. Esta debilidad en la coordinación entre actores, según

lo expresado en algunas entrevistas, no se considera específica del desarrollo del MAP de El Salvador, sino del propio sistema de coordinación de la Cooperación Española. A su vez la mayor parte de las ONGD españolas no se sienten identificadas con el MAP, lo consideran como un instrumento de planificación de la AECID con el Gobierno de El Salvador.

15. Existen diferencias de criterio en cuanto a la calidad del MAP como instrumento de planificación que aporta un valor añadido respecto a anteriores instrumentos (Documento Estrategia País –DEP-). Por una parte, desde la OTC de El Salvador se considera que los MAP son un elemento de planificación que posiciona a la Cooperación Española dentro de criterios de armonización, apropiación, alineamiento, previsibilidad y en el marco de la eficacia de la ayuda, con una importante diferenciación respecto a los DEP. Por otra parte desde AECID sede se considera que tiene amplias debilidades en cuanto a la incorporación de elementos de gestión y planificación, y que en lo esencial no varía mucho respecto a los DEP y a su vez se manifiesta que la metodología MAP pone el peso sobre el proceso de elaboración, dejando en un segundo lugar la implementación, lo que supone un ejercicio que puede dificultar la lógica entre indicadores y resultados.
16. El proceso de seguimiento del MAP carece de una definición de las rutas de seguimiento por resultados en los ámbitos intermedios. Son dos excepciones el Programa Comunidades Solidarias y el de Reforma Fiscal, en los cuales se están desarrollando procesos de armonización entre los entes cooperantes.
17. La participación en los procesos de toma de decisiones durante la ejecución del MAP es en algunos casos limitada, principalmente en relación a los resultados que implican a instituciones del Estado independientes o autónomas del Gobierno de El Salvador.
18. El Comité Técnico Gestor se ha estructurado desde una visión de Gobierno y no tanto de país, lo que en determinados ámbitos puede provocar desequilibrios institucionales.
19. El GECT ha participado activamente en algunas acciones de gestión concretas del MAP (procesos de contratación de consultorías para elaboración de indicadores o revisión intermedia). Sin embargo, su participación ha sido menor como

órgano de rendición de cuentas y como ente garante del seguimiento de las actividades del MAP.

20. Se percibe una sobrecarga de trabajo en el ámbito del seguimiento dentro de la OTC de El Salvador. Operativamente se observa una distribución de funciones asociada a los instrumentos de cooperación que se relaciona con cada área prioritaria pero no tanto a los Resultados del MAP. Este sistema de organización sería válido cuando la relación entre los instrumentos, sus resultados previstos y la institución responsable es directa, pero se complica cuando se articula más de un instrumento o entes rectores para la consecución de los resultados.
21. La incorporación de tramos fijos y variables en el instrumento de apoyo presupuestario permite hacer un seguimiento general de su desempeño, tanto desde el ámbito macro para el trabajo fijo como desde el enfoque concreto en el tramo variable, utilizando criterios de gestión basada en resultados y medición de evaluación de desempeño.
22. Las intervenciones desarrolladas dentro de los proyectos de agua y saneamiento están direccionadas hacia el incremento del acceso a los servicios básicos y contemplan acciones dirigidas a la sostenibilidad y protección medioambiental. Sin embargo, los indicadores de proceso establecidos para estas actividades son escasos.

## 5.8. Lecciones aprendidas

1. La apropiación del MAP por la mayor parte de actores salvadoreños se ha promovido a través del establecimiento de un proceso de liderazgo compartido desde un inicio, con toma de decisiones conjuntas, realizando procesos de convocatoria únicos para los diferentes actores, unificando espacios para las convocatorias y metodologías de intervención.
2. El desarrollo de una estrategia de cooperación basada en la eficacia de la ayuda ha fortalecido a la Cooperación Española en cuanto a su capacidad de diálogo con otros entes cooperantes.
3. El establecimiento de presupuestos plurianuales con base en horquillas presupuestarias ha permitido potenciar la previsibilidad de la ayuda, dar flexibilidad a los cambios en el contexto y entorno y reforzar la planificación a medio y largo plazo.

4. El MAP ha incluido una Matriz de Eficacia de la Ayuda que ha incorporado compromisos locales de eficacia, contruidos por los actores nacionales y recogidos en diversos documentos como los “Compromisos para una Agenda Nacional de Eficacia de la Ayuda” y el “Código de Conducta entre las Instituciones de Gobierno y los Socios para el Desarrollo que apoyan el programa Comunidades Solidarias”.
5. Dentro del Programa Comunidades Solidarias (CS)<sup>8</sup> se han definido mecanismos de seguimiento estructurados y definidos sobre la base de los resultados a lograr, así como en la información a recopilar para la medición de resultados. Similar es el caso de los resultados relacionado con la Reforma Fiscal, en el que se han definido los diferentes mecanismos de seguimiento. Mientras que en el caso de CS participan 19 entidades, en el caso de la Reforma Fiscal participa un ente nacional (MH) y 6 cooperantes. Ambos casos podrían ser considerados como buenas prácticas en cuanto a procesos y sistemas de seguimiento.
6. La gestión que se está realizando a través de apoyo presupuestario, principalmente en FOCAD, con tramos fijos y variables, se considera adecuada para procesos de cooperación a medio y largo plazo, que permiten reforzar las capacidades de las instituciones locales.

### 5.9. Recomendaciones

1. En términos generales, y de cara al diseño de futuros MAP, se recomienda que en la elaboración y ejecución del MAP haya una mayor coordinación entre sede y terreno, otorgándose un papel definido a cada actor de la Cooperación Española, acorde con sus características, tanto en terreno como en sede.
2. En relación al proceso de toma de decisiones de alto nivel se recomienda que, para el análisis de resultados se implique a instituciones nacionales que no pertenecen al poder ejecutivo central, facilitando la creación de espacios más amplios y operativos en los que estén presentes dichas instituciones (principalmente en el caso del sector justicia o municipalidades). Además, se recomienda que la AECID facilite la promoción de acciones dirigidas a impulsar una participación más activa de las organizaciones de la sociedad civil, aprovechando, por ejemplo, las acciones de información que se realizan sobre las convocatorias de proyectos/convenios, donde la presencia de las ONGD en el país es casi total.
3. Con el objetivo de fortalecer el desarrollo de los mecanismos de participación, sería conveniente promover la utilización de los espacios de monitoreo e indicadores existentes en las organizaciones de la sociedad civil.
4. También se recomienda diseñar actividades de formación e información orientadas a las ONGD españolas en El Salvador que permitan la mejora del conocimiento de la Metodología MAP y potencien la integración de estos actores en su seguimiento y reformulación.
5. Adicionalmente, la SGCID deberá establecer espacios de encuentro con actores de la Cooperación Española en sede (ONGD, Cooperación Descentralizada, etc.) en los que se pueda transferir información sobre la actividad de la Cooperación Española en El Salvador.
6. En lo que respecta a la distribución del trabajo dentro del MAP, ésta debería realizarse según la gestión para resultados de desarrollo y no en relación a instrumentos de cooperación, ya que se corre el riesgo de trabajar con una visión sesgada según elementos de financiación y no tanto en la consecución de los resultados y su medición, perdiendo uno de los valores añadidos del MAP. Para ello se hace necesario definir el papel de cada actor en la contribución al alcance de resultados y la información que se debe suministrar para desarrollar un adecuado seguimiento. Esta necesidad es más apremiante en el caso de aquellos resultados donde intervienen muchos actores.
7. Cabe destacar la necesaria mejora del flujo de información entre la SGCID, la AECID sede y la OTC de El Salvador, tanto para que mejoren los procesos de rendición de cuentas como para dar visibilidad a los avances que el MAP ha tenido en materia de eficacia de la ayuda durante estos años. De esta manera se sugiere establecer para futuros MAP, puntos de comunicación y

<sup>8</sup> Paralelamente a la ejecución de esta Revisión Intermedia, la UE estaba realizando una Evaluación Intermedia del Programa Comunidades Solidarias, cuyo resultado será de interés para el AP1 del MAP de El Salvador.

- consenso entre las OTC, la AECID en sede y la SGCID que armonicen los procesos de elaboración del MAP dentro de las estructuras de participación que se han desarrollado, con el objeto de obtener un producto equilibrado a los intereses de ambos actores.
8. En relación a la rendición de cuentas, se sugiere potenciar espacios que la promuevan hacia el exterior, dando al GECT un papel en la difusión y socialización de resultados hacia sus integrantes, en especial las organizaciones de la sociedad civil, porque tienen una alta capacidad de transmisión de la información.
  9. Respecto a la estructura del MAP, se recomienda reforzar al GECT tanto en su papel consultivo como de receptor de información. También se aconseja que se realicen reuniones con mayor periodicidad, destinadas a informar y analizar el avance hacia el logro de resultados, y en la que se invite a las instituciones responsables de la consecución de dicho resultado.
  10. Se sugiere utilizar un Cuadro de Mando Integral como herramienta de seguimiento del MAP, en el que se puedan establecer, por ejemplo, la responsabilidad para el seguimiento de cada resultado, la entidad líder en dicho proceso, las fuentes de verificación y entidades responsables de suministrar la información con una periodicidad más continua que la actual, así como una definición concreta de los productos a conseguir por cada resultado.
  11. Con el objetivo de optimizar los sistemas de seguimiento establecidos y contribuir a equilibrar la descompensación entre indicadores de resultados, se recomienda ajustar y/o reorientar los indicadores de proceso del Resultado 1.1 y 1.2 hacia los indicadores del Programa Comunidades Solidarias (CS). Los indicadores de este programa cuentan con una matriz de desempeño consensuada y con un sistema de seguimiento operativo que puede ser aprovechado para medir el avance de los Resultados 1.1 y 1.2.
  12. Por otro lado, se recomienda que la reformulación o el futuro diseño del MAP España-El Salvador incluyan en el diagnóstico y principalmente en el análisis de la ventaja comparativa, un estudio específico de los enfoques transversales.
  13. También se sugiere al GECT considerar los nuevos fondos comunes que pretende establecer el Gobierno de El Salvador, como es el caso del Fondo del cambio climático, como una oportunidad para utilizar otros instrumentos (FFI, enfoque programático), en un ámbito que puede dar cabida a un trabajo más integral dentro de este y otros sectores.
  14. Además, se recomienda incluir indicadores que permitan valorar los aportes de la Cooperación Española al enfoque medioambiental, a través de actividades como el mapeo focalizado de las fuentes, el manejo de la microcuenca comunitaria, etc., acciones que cuentan con presupuesto asignado dentro de los programas, lo que contribuye a garantizar su ejecución.
  15. Igualmente, se sugiere definir una estrategia que permita abordar el saneamiento urbano en las intervenciones que se están realizando para contribuir a establecer un programa de inversiones que minimice los impactos de las aguas residuales.
  16. Respecto a las recomendaciones relacionadas con los resultados de desarrollo, se sugiere que el GECT debata y priorice dos aspectos, con la intención de no alargar el proceso de actualización de indicadores del MAP más allá de lo necesario (lo adecuado sería tenerlo actualizado para finales de enero 2014):
    - a. Por un lado, es clave que durante el diseño se tenga en cuenta la opinión y propuesta de indicadores de las entidades responsables de gestionar el logro de dichos indicadores.
    - b. Por otro lado, se recomienda que la validación de los nuevos ajustes se realice dentro del GECT, sin obviar el papel ejecutivo del CTG, como ente que ha participado de diferentes formas en todo el proceso de diseño e implementación del MAP.
  17. Adicionalmente, se recomienda incorporar nuevos indicadores que permitan visibilizar todo el trabajo que se está realizando de forma efectiva en el ámbito del enfoque de género, principalmente con titulares de obligaciones y titulares de responsabilidades.





Informe completo y otros documentos relacionados se pueden encontrar en:

<http://www.cooperacionespañola.es/es/publicaciones-y-recursos>



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
Y PARA IBEROAMÉRICA

SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

