

EVALUACIÓN FINAL

SVD/024

Apoyo y seguimiento de proyectos
de cooperación bilateral en El Salvador

FICHA DE SÍNTESIS

País	El Salvador
Título completo del Proyecto	Apoyo y seguimiento de proyectos de cooperación bilateral en El Salvador
Título abreviado del Proyecto	No aplica
Código de LuxDev	NIC/024
Versión del informe de evaluación	Diciembre 2021

MEDICION DEL PROYECTO POR EL EQUIPO DE EVALUACION

Medición global (Eficacia)	3 En una escala de 1 (resultados excelentes, por encima de las expectativas) hasta 6 (el proyecto es infructuoso o la situación más bien ha empeorado)
Medición de los demás criterios de evaluación	Pertinencia: 2 Coherencia: 2 Eficiencia: 2 Impacto: 2 Sostenibilidad: 3

RESUMEN EJECUTIVO

La Cooperación luxemburguesa con El Salvador entró en una nueva etapa, en la cual El Salvador ejecuta directamente los proyectos financiados por Luxemburgo. El mandato de formulación del proyecto SVD/024 objeto de esta evaluación indica que la contribución luxemburguesa ya no será canalizada por Lux-Development (LuxDev), sino que sería desembolsada directamente a las respectivas contrapartes, a saber, la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia para el Fondo Común de Apoyo Programático, el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo para los apoyos a la sociedad civil y la Cooperación Sur-Sur, y la Fundación Nacional para el Desarrollo para la transparencia fiscal. El mandato también establece que el papel de LuxDev en el proyecto SVD/024 se limita al seguimiento y acompañamiento de los apoyos directos de Luxemburgo a El Salvador, y se centra en particular en los aspectos administrativos y financieros, mientras que el Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos queda a cargo de los aspectos estratégicos y de toma de decisiones a través de su Embajada en Managua. También tendrá un papel de representación de la Cooperación luxemburguesa en El Salvador y de enlace con la Embajada en Managua. El proyecto será dirigido por un Consejero Técnico Principal, cuya función será la de proporcionar una asistencia técnica y asegurar un seguimiento de la ejecución de los proyectos bilaterales en nombre de la Cooperación luxemburguesa.

El objetivo global del proyecto SVD/024 es proporcionar al Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos y las instituciones salvadoreñas responsables de la ejecución de los proyectos bilaterales, un mecanismo de asistencia técnica responsable del acompañamiento y del seguimiento de aquellos proyectos establecidas en el mandato y complementadas por las lecciones y recomendaciones de los proyectos SVD/022 y SVD/023 y Fondo Concursable, los cuales se ejecutan a nivel nacional. Este proyecto contempló dos responsabilidades, la primera orientada a la formulación y puesta en marcha de los proyectos bilaterales y la segunda respecto al acompañamiento y seguimiento de la implementación de dichos proyectos.

El proceso de evaluación final de este proyecto que inició en 2016 y finaliza en diciembre 2021, se llevó a cabo del 25 de octubre al 6 de diciembre 2021, a partir de la adjudicación a Flacso El Salvador de este mandato. El equipo evaluador estuvo conformado por el doctor Lisandro Pérez, PhD; como jefe de la Misión y Marcela Escobar, M.Sc; como especialista de evaluación, a ello se sumó el doctor Roberto Rodríguez, PhD; como asesor en su calidad de Director de Flacso, programa El Salvador.

Respecto a la metodología, la evaluación tiene un diseño cualitativo – descriptivo, atendiendo un diseño no experimental, con enfoque teórico, participativo y orientado al uso, es decir, se buscó comprender la evolución de categorías de análisis como factores vinculados a las intervenciones y su relación en conjunto desde la perspectiva de actores clave. No se realizó ningún tipo de análisis cuantitativo o estadístico de la información. El levantamiento de la información se realizó en modalidad virtual debido a la pandemia por COVID-19 y medidas sanitarias correspondientes. Las técnicas de levantamiento de información incluyeron la revisión documental; sesiones de trabajo con el equipo de LuxDeV; entrevistas individuales y colectivas de carácter semiestructuradas a actores relevantes del programa. Algunas limitaciones fueron:

- el contexto político social actual de El Salvador y la pandemia por COVID-19 que impidieron el trabajo *in situ* y una cercanía más estratégica a las fuentes de información;
- acceso limitado a la aplicación de instrumentos cuantitativos en los actores clave por razones de tiempo y naturaleza de la intervención y las limitaciones de la coyuntura política respecto a la ausencia de un plan de desarrollo de país al que las instituciones gubernamentales puedan alinearse.

Principales Hallazgos (H):

Los principales hallazgos de la evaluación están basados en la evidencia encontrada en los documentos revisados y las respuestas obtenidas por los actores a las preguntas realizadas en las entrevistas, los cuales se presentan a continuación asociados a los criterios de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y El Desarrollo Económico, identificando los factores de relevancia, coherencia, así como la eficiencia, eficacia e impacto de las acciones emprendidas y de los mecanismos de gestión de sostenibilidad, tomando en consideración la adecuación de las estrategias diseñadas; además, se identificaron los efectos causados por el proyecto, valorando la continuidad de los mismos y por último, proponer recomendaciones para acciones futuras.

Relevancia:

(H1) El acompañamiento técnico en el desarrollo de capacidades ha tenido un alto nivel de aceptación por las instituciones socias, principalmente por su aporte estratégico durante periodos de transición coyuntural e institucional, posicionando al proyecto SVD/024 como una intervención altamente relevante en la ejecución de los proyectos bilaterales.

(H2) La estructura multiactor del proyecto ha permitido atender de mejor manera los cambios suscitados en el periodo de su ejecución; facilitando el seguimiento y acompañamiento de LuxDev a partir del empoderamiento de actores locales.

(H3) El proyecto SVD/024 ha presentado un nivel altamente relevante en cuanto a su flexibilidad y capacidad de aplicación con los contextos locales.

Coherencia:

(H4) La dinámica de trabajo y acompañamiento implementada por el proyecto SVD/024 permitió focalizar de manera estratégica las necesidades claves en cada escenario presentado en su tiempo de ejecución; lo cual, además facilitó el desarrollo de capacidades esenciales desde los roles que jugaron cada uno de los actores involucrados.

(H5) LuxDev se ha posicionado como un socio estratégico clave para las acciones de cooperación a nivel nacional, así mismo se perfila a seguir siéndolo en el futuro. No obstante, dicho protagonismo debe plantear un modelo organizativo que articule de forma directa las relaciones con socios importantes vinculados en el proyecto a través de sus componentes.

Eficiencia:

(H6) El proyecto SVD/024 cumplió la ejecución de actividades establecidas inicialmente de forma satisfactoria, dado el contexto, en cuanto a la formulación y puesta en marcha de los proyectos bilaterales, así como en el acompañamiento y seguimiento de la implementación de estos.

(H7) Los atrasos en la ejecución de los fondos bilaterales y del fondo de asistencia técnica se debieron a factores externos principalmente. Por un lado, por parte de las entidades de gobierno central que ralentizaron las actividades propias de los proyectos y, por otro lado, los impases debido al entrapamiento de la aprobación de fondos en la Asamblea Legislativa, teniendo que recurrir a extensiones en los plazos de ejecución respectivos.

(H8) El cambio en los gobiernos locales afectó aún más la coordinación a nivel local con las organizaciones de la sociedad civil y la tendencia a la centralización evidenciada por el no desembolso del Fondo para el Desarrollo Local de los Municipios de El Salvador no augura que puedan fortalecerse las capacidades en las contrapartes locales.

(H9) Dado que el proyecto SVD/024 no tiene en sí mismo un sistema de indicadores de resultados, sino más bien de proceso. El avance se mide a través de los sistemas de seguimiento y monitoreo de los proyectos bilaterales. Se había diseñado en el caso de Fondo Común de Apoyo Programático un sistema de monitoreo que dejó de ser publicado por la actual administración de gobierno. En el caso del Fondo de Cooperación Sur-Sur y Fondo Concursable para la Sociedad Civil un área de mejora la constituye precisamente los procesos de registro y monitoreo del plan de acción.

Eficacia:

(H10) El proyecto SVD/024 fortaleció las capacidades de sus contrapartes durante los primeros años de su ejecución (2016-2019), pero posterior a junio de 2019 se observó durante un tiempo limitaciones para retomar la dinámica de desarrollo de capacidades debido a la reorganización significativa que tuvo lugar ante el cambio de gobierno, tanto en personal directivo y técnico, como en las nuevas orientaciones de funcionamiento.

(H11) El factor de éxito del SVD/024 esta referido al liderazgo ejercido por el Consejero Técnico Principal, mientras que los factores negativos externos se vinculan con el cambio de condiciones políticas que limitaron el ritmo de ejecución y el fortalecimiento de capacidades que se había ganado. Aún así, el Consejero Técnico Principal supo sortear diligente y acertadamente este nuevo panorama.

Impacto:

(H12) En términos generales, se evidencia impacto en el fortalecimiento de capacidades y una valoración positiva de las contrapartes y beneficiarios de los proyectos bilaterales: las respuestas de los informantes clave reflejan diferentes formas y aspectos del fortalecimiento institucional como asesoría y asistencia técnica, capacitaciones habilitantes, facilitación y acompañamiento, todos muy bien apreciados en la cooperación del SVD/024 tanto en lo que corresponde a las contrapartes de Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia / Casa Presidencial de El Salvador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Agencia El Salvador de Cooperación Internacional y otras agencias de gobierno como Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, Instituto Nacional de la Juventud, Ministerio De Educación, Ciencia y Tecnología en los diferentes niveles organizativos y operativos, así como las organizaciones de la sociedad civil.

Sostenibilidad:

(H13) Se encuentra suficiente evidencia de que la articulación y alineamiento con planes nacionales y sectoriales de desarrollo y referentes técnicos a fortalecer con la intervención del SVD/024 aseguraba niveles significativos de compromisos de institucionalización del desarrollo de capacidades y, por ende, de sostenibilidad.

(H14) A pesar de las valoraciones positivas de los resultados previstos y de capacidad de flexibilidad de adaptación a los cambios que refleja la ejecución del SVD/024, debido al cambio de contexto político e institucional con el cambio de administración de gobierno, es difícil estimar a término, tanto la continuidad de las principales acciones de los bilaterales, realizadas como su impacto durable, factores claves para evaluar la sostenibilidad bajo la figura de apoyo específico del proyecto.

Conclusiones (C):

(C1): El acompañamiento generado a partir de la implementación del proyecto SVD/024 es reconocido como relevante por sus interlocutores a partir de una lógica horizontal y de contribución a los proyectos bilaterales, no obstante, ello ha confluído en un contexto político y organizacional cambiante, que ha representado diversos retos para la continuidad y efectividad en la consecución de los objetivos que originaron la intervención. En tal sentido, se ha podido sortear satisfactoriamente dichas situaciones debido a la flexibilidad del proyecto y la capacidad de adaptación de los actores parte (gubernamentales y de sociedad civil); lo cual a partir del acompañamiento técnico de LuxDev han generado buenas prácticas y lecciones aprendidas.

(C2) Las necesidades identificadas a partir del proyecto han sido coherentes al contexto en el que se han llevado a cabo. Su proceso de identificación ha sido producto de una articulación de actores de distintos tipos, que permitió conocer la perspectiva de diversos puntos aún desde lo territorial. En tal entramado de actores, LuxDev se ha perfilado para ser un actor relevante en la atención al desarrollo de capacidades tanto en lo técnico como en lo humano, pero es necesario articular formalmente la toma de decisiones e incidencia multidimensional en las organizaciones locales gubernamentales y no gubernamentales.

(C3) A nivel del logro de responsabilidades asignadas, se concluye que el proyecto SVD/024 ha sido eficiente. Esto se ha debido más a diligencia que el Consejero Técnico Principal ha mostrado para adaptarse a las circunstancias cambiantes, sobre todo después del cambio de administración de gobierno. Sin embargo, la eficiencia en la ejecución de los bilaterales en términos de plazos ha sido cuestionable, debido a factores como retrasos en la ejecución presupuestaria, impases políticos, cambios de cuadros directivos y técnicos encargados de los proyectos bilaterales. Esto duplicó el tiempo en que el proyecto debía ejecutarse, mostrando baja eficiencia en términos de capacidades técnicas de ejecución por parte del socio salvadoreño.

(C4) Tanto la asistencia técnica cortas como el acompañamiento previsto por la naturaleza del SVD/024 han sido relativamente eficaces en el desarrollo de capacidades previstas. Existió hasta 2019 un nivel de evolución lenta, pero positiva en términos de fortalecimiento de los equipos técnicos que ejecutaban los proyectos bilaterales. Sin embargo, el clima creado por el cambio de administración provocó la desarticulación de los equipos directivos y técnicos de las instituciones contrapartes. Esto generó un retroceso que aún es sensible en instituciones como Instituto Nacional de la Juventud por ejemplo. Otras instituciones como Agencia El Salvador de Cooperación Internacional, que han sido acompañadas de manera cercana por el Consejero Técnico Principal, comienzan lentamente a caminar por sí solas en aspectos ligados a los objetivos de los proyectos bilaterales. Otras como Casa Presidencial de El Salvador y el equipo de Plan Social han tenido una sub-ejecución durante los últimos tres años debido a situaciones políticas que han entrampado los fondos, pero también debido a la desarticulación de los equipos que ejecutan en los territorios, como es el caso del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local hace pocos meses. Se vuelve necesario mejorar los mecanismos de participación de los involucrados en las iniciativas de asistencia técnica, a fin de tener una vinculación no solo bilateral entre el Consejero Técnico Principal o LuxDev frente al actor participe de la asistencia técnica, sino también un panorama multilateral o multiactor, desde distintas prioridades o ejes de acción operativa, como de la lógica organizacional que sean participes. Si bien esto no tendrá un efecto en las intervenciones inmediatas, a mediano plazo permitirá tener suficientes buenas prácticas y lecciones aprendidas que permitan acoplarse mejor a la dinámica cambiante del entorno salvadoreño de la última década, como a las necesidades prioritarias de la población beneficiaria final.

(C5) A pesar que es difícil medir el impacto en un proyecto con las características del SVD/024, la contribución a este criterio se identifica en la medida que las intervenciones bilaterales a las cuales asiste abonen a este fin. Por tanto, se concluye que hubo un nivel de contribución al impacto satisfactorio, dado que aún con los cambios de personal directivo y técnico de las instituciones, a raíz del cambio de gobierno a mediados de 2019; la intervención del SVD/024 en la figura de su representante generó apropiación, innovación en mecanismos que fueron transferidos a los nuevos cuerpos técnicos posibilitando el fortalecimiento de capacidades individuales, organizativas e institucionales. Un factor de esta contribución es el modelo de asistencia técnica propuesto, que si bien en términos generales las variables políticas y técnicas de la cooperación a la base del SVD/024 han cambiado respecto del contexto en que se diseñó y aprobó el proyecto, las asistencia técnica son muy apreciadas y su continuidad bajo una nueva figura *ad hoc* puede contribuir en la planificación para el desarrollo que refuerzan capacidades institucionales y locales de desarrollo en las temáticas apoyadas en los proyectos bilaterales en el marco del SVD/024.

(C6) En términos de sostenibilidad se estima complejo dar continuidad al fortalecimiento de capacidades (desarrollo de capacidades) en el marco de los supuestos que originaron el SVD/024. A pesar de que el proyecto se ha alienado a lo que podría llamarse “prioridades nacionales”, estas no están enmarcadas bajo una estrategia de gobierno, muchas de ellas han surgido a causa de la pandemia y si bien el proyecto SVD/024 y los proyectos bilaterales han sido flexibles en la adaptación, la reorientación de fondos no obedece a una lógica estratégica por parte del gobierno, sino a necesidades circunstanciales. Por lo tanto, el supuesto bajo el cual nace el SVD/024 y el giro del enfoque de la cooperación de Luxemburgo hacia El Salvador, que privilegió la sostenibilidad a partir de la figura del apoyo presupuestario, en el caso del Fondo Común de Apoyo Programático, no se identifica como idealmente factible. Sin perjuicio de lo anterior, pueden existir planes sectoriales como la política de primera infancia, en la cual se podría alinear la cooperación, siempre que existan mecanismos de monitoreo, transparencia y rendición de cuentas. En el caso particular del Fondo Concursable, donde la participación de la sociedad civil y de gobiernos locales constituye una de las apuestas después de la evaluación del SVD/023, no parece tener a corto ni mediano plazo un lugar relevante para la administración gubernamental actual, sino al contrario, se han cerrado espacios de participación, de contraloría y existe una tendencia centralizadora, que se evidencia en la drástica reducción del Fondo para el Desarrollo Local de los Municipios de El Salvador. Ante este panorama, las proyecciones de sostenibilidad bajo el actual modelo de gestión de la cooperación se tornan inviables.

Para el caso del Fondo de Cooperación Sur-Sur, se percibe mayor margen de sostenibilidad en el proyecto debido a que el SDV/024 posibilitó un giro en los rubros de gastos que pasaron de ser de pasajes áreas y viáticos hacia equipamiento de videoconferencia, en el marco de confinamiento por COVID-19, que genera la posibilidad de continuar con algunos intercambios ligados al enfoque de Cooperación Sur-Sur con otros países. Se rescata que, pesar de la suspensión de desembolsos durante el primer semestre de 2021 de los fondos provenientes de Luxemburgo, el proyecto continuó con fondos gubernamentales.

Recomendaciones (R):

(R1) Deben reforzarse de manera formal los mecanismos de apoyo en el desarrollo de capacidades de planificación, gestión y monitoreo a través de asistencia técnica permanente entre LuxDev hacia las instituciones responsables de la cooperación en El Salvador (Casa Presidencial de El Salvador, Agencia El Salvador de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores).

(R2) Se ha destacado el proceso de identificación de necesidades desde la participación de múltiples actores a nivel territorial, acompañados de su experiencia, empoderamiento y el liderazgo de la representación de LuxDev; este elemento debe tener una sistematización organizacional, que permita un contacto más directo y articulado con todos los actores involucrados.

(R3) Se recomienda reforzar las capacidades técnicas y organizativas de las contrapartes en términos de una orientación más estratégica de la asistencia técnica (asistencia técnica) que permitan una estructura más ordenada y sistemática en el otorgamiento de estas.

(R4) Fortalecer un mecanismo de intercambio de buenas prácticas entre instituciones socias implementadoras.

(R5) Se necesita contar desde el diseño de la intervención ante un nuevo proyecto como el SVD/024 de un marco de monitoreo y seguimiento basado en resultados, dado que no es posible medir los logros y la eficacia sin un sistema de indicadores adecuado. Se recomienda retomar mecanismos de articulación de la cooperación internacional, de los Socios para el Desarrollo, en torno a un plan definido de fortalecimiento de capacidades que obedezca a una lógica de prioridad estratégica, al menos de forma sectorial, dado que no se cuenta con una estrategia nacional.

(R6) En ausencia de las condiciones institucionales de planificación estratégica y de fortalecimiento específico de capacidades técnicas de las contrapartes del Gobierno de El Salvador que soportaron el diseño del mecanismo de apoyo del SVD/024 y que presentan cambios de fondo con el cambio de administración de gobierno, y habida cuenta de que se mantienen los enlaces y anclajes institucionales con los principales centros de decisión del Gobierno de El Salvador: Casa Presidencial de El Salvador y Ministerio de Relaciones Exteriores se recomienda evaluar una nueva figura de cooperación que se ajuste a la nueva orientación del Gobierno de El Salvador en términos de los nuevos enfoques de prioridades nacionales, gobernanza y marcos normativos, nueva institucionalidad, replanteamiento de atribuciones y competencias y la necesaria recreación de capacidades técnicas en la nueva institucionalidad.