



Evaluaciones del Fondo España-SICA 2010-2013



*Evaluaciones del
Fondo España-SICA
2010-2013*

Esta publicación cuenta con el apoyo financiero de la Cooperación Española a través del Fondo España-SICA



*Evaluaciones del
Fondo España SICA 2010-2013*
Impreso en El Salvador
Coordinación editorial: Olga del Pino Escobar
Asistente de coordinación: Karla Marticorena
Edición: Karla Marticorena
Diseño: Fátima Cerna
Fotografías: SICA

ÍNDICE

Listado de Acrónimos	5
Prólogo.....	7

EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO DEL MODELO DE GESTIÓN DEL FONDO ESPAÑA-SICA 2010-2013. INFORME DE EVALUACIÓN

Resumen Ejecutivo.....	11
1 Generalidades.....	13
1.1 Los Aprendizajes.	18
1.2 Propuestas de Futuro.....	20
2 Metodología de Evaluación.	22
3 El Fondo España SICA.....	27
4 El Proceso de Integración Centroamericana.....	34
5 Evaluación del Modelo de Gestión del Fondo España SICA 2010-2013. La Estrategia del Fondo España SICA.....	40
6 Evaluación del Modelo de Gestión del Fondo España SICA 2010-2013. La Estructura del Fondo España SICA.....	76
7 Evaluación del Modelo de Gestión del Fondo España SICA 2010-2013. Los Procedimientos de Gestión Administrativa del Fondo España SICA	83
8 Conclusiones.....	86

EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DEL FONDO ESPAÑA SICA (2010-2013)

Resumen Ejecutivo	93
1 Generalidades.....	100
1.1 Contexto: el Sistema de Integración Centroamericana.....	100
1.2 Objeto de Evaluación: el Fondo España-SICA.....	103
2 Metodología.....	111
2.1 Alcance y limitaciones.....	113
3 Resultados Globales del Análisis	115
3.1 Resultados en Relación con el Diseño y la Formulación.....	115
3.2 Resultados en Relación con los Procesos de Implementación y Gestión/Eficiencia.....	129
3.3 Dimensión de Resultados	134
4 Resultados por Programas.....	145
4.1 Eje de Fortalecimiento Institucional.....	145
4.2 Eje de Seguridad Democrática.....	150
4.3 Eje de Integración Económica	151
4.4 Educación.....	156
5 Conclusiones y Recomendaciones	158



LISTADO DE ACRÓNIMOS

ALC	América Latina y Caribe
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
CA	Centroamérica, centroamericana.
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
CASAC	Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CECC	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (/SICA)
CENPROMYPE	Centro Regional de Promoción de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
CENTROESTAD	Comisión Centroamericana de Estadística del Sistema de Integración Centroamericana
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPRENAC	Centro de Coordinación y Promoción de Desastres Naturales
CIS	Consejo de la Integración Social Centroamericana
CMCA	Consejo Monetario Centroamericano
COCATRAM	Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo
COCESNA	Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea
COMISCA	Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana
COMJIB	Conferencia de Ministros de Justicia de los países Iberoamericanos
COMMCA	Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y la República Dominicana
COMTELCA	Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones de Centroamérica
CONCADECO	Consejo Centroamericano de Protección al Consumidor
COSEFIN	Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica y República Dominicana
CRIE	Comisión Regional de Interconexión Eléctrica
CRRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos
CSUCA	Consejo Superior Universitario Centroamericano
CTCAP	Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá
DSD	Dirección de Seguridad Democrática de la SG-SICA
ECADERT	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial
EEMM	Estados miembros
ERAS	Estrategia Regional Agroambiental y de Salud
ESCA	Estrategia de Seguridad de Centroamérica
FES	Fondo España-SICA
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
OCADES	Observatorio Centroamericano de Desarrollo Local



OIM	Organización Internacional de las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMT	Organización Mundial del Turismo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSPESCA	Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano
PACA	Política Agrícola Centroamericana
PCGIR	Política Centroamericana para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRCC	Programa Regional de Cooperación con Centroamérica
PRIEG	Política Regional de Equidad e Igualdad de Género
RD	República Dominicana
SD	Seguridad Democrática
SE	Secretaría Ejecutiva
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SG	Secretaría General
SIECA	Sistema de Integración Económica Centroamericana
SIGPRO	Sistema de Indicadores de Gestión por Procesos
SISCA	Sistema de Integración Social Centroamericano
SITCA	Secretaría de Integración Turística Centroamericana
STM	Secretaría Técnica de la Mujer
TMSD	Tratado Marco de Seguridad Democrática
UNISDR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres

PRÓLOGO

Los principios de eficacia de la ayuda, que tomaron cuerpo y se generalizaron a partir de la ya famosa Declaración de París de 2005, sitúan en el eje central de las actuaciones para promover esa eficacia a la evaluación y la rendición mutua de cuentas. Por eso, cuando a partir del año 2006 la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Secretaría General del SICA pusieron en marcha el Fondo España-SICA, como el instrumento a través del cual se iba a canalizar desde entonces el apoyo español al proceso de integración centroamericano, decidieron que en él se aplicaran intensamente esos principios, en la certeza de que el ámbito regional era especialmente válido para obtener de ellos el máximo provecho. Esto ha convertido al Fondo España-SICA en un ejemplo claro de los beneficios que pueden reportar un profundo alineamiento, una alta apropiación y una creciente armonización, en términos de mejora de la calidad de las políticas de desarrollo y de fortalecimiento de los socios, en este caso la institucionalidad regional del SICA. Pero también ha hecho de la evaluación continua y desde diversos enfoques una de sus características distintivas, y de hecho es considerado posiblemente como el instrumento más evaluado de la Cooperación Española.

La Fase 2010-2013 del Fondo España-SICA se ha distinguido precisamente por haberse realizado un conjunto de evaluaciones que han examinado los logros y las debilidades del Fondo y de los programas apoyados desde diferentes perspectivas. Así, además de las dos evaluaciones que se presentan en esta publicación, en estos años se analizó la aplicación de los principios de la ayuda programática al Fondo, se evaluaron dos actuaciones sectoriales muy significativas por su peculiaridad con respecto al funcionamiento habitual del Fondo España-SICA (el apoyo al Programa de Mejora de la Calidad del Café-PROMECAFE y al Programa Corredor del Mangle) y se acometieron una amplia variedad de evaluaciones y sistematizaciones puestas en marcha desde buena parte de las instituciones responsables de la ejecución de los programas apoyados por el Fondo.

En concreto, la primera de las evaluaciones recogidas en esta publicación revisa el propio modelo de funcionamiento y gestión del Fondo, examinándolo como instrumento más que a partir de los logros o impactos de las actuaciones financiadas. Sus conclusiones y recomendaciones alimentaron en buena medida los cambios introducidos en el funcionamiento del Fondo España-SICA para la nueva etapa ya en marcha (2014-2017). En la segunda de ellas se realiza un pormenorizado análisis de los logros y dificultades de los programas ejecutados con recursos del Fondo en esos años, revisando con rigor desde la fase de planificación y programación hasta las de ejecución, justificación y cierre. Las recomendaciones de esta evaluación están siendo estudiadas por el Fondo España-SICA, en colaboración con las instituciones ejecutoras de los Programas, de cara a establecer un plan de acción que permita incorporarlas a su funcionamiento regular. Ambos trabajos, por tanto, se complementan y permiten obtener una completa aproximación a este instrumento tan diferencial, y en buena medida exitoso, de la cooperación regional con el SICA.

Es importante destacar la excelente labor realizada por las dos instituciones que asumieron estas investigaciones y de las personas responsables directamente de su desarrollo. La Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, en un trabajo tan riguroso y exhaustivo como siempre, aporta todo su amplio conocimiento del proceso de integración para hacer una lectura del papel del Fondo dirigido a la mejora de su funcionamiento y a la profundización del proceso de integración regional como tal. Red2Red, por su parte, ha volcado su experiencia en la evaluación de instrumentos de cooperación complejos y diferenciales como éste, manteniendo al mismo tiempo una visión del conjunto del aporte al avance de la integración, y de los logros y dificultades de cada uno de los Programas de forma individual.

También es necesario destacar aquí las contribuciones de quienes han participado en los



comités de seguimiento de estos trabajos. Entre ellos quiero destacar a la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica de España, cuyas excelentes aportaciones han dado un salto cualitativo a la metodología del análisis aplicado en estos trabajos. Pero, sin duda, el mayor agradecimiento es para las instituciones regionales del SICA, que han creído en todo momento en la importancia de acometer la evaluación con este enfoque de análisis continuo y sistémico, y sin cuyo compromiso y acompañamiento no habríamos obtenido tan buenos resultados en estos trabajos, ni podríamos implementar las mejoras sugeridas.

Dr. Vicente González Cano, Asesor Principal, Fondo España-SICA

**EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO
DEL MODELO DE GESTIÓN DEL
FONDO ESPAÑA SICA 2010-2013.
INFORME DE EVALUACIÓN**

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento analiza la coherencia interna y externa del modelo de gestión y diseño del Fondo España-SICA, describiendo cómo responde a los criterios y principios de la eficacia de la ayuda en que se inspira, con objeto de poder determinar los factores que actúan como posibilidades y limitantes de su crecimiento y desarrollo.

La estrategia metodológica utilizada, consistió en el análisis de los tres elementos determinantes del modelo de gestión y diseño del Fondo España SICA 2010- 2013: su estrategia de intervención, su estructura a partir de los recursos humanos y técnicos para su accionamiento y sus procedimientos de gestión administrativa. A partir de estas tres dimensiones se definieron los siguientes criterios de evaluación: coherencia, pertinencia, alineamiento, apropiación armonización, resultados y creación de capacidades.

Como era de esperar en un instrumento tan complejo e innovador como es el Fondo España SICA, es comprensible que la evaluación requiera de **un análisis valorativo ejercido desde dos planos o dimensiones** que no siempre se articulan mediante una relación directa. Ambos responden a lógicas diferenciadas; tienen objetivos, resultados e indicadores específicos; construyen sus propios discursos, debido a que están protagonizados por actores distintos y, en ocasiones, si los canales de comunicación no son los adecuados, dan lugar a visiones incluso contradictorias.

Una primera dimensión valora el proceso político y estratégico que rige sobre las razones y los intereses específicos que dieron lugar a su puesta en marcha. En este sentido, esta segunda fase del Fondo España SICA ha sido exitosa –e incluso muy exitosa, a decir de algunos de los principales actores involucrados, dando una respuesta muy adecuada a los retos que se planteaban y avanzando en el proceso de consolidación del modelo de asociación entre la región centroamericana y España.

El Fondo España SICA se ha convertido en **el instrumento de cooperación más apreciado de todos cuantos operan en el ámbito regional centroamericano**, con un nivel de reconocimiento y una apreciación por su utilidad prácticamente unánime.

El grado de alineamiento y apropiación han sido altos, mientras que el grado de armonización requiere mayores y más efectivos esfuerzos de cara a una tercera fase. El diálogo político se mantuvo siempre abierto, practicándose un alto nivel de interlocución entre los rectores de ambas partes. El seguimiento fue también apropiado, ejerciéndose los liderazgos establecidos por parte de la SG-SICA, la Coordinación de la OTC de El Salvador y la figura del Asesor Principal del Fondo.

La segunda dimensión del análisis valora el componente técnico de la intervención, desde el punto de vista de los resultados ofrecidos por los programas apoyados, donde concurren intereses dispersos, los de cada institución involucrada. En este ámbito, la segunda fase del Fondo registra importantes avances con respecto a la fase anterior, especialmente en lo relacionado con el diseño y la planificación de los programas, pero todavía muestra insuficiencias en los niveles de ejecución y en los resultados. El grado de alineamiento es también alto, pero la apropiación es desigual y la armonización insuficiente.

En el Fondo España SICA, los actores de la dimensión política y estratégica son: la AECID y



su representante, el Coordinador de la OTC de El Salvador, los rectores de la SG-SICA y el Asesor Principal del Fondo España SICA, reunidos en un espacio institucionalizado de coordinación como es el de la Comisión de Seguimiento.

Por su parte, los actores de la segunda dimensión son: las SG-SICA, las distintas instituciones del SICA que ejecutan programas apoyados por el Fondo y el Equipo Gestor del Fondo España SICA, a cuya cabeza se sitúa también el Asesor Principal. A diferencia de lo que ocurre en la primera dimensión, esta otra dimensión no cuenta con un espacio de concurrencia de todos los actores participantes donde se pueda facilitar el ejercicio de coordinación. De acuerdo a la supuesta naturaleza del Fondo y a la filosofía que practica, la coordinación debiera recaer sobre la SG-SICA, pero ésta no ha ejercido tradicionalmente este papel ni cuenta con las capacidades técnico-administrativas necesarias para ello. De facto, la responsabilidad ha recaído sobre el Asesor Principal y sobre el Equipo Gestor del Fondo España SICA, desvirtuando de alguna manera su propia naturaleza y propiciando dinámicas que terminan por erosionar los niveles de alineamiento y apropiación que se obtienen con la puesta en marcha de la estrategia.

La debilidad de este esquema es que no existe un relato compartido entre ambas dimensiones acerca del significado del Fondo España SICA, debido a que ni la definición de la naturaleza del mismo ni los intereses específicos de los actores se encuentran lo suficientemente explícitos. He aquí la razón de las interpretaciones disímiles entre los informantes. Esta labor de difusión ha recaído sobre la figura del Asesor Principal del Fondo, ejerciéndose con profusión y con cierta eficacia, pero no es suficiente para enfrentar procesos de cambios o renovación institucional.

I. GENERALIDADES

La estrategia del modelo de gestión del Fondo España SICA ha **mejorado sustancialmente en lo que respecta al diseño de los programas** que componen el Fondo España-SICA 2010-2013, apreciándose un salto cualitativo en la definición de objetivos y resultados, así como en la planificación de sus actividades. Se ha optado por la adopción de la modalidad de GpRD, que incorpora una iniciativa novedosa en los programas de la cooperación regional española con Centroamérica. En general, esta metodología es bien aceptada por los instituciones ejecutoras, las cuales aprecian su potencial, pero se muestra un tanto exigente para las capacidades instaladas en dichas instituciones, aún en fase de fortalecimiento institucional.

Este hecho se puede ver en algunos aspectos relacionados con la ejecución, el seguimiento y la elaboración de informes. Del mismo modo, requiere mejoras sustanciales en la articulación de los procesos de definición de objetivos, definición de indicadores de resultados y seguimiento.

La **evaluabilidad es relativa**. No es posible determinar con rigor la eficacia ni la eficiencia en la ejecución de los distintos programas, pero sí es posible valorar los resultados que ofrece el proceso estratégico. En el primer caso, se cuenta con una planificación plurianual, con una cadena de resultados y con una serie de productos asociados, pero no con indicadores capaces de medirlos. Aunque existe una mejoría con respecto a la fase anterior, todavía persisten obstáculos para obtener la información necesaria que permita determinar que la intervención se halla bien encaminada para la consecución de los resultados estimados.

En respuesta a la primera pregunta de evaluación, **el Fondo España SICA contribuye notablemente al fortalecimiento institucional y a la consolidación de la integración centroamericana**. El instrumento parte de dos principios fundamentales: el convencimiento de que la integración regional es un instrumento de desarrollo para Centroamérica; y la idoneidad de los principios de la eficacia de la ayuda como marco de actuación.

El modelo de gestión del Fondo España SICA 2010-2013 cuenta con un **alto grado de coherencia y pertinencia**, pues responde de forma muy adecuada a los objetivos estratégicos del SICA y se inserta en su marco institucional. Aporta respuestas a la problemática –muy consensuada por la comunidad experta y académica– de la integración centroamericana y fortalece las funciones de ejecución con el apoyo del equipo gestor.

El grado de alineamiento del Fondo España SICA con el SICA es alto, tanto en el plano estratégico como en el plano de intervención y ejecución de los programas. Por su propia naturaleza, basada en la incorporación a la estructura de la SG-SICA y por lo tanto asumiendo sus procedimientos de gestión administrativa, pero también porque sus objetivos son coincidentes con la agenda del SICA y con las agendas de las instituciones ejecutoras. En este sentido, es de destacar su **flexibilidad y capacidad de adaptación**, que lo ha convertido en un instrumento mucho más idóneo y versátil para dar respuesta a las demandas de coyuntura del SICA, cuya agenda suele estar expuesta a la falta de definición de las prioridades. Este es un hecho diferencial con respecto a otros instrumentos de la cooperación internacional, lo cual está terminando por otorgarle un importante reconocimiento.



En el plano técnico de ejecución de los programas se han registrado **algunos episodios puntuales que cuestionan estos altos niveles de alineamiento**, relacionados con la necesidad que el equipo gestor tiene de tomar decisiones acerca de la implementación de determinados programas en momentos puntuales. Se observa, en este sentido, la existencia de dos dinámicas: por un lado, los altos niveles de alineamiento terminan condicionando los niveles de ejecución, debido al compromiso de respetar los procesos de las instituciones beneficiarias; por otro lado, la ausencia de la SG-SICA en la coordinación ha obligado al Fondo a dotarse de un Equipo Gestor que dé seguimiento casi exclusivamente a la ejecución de los programas. El resultado es que éste empieza a ser percibido como una unidad de ejecución más de la cooperación internacional.

En cuanto a los niveles de apropiación de la estrategia, los resultados son desiguales. A nivel político y estratégico, como ya se ha adelantado, **la apropiación por parte de la SG-SICA ha sido muy adecuada tanto en el diálogo político como en el seguimiento institucional del proceso**, en el marco de la Comisión de Seguimiento. La comunicación y colaboración entre los rectores del proceso es muy perceptible, propiciando un liderazgo compartido con el coordinador de la OTC de la AECID en El Salvador y el Asesor Principal del Fondo. Su presencia ha sido continuada e informada acerca del proceso, contando en este último aspecto con el apoyo y asesoramiento del Asesor Principal del Fondo España SICA. Por todo ello, se considera una experiencia exitosa.

A nivel técnico y de ejecución de programas, la apropiación de los países miembros, de la SG-SICA y de las distintas instituciones del SICA apoyadas ha sido desigual, por lo que su análisis requiere matizaciones. Por su parte, la apropiación del Fondo con respecto a los procesos y procedimientos del SICA es muy adecuada, incluso a pesar de las ineficiencias que esto implica en la gestión cotidiana. Destaca el acompañamiento y asesoramiento que el Fondo ha venido realizando con las distintas instituciones y órganos participantes, especialmente en lo referido al desarrollo de sus políticas estratégicas.

La falta de apropiación de las instituciones centroamericanas está directamente relacionada con dos aspectos: la inexistencia de una cultura, hábitos, metodologías y procedimientos administrativos en la gestión de la cooperación, generalmente reservada a unidades de ejecución específica dependientes del donante; y la débil capacidad técnica e institucional de sus órganos. Son precisamente estos aspectos de fortalecimiento institucional sobre los que centra sus esfuerzos el Fondo España SICA 2010-2013.

La **débil apropiación por parte de la SG-SICA en lo que se refiere a la ejecución de sus programas** se puede observar en los bajos niveles de ejecución técnica y financiera, así como en la falta de iniciativa en la coordinación. La responsabilidad recae aquí en las direcciones y órganos involucrados, lastrados por una anomia institucional ampliamente documentada. La falta de definición de las prioridades y las crisis institucionales sufridas en el seno de algunos órganos y secretarías en este período completan este cuadro.

Mención aparte merecen **un buen número de instituciones ejecutoras que sí han mostrado niveles adecuados de apropiación**. Estos se ven reflejados en diversos aspectos, como los esfuerzos en el incremento progresivo de los niveles de ejecución, el trabajo realizado con sus correspondientes consejos de ministros, el esfuerzo en el diseño y ejecución de los programas o con las respuestas a los requisitos de seguimiento exigidos por el Fondo.

En cuanto a **las instituciones de los países socios, la apropiación ha sido insuficiente** por la escasa vinculación entre las acciones de las instituciones regionales y las instituciones nacionales. Esta es, sin duda, una de las debilidades del proceso, directamente relacionada con los niveles de alineamiento del Fondo con el SICA y con la inexistencia de espacios y mecanismos compartidos en el accionamiento y actividades del SICA.

Otro factor importante es la tensión permanente que existe entre los gobiernos de los países socios y las instituciones del SICA, en particular con la SG-SICA. La creciente politización de la agenda centroamericana y la falta de definición de los países con respecto al modelo de integración y los objetivos de la misma son dos factores obstaculizadores para conseguir una mayor presencia de los países en las actividades del SICA. El tercer factor es la disputa por los fondos de la cooperación internacional, cuya tendencia ha sido la de concentración en un marco regional que ofrece mejores expectativas de incidencia.

Otros aspectos a tener en cuenta son la debilidad de los procesos de rendición de cuentas y la falta de espacios de confluencia entre los distintos actores participantes. En aquellos programas de mejor funcionamiento se ha notado el trabajo y la apropiación con los respectivos Consejos de Ministros, especialmente en los sectores donde las incipientes políticas regionales permiten vislumbrar beneficios potenciales.

Los niveles de armonización también han sido insuficientes. Pese a las oportunidades e intentos llevados a cabo, ni en los niveles político-estratégicos ni en los niveles de ejecución técnica de los programas se ha conseguido cerrar la construcción de ningún espacio de armonización de donantes sistémico. Existen foros abiertos, pero ni la SG-SICA, ni los países, ni la comunidad de donantes han ejercido el liderazgo necesario. Sin embargo, el camino recorrido permite ser optimistas en cuanto a las capacidades para su generación, cosa que dependerá tanto de los países como de las instituciones del SICA. Parece claro que la construcción de este espacio es necesaria de cara a un futuro inmediato.

Desde el Fondo, no se han generado espacios de coordinación entre las instancias ejecutoras que componen los cuatro ejes de la intervención, pese a que se eleva como una demanda generalizada de un buen número de ellas. Sin embargo, el Fondo ha contribuido notablemente a que algunas de las instituciones apoyadas promuevan y culminen espacios de armonización de donantes.

Finalmente, tampoco se han propiciado espacios de concertación con la cooperación bilateral española. Pese al riesgo de solapamiento que pudiera deducirse de la tradición y profundidad de la cooperación bilateral española en la región, se trata de dos esferas claramente diferenciadas que no registraron fricciones. No obstante, es obvia la conveniencia de un espacio de estas características.

Sí se han registrado avances en la coordinación con otros actores de la cooperación internacional presentes en la región, que ven en el éxito del Fondo un modelo propicio para canalizar su apoyo. Recientemente, ya se cuenta con experiencias de coordinación con otros programas de cooperación para poner en marcha procesos de cooperación delegada, merced a la reputación adquirida por el Fondo en los espacios regionales.

En cuanto a los **resultados de la intervención**, se puede concluir que **a nivel político estratégico son satisfactorios**, puesto que se alcanzaron los objetivos establecidos, especialmente el impulso de la agenda estratégica del SICA por la vía del fortalecimiento



institucional, pero también se profundizó en el diálogo, en la accesibilidad al SICA y en la colaboración político-institucional, mejorando con ello los niveles de incidencia de la cooperación española en la región. Los niveles de alineamiento y apropiación registrados son el mejor reflejo de ello.

Sin embargo, en el nivel técnico de la intervención, concretamente en el de la ejecución de los distintos programas apoyados, **no es posible medir objetiva ni técnicamente los avances en la cadena de resultados** debido a la debilidad en el diseño de los indicadores de efecto y seguimiento. **La eficacia no es por tanto evaluable de manera satisfactoria**, mientras que **la eficiencia es media-baja**, debido a los modestos niveles de ejecución financiera de los programas y su relación con los productos e insumos generados. A pesar de todo, de la observación y del alto nivel de consenso existente en la percepción de los actores, se puede hablar de **resultados positivos en clave de proceso**. El ascenso de los niveles de ejecución financiera también da lugar a pensar que se están alcanzando niveles ascendentes de eficacia mediante el incremento de capacidades y el fortalecimiento institucional.

Más evidente es la **alta incidencia de la estrategia del Fondo con la generación de capacidades**. Además de constituirse en uno de los objetivos primordiales de la intervención, presente de forma transversal en todos los programas, su actividad en el apoyo a la dotación de recursos humanos para las estructuras de las instituciones ejecutoras es uno de sus rasgos más notables. Este apoyo es ahora mismo fundamental para la sostenibilidad del proceso y para el mantenimiento de las dinámicas más relevantes de la agenda del SICA.

Por su parte, el **funcionamiento de la institucionalidad y de los mecanismos de ejecución y seguimiento del Fondo España-SICA**, tanto en términos técnicos como administrativos-financieros, está siendo **bueno**. La estructura del Fondo España-SICA 2010-2013 tuvo que ejercer el liderazgo para la puesta en marcha de un programa innovador, distribuyendo las responsabilidades entre los socios y ordenando los distintos procesos que se han abierto.

En otro orden de cosas, la acción de **la estructura del Fondo España SICA 2010-2013 cuenta con un grado de alineamiento alto y una apropiación media**, pero el modelo no está exento de tensiones y debilidades que habría que plantearse, debido a que no responde por entero a la naturaleza del Fondo.

La ausencia de la SG-SICA de los procesos de coordinación y ejecución es manifiesta, quedando la responsabilidad a cargo del Equipo Gestor. Es cierto que se trata de una tarea que nunca ha sido ejercida por la SG-SICA, y lo que es más, existen incentivos para no ejercerla debido a que la mayoría de programas de la cooperación internacional que opera en el SICA cuenta con estructuras ad-hoc.

En la práctica, la relación y vínculo con la SG-SICA tiene cierto grado de apariencia, pues tanto las lealtades como el reconocimiento colectivo obedecen a una lógica que no es la de la SG-SICA, sino la de la AECID. Este proceso de generación de identidad propia se percibe con mayor plenitud desde los cambios realizados en la estructura en 2011, una vez se confirma la insuficiencia de capacidad de la SG-SICA para coordinar el proceso.

El desempeño del Equipo Gestor ha sido eficaz y eficiente, debiendo ejercer en solitario la labor de definición, coordinación y seguimiento de los programas apoyados. Pero no está clara su viabilidad en una estrategia que debe tender a la transferencia de responsabilidades y atribuciones de coordinación, seguimiento y ejecución a la SG-SICA.

Y finalmente, para terminar con la valoración del modelo de gestión del Fondo España SICA 2010-2013, en lo que se refiere al conjunto de procedimientos de gestión, los **niveles de alineamiento y apropiación son medios**. Como ocurre con el comportamiento de la estructura, existen riesgos que lleven a generar procesos autónomos de control. En este caso, los riesgos proceden de la debilidad institucional de la SG-SICA, a cuyos procedimientos el Fondo está obligado a adaptarse.

En la medida de lo posible, el Fondo se ajusta al conjunto de procedimientos administrativos de la SG-SICA, promoviendo en todas sus acciones la apropiación a estos instrumentos. Sin embargo, la inexistencia en esta de un manual de gestión de programas o proyectos de cooperación obligó al Fondo a definir una serie de protocolos específicos para la correcta gestión técnica, administrativa y financiera. Ese documento es conocido como la Guía para el manejo del Fondo España SICA.

Por su parte, la DAF no ha concluido el proceso de generación de procedimientos e instrumentos administrativos necesarios. Tampoco ha identificado la necesidad de definir un manual de gestión de programas de cooperación.

En general, tanto los procedimientos que se han ajustado a los manuales de la SG-SICA, como los que lo han hecho expresamente en la Guía, se han mostrado suficientes y adecuados, favoreciendo la consecución de los objetivos de la intervención. No obstante, por la evolución propia del proceso, requieren la lógica revisión de cara a una fase posterior y el planteamiento de cuestiones principales, como la necesidad de que la SG-SICA se termine de dotar de los procedimientos de gestión administrativa y financiera adecuados.

El modelo de gestión del Fondo España SICA 2010-2013 **se ajusta en gran medida a los lineamientos del nuevo Plan Director de la AECID 2013-2016**, que apuesta por la Eficacia de la Ayuda y por el ámbito regional. No obstante, la referencia principal del Fondo no debe ser tanto este nuevo Plan Director como la agenda estratégica del SICA. Cabe pensar que un cambio en este principio desvirtúa el actual modelo del Fondo España SICA, convirtiéndose así en el principal riesgo.

En resumen, **el Fondo España SICA responde adecuadamente a los principios de Eficacia de la Ayuda**. Es el instrumento de cooperación regional con el SICA de mayor reconocimiento y con mejores resultados percibidos sobre el proceso en su conjunto. Tiene altos niveles de alineamiento y apropiación, así como oportunidades para potenciar la armonización.



1.1 Los Aprendizajes

A lo largo de la trayectoria de esta segunda fase del Fondo España SICA han ido apareciendo aspectos que pueden servir de orientación de cara a una tercera fase en forma de lecciones aprendidas:

1. Durante este período se registra un incremento notable en la capacidad política de la SG-SICA, fortaleciendo su carácter de incidencia y de interlocución con los principales actores de la región. Este hecho es muy beneficioso para los objetivos del instrumento y para los intereses de la cooperación española.
2. La institucionalidad de la SG-SICA sigue estando sometida a altos niveles de volatilidad en la agenda debido a la falta de definición de las prioridades. Esto repercute de forma negativa sobre aspectos fundamentales del programa, como la coordinación, el seguimiento y la propia ejecución.
3. La flexibilidad y adaptabilidad mostrada por el Fondo le ha permitido responder de manera eficaz a las demandas de la agenda del SICA, alcanzando un gran y positivo impacto en el conjunto de la integración. Ello se debe a su modelo de intervención basado en la incorporación a la institucionalidad de la SG-SICA.
4. Este hecho diferencial le proporciona, sin embargo, otras situaciones que terminan por condicionarlo. Se evidencia que un alto nivel de alineamiento condiciona los resultados y los niveles de ejecución de los programas, debido a la necesaria adaptación a la planificación y ejecución de instituciones con capacidades limitadas.
5. La gestión de las decisiones, en un modelo de GpRD basado en la aprobación anual de los POA por un Equipo Gestor que no siempre es identificado como parte de la SG-SICA, plantea la percepción por parte de algunos actores de incurrir en contradicciones con el principio de alineamiento, como por ejemplo las decisiones arbitrarias a la hora de aprobar o denegar la inclusión de actividades. Se ha reclamado mayor flexibilidad en la reprogramación de los POA.
6. Lo anterior, junto con otras dinámicas propiciadas por la ausencia en la coordinación de la SG-SICA, genera un efecto no deseado, como es la consideración del Fondo como una unidad de ejecución autónoma propia de la cooperación internacional en la región. Esta dinámica le aleja de su modelo ideal.
7. La financiación de recursos humanos que se incorporan a las instituciones como parte de sus estructuras permanentes se ha evidenciado como un instrumento adecuado para alcanzar mayores cotas de fortalecimiento institucional. Sin embargo, sin una mayor apropiación de los países con el proceso de integración centroamericano por la vía del compromiso presupuestario no se vislumbran los niveles de sostenibilidad necesarios.
8. El apoyo a las actividades de puesta en marcha de políticas regionales requiere

tiempo por la necesaria construcción de un marco político institucional que las dote de la infraestructura necesaria. La debilidad institucional característica de la región no permite resultados a corto plazo. Pero el proceso se encuentra ya lo suficientemente maduro para exigir este compromiso a los países y al SICA.

9. La opción por la metodología de GpRD ha supuesto una importante dosis de esfuerzo a las instituciones ejecutoras. La mayoría siguen teniendo problemas para articular una gestión que dé respuesta a los requisitos de planificación y seguimiento exigidos por el Fondo. Al mismo tiempo, existen debilidades en el diseño de los marcos plurianuales y, en algunos casos, una débil apropiación de la metodología. Parece adecuado acometer una mayor inducción y acompañamiento durante el proceso.
10. El proceso de diseño de indicadores de resultados y efectos es muy complejo, porque no sólo requieren la medición de un fenómeno, sino que dicho fenómeno tiene manifestaciones distintas en cada uno de los países. Ello es debido al diferencial de desarrollo existente entre el conjunto de países miembros del SICA.
11. Existe una demanda casi unánime por parte de las instituciones ejecutoras por promover un espacio de encuentro, comunicación y diálogo entre los distintos programas apoyados por el Fondo España SICA. Se trata de un ejercicio de armonización interna que suele dar resultados muy eficaces.
12. La presencia de las instituciones nacionales de los países miembros en los programas es prácticamente testimonial, debido a los escasos canales de comunicación existentes entre las dos esferas. Se debió haber promovido mayor articulación en los procesos de formulación de los programas, la implicación y una mayor participación de los gobiernos nacionales.
13. En estos momentos no se dan las circunstancias necesarias que permitan la asimilación de las funciones de coordinación que está llevando a cabo la estructura del Fondo España SICA por parte de la SG-SICA, pero sí se está en ese camino. El reto es que la SG-SICA concluya exitosamente el proceso de reforma interna y se encuentre en disposición de definir un conjunto de procedimientos de forma clara, penalizando su incumplimiento.
14. De igual manera, las distintas direcciones de la SG-SICA no cuentan todavía con las capacidades necesarias para hacerse cargo de la ejecución y seguimiento de los programas apoyados por el Fondo España SICA. El camino por recorrer es todavía extenso, pero debe enfrentarse de forma inminente basándose en el compromiso y en la responsabilidad de la SG-SICA.
15. La flexibilidad y adaptabilidad del Fondo y su opción por dar respuesta a la agenda política y estratégica del SICA dio lugar a procesos no siempre virtuosos. Concretamente, durante la segunda mitad de esta segunda fase, el Fondo se ha visto muy condicionado por la Estrategia de Seguridad Democrática, que acaparó buena parte de las capacidades.



I.2 Propuestas de Futuro

1. De cara a una tercera fase y en razón de la naturaleza y la evolución que ha venido registrando el proceso, parece lógico –y así lo demandan algunos de los actores involucrados de mayor relevancia- orientar las acciones de apoyo **hacia la sostenibilidad del Sistema**. Pese a la pervivencia de debilidades, el proceso de fortalecimiento llevado a cabo en esta segunda fase debe desembocar en una necesaria apuesta por la consolidación institucional, para la cual se debe contar con el mantenimiento de los niveles de apropiación político-estratégica de la SG-SICA y por el incremento de los mismos por parte de los países.
2. Sería conveniente **definir, explicitar y difundir oficialmente la naturaleza y los objetivos del Fondo España SICA**. Esto mejoraría el conocimiento del instrumento y una mejor interpretación de sus objetivos y de los intereses que representan. En momentos de cambio de coyuntura política, como los actuales, sería de gran utilidad.
3. Una opción sería pasar a dar un salto de calidad en **la definición de un marco de apoyo programático**, aunque no está claro que se den las condiciones para su implementación. Son requisitos para ello los siguientes:
 - a. Una mayor apropiación y liderazgo por parte de las instituciones del SICA y de los países miembros, sin distinción.
 - b. Para resolver lo anterior y avanzar en la línea de un mayor compromiso y participación de los países, podría pensarse la posibilidad de reformar la composición de la Comisión Mixta, dando cabida junto a la SG-SICA a una representación de los países miembros del SICA. La fórmula que se adopte puede ser, ciertamente, compleja, pero el esfuerzo promete dar sus frutos. De esta manera se mantiene cierto margen de negociación al tiempo que se resuelven algunos aspectos relevantes como la apropiación y el conocimiento del instrumento por parte de los países miembros, una mayor cohesión interna entre el conjunto de actores, una mayor presencia y difusión de la ayuda brindada por la cooperación española a la integración centroamericana y mayores dosis de debate. El Fondo viene atendiendo con flexibilidad la agenda intergubernamental que se impone en el marco del SICA, por lo que la presencia de los países en el seno de la Comisión no debe alterar esta realidad. Antes al contrario, pone coto a la creación de potenciales espacios de desconfianza.
 - c. El marco del apoyo programático es la meta del Fondo España SICA como instrumento de cooperación. La etapa 2014-2017 debe culminar este proceso a partir de los avances evidenciados durante el período 2010-2013. Pero es necesario consolidar esta dinámica por la vía del compromiso de ambas partes. Sería conveniente, por tanto, que la dotación de fondos esté condicionada a la consecución progresiva de los objetivos establecidos y al cumplimiento de los compromisos adquiridos. Deben sustentarse en la definición de indicadores sucesivos objetivamente verificables, que tienen su fundamento en el fortalecimiento institucional que la SG-SICA ha recibido del Fondo en esta segunda etapa.

- d. La necesidad de contar con una agenda estratégica más desarrollada de lo que está en la actualidad, con componentes programáticos bien desarrollados para el conjunto del sistema, de tal manera que sea posible la definición de un programa de trabajo basado en el mismo.
 - e. Contar con un marco presupuestario único para todo el sistema, que incluya de manera transparente tanto las aportaciones regularizadas de todos los países miembros como las contribuciones de la cooperación internacional.
 - f. Terminar de definir un catálogo de procedimientos de gestión administrativa y financiera capaz de abarcar todos los procesos, incluidos los de la gestión de programas de cooperación, con garantías de cumplimiento y penalización de las acciones discrecionales.
 - g. Contar con una dotación de recursos humanos permanente, formado por un catálogo de puestos funcionariales con acceso regulado que no contemple o restrinja la contratación directa.
 - h. La institucionalización de procesos de fiscalización transparentes y públicos que den lugar al establecimiento de espacios de rendición de cuentas.
 - i. La institucionalización de espacios de armonización de donantes que permitan una mayor complementariedad y división del trabajo.
4. Promover que las actividades de coordinación de los programas apoyados (planificación, monitoreo y ejecución) pasen a ser ejercidas por la SG-SICA, con la supervisión y asesoramiento permanente del Asesor Principal del Fondo España SICA y el seguimiento en el correspondiente Comité de Seguimiento. La SG-SICA tiene el mandato de la coordinación del Sistema y es la suscriptora del Fondo España SICA. Su función de coordinación no interfiere en la autonomía institucional, puesto que, de facto, ya lo está ejerciendo a través del Equipo Gestor del Fondo España SICA, que oficialmente forma parte de la SG-SICA. Esto implicaría la revisión de las funciones del actual Equipo Gestor del Fondo.
 5. Definir un marco general de objetivos, resultados, acciones e indicadores a partir del desarrollo del Plan de Acción y de las agendas y políticas sectoriales que desarrollan y fundamentan sus prioridades.
 6. Definir programaciones anuales de trabajo (POA) que sean extraídas o apoyen parcialmente los programas anuales de trabajo de las instituciones y órganos del SICA.
 7. Mantener el apoyo financiero a la estructura de recursos humanos de aquellas instituciones y órganos del SICA que se encuentran involucrados en la ejecución del Plan de Acción. Dentro de este apartado se incluye el mantenimiento del programa de formación y capacitación como parte de este apoyo.
 8. Definir un procedimiento de gestión del Fondo consensuado con las instituciones del Sistema, que permita asegurar una adecuada gestión técnica y financiera de la operación y que contemple el uso de los procedimientos de desembolso, gasto, control y auditoría de las instituciones centroamericanas.
 9. La aportación de recursos y contribuciones financieras no tienen por qué ser superiores a las de este período, habida cuenta la capacidad de ejecución



demostrada por las instituciones ejecutoras. Sin embargo, una restricción sustancial podría poner en peligro la estructura de recursos humanos que se está financiando en estas instituciones, un factor clave de los avances que se están logrando en términos de fortalecimiento institucional.

10. Es necesario promover cambios institucionales que permitan acabar con la anomia institucional persistente en la SG-SICA. Para ello se requieren cuadros especializados y un conjunto de procedimientos de gestión de control interno regido por los estándares internacionales, que garanticen la eficacia y la eficiencia de los procesos. Pero teniendo en cuenta que estos cambios no serán suficientes si no se garantiza rigor y disciplina en el cumplimiento de las normas y de los procedimientos.

2. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

La metodología parte de la identificación de 3 elementos fundamentales del modelo de gestión del Fondo España SICA 2010-2013: su estrategia, su estructura y sus procedimientos de gestión. La estrategia es el elemento más importante, percibiéndose a lo largo de todo el proceso, de ahí que su medición abarque todos los criterios.

En el caso de la estructura y considerando la naturaleza del Fondo, esta debe responder a las funciones de coordinación y seguimiento, pero también debe mantener en el horizonte el objetivo de transferencia de funciones a la SG-SICA, como una parte del objetivo mismo de la intervención.

Se evaluaron también los procedimientos de gestión administrativa que se vienen implementando. Al igual que en el caso de la estructura, se trata de un conjunto de acciones limitadas a dichas funciones de coordinación y seguimiento, pero que requieren un alto nivel de articulación y complementariedad con la DAF y con las instituciones ejecutoras de los programas.

Finalmente, del conjunto se extrajeron una serie de buenas prácticas y lecciones aprendidas, dando así respuesta al conjunto de objetivos de la evaluación.

Desde estos 3 elementos de análisis y teniendo en cuenta la naturaleza del Fondo España SICA, se siguió el criterio de la Gestión orientada para resultados (GpRD). Para ello, se tuvieron en cuenta los criterios de evaluación de Coherencia, Pertinencia, Alineamiento, Apropiación, Armonización, Resultados, Creación de Capacidades y Aprendizajes, en los siguientes términos de análisis:

- **Coherencia:** Valora la relación entre los objetivos y los instrumentos empleados para su consecución, entre fines y medios. Se tendrá en cuenta, en primer lugar, una valoración del nivel de articulación interna entre los objetivos del Fondo España-SICA, los recursos que pone a disposición y el modelo de gestión que lo implementa con la adecuación a las demandas del SICA. Se valorará también la compatibilidad del modelo de gestión con los modelos de gestión que se propugna para la SGSICA y de las instituciones apoyadas. A nivel externo, se analizará la compatibilidad de los objetivos de la intervención del Fondo España SICA con los modelos y paradigmas vigentes, así como con otros programas que se están llevando a cabo en la región con los que pueda tener sinergias o complementariedad.

- **Pertinencia:** Valora la adecuación de objetivos y resultados al contexto en el que se realiza, es decir la idoneidad del Fondo para contribuir a los objetivos de la integración centroamericana. En este caso, se parte del diagnóstico de la evaluación anterior para constatar si se mantienen los elementos que dieron lugar al mismo o se han registrado alteraciones en el entorno de la integración y del SICA que den lugar a su modificación.
- **Alineamiento:** Valora el compromiso del Fondo con la estrategia del SICA y la adecuación de los procedimientos de gestión. El núcleo del análisis se situará hasta en tres ámbitos: 1) si la estrategia del Fondo está alineada con la estrategia del SICA, a través de la financiación y apoyo a los programas de su agenda y Plan de Acción; 2) si el modelo de gestión está adaptado a las necesidades de la SG-SICA, en cuanto a procedimientos administrativos y financieros y a los niveles de ejecución de los Programas apoyados; 3) se llevará a cabo una contrastación de las sinergias existentes entre los criterios de Eficacia y Eficiencia.
- **Apropiación:** Valora el liderazgo de la SGSICA, de las instituciones ejecutoras del SICA y de los países miembros sobre las políticas de desarrollo en el marco de la integración, así como los niveles de coordinación con el Fondo España SICA para la adecuada ejecución de los mismos, incluyendo aquí también a las OTCS de la AECID en la región. Se tendrán en cuenta aquí hasta cuatro aspectos: 1) la evolución del proceso de integración como instrumento de desarrollo complementario para Centroamérica, a partir de las decisiones llevadas a cabo por los Presidentes y el nivel de cumplimiento de las mismas durante el período 2010-2013; 2) el nivel de apoyo que muestran los países miembros, las instituciones ejecutoras y la SGSICA a los objetivos y a la estrategia del Fondo España SICA, así como su coordinación en la ejecución de sus programas y con los objetivos de los programas de cooperación bilateral; 3) el liderazgo político y técnico demostrado por las instituciones del SICA, tanto en la ejecución de los Programas como en la facilitación de los procedimientos destinados a garantizar una mayor fiabilidad y eficacia de la gestión; 4) valorar en qué medida han participado las instituciones del SICA en el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de los programas apoyados por el Fondo España SICA.
- **Armonización:** Valora la coordinación que desde la SGSICA se ejerce con el resto de los donantes presentes en la región, buscando aprovechar las ventajas comparativas de cada uno y favoreciendo la creación de espacios de marcos de cooperación más estables. Incluye también la valoración de la coordinación existente entre la cooperación española bilateral que se ejerce en la región. Se analizarán dos aspectos: 1) los niveles de solapamiento entre los distintos programas que la cooperación española y la cooperación internacional está llevando a cabo en la región, caso de que existieran, tanto con enfoque regional como con enfoque nacional, y de manera recíproca, con respecto a los Programas de la SGSICA – especialmente los apoyados por el Fondo España SICA; 2) la existencia o creación de espacios y mecanismos de coordinación y comunicación entre los distintos donantes que trabajan en la región.



- **Resultados:** Valora la ejecución del proceso mediante la obtención y el seguimiento periódico de los procesos que llevan a la obtención de resultados, así como el funcionamiento de los indicadores y marcadores que permitan establecer si se está yendo hacia el objetivo definido. Ello permitirá valorar los niveles de eficacia y eficiencia de los programas. En cuanto al núcleo del análisis sobre este criterio, se hará énfasis en los siguientes aspectos: 1) los niveles de ejecución de los programas, tanto técnica como financieramente; 2) identificar el cumplimiento de resultados con respecto a los objetivos y con respecto al esfuerzo financiero llevado a cabo; 3) identificar las incidencias de actores y de factores claves que podrían estar detrás de la consecución, o no, de los objetivos de los programas; 4) identificar si se hubieran producido efectos imprevistos.
- **Creación de capacidades:** Valora la contribución del proceso y los resultados alcanzados para la construcción de capacidades sostenibles que permitan fortalecer la función pública. La evaluación específica de este criterio está relacionada con la centralidad que el Fortalecimiento Institucional adquiere en el Programa en su conjunto, elemento de continuidad y racionalidad de la intervención. El análisis se centrará en identificar, 1) el incremento de capacidades llevado a cabo en las distintas instituciones ejecutoras que están recibiendo apoyo por parte del Fondo; y 2) en el Sistema en su conjunto.
- **Aprendizajes:** Valora aquellos aspectos que permitan extraer enseñanzas a lo largo del proceso para proceder a su retroalimentación con los protagonistas de los distintos programas y su proyección hacia intervenciones futuras.

Para cada criterio se han definido una serie de indicadores de medición. La definición de los mismos se ha regido por una serie de principios a los que no siempre se ha podido dar respuesta. Estos principios son los de especificidad, la capacidad para su medición y atribución, el realismo y sus niveles de precisión. Son los siguientes:

Criterios de Coherencia y Pertinencia:

1. Con respecto a la Estrategia del Fondo España SICA: nivel de alineamiento con la Agenda del SICA.
2. Con respecto a la Estrategia del Fondo España SICA: nivel de alineamiento con los diagnósticos sobre la problemática de la integración centroamericana predominantes en la bibliografía especializada.
3. Con respecto a la Estrategia del Fondo España SICA: nivel de alineamiento con las tendencias y recomendaciones de la gestión de la cooperación internacional predominantes en la bibliografía de referencia.
4. Con respecto a la Estrategia del Fondo España SICA: Nivel de respuesta a los lineamientos del Plan Director de AECID 2013-2016.
5. Con respecto a la Estructura del Fondo España SICA: Funcionamiento de las reuniones y relevancia de las decisiones tomadas por el Comité de Seguimiento del Fondo España SICA.
6. Con respecto a la Estructura del Fondo España SICA: Idoneidad y desempeño del Equipo Gestor del Fondo España SICA con respecto al cumplimiento de objetivos y al avance de la ejecución de los ejes apoyados.
7. Con respecto a los procedimientos administrativos y financieros: Funcionalidad y

funcionamiento de los procedimientos de la Guía para el Manejo del Fondo España SICA que son utilizados regularmente en los procedimientos y los instrumentos equivalentes de la SGSICA que se utilizan en otros proyectos.

Para el criterio de **Alineamiento**:

1. Número de programas apoyados cuyos objetivos se corresponden con los objetivos y necesidades del SICA según lo dispuesto en su Agenda del plan de Acción y Plan Plurianual.
2. Número y tipo de dinámicas generadas por la implementación de los programas del Fondo España SICA que benefician al proceso de integración centroamericano.
3. Grado de participación de los miembros del Equipo Gestor en espacios y actividades de asesoramiento complementarias a la ejecución de programas.
4. Grado de flexibilidad del Fondo España SICA para adaptarse a la coyuntura político-administrativa del SICA.
5. Número y relevancia de iniciativas de contratación de personal de la estructura de la SGSICA.

Para el criterio de **Apropiación**:

1. Grado de liderazgo ejercido por la SG-SICA en la coordinación de los programas del Fondo España SICA.
2. Grado de liderazgo ejercido por las instituciones ejecutoras en alinearse con los objetivos del Fondo España SICA.
3. Grado de liderazgo ejercido por los países miembros del SICA en alinearse con los objetivos del Fondo España SICA.
4. Relevancia de la participación de la SG-SICA en la facilitación, interlocución o ejecución de los programas del Fondo España SICA.
5. Número y relevancia de iniciativas lideradas por la SGSICA para la consolidación de una estructura funcional.
6. Número y relevancia de iniciativas lideradas por la SGSICA para la modernización de los procedimientos de gestión administrativa y financiera.
7. Número y relevancia de iniciativas lideradas por la SGSICA para la coordinación y comunicación de los distintos actores participantes en los distintos procesos y programas apoyados por el Fondo España-SICA.
8. Número y relevancia de iniciativas lideradas por la SGSICA para la puesta en práctica de actividades de seguimiento, transparencia y rendición de cuentas.
9. Número y relevancia de iniciativas lideradas por la SGSICA para la promoción y construcción de espacios de diálogo y coordinación entre la comunidad de donantes presentes en la región.
10. Número y relevancia de iniciativas lideradas por los países solicitando información sobre los procesos anteriores.

Para el criterio de **Armonización**:

1. Grado de relevancia de las incidencias relacionadas con la ejecución de otros programas bilaterales ejecutados en las OTC AECID en Centroamérica.
2. Grado de coordinación con otros programas de la cooperación internacional que están financiando al SICA.
3. Número y relevancia de mecanismos y de espacios de coordinación de donantes de



la cooperación internacional presente en el SICA.

4. Número y relevancia de mecanismos y de espacios de coordinación entre el Fondo España SICA y las OTC AECID en Centroamérica.
5. Número y relevancia de Programas y acuerdos de cooperación delegada en cuya ejecución participa el Fondo España SICA; así como resultados obtenidos por la ejecución de estos Programas.

Para el criterio de **Resultados**:

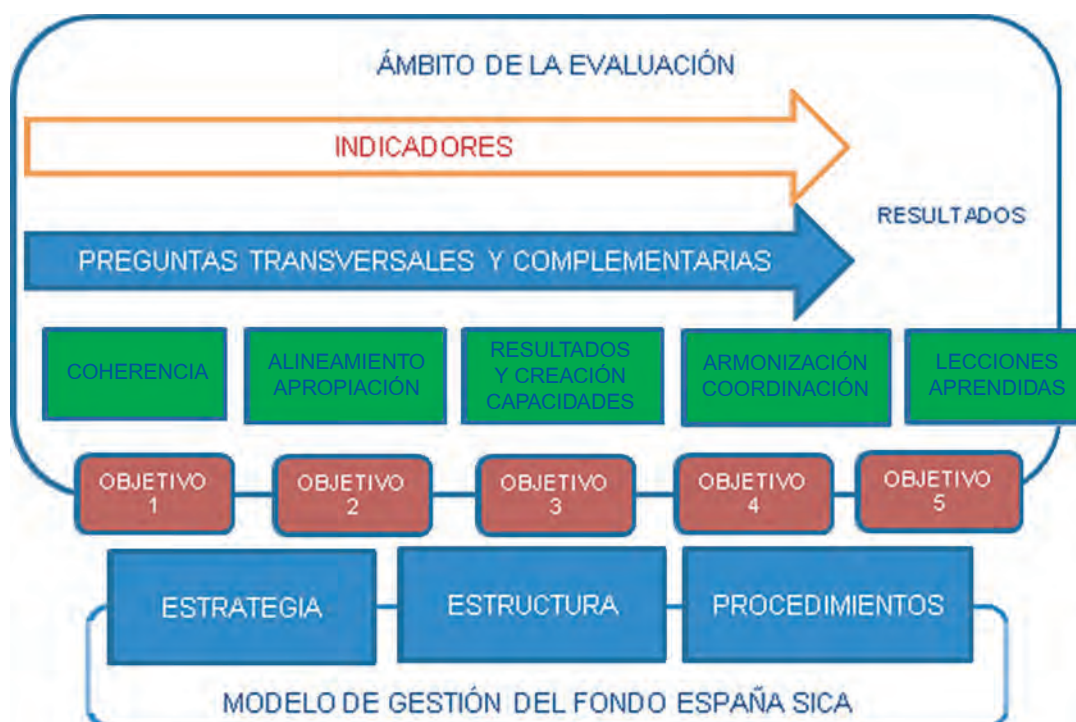
1. Nivel de calidad del seguimiento y monitoreo que se está llevando a cabo en los programas con respecto a los resultados (informes, memorias, notas POA, etc.).
2. Grado de cumplimiento de los indicadores de resultados establecidos.
3. Grado de ejecución financiera de los programas.
4. Grado de ejecución técnica de los programas.
5. Identificación y tipo de efectos producidos (previstos o imprevistos).

Para el criterio de **Creación de Capacidades**:

1. Número de programas y actividades de fortalecimiento institucional y planificación estratégica.
2. Número de contratos y dotación de recursos humanos en las estructuras de las instituciones apoyadas.
3. Número y participación en las actividades de formación y capacitación identificadas en cada programa.

El esquema metodológico resultante sería el siguiente:

Gráfico n° 1. Esquema metodológico



Fuente: Fondo España SICA

Fuentes y técnicas de investigación utilizadas

La evaluación se nutre de cinco fuentes de información de distinta naturaleza, recopilada de forma directa (primaria) e indirecta (secundaria):

- La bibliografía especializada sobre integración centroamericana.
- El informe de la evaluación del Fondo España SICA 2006-2009.
- El conjunto de documentos de ejecución del Fondo España-SICA 2010- 2013, facilitado por el Equipo Gestor.
- La procedente de publicaciones del SICA no inscritas en los Programas de apoyo del Fondo España SICA y otras instituciones centroamericanas.
- La procedente de un conjunto de 120 informantes, mediante la utilización de técnicas como la entrevista y la encuesta.

Con todas ellas se procedió a trabajar con técnicas de sistematización y recopilación de información.

3. EL FONDO ESPAÑA-SICA

El Fondo España SICA es el instrumento técnico y financiero que materializa el Programa de Cooperación Regional de España con Centroamérica. Se instituyó en junio de 2006 con la intención de dar continuidad a los resultados obtenidos por el programa 2003-2005, centrado en el apoyo al proceso de integración centroamericana mediante el fortalecimiento de las instituciones implicadas en el mismo. Pero como instrumento técnico no cuenta con un documento que exprese oficialmente su naturaleza en los términos en los que se expresa en la información alojada en su página web, con lo que no quedan plenamente explícitos sus intereses.

Más allá de los aspectos tangibles, el Fondo es un exponente de la experiencia de la cooperación española en Centroamérica, de sus aprendizajes, de su capacidad de interlocución y de su liderazgo, que se percibe en aspectos diferenciados como el fortalecimiento institucional.

Los objetivos del Programa de Cooperación Regional y de su instrumento financiero, el Fondo España SICA, son dos:

- Fortalecer el proceso centroamericano de integración regional y sus instituciones.
- Apoyar el desarrollo de los objetivos de algunos ámbitos del proceso de integración y de las instituciones regionales encargadas de su coordinación.

Centroamérica venía siendo un área prioritaria para la cooperación española desde hace ahora 25 años. El compromiso de España con la región se ha expresado en una intensa relación de cooperación bilateral con la práctica totalidad de los países. En marzo de 2001, con motivo de la celebración de la Conferencia de Madrid del Grupo Consultivo para Centroamérica tras la catástrofe propiciada por el paso del huracán Mitch, el gobierno de España y la Secretaría General del SICA firmaron el primer Memorando de Entendimiento entre España y el SICA. En 2003 se puso en marcha el Programa de Cooperación Regional



con Centroamérica y en 2006, en el marco de la II Comisión Mixta, se puso en marcha el Fondo España SICA.

Los avances y el dinamismo mostrado por el proceso de integración centroamericano como impulsor de un espacio de desarrollo, de creciente interdependencia y oportunidades, unido al apoyo de la Unión Europea, expresado en el impulso a la negociación del Acuerdo de Asociación, fueron factores que coadyuvaron a la puesta en marcha de este instrumento de cooperación.

Por otro lado, el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, vigente en aquel momento, promovía el establecimiento de Marcos de Asociación y Programación Operativa como mecanismos favorecedores de una mayor eficacia y calidad de la ayuda, basados en un planteamiento de gestión orientada a resultados que se alineaba directamente con los postulados de la Declaración de París y del Programa de Acción de Accra. Posteriormente, en mayo de 2006, tras la cumbre de Viena ALC-UE, la AECID alcanzó un acuerdo con la SGSICA para apoyar los esfuerzos de cara a la reactivación del proceso de alineamiento, apropiación y armonización de la ayuda de la cooperación regional con el SICA. Se constituye, por tanto, un programa de cooperación innovador que permite a la SGSICA asumir la ejecución del mismo.

La primera fase del Fondo España SICA

La I Fase del Fondo España SICA, 2006-2009, es un período de construcción de los fundamentos de la estrategia que refleja en gran medida la implantación novedosa de dicho instrumento. Se trata de un instrumento cuyos objetivos se sitúan en el fortalecimiento institucional y en la coordinación y armonización de políticas. Su propósito es fortalecer a la integración a través del fortalecimiento de sus instituciones sistémicas y la implementación de políticas públicas para alcanzar un mayor desarrollo humano.

Los objetivos específicos y los componentes de esta primera fase se encontraban un tanto dispersas. Concretamente, se identifican hasta 8 líneas y otros tantos componentes: fortalecimiento de las administraciones públicas; salud; educación, formación e inserción laboral; desarrollo sostenible y gestión ambiental de los recursos naturales; prevención de desastres y reducción de vulnerabilidad; fortalecimiento de sectores productivos; género; y fortalecimiento de la SGSICA y gestión del Fondo España SICA. El programa contaba también con 247 indicadores. Hasta 2006, el programa se ejecutaba por medio de la convocatoria de subvenciones de la AECID. A partir de 2006, el programa dispuso de un fondo de financiación específico para la ejecución de los proyectos incluidos en alguna de estas líneas.

El diseño de esta primera fase del Fondo se fue construyendo paulatinamente, sin una planificación a priori, lo cual le convirtió en un instrumento complejo. El alto número de componentes aglutinó a un alto número también de actores, socios y contrapartes involucradas, dificultando notablemente su ejecución.

La evaluación externa realizada en 2009 a esta primera fase destacó positivamente la pertinencia de las líneas de cooperación del Fondo y su capacidad para fortalecer la integración centroamericana, su utilidad como instrumento promotor del alineamiento, la apropiación y la armonización, así como de la eficacia de la ayuda. Por el contrario,

destaca negativamente la dispersión de líneas, resultados y actividades. También consideró mejorable la articulación con la cooperación bilateral española en Centroamérica, y la necesidad de reforzar la apropiación del Fondo por parte de los Estados miembros del SICA.

Por su parte, el informe de sistematización presentado en el Acto de Rendición de Cuentas celebrado el 4 de abril de 2011 en Madrid, concluía que la ejecución del Fondo España SICA había enfrentado tres grandes retos con buenos resultados. En primer lugar, había conseguido dar respuesta a la apuesta de la AECID y el SICA por implantar un instrumento centrado en la Eficacia de la Ayuda (apropiación, armonización, alineamiento, gestión por resultados y mutua rendición de cuentas), lo cual estaba proporcionando una importante contribución al fortalecimiento del SICA. En segundo lugar, se consiguió transitar desde un modelo tradicional basado en las subvenciones de proyectos a otro que trasladaba el protagonismo a las instituciones del SICA y sus procesos de gestión, ejecución y seguimiento. Finalmente, el tercer reto al que estaba respondiendo era el de la adaptación a la especificidad y naturaleza propia de la integración centroamericana. En definitiva, se valoraba muy positivamente el equilibrio que se estaba logrando entre el respeto a la programación operativa y la adaptabilidad al complejo entorno político.

La segunda fase del Fondo España SICA, 2010-2013

El Fondo España SICA 2010-2013 se caracteriza por dar continuidad a esta línea de actuación, consolidando de esta forma un modelo que ha alcanzado un alto grado de reconocimiento entre la comunidad de actores involucrados. Como parte del proceso de maduración, esta segunda fase ha contado con un ámbito de actuación mucho más localizado, el de los tres ejes estratégicos del SICA. Su decidida apuesta metodológica en torno a la GpRD le ha proporcionado un diseño mucho más ordenado, volviendo a centrar sus esfuerzos en una dirección prioritaria: el fortalecimiento institucional. En un ejercicio de alineamiento y apropiación, la definición de las áreas prioritarias se llevó a cabo de manera conjunta entre la SGSICA y la AECID, a partir de las prioridades señaladas en el Plan Plurianual de Trabajo del SICA y del III Plan Director de la Cooperación Española, así como de los resultados de la evaluación de la primera fase.

De acuerdo a lo establecido en la III Comisión Mixta, la selección de las áreas de trabajo se basó en los siguientes criterios:

- El valor añadido de la integración como ámbito propicio para definir políticas de desarrollo y lucha contra la pobreza.
- La concentración de actividades y resultados.
- La coordinación y complementariedad de la cooperación bilateral y regional.
- Las propuestas del código de conducta de la UE sobre división del trabajo en cooperación.
- La pertinencia con las prioridades del SICA y de la cooperación española
- El respaldo de los estados miembros del SICA y de la sociedad civil.

Las áreas de trabajo prioritario se definieron, por tanto, con criterios más rigurosos, resultando las siguientes:

- I. **Fortalecimiento institucional del SICA**, tiene como objetivo la incorporación de los principios y prácticas modernas de la administración pública en la institucionalidad



regional, dotando de un sistema de financiamiento estable y permanente a las actividades, planes, programas, organismos e instituciones de la integración regional. Cuenta con los siguientes Programas:

- a. Fortalecimiento de la SGSICA, específicamente de la capacidad de planificación estratégica del Sistema para la gestión por resultados y el fortalecimiento de la gestión administrativa y financiera. Incluye también el programa de formación y capacitación y el fortalecimiento del Comité Consultivo del SICA (CCSICA).
 - b. El desarrollo de un programa de formación en integración para funcionarios y ciudadanía en general.
 - c. La transversalización del enfoque de género en la agenda centroamericana del desarrollo, a través del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA).
 - d. La negociación y compra conjunta de insumos por parte de los Estados miembros del SICA, desde la ST-COMISCA.
 - e. El fortalecimiento de instituciones sectoriales, especialmente del desarrollo de su organigrama, de sus funciones y de su capacidad de implementación de las estrategias y políticas regionales. En este grupo se sitúa el apoyo a la Secretaría de Integración Social (SISCA), la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).
 - f. La introducción de la variable de riesgo en la infraestructura pública de la región, con el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales de Centroamérica (CEPRENAC).
2. **Seguridad democrática.** Su objetivo es profundizar la cooperación entre los países miembros del SICA y de éstos con la comunidad internacional, a fin de continuar la implementación efectiva e integral de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, de conformidad a los principios y al modelo establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática. También tiene como objeto la coordinación de acciones humanitarias frente a las emergencias, amenazas y desastres naturales. El Plan de apoyo a la Estrategia de Seguridad está coordinado por la Unidad de Seguridad Democrática de la SG-SICA, y apoyado financieramente por el Fondo España-SICA y por el Fondo fiduciario ESPAÑA-PNUD “*Hacia un Desarrollo Integrado e Inclusivo en América Latina y el Caribe*”. Sus componentes son los siguientes:
- a. Cooperación jurídica en Centroamérica
 - b. Fortalecimiento y modernización de las instituciones policiales.
 - c. Diseño, creación y puesta en marcha de la Unidad de Seguridad Centroamericana.
 - d. Apoyo a las herramientas de coordinación y comunicación entre la SGSICA y los estados miembros.
3. **Profundización de la integración económica centroamericana.** Tiene como objetivo articular y fortalecer las actividades económicas de valor agregado y la productividad, de tal manera que pueda contribuir a propiciar una dinámica regional que favorezca el avance de la integración económica. Sus componentes son:
- a. El plan de apoyo a la estrategia regional en materia de agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria, particularmente en el apoyo a la Estrategia

- Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT).
- b. La promoción de oportunidades para los sectores productivos y las mipymes, a través de la SIECA, especialmente la promoción de oportunidades generadas por los acuerdos comerciales y de integración para pequeños productores. De la misma manera, se dotó de continuidad al apoyo sobre la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA), debido a los resultados obtenidos en la primera fase.
4. **Otras actividades.** Además de los tres ejes de trabajo antes mencionados, el Fondo España-SICA 2010-2013 apoya la continuidad de dos experiencias del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica en los años 2005 a 2009, de cara a su consolidación definitiva. Son los siguientes:
- a. **El programa de educación.** Durante el período 2005-2009, el Fondo España-SICA apoyó y financió el Programa de Mejora de la Calidad Educativa (MECE), ejecutado por la Coordinadora Educativa y Cultural Centroamericana (CECC). En esta nueva fase el Fondo ha definido algunos elementos de continuidad en coordinación con el MECE.
 - b. **El programa Corredor del Mangle-Golfo de Fonseca.** La cooperación bilateral española venía trabajando en esta zona de confluencia. En el año 2008 se puso en marcha el Proyecto Integral Golfo de Fonseca “Corredor del Mangle”. En esta nueva fase del Fondo España-SICA se ha mantenido la apuesta de la cooperación española y del SICA por desarrollar mecanismos de gestión ambiental en la zona.

Aquí se aprecia ya un diseño más ordenado en torno a un menor número de ejes, 3 en lugar de 8, aunque persiste la definición de un alto número de componentes. Los tres ejes identificados son prioridades de la agenda del SICA, si bien el eje de profundización de la integración económica aparece un tanto difuso. La incorporación de un cuarto eje está justificada por la coherencia, en ambos casos se trataba de contar con una estrategia de salida, permitiendo la continuidad y finalización de dos programas que venían siendo apoyados anteriormente, en el caso del programa de la CECC con una dotación sustancial.

Para la financiación de estos programas, el compromiso inicial se situó en 4 millones de US\$ por año, oscilando finalmente entre los 3 y 4 millones US\$. A la finalización de la primera fase se contaba con un remanente de aproximadamente 4 millones de US\$. Las cifras de dotación anual son las que se especifican en el cuadro número 1.

Estas cifras proceden de las asignaciones anuales y no se acumulan. La gestión del fondo consiste en ir desembolsando año a año según lo estipulado en el Plan Plurianual y en la capacidad de ejecución de la institución ejecutora. Los remanentes de cada ejercicio se incorporan a la cuenta general del Fondo España SICA.

A partir del tercer año, una vez se ha podido apreciar la evolución en el grado de ejecución de cada programa, se procedió a la asignación de fondos a cada programa según la capacidad de ejecución que había mostrado en los ejercicios anteriores.



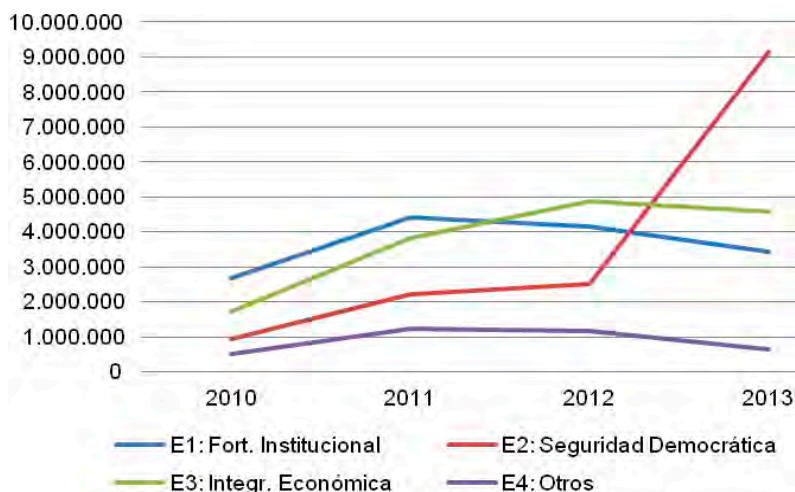
Cuadro n° 1. Dotación anual del Fondo España SICA 2010-2013

EJE	2010	2011	2012	2013
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	\$2.000.000,00	\$3.150.000,00	\$4.750.000,00	\$3.445.465,00
SEGURIDAD DEMOCRÁTICA	\$1.000.000,00	\$1.200.000,00	\$4.300.000,00	\$9.159.642,00
PROFUNDIZACIÓN INTEGRACIÓN ECONÓMICA	\$2.000.000,00	\$2.000.000,00	\$4.750.000,00	\$4.570.347,00
OTROS	\$500.000,00	\$500.000,00	\$630.000,00	\$641.216,00
	\$500.000,00	\$500.000,00	FINALIZADO	FINALIZADO
TOTALES	\$6.000.000,00	\$7.350.000,00	\$14.430.000,00	\$17.816.670,00

Fuente: Fondo España SICA

Se trata de una modalidad que, si bien deja un alto margen de unilateralidad a los rectores del Fondo a la hora de las asignaciones erosionando el efecto de alineamiento, según manifestaron algunas instituciones ejecutoras-, busca la optimización y una mayor racionalización de los recursos ligándolos a la capacidad ejecutora de las instituciones beneficiarias.

De igual modo, permite contar con una bolsa de remanente como salvaguarda para aquellos períodos en los que las transferencias de la AECID sean menos sustanciosas.

Gráfico n° 2. Dotaciones anuales de fondos de los Programas del Fondo España SICA 2010-2013 (En US\$)

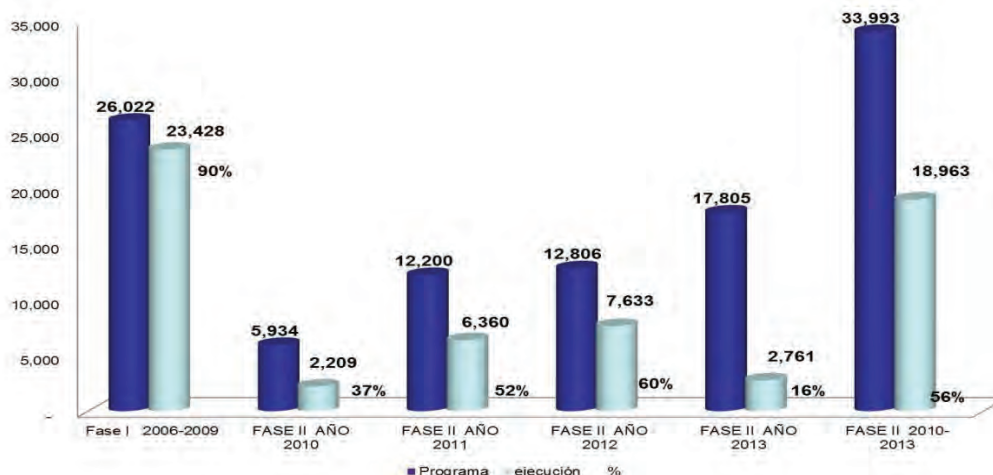
Fuente: Fondo España SICA

En el gráfico se puede apreciar mejor como la dotación de los tres ejes ha tendido a incrementarse paulatinamente, con la excepción de los dos programas incluidos en el cuarto eje, aquí denominados como “Otros”. En el caso de los ejes de Seguridad Democrática e Integración Económica, el incremento ha sido sustancial, destacando el primero y su notable incremento registrado en 2012.

La evolución de la ejecución anual de los distintos programas ha ido también en ascenso,

debido a la creciente capacidad de ejecución mostrada por la mayoría de los programas, como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico n° 3. Evolución de la ejecución de los Programas del Fondo España SICA 2010-2013.



Fuente: Asesor Principal del Fondo España SICA

Las cifras de ejecución son muy modestas en el año 2010, evolucionando año tras año, pero sin llegar a alcanzar el umbral del 60%. En el caso del programa de Seguridad Democrática, cuenta con la salvedad de haber iniciado más tarde, una muestra de la flexibilidad y adaptación del Fondo a la agenda del SICA, ya que es un producto procedente de la Conferencia Internacional, celebrada en 2011. Esto llevó a cierto retraso en la formulación y en la puesta en ejecución.

Con posterioridad, en Febrero de 2011, la AECID comunica al Comité de Seguimiento del Fondo la concesión de una subvención de 570 mil US\$ a la Conferencia de Seguridad y una subvención de apoyo para la implementación del Fondo Multiagencial de la ECADERT, por valor de 1 millón de US\$. En este último caso, dicha cifra se sumó a la asignación del Fondo para aplicar la subvención según sus mecanismos de gestión y seguimiento.

Con respecto a la institucionalidad del Fondo 2010-2013, los mecanismos de seguimiento y coordinación fueron los mismos que para la primera fase, registrando leves ajustes relacionados con la consolidación del liderazgo del Comité de Seguimiento, con los objetivos de cada mecanismo y con la periodicidad de algunas reuniones y tareas. La institucionalidad del Fondo España SICA está formada por los actores implicados en el seguimiento y coordinación:

- La SG-SICA.
- Las instituciones del SICA ejecutoras de los distintos Programas.
- El Departamento de Cooperación con México, América Central y el Caribe de la AECID, con sede en Madrid.
- La Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en El Salvador
- El Asesor Principal del Fondo España SICA.
- La Gerente Administrativa del Fondo España SICA.



En cuanto a la estructura del Equipo Gestor, de acuerdo a la experiencia de la primera fase y a la nueva configuración de las áreas de cooperación definidas para esta segunda fase, se distinguen ahora por dos figuras que sustituyen a los llamados coordinadores de línea en la fase 2006-2009: los coordinadores de área, con funciones de seguimiento técnico y administrativo del Fondo España-SICA, trabajando en doble dependencia de las instituciones ejecutoras y del equipo gestor del Fondo; y los expertos, con funciones de apoyo a las instituciones ejecutoras para la planificación, ejecución y rendición de resultados de las áreas de cooperación.

En resumen, una primera idea general de esta segunda fase nos muestra al Fondo España SICA como un instrumento muy alineado, coherente y pertinente, mucho más homogéneo que el de la fase anterior, siendo objeto de un notable proceso de racionalización tras el aprendizaje de años anteriores. Producto de lo anterior fue la elección de los ejes temáticos sobre los que recaería la intervención presente, llevada a cabo en función de los preparativos que el SICA estaba desarrollando sobre su agenda estratégica, cuya información estaba disponible gracias a la presencia del Fondo en el propio seno de la SG-SICA. En esta capacidad de interlocución e incidencia se encuentra otro de los hechos diferenciales del Fondo como instrumento de la cooperación española.

4. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Los orígenes de la integración centroamericana

La integración centroamericana surge en 1951 con el nacimiento de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y la firma, en 1960, del Tratado General de Integración Económica. Su creación tiene como trasfondo las propuestas del modelo de desarrollo latinoamericano de la época, basado en la industrialización por sustitución de importaciones, por lo que contó con el respaldo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Durante las décadas de los sesenta y los setenta, el llamado Mercado Común Centroamericano (MCCA) fue parte del escenario de la primera industrialización de la región que propició cierto desarrollo económico con el impulso de las políticas de planificación estatal. En este marco, la integración fue un instrumento para la creación de un incipiente mercado regional donde se podían comercializar los productos procedentes de la incipiente industria.

Los altos niveles de protección a los que se vio abocada la industria centroamericana, de manera similar a lo ocurrido para el conjunto de América Latina, conjugado con otros defectos como las dificultades del modelo para promover una mayor equidad en la distribución del ingreso y la desatención de otros sectores como el de transformación agrícola, terminaron por desprestigiar al modelo, que terminó por decantarse hacia el libre comercio y limitaron su capacidad de incidencia sobre el desarrollo de la región.

Sin embargo, el proceso tuvo también importantes efectos positivos en la región, entre los que cabe destacar la creación de un mercado regional, la mejora en el nivel de las infraestructuras de comunicación, el incremento de la inversión interna y la construcción de una primera institucionalidad de carácter regional que será crucial en los posteriores acuerdos de paz. En definitiva, propició algunos cambios estructurales en las economías de la región y su modernización, constituyéndose en un activo de futuro.

Tras el período de conflicto de finales de los setenta y la década de los ochenta, los acuerdos de paz de Esquipulas trajeron consigo la reactivación del proceso de integración, una

muestra de la creencia en la necesidad de dicho instrumento para una región tan sumamente vulnerable. En este sentido, las reuniones de los presidentes centroamericanos se configuran como catalizadoras de este proceso, de tal manera que nos pueden servir de referencia a la hora de definir una propuesta de periodización de la integración centroamericana contemporánea.

Cuadro 2: Fases integración centroamericana 1986-2012

FASE	REUNIONES	OBJETIVO PREDOMINANTE	FECHAS	TIPO DE REUNIONES
PACIFICACIÓN	Desde la I Reunión de Esquipulas a la VII Reunión en Montelimar	Proceso de paz	1986-1990	Ordinarias
RENOVACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN	Desde la VIII Reunión de Antigua a la XVI Reunión de Cerro Verde-San Salvador	Reactivación del proceso de integración regional y construcción de la institucionalidad	1990-1995	Ordinarias
ATONÍA	Desde la Reunión XVII de San Pedro Sula a la Reunión extraordinaria de Buenos Aires (dic 2001)	Dificultades para consolidar el modelo	1996-2001	Extraordinarias y sólo 3 ordinarias
RECUPERACIÓN	Desde la XXI Reunión de Granada a la XXXIII en San Pedro Sula	Adaptación al nuevo modelo y dinamismo	2002-2008	Ordinarias y extraordinarias
CRISIS Y RELANZAMIENTO	Desde la XXXIV Reunión de Managua a la XXXVIII Reunión de San Salvador	Relanzamiento tras crisis de Honduras	2009-2012	Ordinarias y extraordinarias

Fuente: Fondo España SICA

La evolución de la integración centroamericana en el marco del SICA

Desde la reactivación en 1991, la integración centroamericana ha tenido un desarrollo irregular, lleno de altibajos. Los primeros años estuvieron dedicados a la renovación institucional. Fue la época en la que se diseñaron y aprobaron los tratados principales, los cuales se definieron sin un proceso de debate demasiado ordenado. La debilidad del marco jurídico y el desorden generado por la profusión de acuerdos procedente de las reuniones presidenciales hicieron ingobernable el proceso. Esto dio lugar a que en una época tan temprana como 1996 aparecieran voces que demandaban una reforma institucional. Por tanto, la primera década se va a caracterizar por la irregularidad y la falta de concreción del proyecto.

A partir de la segunda década se observa una recuperación. En este período se pueden identificar dos momentos de inflexión (Caldentey, 2013). En primer lugar, el renovado impulso que recibe la integración a partir de los desastres causados por el huracán Mitch, y la celebración por parte de los países centroamericanos y la cooperación internacional del



Grupo Consultivo para la Reconstrucción y la Transformación de América Central que se realizó del 10 al 11 de diciembre de 1998, en Washington D.C. Posteriormente, tuvo lugar la constitución del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación en Estocolmo, del 25 al 28 de mayo de 1999. Estos Grupos Consultivos se completarían después con el Grupo Consultivo de Madrid para la transformación y modernización de Centroamérica, que se celebró los días 8 y 9 de marzo de 2001. Esta reunión coincidió con la presentación de la iniciativa de España de crear un instrumento de cooperación regional con Centroamérica.

Para Caldentey, los grupos consultivos tuvieron resultados difusos y compromisos limitados de cooperación en la práctica, pero pusieron en marcha algunos procesos de interés. La región aprovechó ese impulso y los años que van de 2002 a 2008 estuvieron marcados por las reformas institucionales promovidas por una Comisión Ad Hoc para la reforma institucional, y su coincidencia con importantes programas de cooperación europea y española (PAIRCA y Unión Aduanera de la Unión Europea y el Fondo España-SICA de la AECID), forjados en el impulso de los grupos consultivos mencionados y por el diseño de un marco de agendas regionales de prioridades y objetivos.

El segundo punto de inflexión es la crisis de Honduras de junio de 2009, que frenó este proceso de avance y provocó tres años (2009 a 2011) de desconcierto basado en los impactos de una crisis múltiple: la crisis política de Honduras con su confuso intento de golpe de Estado a la que se sumaron las tensiones entre Costa Rica y Nicaragua por el caso de Río San Juan; la crisis económica internacional y sus efectos en las fuentes de financiación de la región (remesas, exportaciones y maquilas); y la crisis ambiental y su recurrente impacto de víctimas y destrucción provocada esta vez por los huracanes Ida (2009), Agatha (2010) y la depresión tropical DT12E (2011).

A estos tres ámbitos de la crisis, siempre presentes, pero marcados por episodios coyunturales, se unió la explosión de la crisis de seguridad que progresiva e implacablemente ha convertido a Centroamérica en una de las regiones más violentas del mundo. El sufrimiento y la descomposición institucional y social que la violencia y el crimen organizado provocan en Centroamérica (especialmente en los 3 países del triángulo norte) es fácilmente perceptible siguiendo la coyuntura de la región a través de sus medios de comunicación o revisando la bibliografía sobre el tema o los informes regionales que recientemente han publicado los organismos internacionales sobre este tema (Banco Mundial 2011 y PNUD 2009).

La combinación de estas 4 crisis desvió la atención de la agenda regional de su proceso de reforma y consolidación institucional y debilitó en estos años algunos liderazgos que desde los países miembros del Sistema habían generado expectativas.

La crisis ha pasado una evidente factura en términos de crecimiento, creación de empleos, inversión y deterioro de las cifras de lucha contra la pobreza. Pero como indica el Informe 2011 sobre el Estado de la región, su impacto ha sido menor de lo esperado y el balance del de estos años ofrece una mezcla de retrocesos y avances (Estado de la región, 2011).

Sin embargo, en estos momentos existen razones para pensar que el proceso puede volver a recuperar cierto vigor. El interés de los países miembros por la evolución del SICA y por sus intereses en torno al Sistema queda de manifiesto por hechos recientes como los siguientes (Caldentey, 2013):

- La explicitación de propuestas sobre la integración³ y de estrategias nacionales⁴ para obtener determinados objetivos específicos en su entorno;

³ Por ejemplo, Guatemala y El Salvador en la propuesta que dio lugar al Plan de Acción de 2010.

⁴ Por ejemplo, Costa Rica en el caso de la SIECA o en el diseño de la reforma institucional. O de Nicaragua en torno al reglamento de nombramientos.

- el interés de los estados miembros por el reglamento de nombramientos y por posicionar a sus candidatos en aquellos que se están realizando en los últimos años;
- la atención política nacional ante el ejercicio de las presidencias pro témpore (semestrales) de los últimos años;
- el seguimiento a los programas de cooperación definidos en el entorno de la Secretaría General del SICA y de otras instituciones del Sistema;
- la definición de posiciones nacionales, más o menos explícitas y formuladas, en torno a la reforma institucional.

Los actores de la sociedad civil y los medios de comunicación centroamericanos contemplan igualmente con renovada atención a la evolución del SICA y tienden a definir intereses específicos en torno a él. La participación de los sectores empresariales es creciente y favorable, porque han dejado de percibir al Sistema como una fuente de ineficiencia y de potencial amenaza a sus intereses. Otros sectores sociales, con diversidad de criterio y posiciones generalmente críticas, se han aproximado a la integración y empiezan a perfilar sus posiciones generales y demandas específicas al proceso de integración, más allá de su pertenencia o no al Comité Consultivo del SICA, el débil mecanismo de participación en el Sistema.

Estos últimos años de vigencia del Fondo España-SICA (2007-2012) se pueden resumir a partir de 3 rasgos:

1. El diseño de agendas específicas que se consolidan en el Plan de acción de 2010 para el relanzamiento de la integración, creando un documento de plan de desarrollo regional.
2. La regionalización de la política exterior de los países centroamericanos que han abierto un ámbito regional cada vez más importante en sus relaciones con Estados Unidos; que negocian preferentemente desde el espacio regional sus relaciones con México, Caribe y Unión Europea; que tienden a canalizar un porcentaje significativo de su cooperación a través del SICA (especialmente, con países europeos que abandonan la cooperación bilateral); y que procesan a través del Sistema la diplomacia de Cumbres tan importante en su relación con los demás países latinoamericanos.
3. Los avances significativos que se han producido en el fortalecimiento institucional del Sistema, especialmente en torno a la consolidación de algunos instrumentos de programación, coordinación de donantes y ejecución.
4. Entre los avances es especialmente relevante el desarrollo de la integración económica, comparada con otros esquemas latinoamericanos de integración, gracias al establecimiento de la unión aduanera que ha asegurado un libre comercio intrarregional con limitadas excepciones y ha armonizado el 95% de los rubros arancelarios frente a terceros. Centroamérica no ha conseguido unificar su política comercial frente a terceros lo que crea distorsiones importantes en la integración económica, pero no ha impedido la firma regional de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea.



5. Los esfuerzos regionales para luchar contra la violencia y el crimen organizado destacan como segundo ámbito de relevancia del SICA y han permitido generar un marco común de trabajo y de coordinación de donantes en torno a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.

La integración centroamericana ha promovido también acuerdos regionales específicos para la lucha contra los efectos del cambio climático, en materia de prevención de riesgos y desastres naturales y de integración social. También ha definido un marco regional de objetivos e instrumentos comunes para el desarrollo de políticas sectoriales, especialmente las relacionadas con la agricultura y el mundo rural y con el turismo y la pequeña y mediana empresa. Finalmente, existen otros ámbitos de cooperación, por ejemplo, en materia de educación y de cultura y en otras materias que han tenido un impacto menor aunque son atendidos por una institucionalidad.

El Plan de acción para el relanzamiento de la integración

Uno de los procesos que ha permitido la emergencia de la integración es el denominado “*relanzamiento de la integración centroamericana*”, promovido por los gobiernos de El Salvador y Guatemala a partir de la Cumbre extraordinaria celebrada el 20 de julio de 2010 en El Salvador, que ha terminado por configurarse en una verdadera agenda del desarrollo de la integración.

De dicha Cumbre, salió un documento de Plan de Acción con un contenido más pragmático que preciso (Caldentey, 2013). El Plan de Acción se centra en las 5 prioridades que la Cumbre de julio de 2010 ha marcado en la agenda de la integración:

1. La Seguridad democrática.
2. El cambio climático y la gestión integral de riesgos.
3. La integración económica.
4. La integración social.
5. El fortalecimiento institucional.

Las Cumbres posteriores han continuado dotando de contenido a estas 5 prioridades que caracterizan el desarrollo de la integración actualmente. No obstante, esta agenda sólo se ha materializado en un catálogo de propuestas específicas y planificadas con el apoyo del Fondo España SICA.

La agenda se nutre de los esfuerzos y trabajos vertidos en los planes plurianuales, evitando una tendencia de tiempos anteriores que tendían a construir agendas partiendo de cero. Se dispone ahora de instrumentos que facilitan la concreción de los acuerdos, la definición de competencias y el seguimiento de su ejecución.

El reto del proceso es ahora determinar qué quieren hacer los países con él. Con pocas excepciones por país y por ámbitos del desarrollo, los estados miembros no han definido qué quieren obtener con la integración. La ausencia de objetivos precisos es mucho más importante en los estados recién incorporados como Belice o República Dominicana. Sin duda, sería conveniente promover acciones que ayudaran a que todos los países pudieran explicitar de alguna manera los intereses nacionales alrededor de la integración.

La reciente reforma institucional del SICA

El SICA se enfrenta a un proceso de gran relevancia para la propia integración pero también para la cooperación española. Algunos de los elementos de la reforma son objeto central del apoyo del Fondo España-SICA y sus contenidos son esenciales para la adopción del apoyo programático (Caldentey, 2013).

La reforma de la institucionalidad del SICA es un tema recurrente desde que aparece por primera vez en 1996. Hasta el momento, se han llevado a cabo 3 intentos y propuestas de reforma:

- En 1997, con una propuesta de reforma basada en el informe BID- CEPAL y centrada en los principios de la unificación y la racionalización.
- En 2004, con una reforma centrada en las propuestas de la Comisión Ad-hoc para la reforma institucional y el apoyo del PAIRCA-UE, estaban basadas en el principio de la coordinación interinstitucional.
- En 2009, con propuestas no basadas en un plan global sino en diversos mandatos presidenciales de modernización, centrados en el principio de la eficacia.

Esta última reforma estuvo fundada en el Plan plurianual 2009-2011, que contenía un plan de modernización institucional, pero la crisis política de Honduras frenó el proceso. Posteriormente, el Plan de Acción del SICA se hizo con el protagonismo de la agenda. El apoyo del Fondo España SICA a esta reforma lo convertía en un instrumento clave.

El apoyo del Fondo España SICA ha estado detrás de otras medidas de reformas y avances institucionales llevados a cabo en los últimos años:

6. La reforma del organigrama y las funciones de las direcciones de la SG- SICA. Se ha apoyado la creación de la Dirección Ejecutiva, la Dirección de Seguridad democrática; se ha consolidado la Dirección de Planificación y Análisis de la SG-SICA; se han revisado procesos en la Dirección de Administración y Finanzas; y se ha creado la asesoría jurídica del SG-SICA.
7. El Plan Estratégico 2009-2011 de la SG-SICA, que tuvo un impacto limitado.
8. La emergencia del Comité Ejecutivo como órgano de articulación de cancillerías e instituciones. Destaca la aprobación del inventario de instituciones y de recursos humanos del Sistema, un importante avance que constituye por sí mismo una agenda de reforma institucional, puesto que aclara notablemente el panorama de instituciones que forman parte del Sistema.
9. La definición de mecanismos de seguimiento y fiscalización, por parte del Consejo Fiscalizador Regional (CFR-SICA), que está realizando auditorías del Sistema.



La XL Cumbre de diciembre de 2012 retomó una nueva propuesta de reforma, esta vez procedente del liderazgo de los países. En ella, se contempla:

- La elaboración de un mecanismo que establezca un manejo eficaz de la cooperación regional, los ofrecimientos, gestión, aprobación e implementación de los proyectos y otros de referencia.
- La evaluación de todos los órganos, consejos y secretarías del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, y a presentar en un plazo no mayor de 5 meses las reformas correspondientes para garantizar eficiencia, transparencia y participación equitativa en los mismos de todos los países miembros del SICA.

5. EVALUACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DEL FONDO ESPAÑA SICA

El Fondo España SICA es un instrumento de cooperación novedoso de la cooperación española en la región, por cuanto traslada las funciones de ejecución y seguimiento a las instituciones del SICA, bajo sus procedimientos y con la coordinación de su Secretaría General. Esta naturaleza conlleva un compromiso asumido por la SG-SICA, que es la apropiación del proceso mediante la coordinación y la responsabilidad de dotarse de una estructura organizativa y de unos procedimientos que garanticen el desempeño de dichas funciones de ejecución, seguimiento y coordinación.

Aunque no queda suficientemente explícita en el conjunto de documentos oficiales ni de difusión general⁵, **la estrategia del Fondo España SICA**, la que gravita sobre su modelo de gestión, **consiste en el fortalecimiento de la institucionalidad del SICA, dotándola de capacidades y propiciando el cumplimiento de las labores de ejecución, seguimiento y coordinación de los programas de acuerdo a los principios de la eficacia de la ayuda.** A tal efecto, el Fondo España SICA traslada la responsabilidad de la ejecución a las instituciones del SICA, buscando la apropiación y el alineamiento con las agendas regionales de desarrollo y los procedimientos de gestión y ejecución del SICA. De esta manera, el donante puede contar con garantías de que el esfuerzo de su ayuda se destina a los objetivos establecidos y ofrece los resultados esperados. Complementariamente, la estrategia **apoya otros procesos que promuevan la integración centroamericana y el desarrollo de sus objetivos.**

Para el accionamiento de la intervención, el Fondo España SICA cuenta con un Equipo Gestor encabezado por el Asesor Principal que en estos momentos se compone de una estructura de cuatro personas de perfil técnico y dos personas de apoyo.

Cumple una función un tanto ambivalente, al coexistir entre la posición del donante y la del beneficiario.

⁵ Se cuenta con las referencias en el documento de Memoria de Labores 2006-2009 (pág. 3) y, muy tangencialmente, en el portal web del Fondo España-SICA:

“Reseña histórica” (http://www.sica.int/fes/resena_historica.aspx?IdEnt=809&Idm=1&IdmStyle=1). Este es un factor que obstaculiza una adecuada interpretación de la naturaleza del Fondo por parte de aquellos actores participantes menos familiarizados con su entorno específico, aunque no por ello menos importantes. El ejemplo más claro es el de los propios gobiernos e instituciones nacionales de los países miembros del SICA, así como el de otras instituciones del SICA que no se encuentran involucradas directamente.

Sobre el papel, se trata de una estructura incorporada a la SG-SICA, de quien dependen sus contrataciones. Pero tanto la percepción del entorno como, en buena medida, su accionamiento responde más bien a la habitual de una unidad de gestión de cooperación internacional.

Los objetivos e intereses son comunes, e incluso se puede apreciar un primer período en el que el papel del Asesor Principal estuvo cercano al de un asesor experto de la confianza del propio Secretario General del SICA, lo cual permitió un alto nivel de alineamiento y una muy buena respuesta de adaptación a la coyuntura del SICA. Pero los enfoques no tienen por qué ser siempre coincidentes. Es este un factor clave en el éxito de la estrategia, puesto que cualquier desacuerdo puede influir directamente en el desempeño de los programas.

Por tanto, la estrategia es el elemento más importante del modelo de gestión del Fondo España SICA. Es omnicompreensiva, se ve reflejada tanto en los objetivos, en el diseño de los programas y en su implementación efectiva; es decir, en sus resultados y sus productos. Por ello, incluye un análisis de todos los criterios de evaluación que se proponen.

El diseño del Fondo España SICA 2010-2013

La evaluación de la primera fase del Fondo concluía que el diseño de los programas apoyados pecaba de excesiva complejidad y dispersión, como resultado de un proceso continuo de construcción no planificado a priori. En esta segunda fase los resultados son muy distintos, registrándose importantes avances en el diseño y planificación de los programas.

En primer lugar, cabe destacar la selección de los Ejes que estructuran el Programa, caracterizados por una mayor concentración de objetivos y un alto nivel de coherencia con los objetivos del SICA. Como ya se ha indicado, responden a la propia esencia del Plan de Acción del SICA y está muy consensuada.

El primer eje, de Fortalecimiento Institucional, bajo la coordinación de la SG-SICA, coincide plenamente con el primer objetivo del Fondo y con el papel que se establece para dicha Secretaría. El conjunto de programas que lo componen es un tanto heterogéneo por la propia naturaleza multidimensional que se ha desarrollado en el SICA, pero no pierde la lógica de articulación en torno al fortalecimiento institucional y a la gestión orientada a resultados. Todos los programas apoyados tienen como objetivo el desarrollo de acciones de fortalecimiento institucional de las distintas secretarías sectoriales y órganos del SICA (CCAD, CEPREDENAC, COMISCA, COMMCA, CCSICA).

El segundo eje, Profundización de la Integración Económica, tiene una formulación más difusa, en correspondencia con el propio desarrollo de esta agenda en la integración centroamericana. La complicada fase que atravesó la SIECA está muy relacionada con ello.

El eje de seguridad democrática ha sido el gran tema en la agenda del SICA en este período. Se trata de un programa de ejecución compleja que se ha visto condicionado por algunos factores, como la celebración de la Conferencia Internacional y la aparición subsiguiente de nuevos actores, y de la centralidad que tiene para los países miembros del SICA. En general, ha propiciado situaciones para las que se requerían capacidades institucionales con las que no se contaba, y que más adelante trataremos con mayor profundidad.



Finalmente, los dos versos sueltos en esta lógica se sitúan en el Proyecto Regional de Educación (II) y el proyecto trinacional Corredor del Mangle Golfo de Fonseca. En ambos casos, se trataba de dar continuidad a dos programas que se habían apoyado en la fase anterior, uno de los cuales se encontraba en la fase final (Corredor del Mangle), en estos momentos ya ejecutado; en el caso del Proyecto Regional de Educación, contenía elementos transversales de gran valor para la región, y había contado con un fuerte apoyo en fases anteriores. Se mantiene, por tanto, la coherencia, aunque habría que revisar la pertinencia del apoyo al proyecto aún vigente de cara a la tercera fase del Fondo, toda vez que el proyecto regional de educación queda un tanto alejado del núcleo central de la agenda del SICA.

Si se tienen en cuenta las novedades que se han introducido en el diseño de la estrategia y definición de programas de esta segunda fase, se identifican **importantes variaciones con respecto a la fase anterior**, en gran medida producto de los aprendizajes y enseñanzas a que dio lugar.

Se observa cómo, prácticamente, se han contrarrestado la mayoría de las debilidades identificadas en la fase anterior. La modificación de la “Guía para el Manejo del Fondo España SICA”, realizada con fecha 25-1-2011, recoge ya este proceso de redefinición del diseño y la planificación de los Programas a financiar. La lista de factores que evidencian este avance es amplia:

- Se define y publicita un marco de gestión homogéneo y común para todos los Programas, el descrito en la Guía.
- Se dota a los programas de un conjunto de reglas de administración comunes, que informan del funcionamiento de los mecanismos financieros y administrativos.
- Se formula un Plan de Acción plurianual para cada Programa, basado en los criterios de gestión orientada a resultados que definen los compromisos internacionales para la eficacia de la ayuda al desarrollo. Estos documentos contienen un análisis detallado del eje o programa e incluirá definición de contexto y antecedentes, marco institucional y político, objetivos, cadena de resultados así como actividades, indicadores, programación plurianual total de cada proyecto y nota de aprobación. Este último documento es un filtro del Asesor Principal del Fondo que pretende garantizar, en cierto modo, la calidad de la planificación.
- Se establece una planificación periódica de actividades por línea, incorporadas en el documento denominado Plan Operativo Anual (POA), de presentación obligada para cada programa en cada ejercicio, que incluye de forma detallada las actividades, sub-actividades y recursos necesarios para ejecutar el programa de cooperación en el período previsto y para alcanzar los resultados intermedios. Para finalizar, se pide acompañar los informes anuales de una evaluación del año inmediatamente anterior para poder iniciar las actividades del año siguiente.
- Se exige un protocolo definido para la finalización de las ejecuciones que debe acompañar a los informes finales: una auditoría externa, el cumplimiento de unos criterios de racionalización y unos criterios para la rendición de cuentas.
- Se responsabiliza a las instituciones ejecutoras de la preparación y presentación de dichos POA a la SG-SICA en un plazo determinado de tiempo.

En cuanto a la formulación de los Programas respectivos, se aprecia, en general:

- La práctica totalidad de los programas apoyados cumplen, en líneas generales, con los requisitos establecidos por la Guía para el diseño y planificación de las intervenciones: un marco programático que contempla un plan de acción plurianual, un presupuesto plurianual, la definición de una cadena de resultados a priori y la identificación de unos objetivos, beneficiarios, componentes, actividades e indicadores claros.
- Todos ellos cuentan con las correspondientes notas de aprobación a los POA y con informes de seguimiento, los cuales se siguen con criterio por parte del Equipo Gestor, aunque muestran debilidades en la elaboración y en la unidad de los contenidos. En general, la capacidad para generar la información que requiere el seguimiento de los programas es insuficiente y poco rigurosa.
- La mayoría de los proyectos cumplen con el criterio de continuidad de la fase 2006-2009, con los efectos que esto implica en materia de formulación, principalmente reflejado en aquellos programas que quedaron fuera de algunos de los ejes de formulación.
- Los resultados de la fase 2010-2013, mayoritariamente, complementan o refuerzan los resultados del Fondo España SICA I. Los resultados del período anterior han permitido la construcción de objetivos del 2010- 2013, dotándolos de coherencia.
- Los programas CECC y Corredor del Mangle, no incluidos en el Plan de Acción y la Agenda del SICA se mantuvieron por un criterio de continuidad de resultados. Se pretendía garantizar que proyectos aún inmaduros en el período anterior pudieran alcanzar los resultados adecuados. Para ello se creyó necesario dotarlos de continuidad en la ejecución.

43

Se puede decir, por tanto, que **los avances logrados en esta segunda fase, en lo que se refiere al diseño y planificación de las intervenciones, han sido sustanciales**, aunque queda todavía camino por andar. Se ha conseguido introducir una metodología, la del principio de eficacia de la ayuda, que promueve una gestión más moderna basada en la planificación y en la obtención de resultados.

No obstante, se identifican también **algunos elementos discordantes** que conviene tener en cuenta. En primer lugar, se trata de un proceso un tanto exigente que requiere un marco institucional que cuente con las capacidades necesarias y con una actitud mínimamente disciplinada que garantice el cumplimiento de lo estipulado. La formulación e implementación a través del método de GpRD que promueve el Fondo España SICA es una innovación en el marco del SICA⁶. En opinión de algunas de las personas entrevistadas, algunos programas se han visto “atrapados” entre el cierre de la primera fase y la nueva metodología de la segunda, lo cual ha generado presión y una débil asimilación de la GpRD que todavía puede apreciarse, por ejemplo, en la elaboración de los informes cuatrimestrales, tanto en lo que se refiere a la comprensión de la metodología, a sus requerimientos y a su accionamiento.

Técnicamente, la formulación de los programas y los posteriores procesos de seguimiento han sido débiles.

⁶ Existen algunos antecedentes de modalidades de intervención similares en la cooperación española en la región, pero no estrictamente en ámbitos de cooperación regional ni tampoco, concretamente, en el ámbito del SICA.



El apoyo técnico llevado a cabo por parte del Equipo Gestor del Fondo hubiera requerido un mayor énfasis en la capacitación técnica y en la dotación de instrumentos de seguimiento complementarios.

Sin embargo, se trata de un hecho habitual en todo proceso de cambio. Como toda innovación institucional, da lugar a alteraciones en la dinámica de accionamiento que terminan por generar procesos y escenarios distintos. Este hecho requiere tiempo para proveer respuestas adecuadas. Lo verdaderamente importante es que la nueva propuesta parece contar con la aprobación de la mayoría de los actores, pese a que se perciben algunas resistencias más relacionadas con los hábitos y costumbres del desempeño institucional (“*path dependence*”) que con una verdadera oposición o resistencia a los cambios. Un hecho a favor es el prestigio y el alto nivel de respaldo con la que cuenta el Fondo entre el conjunto de funcionarios y expertos en la integración centroamericana.

En otro orden de cosas, **no se aprecia con claridad cómo se establece o articula el proceso de definición de objetivos de cada programa.** Por lo general, estos se han construido mediante una dialéctica resuelta entre las entidades ejecutoras y el Equipo Gestor del Fondo, con el Asesor Principal al frente. Esta dinámica ha sido realmente interesante y provechosa, propiciando un alto nivel de interlocución y un importante grado de conocimiento del proceso de integración por parte del equipo del Fondo. Pero **no aparece muy claro el papel de coordinación ejercido por la SG-SICA,** presente al comienzo de esta segunda fase aunque diluido a partir de 2011. La dinámica establecida fue la de trasladar la responsabilidad de coordinación al Asesor Principal del Fondo España SICA, en lugar de establecer mecanismos de coordinación institucionalizados en el seno de la SG-SICA.

El organigrama actual de la SG-SICA modificó su estructura entre 2009 y 2010, eliminando algunas direcciones y espacios de ámbito sectorial cuya función era articular la coordinación multidimensional del Sistema. En esta coyuntura, podría pensarse que se ha adolecido de una interlocución técnica que establezca la conexión entre las demandas de los respectivos sectores y la SG-SICA. Aquí, el papel de la Dirección de Cooperación de la SG-SICA debe ejercer un liderazgo al que no ha tenido acceso por estar la competencia delegada a la Dirección Ejecutiva.

Pese al evidente proceso de fortalecimiento institucional registrado durante este período, y al hecho de que el reciente cambio de administración al frente de la SG-SICA pueda registrar novedades en la línea de fortalecimiento de la función de coordinación, **cabe preguntarse si de cara a la formulación de nuevos programas se cuenta con garantías de que la Secretaría esté en disposición de negociar una agenda de objetivos y resultados en coordinación con las entidades ejecutoras y con el Fondo España SICA.**

Este ejercicio de formulación y manejo bajo **la modalidad de GpRD que se promueve, no es asumido como una práctica generalizada en el SICA,** ni tampoco lo pone en práctica para la gestión del resto de sus proyectos de cooperación en curso.

El argumento que se suele esgrimir es que su dependencia de la cooperación no le permite vincularse con metodología alguna que ponga en riesgo la captación de fondos con otros donantes que impongan otra forma de operar. Pero esta modalidad es bien vista por la mayoría de actores implicados: por su mejor respuesta a las agendas del SICA, por su mayor apropiación de los intereses de la región, por su labor de acompañamiento exento de

imposiciones, etc., aunque se sigue reclamando procesos de inducción a la metodología.

Es un hecho que la gestión de la cooperación en el marco del SICA se opera bajo distintas modalidades, también relacionadas con la defensa de la autonomía a ultranza de algunas de sus secretarías. Cabe preguntarse también si esta realidad dificulta la participación de varios donantes en un mismo proyecto; o si la diversidad de métodos pondría en peligro la eficacia de un proyecto operado conjuntamente o de forma delegada. Algunos actores involucrados y otros expertos se han manifestado acerca de los esfuerzos que requiere la modalidad promovida por el Fondo, en ocasiones vista como exigente. Genera una sobrecarga en la agenda y la capacidad de reacción es escasa teniendo en cuenta la escasez de recursos; esto incluiría incluso al Equipo Gestor del Fondo y a su capacidad para reaccionar al conjunto de informes.

En otros casos, no se ha encontrado mayor problema que la necesidad de mejorar los procesos de gestión para poder dar respuesta a esta modalidad. En algunos casos se menciona la comodidad que ofrece la ejecución de otros proyectos de la cooperación gestionados “a la manera tradicional”, esto es, sin la exigencia de responsabilidad y coordinación y operados por unidades específicas de proyectos ajenas a la Secretaría.

En cuanto al diseño específico de los distintos programas apoyados, los ejes de Profundización de la Integración Económica Centroamericana (excepto el ejecutado por CAC) y de Seguridad Democrática tuvieron un período de formulación diferenciado, ya iniciada la fase II del Fondo, mientras que los proyectos de los otros dos ejes iniciaron su ejecución de forma inmediata al cierre de la ejecución de la fase anterior. Existen factores que justifican esta demora. Pese a todo, la mayoría de los programas han venido cumpliendo con los requisitos establecidos para esta segunda fase.

La observación llevada a cabo sobre el diseño de cada uno de los programas de los distintos ejes nos permite apreciar algunas **debilidades en la definición de la cadena de resultados**, registrándose incoherencias entre objetivos, resultados, indicadores de resultados, productos y actividades. Esto dificulta en gran medida la evaluación y valoración de los mismos, especialmente si aún se hallan en curso, como es el caso.

Del mismo modo, **el sistema de seguimiento y monitoreo es ciertamente mejorable**, como se ha venido mencionando, por cuanto no está informando verdaderamente de los avances en el proceso de resultado. Así mismo, se ha manifestado la necesidad de proponer la búsqueda de un equilibrio entre lo ideal y lo factible. En gran medida, se trata de un problema de diseño y capacidad de medición de los indicadores, pero también de unificación de criterios en torno a la discontinuidad y al tratamiento de la información. Es decir, qué fenómenos medir, si resulta factible medirlos de la misma manera en los distintos países, que productos o insumos pueden ser considerados como parte del proceso de resultados, etc. Incluso en los informes, qué contenidos deben estar y cómo tratarlos para que ofrezcan la información de avances en los resultados que se piden.

Las razones probablemente haya que buscarlas en la adaptación a esta novedosa forma de trabajar, concretamente en la capacidad de las instituciones ejecutoras para responder a esta demanda administrativa casi permanente de transparencia, medición y monitoreo. De cara a la nueva fase habrá que tener en cuenta la necesidad de mejoras técnicas en la formulación de los respectivos programas.



No obstante, se observa en algunos casos que la lógica inspiradora no siempre se adapta de manera adecuada a la lógica del marco institucional donde se inserta. Un ejemplo podría ser el caso del programa de la SECAC con la ejecución de la ECADERT. Los primeros años de este proceso han estado dedicados a la construcción de los distintos espacios institucionalizados (Comisión Regional, comisiones nacionales, etc.) cuyos avances no siempre dibujan procesos lineales y pueden demorar en el tiempo. A partir del segundo año, sin capacidad institucional todavía instalada en los niveles nacionales y territoriales se presentó la necesidad de ejecutar ya fondos para proyectos en los territorios.

Por otro lado, es necesario también tener en cuenta la capacidad de las instituciones ejecutoras. Pese al importante respaldo que el Fondo España SICA viene proporcionando, en muchos casos todavía resulta insuficiente para garantizar la ejecución de programas y un creciente conjunto de actividades, pues no hay que olvidar que la financiación de recursos humanos de carácter técnico no estaba destinada exclusivamente a la ejecución de los programas.

Por consiguiente, conviene destacar que la reestructuración de la coordinación técnica de los ejes llevados a cabo en el organigrama del Fondo en 2011, junto con las contrataciones de técnicos de coordinación sectorial en cada uno de los órganos ejecutores, ha sido un factor clave para la buena marcha del proceso de ejecución de la intervención, en general. Lo más relevante es que estos últimos no cumplen funciones exclusivas para el proyecto en cuestión, sino que se incorporan a la estructura del órgano o institución sectorial donde se insertan, incrementando exponencialmente su capacidad de accionamiento y su autonomía organizacional. De esta forma, se consigue un ejercicio neto de fortalecimiento institucional.

La evaluabilidad del Fondo España SICA 2010-2013

La evaluabilidad de la segunda fase del Fondo España SICA está directamente relacionada con el diseño del mismo. En correspondencia con el diagnóstico de la primera fase del Fondo España SICA, la evaluación anterior catalogaba de insatisfactoria la evaluabilidad de dicho programa, debido precisamente a la debilidad del diseño y a la ausencia de una estrategia programática coherente.

Una vez hemos constatado la mejora sustancial que se ha introducido en el diseño de los programas para esta segunda fase, podríamos concluir que la evaluabilidad del Fondo España SICA 2010-2013 es satisfactoria, puesto que en esta fase se cuentan con elementos de diseño y planificación suficientes que nos permiten valorar la obtención de resultados.

Sin embargo, las debilidades identificadas en el diseño de indicadores de resultados y en el seguimiento de los mismos implicarían matizar esta valoración. Así, tras la revisión de los informes cuatrimestrales y las notas de aprobación de los POA, no ha sido posible evaluar la progresiva consecución de los avances en relación a los resultados definidos en la práctica totalidad de los programas. De la observación, sí es posible relacionar los avances con los productos que se han ido evacuando, e incluso se pueden apreciar avances en el fortalecimiento institucional ligados al incremento progresivo de los niveles de ejecución financiera, pero no estrictamente con los resultados establecidos en los planes plurianuales ni con los niveles de ejecución técnica. Es decir, no es evaluable la eficacia, aunque sí la eficiencia.

Mención aparte merece el programa del “Corredor del Mangle”, ya finalizado y evaluado. En este caso sí se puede establecer una valoración de resultados.

Se contó también con información suficiente para llevar a cabo una valoración relativa acerca del modelo de gestión del Fondo. Algunos de los aspectos que refuerzan esta valoración son los siguientes:

- Los programas cuentan con un diseño enfocado a la planificación y a la gestión orientada a resultados, lo cual permite valorar la coherencia y la pertinencia de la estrategia y del diseño de los programas.
- Pese a sus debilidades, se encuentran definidas las respectivas cadenas de resultados, lo cual permite estimar los avances de los distintos programas y avanzar algunos aspectos de su evolución.
- Se cuenta con los respectivos POA anuales, delimitados en cuanto a su actuación programática, de actividades y ejecución financiera. Ello permite una valoración parcial de la evolución.
- Se cuenta con una serie de informes de seguimiento⁷ que permite valorar la evolución de los distintos programas y, con ello, las incidencias registradas.
- Se cuenta también con elementos de triangulación que permiten identificar los beneficios, los mecanismos de asimilación del programa, la calidad de la formulación estratégica, los factores internos y externos que gravitan sobre la intervención, etc.

Junto a lo anterior, es importante recordar la naturaleza de la evaluación que se está llevando a cabo, una evaluación de medio término con la casi totalidad de programas aún en curso y con niveles de ejecución todavía en ascenso.

Por consiguiente, **la evaluabilidad que ofrece esta segunda fase del Fondo España SICA es relativa**. Resulta satisfactoria para los criterios de Coherencia, Pertinencia, Alineamiento, Apropiación, Armonización y Creación de Capacidades, pero no para constatar los avances en la consecución de la cadena de resultados establecidos.

Coherencia y pertinencia de la Estrategia

La revisión de los indicadores objetivos de Coherencia y Pertinencia arroja un alto grado de coincidencia.

I. El primer indicador de referencia para determinar la coherencia y la pertinencia es el nivel de alineamiento de la estrategia con las áreas prioritarias definidas. Los tres ejes de trabajo definidos: fortalecimiento institucional, seguridad democrática y profundización de la integración económica, están directamente relacionados con las prioridades del SICA. El acompañamiento cotidiano al proceso y la satisfactoria respuesta del Fondo a las alteraciones de la agenda del SICA lo han convertido en un instrumento muy ágil y flexible, que permite adaptarse sin imposiciones a las necesidades de la integración. Esto lo diferencia sustancialmente de otros instrumentos de la cooperación internacional presentes en el SICA, cuya agenda viene impuesta por una planificación de proyectos basada en una serie de diagnósticos realizados con años de antelación (caso de PAIRCA), muchos de los cuales no se encuentran vigentes en el momento de la ejecución.

⁷ Los Informes de Seguimiento, las notas de aprobación, los informes trimestrales y anuales, etc.



El reconocimiento de esta virtud del Fondo es unánime entre todos los actores involucrados entrevistados y encuestados, lo cual habla del acierto de la estrategia. La incidencia en el fortalecimiento institucional y la generación de capacidades son otros valores apreciados por la práctica totalidad de los actores participantes consultados. Menos coincidentes son las dos líneas apoyadas complementariamente, la del Programa Regional de Educación (II) y la del Proyecto Corredor del Mangle.

En ambos casos se trataba de dar continuidad a dos programas apoyados en la fase anterior, el último de los cuales está ya finalizado. Más concretamente, el apoyo al programa de Educación puede ser visto como un elemento de carácter estructural, transversal a la agenda, que termina por reforzarla. Existe, por tanto, coherencia con la renovación del apoyo en el momento en que se puso en marcha la segunda fase del Fondo. Pero el establecimiento de una agenda de la integración a partir de la segunda mitad de 2010 delimita, en nuestra opinión, el ámbito de apoyo que debe establecer el Fondo para la tercera fase. El conjunto de programas apoyados se ajustan en gran medida a los objetivos y necesidades del SICA, tanto en lo que se refiere al número de programas como a los objetivos de los mismos, un dato igualmente percibido por los expertos. En definitiva, este primer indicador indica un **alto grado de coherencia y pertinencia**.

2. El segundo indicador mide el nivel de alineamiento de la estrategia con los diagnósticos sobre la problemática de la integración centroamericana predominantes en la bibliografía especializada. También aquí se puede constatar un alto nivel de coherencia y pertinencia, puesto que la debilidad institucional y las necesidades fortalecimiento son factores que alcanzan el mayor nivel de consenso cuando se diagnostica las debilidades de la integración centroamericana⁹. El fortalecimiento institucional (creación de capacidades), como eje prioritario de la agenda del SICA, ha constituido el objetivo principal de los programas apoyados por el Fondo, dando lugar a un proceso muy valioso del que se hallaba necesitado el SICA. Existe un alto nivel de articulación del Fondo con los objetivos de la integración.

3. Con respecto al nivel de alineamiento del Fondo con las tendencias y recomendaciones de la gestión de la cooperación internacional, se identifican también altos niveles de coherencia y pertinencia. La estrategia del Fondo está fundada en el traslado de las funciones de ejecución y seguimiento a los órganos del SICA, en un esfuerzo de apoyo a la programación operativa y la reactivación de los procesos de alineamiento, apropiación y armonización. Esto requiere un esfuerzo de apropiación y liderazgo para cada uno de los socios.

4. Lo mismo podría decirse de su **alto nivel de coherencia y pertinencia con respecto a los objetivos del IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016**, concretamente, sus capítulos III y IV recogen elementos principales de la estrategia del Fondo. Pese a lo anterior, el marco de referencia para el Fondo España SICA debe ajustarse en mayor medida a los marcos estratégicos del SICA y no tanto a la estrategia de la AECID, puesto que en ese caso perdería buena parte de su razón de ser.

5. El funcionamiento y la relevancia de las decisiones del Comité de Seguimiento han respondido de forma coherente a los objetivos institucionales del Fondo, dando

cumplimiento a su mandato y respondiendo a la coyuntura de la integración centroamericana. El seguimiento del proceso estratégico ha sido satisfactorio por parte de todos los miembros de este Comité, fomentándose el diálogo político y la colaboración entre socios. Sin embargo, el seguimiento de la intervención refleja algunas sombras. El Comité ha identificado las debilidades existentes en el proceso de ejecución de los programas, relacionadas con los bajos niveles de ejecución técnica y financiera. Sin embargo, quizás hubiera sido necesaria un mayor grado de reflexión acerca de las responsabilidades de apropiación de las instituciones involucradas. De esta forma, la lógica de este espacio puede relacionarse en mayor medida con la consecución de los objetivos del proceso estratégico y no tanto con los objetivos de la ejecución.

6. El desempeño del Equipo Gestor ha respondido adecuadamente a la estrategia, demostrando eficiencia y buena capacidad de adaptación, aunque en 2011 hubo de sufrir modificaciones en su staff técnico para conseguir mejores cotas de desempeño. Posteriormente, el cambio en el puesto de Asesor Principal también ha dado lugar, lógicamente, a dinámicas diferenciadas que van instalándose paulatinamente, siendo adquiridas sin mayor novedad, puesto que no supusieron alteraciones sustanciales con los principios ya establecidos. No obstante, la ambigüedad que caracteriza a su naturaleza y la valoración por parte del entorno amerita una reflexión de cara a su gestión futura. Esta reflexión debe girar en torno al mantenimiento de una idea que estuvo presente durante algún tiempo: la conveniencia, o no, de una progresiva incorporación a la estructura de la SG-SICA y si ésta cuenta con las capacidades exigidas por la cooperación española para delegar un programa como éste. Lo que se observa es que las insuficiencias en la apropiación, coordinación y seguimiento por parte de la SG-SICA en el nivel de la ejecución de programas ha terminado por descargar buena parte de estas responsabilidades decisoras en el Equipo Gestor, lo que le ha llevado a ser visto como una unidad más de ejecución de programas de la cooperación internacional, mermando uno de sus principales señas de identidad y hecho diferencial.

7. Finalmente, la asimilación de los procedimientos de gestión administrativa del SICA por parte del Fondo es también perceptible. La excepción, sustancial, es la puesta en práctica de la Guía para el Manejo del Fondo España SICA, debido a la inexistencia de un manual de gestión de programas de cooperación en el seno de la DAF. La Guía se ha mostrado como un instrumento funcional que se ha ido deteriorando con el paso del tiempo (aparición de limitaciones, relajamiento en el cumplimiento de algunos requisitos, adaptación a los cambios, etc.). Parece adecuado llevar a cabo una revisión de cara a la tercera fase, tanto en la necesidad de contar con un manual de gestión de programas de cooperación en el catálogo de procedimientos del SICA, como a la revisión de los contenidos de la Guía.

Por su parte, los resultados de la valoración por parte de los expertos a través de las entrevistas y las encuestas muestran también un alto nivel de consenso.

La valoración de la contribución del Fondo España SICA al fortalecimiento institucional y a la consolidación del proceso de integración, especialmente entre sus instituciones y países miembros se suele valorar como Muy Buena (66%) o Buena (34%). La opinión generalizada, prácticamente unánime, estima que su apoyo ha permitido avances significativos en la institucionalidad, debido a que permite la coordinación y se inserta en la estructura



del SICA, permitiendo acompañar los procesos con flexibilidad y empuje (“*un verdadero motor de la integración centroamericana*”).

No obstante, se señala reiteradamente que la institucionalidad del SICA aún tiene serias debilidades para aprovechar más y de manera más profunda la cooperación, por lo que sigue siendo necesario seguir trabajando conjuntamente para la generación de mayor capacidad institucional.

Las agendas regionales apoyadas por el Fondo son consideradas como pertinentes y coherentes con los objetivos del SICA de forma unánime y con el grado de relevancia adecuado para las prioridades del desarrollo y la lucha contra la pobreza en Centroamérica. Otras opiniones, por su parte, estiman que la estrategia de mimetización con la SG-SICA termina generando ineficiencias debido a la debilidad de ésta última. Aunque no se cuestiona en ningún caso la coherencia y la pertinencia, se suele señalar las deficiencias y la lentitud de los ritmos de trabajo de las agendas regionales. Algunas opiniones se han expresado en el sentido de que “*se ha pecado demasiado de querer respetar las agendas del SICA y por lo tanto se ha renunciado al potencial de cambio e impulso*” que podría dar un fondo de cooperación con la solvencia que ha demostrado el Fondo España SICA. Este es un tema, que se tratará con mayor profundidad al analizar el criterio de Eficacia.

Los recursos aportados por el Fondo se consideran suficientes y adecuados los instrumentos de seguimiento que se aportan. De hecho, la ejecución de los programas muestra falta de capacidad de ejecución por parte de las instituciones ejecutoras, como veremos más adelante.

Del mismo modo, los programas apoyados se ajustan a los objetivos y necesidades de la integración en alto grado (60%) o en grado medio (30%). En general, la calidad de los programas es considerada como muy buena (66%) o buena (33%), con una alta correspondencia de los mismos con la Agenda y Plan de Acción del SICA (100%) y con un escaso nivel de incidencias en su ejecución, que se ajustan a la normalidad.

La mayoría (67%), cree que sin el apoyo del Fondo España SICA a la estructura funcional de la SGSICA no sería posible la sostenibilidad técnica y administrativa de la misma. Aquí encontramos cierto nivel de debate, pues existe la creencia de que la integración podría ser viable y sostenible sin la aportación de la cooperación internacional, siempre y cuando los países incrementaran el nivel de compromiso con la misma.

Por su parte, la estrategia del Fondo sigue siendo adecuada en el actual contexto, ya que no se han registrado cambios en las prioridades del SICA, antes el contrario, pues se ha retomado la Agenda y Plan de Acción con el nombramiento del nuevo Secretario General, uno de sus artífices en el momento de ocupar la Cancillería de El Salvador. Del mismo modo, tampoco ha habido cambios en este sentido por la parte de la cooperación española, confirmándose que la estrategia del Fondo se ajusta en alto grado a los lineamientos del IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 (80%).

En definitiva, se trata de una estrategia altamente coherente y pertinente, cuyo cuestionamiento, cuando se produce, se relaciona con la debilidad que le aporta su estrecha vinculación y supeditación a la SG-SICA. El Fondo España SICA está contribuyendo al fortalecimiento y consolidación de la integración centroamericana, pero se trata de un proceso de alcance limitado en el plazo corto. La integración sigue sin contar con una institucionalidad (cumplimiento de las normas, reglas claras, liderazgos contradictorios, etc.) que permita avances sustanciales y sostenibles en el tiempo.

Este es el campo de acción del Fondo España SICA, precisamente, procedente de un diagnóstico muy consensuado. La coherencia y la pertinencia de la estrategia del Fondo se demuestran en la trayectoria reciente de la integración centroamericana. En efecto, los avances que se vienen registrando en los últimos años, meritorios pero insuficientes, se hallan estrechamente relacionados con el fortalecimiento institucional del sistema y con el apoyo recibido desde el Fondo España SICA sobre el mismo. Como se puede observar en la revisión de la formulación del eje de Fortalecimiento Institucional, buena parte de los avances registrados forman parte del conjunto de resultados de los distintos programas apoyados por el Fondo, especialmente en torno a instrumentos de planificación, programación y ejecución. Entre estos, se pueden destacar:

- La reforma del organigrama de dirección de la SG-SICA: creación de la Dirección Ejecutiva, creación de la Dirección de Seguridad democrática, consolidación de la Dirección de Planificación, creación de la figura del Asesor Jurídico.
- La puesta en marcha, posteriormente frustrada, del diseño del Plan Plurianual 2009-2011 del SICA, la puesta en marcha del Plan Estratégico de la SG-SICA y la propuesta de modernización del Sistema de la Integración Centroamericana.
- Los apoyos a la estructura sectorial-multidimensional, mediante el fortalecimiento de procesos de planificación estratégica llevado a cabo con la práctica totalidad de secretarías sectoriales del SICA.
- Los avances registrados para la definición de mecanismos de seguimiento de procesos institucionalizados y de fiscalización, como los mecanismos de seguimiento a los mandatos presidenciales y la incorporación del Consejo Fiscalizador Regional (CFR-SICA) para la realización de auditorías al Sistema.
- La gaceta, instrumento que publicita los actos normativos y permite compilar las herramientas jurídicas del Sistema.

Del mismo modo, la reforma en ciernes que se dispone a enfrentar el proceso contiene un buen número de elementos que son objeto de apoyo y financiación por parte del Fondo España SICA. No hubiera sido posible sin la flexibilidad y capacidad de adaptación mostrada por el Fondo. Sin duda, el fortalecimiento institucional seguirá siendo un elemento central, debido a que existen todavía procesos que requieren su culminación, pues los resultados no han sido los esperados.

A lo largo de este período de ejecución se ha podido asistir a una serie de cambios en las prioridades –según algunos informantes clave-, o a la falta de definición de las mismas –según otros-, que han perjudicado a la ejecución de los programas apoyados por el Fondo, siendo los liderados por la SG-SICA los más perjudicados. La capacidad de adaptación del Fondo, o la interpretación de esta indefinición, han permitido superar el problema para el mantenimiento de los programas, pero serían necesarios otros liderazgos que interpreten de forma adecuada los roles de las instituciones de integración.

Se requieren mayores esfuerzos en aspectos como el de planificación estratégica, la toma de decisiones, la consolidación de la estructura funcional, la gestión de recursos humanos, la gestión presupuestaria, la dotación de mecanismos de financiación estables o el fortalecimiento de la transparencia y los ejercicios de rendición de cuentas, especialmente de transparencia financiera y administrativa. Todos ellos dependen de criterios eminentemente políticos, relacionados con una mayor apropiación.



Pese al apoyo recibido, existen todavía aspectos difíciles de mejorar sin un mayor compromiso por parte del SICA y de los países, factor este que atañe especialmente a la consolidación de una estructura funcional y, de manera complementaria, a la definición de un presupuesto. Será difícil comprometerse a hacer sostenible una estructura funcional únicamente contando con las aportaciones financieras de la cooperación internacional.

Los recursos financieros y humanos aportados por el Fondo han sido suficientes para la capacidad ejecutora de las instituciones del SICA. Esta ha ido creciendo, como efecto positivo de la intervención, pero aún alcanza sólo para obtener resultados de ejecución financiera muy modestos. No parece necesario, por tanto, pensar en un incremento de los recursos distinto al que ha venido teniendo lugar.

Los instrumentos de seguimiento institucional han funcionado, aunque son susceptibles de mejora en varios aspectos. Su apropiación resulta costosa para las instituciones ejecutoras y para la SG-SICA, debido a las exigencias metodológicas y a la existencia de otros programas de la cooperación internacional menos exigentes, que actúan como agentes desincentivadores. El alineamiento con los instrumentos del SICA le proporciona beneficios indudables, pero también dependencia de los procedimientos de las instituciones ejecutoras, lo cual suele ir en detrimento de los requerimientos de la AECID.

Finalmente, también encontramos coherencia y pertinencia en la complementariedad de la intervención con otras o programas de la cooperación internacional que presten apoyo con carácter regional o expresamente a la integración centroamericana. Concretamente, existe coherencia con otras subvenciones otorgadas por la AECID en el ámbito regional (Estado de la Región, FLACSO) o con el Fondo España-PNUD de seguridad democrática. Con la Unión Europea existe coordinación en la Estrategia de Seguridad desde la celebración de la Conferencia Internacional de 2011, incluso se ha propiciado un programa de cooperación delegada en este marco.

Criterio de Alineamiento de la Estrategia

El análisis de este criterio se fundamenta en los siguientes aspectos:

- Si la estrategia del Fondo está alineada con la estrategia del SICA, a través de la financiación y apoyo a los programas de su agenda y Plan de Acción;
- Si el modelo de gestión está adaptado a las necesidades de la SG-SICA, en cuanto a procedimientos administrativos y financieros y a los niveles de ejecución de los Programas apoyados;

Los resultados objetivos que obtenemos del análisis de los distintos procesos son los siguientes:

- I. Se observa un alto nivel de alineamiento con la estrategia del SICA. De los 15 programas apoyados en los distintos ejes, 13 de ellos forman parte de la Agenda estratégica del SICA. De estos, 10 coinciden estrictamente en el objetivo principal de fortalecimiento institucional. La financiación se lleva a cabo mediante el desembolso de los fondos a la SG-SICA, quien gestiona y supervisa la ejecución de los mismos con el apoyo del Equipo Gestor del Fondo España SICA. Esto es posible debido a los principios inspiradores del Fondo, que lo insertan dentro de la estructura de la SG-SICA como parte de ella.

2. En virtud de lo anterior, se constata el acompañamiento del Fondo España SICA a lo largo de los distintos procesos estratégicos que han tenido lugar en el seno del SICA en los últimos años. Las dinámicas generadas por el Fondo España SICA se han convertido en impulsoras de los avances registrados en la integración centroamericana en estos años. Algunos de estos procesos son: la definición de un Plan Plurianual en 2010-2011 (neutralizado políticamente), el diseño de un plan estratégico para la SG-SICA, la adopción de la Agenda y Plan de Acción del SICA, el desarrollo de áreas principales de la misma como el Fortalecimiento Institucional, la Seguridad Democrática y la profundización en la integración económica, los avances de cara a la reforma institucional y otras acciones de fortalecimiento institucional que permiten al SICA contar con mayor capacidades institucionales de cara a este nuevo período. El Fondo ha participado también en la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Todos los programas han señalado, sin excepción, el total alineamiento del Fondo con sus objetivos.
3. El Fondo ha mostrado, asimismo, un alto grado de flexibilidad para ir adaptando su intervención a la coyuntura de la integración centroamericana. Por lo general, ha dado respuesta a todas las imposiciones de la agenda, casi siempre derivadas de las decisiones impuestas por las respectivas presidencias pro-tempore. En la mayoría de los casos se ha tratado de la incorporación de demandas del Sistema a la dinámica de sus programas, ya sea con la contratación de estructura, ya sea con inclusión de algunos elementos novedosos incorporados en la agenda. Ello se ha podido llevar a cabo gracias a la versatilidad del Eje de Fortalecimiento Institucional, y se ve reflejado en casos como el del proceso de planificación estratégica, la configuración de la Dirección Ejecutiva y actividades subsiguientes o en la configuración de la Dirección de Seguridad Democrática.
4. Uno de los aspectos más relevantes del alineamiento del Fondo con los objetivos estratégicos del SICA es el apoyo a la consolidación de su estructura funcional, muy visible en las distintas instituciones. Es una de las principales aportaciones del Fondo en este período, debido a que fortalece a las instituciones dotándolas de mayor capacidad y mayor autonomía para la definición de estrategias y agendas. Tiene como premisa la contratación de personal para su incorporación a la estructura permanente de la institución, salvo contadas excepciones, sin estar ligados a ningún producto en concreto y sin la obligación de participar en aquellos programas apoyados por el Fondo. Propone la apertura pública de un proceso concursal que prime el mérito de los candidatos, quedando prohibida la contratación directa, aunque se han registrado algunas incidencias que contradicen este principio, por lo general a propuesta de la SG-SICA. Lo más relevante es que se trata de contrataciones que tienen que contemplar su integración en los cuadros funcionariales de la institución correspondiente. El número de contrataciones ha oscilado entre los 35 contratos de 2010 y los 58 de 2013, algunos de los cuales han sido fundamentales para llevar a cabo avances institucionales sustanciales, como la creación de la Dirección Ejecutiva (que pasó en 2012 a ser asumida por la propia SG-SICA), la creación de la Dirección de Seguridad Democrática tras la puesta en marcha de la Unidad de Seguridad Democrática, la creación y consolidación de la Dirección de Planificación y Análisis de la SG-SICA, el fortalecimiento de la DAF o la creación de la Asesoría Jurídica de la SG-SICA. Las distintas secretarías también se han visto favorecidas por este proceso, tales como la CCAD, CEPREDENAC, ST-COMMCA, la SE-CAC, la ST-SITCA o la ST-



COMISCA, aunque en algunos casos se nos indica señales un tanto contradictorias desde el Equipo del Fondo por exigir mayor atención en la ejecución de los programas que en la atención a la agenda de la institución en que se insertan.

5. En esta segunda fase, el Fondo ha buscado consolidar su estrategia de alineamiento, que consiste fundamentalmente en la integración de sus procesos y del Equipo Gestor en la propia SG-SICA, concretamente vinculada a la Dirección Ejecutiva y en estrecha colaboración con la Dirección de Planificación. Esta cercanía a la cúpula de decisión ha sido un factor positivo que ha permitido al Fondo incorporarse a los procesos realmente decisivos que se estaban viviendo en el seno de la SG-SICA. Del mismo modo, le ha proporcionado cierto prestigio entre el conjunto de funcionarios y expertos que trabajan en torno a la integración. Sin embargo, esta modalidad de gestión tiene sus riesgos, relacionados con la doble y ambigua función de sus miembros –dependientes por un lado de la AECID y por otro de la SG-SICA- y la consiguiente confusión que pueden generarse en la definición de los procesos administrativos o en la ejecución efectiva de los proyectos. Si bien es necesario reconocer que durante esta segunda fase apenas si se registran incidencias de este tipo, antes al contrario, se viene produciendo cierta apropiación por parte de buena parte del personal de la SG-SICA, cabe preguntarse en qué medida se debe a la sintonía establecida entre las personas dirigentes que vienen ocupando los cargos de responsabilidad en ambas instituciones. Hay que valorar que en estos momentos nos encontramos ante el relevo en el seno de la SG-SICA, lo que puede producir una renovación sustancial de sus cuadros dirigentes. La duplicidad de intereses existente en el Equipo Gestor es un hecho que se manifiesta potencialmente y es percibido por todo el entorno de la SG-SICA, pudiendo generar cierto riesgo de conflicto.

El análisis de este último indicador requiere mayor profundización para valorar de forma adecuada esta característica del modelo.

En efecto, pese a que el Fondo se encuentra incorporado a la propia estructura administrativa del SICA, y en este sentido altamente alineado, la aproximación de sus procedimientos de gestión, ejecución y seguimiento de los Programas que apoya con los procedimientos administrativos de la SG-SICA está resultando un proceso incompleto que requiere explicación y matizaciones. El principio que defiende el Fondo España SICA es el de la apropiación mutua, que idealmente conllevaría el traslado progresivo de las funciones de ejecución y seguimiento de los programas apoyados a las instituciones del SICA. Pero estos deben ejecutarse bajo otro principio fundamental, el de la eficacia de la ayuda y la gestión orientada a resultados. En el momento de poner en marcha el Fondo, la SG-SICA no contaba con las capacidades administrativas necesarias para garantizar este último principio de la colaboración exigida por la cooperación española, puesto que la mayoría de las instituciones del SICA no disponen de procedimientos de gestión de la cooperación, importante aún, es necesaria una apropiación incuestionable por parte del socio receptor de los valores y compromisos que conlleva la gestión de fondos públicos procedentes de la cooperación. En este criterio, por tanto, se aprecia el nivel de compromiso que conlleva el modelo de gestión del Fondo España SICA quedando por lo general supeditados a la provisión de los mismos por parte de las respectivas unidades de ejecución, ligadas por lo general al donante. A tal efecto, en el programa de fortalecimiento institucional se incorporaron actividades que debían propiciar estas capacidades.

Mientras tanto, el Equipo Gestor del Fondo España SICA ha ejercido de facto el control de la ejecución y seguimiento de los distintos programas mediante la institucionalización de distintos instrumentos, como la Guía para el Manejo del Fondo España SICA –que contiene el conjunto de instrucciones de diseño, planificación, ejecución y seguimiento de los programas- y las reuniones del Comité de Seguimiento. No se puede decir lo mismo con respecto al sistema de información centralizado, cuya práctica es desigual y requeriría la apertura de un debate acerca de su utilidad en el seno del Equipo.

Por su parte, a decir de la mayoría de actores participantes consultados, el papel de la SG-SICA de coordinación y seguimiento en la ejecución de los programas ha sido insuficiente. Esto ha hecho que la mayoría de ellos perciban al Equipo Gestor del Fondo como una unidad ejecutora de cooperación y no tanto como una parte de la estructura de la SG-SICA. Idealmente, este proceso debiera ir trasladándose al seno de la Dirección de Cooperación o de la de Administración y Finanzas (DAF) de la SG-SICA. Sin embargo, este hecho está aún lejos de producirse, pues no existen señales en esta dirección, antes al contrario. Como ya hemos mencionado en epígrafes anteriores, se trata de un cambio de cultura que no resulta fácil de llevar a cabo. El ejercicio eficaz de dicha labor por parte del Equipo Gestor contribuye a que la DAF demore la consecución de este objetivo, debido a que ésta última ha venido estando sometida a los cambios de prioridades y a la falta de disciplina en el cumplimiento de las normativas administrativas vigentes.

Por otro lado, la SG-SICA cuenta también con financiación de otros programas de la cooperación internacional que no exigen esta metodología y que, por lo general, cuentan con unidades específicas de ejecución (PAIRCA II, SEFRO). Esto podría estar desincentivando la apropiación.

La ejecución de algunas de las actividades relacionadas en el programa de fortalecimiento institucional ha sufrido, por tanto, demoras durante los años 2011 y 2012. Si bien se han conseguido avances, como la finalización del Manual de Procedimientos o el Manual de Normas de Control Interno, la SG-SICA no cuenta con un manual de gestión de procedimientos de gestión de la cooperación, a pesar de su alta dependencia en la misma.

El nivel de cumplimiento de los requisitos exigidos en la Guía por las distintas instituciones ejecutantes está siendo aceptable. Las incidencias registradas en los procedimientos administrativos relacionados no han sido relevantes ni se han salido de la norma habitual (relacionadas con el incumplimiento de plazos, rechazo a solicitudes de actividades no contempladas en el marco de planificación plurianual, desestimación de gastos no incluidos en los objetivos estratégicos, etc.). Desde la modificación de la Guía a principios de 2011, se ha actuado con rigor sin desdeñar la flexibilidad, lo que ha facilitado en gran medida una adaptación costosa para la mayoría de instituciones ejecutoras. Sin embargo, aparecen evidencias que muestran la necesidad de seguir fortaleciendo las capacidades de las distintas instituciones, como por ejemplo los bajos niveles de ejecución, que veremos más adelante, las dificultades para adaptarse a los cambios de prioridades de las agendas, los tiempos que exigen algunos procesos de consulta y aprobación de los instrumentos e incluso la capacidad de respuesta a una coyuntura altamente politizada como es el del entorno de la SG-SICA.

La definición de la agenda operativa de los programas, definidas en los POA y materializada con la asignación de fondos, es otro ejercicio de alineamiento que, a diferencia de la tónica general, no siempre es visto de manera satisfactoria por algunas de las instituciones ejecutoras. Se nos ha indicado que la “fiscalización” de las propuestas anuales viene



dando lugar a arbitrariedades por parte del Asesor Principal del Fondo, quien toma la decisión de mantener o excluir actividades en base a la estimación de las dificultades para su ejecución y otros aspectos subjetivos. Este hecho podría dar lugar a poner en riesgo el cumplimiento de los planes plurianuales de mantenerse criterios de unilateralidad. La tensión existente con el principio de optimización de los recursos se encuentra detrás de esta práctica.

La posibilidad de contar con un Plan Plurianual de Ejecución permite la revisión anual de las ejecuciones y la distribución de los recursos en función de los niveles de ejecución, facilitando de esta manera la decisión. En este sentido, la asignación anual parte de la propuesta presupuestaria de la entidad ejecutora reflejada en el POA anual, a la cual reacciona el Asesor Principal del Fondo España SICA aceptando o solicitando modificación para posteriormente ser aprobada en la Comisión de Seguimiento correspondiente. Se trata, por tanto, de una fórmula para la optimización de recursos que no es compartida por todos los participantes al amparo del principio de alineamiento.

Para la práctica totalidad de los informantes, la relevancia del apoyo del Fondo España SICA a la integración centroamericana con respecto a otros programas de la cooperación internacional es máxima (100%), debido al alto nivel de alineamiento con sus objetivos y agenda.

Como ya se ha indicado, uno de los grandes valores que se atribuyen al Fondo durante este período, según subrayan los expertos entrevistados, ha sido la capacidad de adaptación y la flexibilidad mostrada ante las numerosas eventualidades que se presentaban en el curso de la ejecución de los programas. En contraste con otros programas de cooperación regional, ha sabido conjugar la perseverancia en sus objetivos de alineamiento con los cambios propiciados por la agenda política e institucional. Se le ha catalogado como un *“verdadero impulsor de los procesos de fortalecimiento”*.

De igual modo, el apoyo que brinda el Fondo España SICA a través de los distintos programas se ajustan en alto grado (70%) o en grado medio (23%) a las necesidades y objetivos de la integración centroamericana.

Según éstos, el apoyo ha permitido avances significativos en la institucionalidad del SICA, pero aún no es suficiente. Otras voces señalan el riesgo que supone la modalidad establecida de inserción en la estructura de la SGSICA, puesto que puede quedar presa de las debilidades de esta última, no atendiendo precisamente al principio que lo rige. Y es que, en muchos casos, se aprecia cierto miedo a que este proceso exitoso se trunque, lo cual es entendible si pensamos que la gran mayoría (70%) opina que la integración no podría ser sostenible sin la cooperación internacional.

En general, aparece entre los informantes un alto grado de desconfianza ante la capacidad de la SG-SICA, pese a que son muchos los avances que se evidencian en los últimos años en este sentido. Algunos actores piensan que no se ha comprendido de manera adecuada los principios y el potencial que el Fondo puede aportar a la institucionalidad del SICA. Otros argumentan falta de difusión de su naturaleza, significado y aportaciones. Aparece aquí ya, en uno y otro caso, un problema de difusión relacionado con la transparencia y la rendición de cuentas que trataremos en el capítulo de apropiación.

Otro de los aspectos matizables es el nivel de alineamiento con las estrategias y programas de desarrollo de los países miembros, de menor grado, a juicio de los expertos. De acuerdo a las opiniones vertidas, las instituciones nacionales valoran en grado medio los ejes estratégicos de cooperación que apoya el Fondo. Algunos expertos son partidarios de la necesidad de contar en mayor medida con los países, un accionamiento que corresponde a la SG-SICA.

Desde otra óptica, se demuestra como aquellos programas con mejor comportamiento suelen contar con apoyos más firmes por parte de los distintos consejos de ministros y con una mejor valoración acerca de la comprensión de éstos de la labor del Fondo.

Como conclusión de este apartado, entendemos que **la estrategia del Fondo España SICA se encuentra altamente alineada** con las estrategias, objetivos y agendas promovidas por el SICA en los últimos años, pues además de incorporar estos procesos a los objetivos de los programas apoyados, ha sabido adaptarse perfectamente a las dinámicas del SICA.

A pesar de ello, existen algunos factores de riesgo que podrían mermar el prestigio adquirido por el proceso. El primero de ellos es contradictorio, ya que el alto nivel de alineamiento es precisamente un factor que impide mejores niveles de ejecución, en tanto no se culminen de forma satisfactoria los procesos de fortalecimiento institucional de las instituciones ejecutoras. Pero también existen algunas contradicciones relacionadas con la ambigua naturaleza del propio instrumento y con la persistencia de algunas pautas de arbitrariedad en la toma de decisiones sobre las actividades propuestas en los planes operativos de las instituciones ejecutoras. Todas ellas están perfectamente localizadas y son intrínsecas a un proceso fundamentalmente relacionado con la modificación de los patrones institucionales habituales y con el fortalecimiento institucional. Reflejan la complejidad y las tensiones que subyacen en el modelo.

Criterio de Apropiación de la Estrategia

Para valorar este criterio es necesario tener en cuenta su carácter bidireccional, relacionado con la mutua responsabilidad; es decir, primamos aquí el modelo de cooperación del Fondo, lo cual redundará en responsabilidades también por parte del donante. Existe, en primer lugar, una apropiación necesaria por parte del Fondo con respecto a los objetivos de la integración y en el respeto a los principios de las instituciones del SICA. En este caso, la coherencia, pertinencia y alto nivel de alineamiento así lo atestiguan. Sin embargo, la complejidad del modelo y de la integración regional requiere también cierto esfuerzo de apropiación por parte del donante en temas como la difusión del modelo o a la hora de propiciar una mayor participación de otros actores relevantes del proceso en la identificación, formulación o definición de propuestas¹⁰. En segundo lugar, y lógicamente más el traslado de las funciones de ejecución, seguimiento y coordinación de los Programas, y la incorporación de los fondos a los procesos financieros de la SG-SICA, ofrece a esta última una buena oportunidad de reforzar sus capacidades institucionales, tanto a nivel político como a nivel técnico y operativo. A cambio, debe existir el compromiso de apropiación de los procesos que requieran esta transformación, en este caso relacionado con la asimilación de

¹⁰ Como, por ejemplo, los países miembros del SICA.



los principios de la eficacia de la ayuda, la GpRD y la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, como ejercicio de mutua responsabilidad. Este es el reto que enfrenta la SG-SICA y, en menor medida, los países miembros del SICA como socios del proyecto que son, a resumidas cuentas.

La medición de este criterio se ha definido, principalmente, en función del liderazgo ejercido por la SG-SICA, por las instituciones que están siendo apoyadas por el Fondo, y por los países en relación a los niveles de desempeño de los programas apoyados, pero también en relación al progreso de la integración centroamericana y al nivel de apoyo de los países con los objetivos y la estrategia del Fondo España SICA.

En relación a la integración centroamericana, podemos decir que el proceso sigue ameritando el apoyo. Pese a haber pasado por momentos difíciles en estos últimos años ha conseguido mantener el pulso necesario para su superación sin demasiados costes político-institucionales. De hecho, a pesar de las crisis, ha hecho emerger una agenda estratégica y poner en marcha un programa de gran trascendencia y respaldo social como es el de Seguridad Democrática. Para finalizar el período, se han aprobado medidas que permiten afrontar un nuevo proceso de reforma institucional al amparo del relevo al frente de la Secretaría General, lo cual hace vislumbrar un nuevo impulso que, al menos en estos primeros momentos, debe ir acompañado de la conjunción de fuerzas entre la institucionalidad del SICA y los países miembros. Es quizás este un buen momento para adquirir compromisos en materia de apropiación, de la mano de los aprendizajes que enseña la experiencia de estos últimos años. El apoyo que viene brindando el Fondo y el alto nivel de reconocimiento que recibe de la práctica totalidad de los actores justificaría esta demanda.

Una manera de probar dicho compromiso y mejora de los niveles de apropiación sería mediante un mayor apoyo financiero a las instituciones de la integración, contribuyendo a incrementar sus capacidades y sus niveles de sostenibilidad.

Cuadro nº 3. Aportaciones de los países y presupuestos anuales del SICA

Aportaciones y Presupuestos Anuales de Instituciones Seleccionadas en la Integración, en millones de dólares.		
Instituciones	Cuota Anual por País	Presupuesto Ordinario Anual
PARLACEN	1,700,000.0	10,200,000.0
CCJ	525,000.0	1,575,000.0
SG-SICA ¹	200,000.0	1,887,945.0
SISCA ²	38,000.0	266,000.0
CCAD	20,000.0	140,000.0
ST-CCT	18,000.0	126,000.0
SIECA ³	525,000.0	2,625,000.0
ICAP	85,000.0	510,000.0
CECC	15,000.0	105,000.0
CENPROMYPE ⁴	5,000.0	55,000.0
Totales	3,131,000.0	17,489,945.0
1/ Con el presupuesto ordinario anual se incluye un porte extraordinario de El Salvador de USD 287,945.0. Con el presupuesto de la SG-SICA se financia otras instituciones y actividades.		
2/ El presupuesto de la SISCA comprende una cuota de USD 25,000.0 para el Consejo de Integración Social (CIS) y otra de USD 13,000.0 para el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA).		
3/ Incluye USD 125,000.0 de aportes de los Ministerios a cargo de la Unidad de Transporte.		
4/ En el presupuesto anual incluye cuota anual de USD 10 mil del BCIE y OIT.		

Fuente: SG-SICA

Por el momento, no se ofrecen señales en dicha línea, ni está claro que la reforma vaya a incluir este tipo de instrumentos. En la última Cumbre Extraordinaria los presidentes instaron a la SG-SICA a coordinarse con los directores de cooperación nacionales con objeto de establecer un mecanismo eficaz para el manejo de la cooperación internacional. En este momento no es posible saber si este hecho puede traer consigo mayores niveles de apropiación.

Un repaso a los indicadores de apropiación, ofrece el siguiente panorama:

En lo que respecta al papel de coordinación con los programas apoyados por el Fondo que **ha ejercido la SG-SICA**, hay que decir que ha sido **insuficiente**. En algunos aspectos se han registrado mejoras con respecto a la fase anterior, particularmente relacionados con una mayor participación de ésta en los procesos de identificación y planificación. Pero **el liderazgo de la SG-SICA aún debe mostrar mayores actitudes**, registrándose importantes críticas por parte de algunas personas entrevistadas que han señalado la necesidad del ejercicio de una auténtica coordinación.

El liderazgo de la SG-SICA se reclama no sólo en la coordinación con las instituciones apoyadas por los programas del Fondo, sino también a la hora de dar seguimiento y monitoreo a los procedimientos de gestión y a la ejecución de los programas. En algunos casos se ha señalado la inexistencia de consultas o comunicación de los rectores de la SG-SICA con las instituciones ejecutoras para interesarse por la situación o evolución de los programas. Tampoco se han creado espacios de interlocución. Los primeros años de ejecución de esta segunda fase del Fondo fueron más fructíferos, pero a partir de 2010 se percibe un cambio de rumbo que dará lugar a la aparición de nuevas prioridades.

Las instancias ejecutoras, en este caso las distintas secretarías sectoriales y los órganos del Sistema involucrados, han tenido un comportamiento desigual en lo que se refiere a la apropiación. En líneas generales, **la mayoría se han mostrado muy receptivas y han tenido una apropiación positiva** (CECC, CEPREDENAC, ST-COMISCA, ST-COMMCA, SE-CAC), con la excepción de los programas del CCAD y del proyecto de la SG-SICA con el CC-SICA. En otros casos se han visto mermados por la coyuntura de agenda y/o político-institucional, o por la falta de apoyo de las instituciones nacionales en momentos puntuales, pero han terminado por recuperar el impulso. Pero el cambio con respecto a la primera fase ha sido notable.

En estos momentos las instancias ejecutoras ya cuentan con un horizonte estratégico y con el suficiente protagonismo para liderar sus propios procesos sin necesidad de recurrir a expertos externos; incluso, gracias a los procesos de fortalecimiento que se vienen llevando a cabo, van contando con las capacidades necesarias para poder llevarlas a cabo. Finalmente, también se han hecho visibles algunas carencias que todavía merman la capacidad institucional que presentan algunas instituciones.

En algunos casos se ha reflejado a la hora de diseñar los documentos técnicos de formulación (Dirección de Seguridad Democrática), y en otros se ha tratado de dificultades para poner en marcha el proceso de ejecución en momentos en los que las instituciones estaban atravesando coyunturas políticas delicadas (CC-SICA y CCAD), pero en la mayoría de los casos el esfuerzo ha sido un factor de fortalecimiento muy reconocido. Los niveles de ejecución siguen siendo modestos, un hecho que está muy relacionado con la construcción de capacidades que se halla en curso. En otros casos se han detectado liderazgos de gran interés (CECC, CEPREDENAC, COMMCA, CAC) que permiten



confirmar el buen nivel de apropiación existente. Uno de los aspectos más destacados de la apropiación por parte de algunas instituciones sectoriales es la capacidad para la puesta en marcha de una serie de políticas públicas regionales que han sido apoyadas con la financiación del Fondo, como es el caso de la ECADERT y, de manera todavía incipiente, las políticas de seguridad regional. Se trata de otro de los hallazgos que merece la pena destacar en esta segunda fase de ejecución del Fondo.

El grado de **liderazgo ejercido por los países es inexistente**, aunque en algunos casos se han registrado algunos cambios de actitud. Algunos de los consejos de ministros involucrados han ejercido un papel facilitador y se han apropiado de la estrategia. En otros casos puntuales se han registrado muestras de apropiación muy efectiva, como el cambio de actitud en la financiación de algunas secretarías (caso del CAC) por parte de la práctica totalidad de los gobiernos, en una estrategia relacionada con la viabilidad de la puesta en marcha de políticas regionales.

La participación de las instituciones nacionales en los programas apoyados por el Fondo España SICA está teniendo un papel complementario o de acompañamiento, cuando se ha requerido. Se hacen más visibles en los programas del eje de seguridad, educación y, en menor medida, en las del eje económico. No obstante, su involucramiento en los programas depende también de la calidad de interlocución existente entre los niveles regional y nacional y de la capacidad de los organismos regionales para hacer partícipes a las instituciones nacionales. Esta articulación no siempre es fluida. Una de las debilidades achacadas a la formulación de los distintos programas apoyados por el Fondo es que dejó la interlocución con los gobiernos nacionales a las instituciones del SICA.

En estos momentos, el accionamiento de la integración centroamericana no cuenta con mecanismos de articulación con lo nacional, lo cual merma notoriamente el protagonismo de los Estados y reduce la capacidad de apropiación. Estos últimos, no obstante, tampoco cuentan con estructuras que permitan dar seguimiento a la agenda del SICA de manera continuada, con lo que no suelen hacer valer el cumplimiento de los acuerdos ni la defensa de sus intereses. El permanente sometimiento a la gestión de la agenda electoral de la región es otro factor de desenganche, con una alta volatilidad en las nominaciones de cargos ministeriales, lo cual dificulta la continuidad del diálogo y termina afectando a la presencia y apropiación.

La participación de **la SG-SICA en el seguimiento y ejecución** de los programas ha sido, al igual que en el caso de la coordinación, **insuficiente y reactiva**. Por lo general, la interlocución con las instituciones ejecutoras ha sido liderada por los asesores principales del Fondo, limitándose el papel de la SG-SICA a la participación en los Comités de Seguimiento y a dar respuesta a las demandas expresas que se le formulaban. Por otro lado, la coordinación, gestión y seguimiento del “Programa de Formación y Capacitación” ha recaído en la persona de coordinación miembro del Equipo Gestor, aunque trabajando en cierta sintonía con la Dirección Ejecutiva, que era el órgano responsable. Finalmente, la coordinación ejercida en el proyecto con el Comité Consultivo del SICA (CC-SICA) por parte de la SG-SICA ha sido prácticamente inexistente, pues aunque el proyecto cuenta con productos no se ha producido la apropiación adecuada.

Una dinámica similar se registra en el liderazgo ejercido por la SG-SICA para la consolidación de una estructura funcional. En este aspecto, mostró un gran interés y su participación permitió generar la demanda atendida por los programas del Fondo, pero el proceso de

asimilación y consolidación no ha registrado avances sustanciales. Varios son los factores a tener en cuenta. Pese a las premisas establecidas, se terminó por rendir a la discrecionalidad mediante numerosas solicitudes de contratación directa, amparándose en la inexistencia de una carrera funcionarial en la región. En descarga de la SG-SICA, es necesario destacar que se trata de un proceso complejo, puesto que no parece posible emprender un proyecto de creación o consolidación de una carrera de funcionario civil sin poder contar con mínimas garantías de sostenibilidad presupuestaria. Por último, la dependencia de la cooperación y la necesidad de dar respuesta a sus normas y criterios terminan perjudicando este proceso.

La misma tendencia encontramos a la hora de medir la relevancia del liderazgo de la SG-SICA en los procesos de modernización de los procedimientos de gestión administrativa y financiera. En términos generales, la modernización de los procedimientos administrativos es una necesidad avalada por las características del catálogo de manuales de procedimientos a los que hemos tenido acceso. La mayoría de ellos adolecen de escasa profundidad, adaptación a los procesos reales y falta de transparencia. Con todo, lo más relevante es el escaso nivel de cumplimiento y discrecionalidad. El programa apoyado con el Fondo ha puesto en marcha la modernización que se demandaba. Aquí, la intervención de la DAF ha venido asumiendo los objetivos y resultados del programa, pero igualmente de una manera reactiva, sin capacidad de liderazgo.

En general, los programas de fortalecimiento institucional cuya ejecución correspondían a la SG-SICA han registrado incidencias y retrasos en la ejecución de buena parte de las actividades. Especialmente reseñables es el caso de los programas ubicados en la Dirección de Seguridad tras su creación, que han sufrido retrasos en el diseño y en la ejecución. En el caso del programa de “Fortalecimiento Institucional de la SG-SICA”, los avances se localizan en el componente de “Capacidad de planificación estratégica para la gestión orientada a resultados”, mientras que han registrado demoras y bajos niveles de ejecución los componentes relacionados con el “Fortalecimiento de la gestión administrativa y financiera”. Paulatinamente, la DAF ha ido renovando un buen número de procedimientos, pero siguen sin finalizarse algunos de los más relevantes, como por ejemplo el “Catálogo contable y manual de aplicación”, el “Sistema de información administrativo y financiero” o la “Normativa administrativa de contrataciones y adquisiciones”. Entre estos, hasta ahora ni la Dirección de Cooperación ni la DAF han creído necesario la definición de una normativa de seguimiento de programas y proyectos de cooperación, pese a que es la cooperación internacional el pilar que garantiza la sostenibilidad de la integración centroamericana y, por ende, de la SG-SICA.

Esto ha hecho que el Fondo, pese al elevado nivel de ajuste de sus procedimientos administrativos con los de la SG-SICA, se haya visto obligado a definir un protocolo de ejecución y seguimiento. No obstante, se percibe aquí un problema cultural de fondo relacionado no sólo con el manejo de la cooperación, sino con la manera de entender la gestión de las instituciones. Es decir, al incumplimientos sistemático de las normas y la falta de disciplina institucional bajo el amparo de la “acción política”, como afirmara una persona informante muy cualificada. Esta realidad se sitúa más allá de la planificación o de la existencia de una normativa más o menos adecuada. Que existan más normas no va a significar un mayor cumplimiento si no se produce un cambio cultural.

Mayor liderazgo, pero igualmente con escasa eficacia, pueden considerarse los intentos por culminar los procesos de planificación estratégica. Al inicio de esta fase se generó un



escenario muy apropiado, con la creación de la Dirección de Planificación Estratégica. A tal efecto, el Fondo incluyó en el programa de fortalecimiento institucional de la SG-SICA este espacio de gran relevancia. A partir de la creciente politización en la que entró la SG-SICA, este impulso tendió a remitir. Pese a todo, los componentes de este ámbito han ofrecido productos de gran interés para la integración. De la misma manera, los programas apoyados por el Fondo se encuentran articulados, en la medida de lo posible, con la planificación de las instituciones ejecutoras, pero también se identifican problemas a la hora de la ejecución y el seguimiento, debido a la existencia de otros procesos paralelos.

Tampoco se han propiciado iniciativas que permitieran la creación de espacios de coordinación y comunicación entre los actores participantes en los distintos programas del Fondo. Existen algunas experiencias en el programa de Seguridad Democrática y, muy parcialmente, en la ECADERT. Esta es una iniciativa que hubiera correspondido a la Dirección Ejecutiva de la SG-SICA, como responsable del seguimiento de los programas de cooperación, o bien a la Dirección de Cooperación, aunque esta última no tenía las atribuciones delegadas. En última instancia, tendría que haber sido propiciado por el Fondo España SICA. Como se ha demostrado en el conjunto de entrevistas y encuestas realizadas, existen instancias ejecutoras de los programas que demandan la creación de espacios de articulación intersectorial dentro del programa del Fondo. La falta de convocatoria por parte de la SG-SICA está dando lugar a que se terminen reclamando al propio Fondo España SICA.

Por otro lado, figura como asignatura pendiente la puesta en práctica de procesos de transparencia y rendición de cuentas. Pese a que existieron oportunidades, se puede constatar que no se han ejercido los liderazgos necesarios para poder llevar a cabo este proceso, y cuando se han hecho han sido ineficaces. A grandes rasgos, se podría decir que no han existido incentivos para hacerlo; ni los gobiernos ni la cooperación pusieron el suficiente énfasis en ello, por distintos motivos. Sólo se han registrado dos actividades de rendición de cuentas a lo largo de estos ocho años. La primera, orientada al financiador, fue realizada en abril de 2011 en Madrid fue un acto relevante que sirvió para ofrecer los resultados de la sistematización y evaluación de la primera fase del Fondo, aunque no tanto para propiciar el debate sobre impacto y eficacia.

La segunda ha tenido lugar muy recientemente, en el mes de Junio de 2013, y estuvo dirigida a las instituciones del SICA como reacción al mandato efectuado por los presidentes centroamericanos en la XL Cumbre. En este caso, la inserción de esta actividad en la dinámica de reforma institucional que se está viviendo en el SICA en estos momentos, sí ha servido para abrir el debate sobre impacto y eficacia, lo que va a terminar de poner de manifiesto la relevancia de la difusión tanto de la naturaleza del Fondo como de los resultados que se están obteniendo. Particularmente, hubiese sido muy beneficioso propiciar con anterioridad mecanismos de institucionalización de este tipo de espacios con los gobiernos nacionales, ya que, si bien los niveles de ejecución de los programas son modestos, sí se está en disposición de ofrecer una batería de productos y resultados positivos que ameritan su difusión. La propia construcción del proceso de fortalecimiento y la novedad que ofrece el modelo de cooperación y apoyo del Fondo España SICA es una experiencia ya merecedora por sí misma de difusión.

Otra muestra de la insuficiente apropiación ejercida por la SG-SICA ha sido la **imposibilidad de propiciar un espacio de congregación y articulación de**

donantes y/o actores de la cooperación internacional que se dan cita en el ámbito regional centroamericano. Durante los últimos años se intentó hasta en tres ocasiones la construcción de estos espacios, con liderazgo de la SG- SICA y la cooperación española y con apoyo de la cooperación europea. Pero ninguno pudo ser culminado de manera clara, debido a la complejidad del marco existente y de los escasos incentivos que los distintos actores tienen para propiciarlos. En estos momentos, se cuenta con dos espacios operativos: el del grupo surgido de la Conferencia de Amigos de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica; y el Grupo de Trabajo de la Triple A, conformado por AECID, Unión Europea y PNUD. Y también algunas instituciones ejecutoras han sido capaces de articular espacios de armonización de actores, como la CECC, COMISCA, CEPREDENAC y, sobre todo, COMMCA. En todos estos espacios la cooperación española juega un papel fundamental como uno de los donantes más importantes. El liderazgo que podría ejercer la cooperación española para construir este tipo de espacios es incontestable. No obstante, es una asignatura pendiente que debería reactivarse. Algunos informantes clave remiten como ejemplo ilustrativo a lo acaecido en la Conferencia de Seguridad, que permitió ver reflejada las posiciones de todos los actores.

Más allá de los indicadores aquí expresados, el criterio de apropiación remite también al esfuerzo que conlleva la asimilación del modelo en un marco institucional como el del SICA. Máxime si la intervención de los países sobre los programas de la cooperación regional adquiriese otro perfil distinto al que ha tenido hasta ahora.

El proceso de apropiación de los principios de la eficacia de la ayuda, especialmente los relacionados con la gestión orientada a resultados y la puesta en práctica de las capacidades para la implementación de un enfoque programático, es todavía muy incipiente, pero empieza a ser factible. En el primer caso se están registrando avances sustanciales en virtud de la definición del catálogo de programas apoyados en esta segunda fase del Fondo, que está proporcionando capacidades y experiencia en la formulación y en la implementación de proyectos basados en el diseño de cadenas de resultados.

En lo que se refiere al enfoque programático aún queda camino por andar. En estos momentos, la SG-SICA cuenta con capacidades crecientes para ejercer un liderazgo firme sobre la agenda que podría ser corroborado si los países se muestran favorables. Por otro lado, la experiencia de esta segunda fase del Fondo permite confiar en la capacidad para el diseño de proyectos y en los sistemas de gestión financiera, aunque existe una importante brecha que salvar todavía en lo que se refiere a la dotación de procedimientos de gestión administrativa en el seguimiento y evaluación.

Por el contrario, no se cuenta con los elementos institucionales necesarios que puedan garantizar la existencia de un marco de estabilidad que garantice la viabilidad del proceso (consensos sobre objetivos y estrategias de desarrollo, políticas públicas definidas, presupuesto institucional que permitan garantizar un marco estable y sostenible, etc.). Tampoco se cuenta con un espacio de articulación capaz de congregar a los distintos donantes que operan en la región que permita pensar en procesos más eficaces de complementariedad y división del trabajo.

En otro orden de cosas, la información recabada de los expertos a través de las entrevistas y encuestas recogidas es todavía más crítica con lo que el equipo de evaluación considera **un nivel insuficiente de apropiación por parte de la SG-SICA, de los países y de**



algunas de las instituciones ejecutoras¹¹ con la estrategia del Fondo España SICA.

Una mayoría de encuestados (50%) estima que la SG-SICA ha tenido una capacidad media de liderazgo político, de ejecución técnica, administrativa y financiera en la coordinación general del Fondo, mientras que un 30% estima que ha tenido una capacidad baja de liderazgo. La escasa capacidad para culminar procesos de planeamiento estratégico es señalada como una importante debilidad, aunque se reconocen importantes avances en este sentido, aún insuficientes.

De manera similar, se valora como normal (50%) e inadecuado (30%) el papel de interlocución ejercido en los programas apoyados por el Fondo España SICA. La aportación de los países a estos últimos es considerada también como baja, mayoritariamente (40%), aunque este mismo porcentaje se pronuncia acerca de que ahora los países se encuentran más comprometidos que antes.

La capacidad de los órganos del SICA para implementar mecanismos regulares de transparencia en la gestión presupuestaria, financiera y administrativa es muy cuestionada. El 62% de las personas encuestadas cree mejorables las actividades de seguimiento y rendición de cuentas de los Programas de cooperación que hayan contado con la participación de la SG-SICA, mientras que un 16% lo creen inexistentes. La publicación de los presupuestos, planes de gasto, niveles de ejecución o auditorías públicas son demandas que se ejercen de manera recurrente y significativa por parte de los actores involucrados.

En cuanto a la política de dotación de recursos humanos y capacitación de la estructura funcionarial del SICA, aún quedan retos importantes que superar para aspirar a la puesta en práctica de un verdadero servicio civil regional. La desconfianza en cuanto a la política de contrataciones y al establecimiento de procedimientos basados en publicidad y en el concurso de méritos es notoria.

Tampoco se estima que desde las instituciones del SICA se haya logrado establecer una política de gestión de la cooperación internacional descentralizada que contribuya la agenda común de un proyecto integracionista como estaría demandando el caso centroamericano. Para algunos, las pretensiones de manejo de la cooperación ha pecado de centralista, lo que genera resistencias de los órganos e instituciones que gestionan la cooperación, que normalmente es especializada o sectorial. Otros informantes detectan la existencia de competencia entre los distintos órganos e instituciones del SICA por captar los recursos de la cooperación internacional, sin que se hayan producido intentos por racionalizar esta realidad.

En lo que se refiere a la apropiación de los países, existe división de opiniones a la hora de estimar el nivel de compromiso de éstos con la integración. Para algunas personas este compromiso es ahora mayor que antes, mientras que otras piensan que no ha habido cambios sustanciales.

Lo que sí parece obtener mayor nivel de consenso es sobre la inexistencia de cambios acerca de la actitud de los países miembros con respecto a la asunción de compromisos de financiación con el SICA. Esto lleva a plantear el tema de la sostenibilidad. En estos momentos, no se dan las circunstancias necesarias para pensar que los procesos que se están apoyando puedan ser sostenibles sin la presencia del Fondo España SICA.

¹¹ Concretamente, nos estaríamos refiriendo al CC-SICA, a la CCAD y a la SISCA

En general, la opinión mayoritaria es la ya conocida acerca de la falta de sostenibilidad de la integración centroamericana sin el apoyo de la cooperación internacional, pero se elevan voces también que piensan que el proyecto es viable y que podría ser factible de contar con un mayor compromiso por parte de los gobiernos.

Por último, a la hora de valorar las razones de esta insuficiente capacidad de apropiación por parte de la SG-SICA, debemos tener en cuenta matizaciones importantes. Encontramos que buena parte de los actores participantes en los distintos programas apoyados sí mostraron una apropiación adecuada, e incluso se puede hablar de muy adecuada en algunos casos.

Las distintas coordinaciones sectoriales han tenido una buena disposición a la hora del diseño de la planificación y el seguimiento técnico de las ejecuciones, con excepciones. Son los artífices del desempeño de los distintos programas. También se distinguen algunos liderazgos sectoriales que se han apropiado del modelo de cooperación y lo están impulsando en el seno de sus secretarías. Y programas que han tenido un buen comportamiento en la ejecución.

Por el contrario, la coordinación general se ha visto influida por un ambiente muy politizado que llevó a concentrar sus esfuerzos en otras agendas, como por ejemplo la marcada por la crisis hondureña, por la propuesta de reforma del Tratado Único o por la Estrategia de Seguridad Centroamericana. La atención hacia los programas de fortalecimiento institucional pareció pasar a un segundo nivel de interés, que se concreta en la manifestación de algunas debilidades como la falta de liderazgo para la concreción de los programas, ausencias en la coordinación, delegación de la interlocución sectorial, escaso impulso a las agendas de planificación estratégica, falta de seguimiento a la ejecución de proyectos, inexistencia de ejercicios de rendición de cuentas, insuficiente promoción de espacios de articulación de donantes, etc.

A la postre, no se puede decir que estas debilidades hayan hecho una mella significativa en la capacidad de accionamiento de los programas del Fondo. El despliegue fue tan extensivo a lo largo y ancho del Sistema que terminó por obedecer a sus propias dinámicas, ajenas a las decisiones de política estratégica, salvo, quizás, en el caso de los proyectos relacionados con la misma, como los de planificación estratégica.

Por otro lado, su inserción en el corazón del Sistema le proporcionó una información valiosísima acerca de la naturaleza del mismo, permitiéndole optar por soluciones pragmáticas, flexibles y adaptadas a la coyuntura sin necesidad de renunciar a sus objetivos. Este lo convierte en un instrumento de cooperación muy valorado por el entorno de la integración.

Criterio de armonización de la estrategia

Como ya se señalaba en la evaluación de la fase anterior, el análisis de la armonización de los distintos actores de la cooperación internacional que operan en la región resulta muy compleja, debido a que las relaciones que se producen, pese a ser sistemáticas, obedecen a dinámicas múltiples sin que exista un orden de gobernanza establecido.

En la región se encuentran operando hasta cuatro tipos de actores, si se incluye a la participación de algunas agencias de la cooperación española descentralizada. La cooperación de ámbito estrictamente regional, es decir, la que opera con programas regionales, es la menos numerosa, y de ella sólo para sustancialmente con el SICA la Unión Europea y España. Sin embargo, existe un importante grupo de acciones bilaterales que implican



programas o proyectos que conectan con lo regional, entre ellas de la cooperación española.

En definitiva, se trata de un contexto muy complejo y debilitado, cuya responsabilidad recae, en realidad, sobre el conjunto de actores participantes. Ello es debido a que no parecen existir suficientes incentivos para la convergencia en un espacio de concertación.

A lo largo de estos últimos años, se han registrado diversas iniciativas para la configuración de un espacio de concertación de donantes promovidos por el SICA. La primera tuvo lugar en 2006, con motivo de la Cumbre UE-LAC de Viena. Sirvió para definir los objetivos del proceso de apropiación, alineamiento y armonización, así como las necesidades que se planteaban para cada una de las partes asociadas, el SICA y los donantes.

Siguiendo a Caldentey (2013), el impulso de esta iniciativa puso sobre la mesa los elementos del proceso y tuvo un impacto positivo especialmente porque concretó y fortaleció algunos aspectos de reforma institucional que el SICA había abordado en su Comisión ad-hoc para la reforma institucional que en los años 2004-2006 generó algunos cambios importantes en el Sistema, apoyados especialmente por el Programa PAIRCA cuyo diseño estuvo muy inspirado en las decisiones de la Comisión ad hoc y en las discusiones del proceso de AAA.

La segunda iniciativa tuvo lugar a partir del año 2008, liderada desde la SG- SICA con el apoyo del Fondo España-SICA. Esta iniciativa se plasmó en una serie de compromisos aprobados en el segundo semestre del 2008 y recogidos en los acuerdos presidenciales de la XXXIII Cumbre ordinaria celebrada en diciembre de 2008. En el marco de esta segunda etapa del proceso de AAA de la cooperación regional, se creó una mesa de donantes que se reunió 2 veces y que tuvo el problema de detectar contrapartes con verdaderas competencias regionales.

Se creó también un grupo de trabajo liderado por la Secretaría General y que estaba formado por ésta, la *troika* de presidencias pro témpore centroamericanas y 3 representantes de la cooperación internacional elegidos por la mesa de donantes (España, la UE y el PNUD). Este grupo de trabajo fue muy importante para reactivar los mecanismos y compromisos de la AAA, pero se encontr  con la ruptura generada a raíz de la crisis de Honduras. Pero sirvió para renovar los compromisos y actualizarlos, así como para reforzar la apropiación del proceso por parte de la reunión de directores de cooperación del SICA. Sirvió también para introducir en el debate nuevos compromisos ligados a la gestión por resultados y la rendición mutua de cuentas.

Con posterioridad a la crisis hondureña, los mecanismos de coordinación de donantes han sido absorbidos por la relevancia política de la Conferencia Internacional de apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica en julio de 2011. Esta conferencia provocó la creación del Grupo de amigos de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, conformado por países observadores del Sistema o socios de la región, agencias de cooperación, organismos internacionales, así como otros bloques regionales. En el marco del Grupo de amigos se creó un grupo ejecutivo o *Core Group* que, con la coordinación del SICA (Secretaría General y presidencia pro témpore) y la colaboración del Departamento de Estado de los Estados Unidos, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el PNUD, el Banco Mundial y la UNODC, logró asegurar la organización y ejecución de la Conferencia Internacional y su primer seguimiento posterior.

Tras la conferencia, el Grupo de amigos sigue vivo y el *Core Group* se ha transformado en una estructura menos formal pero activa de coordinación de la Presidencia pro témpore correspondiente y Secretaría General del SICA con los llamados coordinadores de los ejes de la estrategia que son España, la UE, Estados Unidos, México, el BID, el PNUD y Alemania.

Este ejercicio ha tenido un alcance mucho mayor y se ha enfrentado a los dos problemas habituales en estos procesos: la debilidad de las instituciones nacionales/regionales y el recelo de los socios de la región al alineamiento y la armonización.

Ha dejado en particular dos beneficios: la experiencia de dos años de negociación para la coordinación y armonización de donantes y la generación de propuestas y mecanismos derivados de ese proceso; y la valiosa coordinación de la UE y de España en torno a los compromisos de la Conferencia y el respeto a sus principios de trabajo.

Para Caldentey (2013), es posible pensar que la experiencia en materia de coordinación de donantes es imperfecta, pero amplia, y que es fácil recuperar los mecanismos de coordinación partiendo del interés renovado de los países miembros del SICA por la cooperación regional, que es un asunto central de la reforma institucional como ha quedado de manifiesto en la reciente Cumbre Extraordinaria.

Este mismo autor propone dos escenarios en clave de armonización de donantes en el SICA:

- Un primer escenario más pragmático de coordinación y armonización alrededor de los enfoques programáticos entre la UE y la AECID en negociación con la Secretaría General del SICA.
- Un segundo escenario más ambicioso que convoque a más socios a este proceso, particularmente los europeos.

Con este marco contextual de fondo, las experiencias que han posibilitado espacios de armonización para el conjunto de programas apoyados por el Fondo España SICA han sido escasas. No obstante, desde el Fondo se cuenta ya con una experiencia de coordinación de un programa conjunto de cooperación delegada con la Unión Europea. Los resultados de la misma será una piedra de toque interesante de cara al futuro.

El ámbito más problemático podría producirse mediante el solapamiento de diversas iniciativas de la cooperación bilateral española con los programas de ámbito regional. La evaluación anterior ponía de relieve la escasa comunicación existente entre los ámbitos bilateral y regional de la cooperación española. En estos momentos, aunque no se cuenta con un espacio expresamente definido de coordinación, el equipo evaluador entiende que no existen riesgos relevantes que permitan pensar en la existencia de potenciales problemas de solapamiento en el seno de la cooperación española en la región. Tanto la política de cooperación de la AECID como la trayectoria del Fondo España SICA han reducido notablemente las posibilidades de incurrir en ellas.

En primer lugar, existe una clara distinción y delimitación entre la definición de políticas y de competencias de uno y otro ámbito. En los últimos años, ayudados por un mayor conocimiento de la integración en el conjunto de la región, se ha conseguido elaborar el discurso que permite diferenciar entre los objetivos y los resultados de la cooperación regional y los objetivos y resultados de la cooperación bilateral. Los actores e interlocutores de cada espacio están también claramente identificados y diferenciados, incluso en el seno de los gobiernos nacionales, más proclives a la confusión de roles.



Pero, además, en un espacio corporativo no excesivamente numeroso como es el de la cooperación española en Centroamérica, es difícil pensar que no se puedan gestar con cierta facilidad espacios de comunicación y coordinación entre sus miembros. De hecho, los espacios de seguimiento y gestión del Fondo ya cuentan con dicha capacidad.

La información recabada de las distintas entrevistas y encuestas así parece indicarlo (existencia de un bajo nivel de solapamiento), aunque se apunta la conveniencia de establecer mecanismos claros de armonización, complementariedad y coordinación.

El resto de los expertos identifica un bajo nivel de armonización con el resto de programas regionales financiados por la cooperación internacional, así como la baja relevancia de los espacios de coordinación inter-agencial.

Se estima también que el “Grupo de Amigos de Seguridad Regional” fue un hito en el nivel de compromiso y articulación de las agendas entre la comunidad de donantes, la SGSICA y los países centroamericanos. Sin embargo, el impulso de este grupo se ha ido apagando por la falta de capacidad de liderazgo y la falta de avances en los compromisos adquiridos.

Un recorrido por los indicadores de armonización, tras el estudio de las fuentes, nos termina mostrando las siguientes valoraciones:

1. No se han registrado incidencias en lo que respecta al potencial solapamiento que pudiera producirse entre programas de ámbito bilateral financiados por la cooperación española que puedan converger con algunas de las intervenciones sujetas a los programas regionales apoyados por el Fondo España SICA. Una primera impresión parece indicar que ambos espacios se hallan bien delimitados y los mecanismos de comunicación de la cooperación española parece suficiente.
2. La posibilidad de coordinación con otros programas regionales de la cooperación internacional presentes en el SICA se ha presentado recientemente, con la aceptación por parte del Fondo España SICA de ejecutar un programa de cooperación delegada de la Unión Europea. Este hecho plantea un reto interesante para el Fondo. Con el resto de actores, la comunicación es fluida, en general, sin llegar a proyectos de colaboración.
3. En estos momentos sólo se cuenta con un espacio de diálogo y coordinación de donantes, el denominado “Grupo de amigos”, con un nivel de institucionalidad todavía mejorable. No obstante, se cuenta con la suficiente madurez para propiciar los avances en esta línea. Sin duda, el protagonismo del Fondo España SICA en el proceso le otorga una importante dosis de legitimidad. Lo más destacable es la capacidad de algunas instituciones ejecutoras para recrear espacios de armonización en su seno (CECC, CEPREDENAC, COMISCA, COMMCA, CAC), lo cual nos habla de la factibilidad de la propuesta.
4. No existe un espacio de coordinación específico y formalizado entre el Fondo España SICA y el conjunto de OTC de la AECID en la región. Igual que tampoco tienen apenas incidencia los programas regionales en los marcos bilaterales. Ello es debido a la manera de accionar del SICA, caracterizada por la formulación de marcos generales de políticas regionales cuyo efecto sobre las políticas nacionales es meramente inspirador, pero que apenas tienen receptividad. No es, por tanto, muy

factible la posibilidad de solapamientos. Así, la inexistencia de incidencias y el liderazgo de la coordinación de la OTC de El Salvador en la institucionalidad del Fondo no invitan a pensar en la necesidad de este tipo de espacios de coordinación. Por otro lado, la existencia de mecanismos institucionalizados en el Fondo España SICA y el liderazgo de la Coordinación de la OTC de El Salvador parecen ser suficientes ante una posible necesidad de establecimiento de vías de comunicación. En estos momentos, el único programa regional que tiene incidencia en los programas nacionales es el programa de seguridad, atendiendo a la específica formulación de su portafolio de proyectos.

5. Se cuenta ya con un compromiso de colaboración y coordinación en cooperación delegada, programa que será ejecutado por el Fondo España SICA a partir de 2014. El hecho de no haberse puesto en ejecución en estos momentos lo exime de valoración.

Los expertos consultados coinciden en la necesidad de mayores niveles de armonización entre los donantes y se muestran muy a favor de la creación de espacios a tal efecto.

En resumen, se puede concluir que **el grado de armonización existente entre los programas de la cooperación regional en el marco del SICA es insuficiente**. Si bien se puede constatar la existencia de un proceso con cierto nivel de evolución, se requieren liderazgos desde la institucionalidad regional que permitan la cristalización definitiva de estos espacios.

Criterio de Resultados de la estrategia

El programa de cooperación regional de la AECID y su instrumento financiero, el Fondo España-SICA, tienen un doble objetivo:

- Fortalecer el proceso centroamericano de integración regional y sus instituciones.
- Apoyar el desarrollo de los objetivos de algunos ámbitos del proceso de integración y de las instituciones regionales encargadas de su coordinación.

Para cumplir estos objetivos traslada las funciones de ejecución y seguimiento a las instituciones del SICA, bajo sus procedimientos y con la coordinación de su Secretaría General. En esta segunda fase, el objetivo general se situaba en la consolidación de la cooperación española con Centroamérica, apoyando las agendas regionales en torno a los tres ejes definidos:

- Fortalecimiento Institucional del SICA
- Seguridad Democrática
- Perfeccionamiento de la integración económica
- Otros: un programa en educación y el apoyo en el Golfo de Fonseca con el programa Trinacional del Corredor del Mangle.

Esta segunda edición del Fondo no cuenta con una formulación de programa específica, sino que se hace suyos los objetivos y resultados de los respectivos programas apoyados mediante una GpRD. De esta forma cumple con los dos objetivos principales.

Las fuentes de información de seguimiento de resultados y de la ejecución de los respectivos programas son, básicamente, tres:



- La primera es la vía de los informes cuatrimestrales emitidos por las instituciones ejecutoras. Se caracterizan por un alto grado de heterogeneidad y cierto grado de confusión en lo que respecta a la información que se debe incluir y cómo hacerlo. Su entrega es bastante regular, aunque son habituales los retrasos (en este momento se hallan aún pendientes los del COMMCA, que acumula dos cuatrimestres, y los del programa DBI del eje de seguridad, además de los de CCAD y CCSICA, que ya no se están ejecutando, y el del Corredor del Mangle, que finalizó). Ofrecen mucha información sobre la ejecución de los programas, pero no permiten dilucidar claramente los niveles de ejecución acumulados ni la consecución de resultados.
- Las notas de aprobación de los POA anuales por parte del Asesor Principal del Fondo España SICA para las Comisiones de Seguimiento. Ofrece una buena visión retrospectiva con comentarios sobre los planes anuales de los programas y los avances acumulados que se vienen registrando, pero no están, obviamente, actualizados.
- La información de ejecución financiera procedente de la Gerente Administrativa del Fondo España SICA. Se trata de información de tipo financiero que se actualiza contablemente con la SG-SICA, por tanto, incluye los programas del eje de Fortalecimiento institucional que son ejecutados por ésta. Para el resto de programas, la información procede de los desembolsos de fondos y de los informes cuatrimestrales.

La valoración que hemos efectuado se nutre de las tres. Sin embargo, pese a contar con esta información, la evaluabilidad es sólo parcial, debido a que los ninguna de estas tres fuentes se puede determinar de forma objetiva la consecución de resultados. Habrá que esperar a la evaluación específica de cada programa para tener una visión clara de ambos criterios.

Sí se pueden avanzar valoraciones de apreciación relativa a partir de la información de ejecución financiera y de la percepción subjetiva de la ejecución técnica, a partir de los informes cuatrimestrales.

El análisis que arrojan los indicadores establecidos es el siguiente:

- I. Se advierten debilidades en la definición de indicadores por resultados y en la definición de sistemas de seguimiento anual. Por lo general, los programas adolecen de complejidad en el diseño de actividades y en su vinculación con la cadena de productos, indicadores de resultados y resultados. De esta debilidad se ha hecho eco el Equipo Gestor del Fondo, quien ha diseñado un conjunto de indicadores para su puesta en práctica. Estos indicadores se aprobaron en el Comité de Seguimiento de 28 de enero de 2013. Se requiere un instrumento de seguimiento que simplifique el proceso de observación y determina de la manera más fácil posible la obtención de resultados o avances. En el diseño de los programas, se advierte un importante esfuerzo por adaptarlos al modelo GpRD, pero no se han conseguido definir herramientas de seguimiento y monitoreo que permitan mostrar los avances de manera adecuada a externos, por lo que dificulta la evaluación. La mayoría de los programas tienen avances parciales y algunos han finalizado procesos. El problema que se ha manifestado desde las distintas instancias ejecutoras es la dificultad existente a la hora de homogeneizar la medición a través de indicadores en países con distintos niveles de desarrollo en cada ámbito. Se haría necesario el diseño de indicadores distintos para la medición de fenómenos similares para cada uno de los países, debido a la heterogeneidad de las fuentes y de las realidades. Esto aumenta notablemente la complejidad del diseño.

2. Dada la falta de herramientas de seguimiento y monitoreo, se ha recurrido a la observación documental e incluso a la entrevista directa para la definición de resultados o avances, pero se hace muy difícil para este equipo evaluador establecer con rigor la diferenciación entre qué avances o logros son sustanciales de aquellos otros que no lo son. Lo mismo ocurre con los efectos percibidos. Por otro lado, se observa un alto nivel de heterogeneidad entre la información ofrecida por los distintos informes cuatrimestrales, dificultando en gran medida la interpretación de la información en su conjunto. Junto a herramientas de seguimiento, sería importante consensuar un modelo de informe-memoria con las instituciones ejecutoras, de tal manera que quede claro qué información se debe dar y cómo hay que darla. Para los actores e informantes, el funcionamiento de los mecanismos de ejecución están siendo adecuados, habida cuenta cuál era el punto de partida de las instituciones y el reto que suponía el establecimiento de una metodología innovadora.
3. La información de ejecución financiera es de mayor fiabilidad, estando actualizada hasta el 30 de junio de 2013 para los programas ejecutados por la SG-SICA, y hasta abril para el resto de programas. Sin embargo, no ocurre lo mismo para la ejecución técnica. Se han encontrado dificultades para identificar la obtención de los resultados a partir de los productos y actividades completadas. Los indicadores de resultados no permiten una medición objetiva y la información contenida en los informes cuatrimestrales, no es suficiente para determinar la consecución de objetivos y resultados parciales. En estos momentos, la ejecución de los programas ha entrado de lleno en la recta final, pero la práctica totalidad de los mismos sigue en curso. Los últimos registros nos hablan de niveles de ejecución financiera en torno al 71% de los fondos desembolsados con carácter global, es decir, según los desembolsos hechos efectivos año a año. Se trata de un nivel de ejecución que no permite garantizar la ejecución según la programación establecida, teniendo en cuenta que el período de ejecución vence el próximo 31 de diciembre.

Para valorar la capacidad ejecutora de las instituciones, el indicador más adecuado es la observación de la ejecución anual, año por año, puesto que el cálculo de los promedios es desigual debido a que la información está tomada con bases distintas. No obstante, son indicadores orientativos que nos permiten el contraste con los volúmenes de ejecución de cada año.

En el año 2012, el promedio es poco indicativo en algunos programas por haber iniciado en 2011 o por contar con años sin fondos. En 2013, los porcentajes de ejecución tienen bases desiguales, hasta junio de 2013 en el caso de los programas ejecutados por la SG-SICA y hasta abril en el resto de los casos. Eso lleva casi a descartar del análisis este último año, pues sólo permite anticipar las dificultades para ejecutar a la fecha. Aun así, se considera interesante su presentación a título orientativo.

Los niveles de ejecución han sido, por tanto, modestos, pero han ido creciendo paulatinamente, lo que lleva a pensar en los avances que se están registrando en el fortalecimiento institucional de las instituciones ejecutoras. La capacidad de ejecución es limitada, pero creciente, lo cual justificaría la modalidad de desembolso establecida por el Fondo.



El eje de Fortalecimiento Institucional ha sido el de mejor comportamiento. Dentro de este, destaca CEPREDENAC, COMISCA y el Programa de Formación. Por el contrario, el programa del SISCA es el de menor nivel de ejecución, aunque se trata de un programa dotado de un bajo volumen de fondos.

Cuadro n° 4. Porcentaje de ejecución de los distintos programas del Fondo España SICA 2010-2013, según el monto total de fondos desembolsados

PROGRAMA EJE	% EJECUCIÓN FINANCIERA					
	2010	2011	2012	2013	Promedio ¹² 2010-2012	Promedio 2010- 2013 ¹³
Fortalecimiento institucional	45%	54%	75%	40%	58%	54%
SGSICA	39%	45%	70%	23%	51%	39%
COMMCA	39%	36%	74%	27%	50%	37%
COMISCA	55%	72%	102%	52%	76%	57%
CEPREDENAC	73%	78%	75%	17%	75%	57%
CCAD	47%	51%	44%	SF ¹⁴	47%	47%
SISCA	0%	9%	0%	14%	5%	3%
CCSICA	0%	33%	17%	61%	25%	13%
Prog. Formación	43%	73%	86%	57%	67%	51%
Eje de Seguridad	18%	45%	33%	11%	32%	27%
Coop. Jurídica	SF	39%	SF	SF	39%	39%
Modernización Policial	5%	23%	100%	SF	43%	43%
Unidad Seguridad Democrática	93%	80%	100%	SF	91%	91%
DBAI y DB2	SF	SF	24%	11%	24%	18%
Conf. Seguridad	9%	63%	94%	SF	55%	55%
Eje de Integración Económica	35%	49%	55%	27%	46%	42%
CAC	39%	58%	87%	20%	61%	51%
Subv. Fondo ECADERT	SF	SF	38%	57%	38%	48%
SIECA	SF	19%	26%	17%	23%	21%
SITCA	SF	SF	61%	47%	61%	54%
Otros	33%	56%	84%	39%	58%	53%
Educación	100%	44%	99%	39%	81%	71%
Corredor Mangle	31%	74%	82%	SF	62%	62%

Fuente: Gerente Administrativa del Fondo España SICA.

¹² En el cálculo de este promedio no se computan los años en los que los programas no tuvieron fondos.

¹³ En el cálculo de este promedio no se computan los años en los que los programas no tuvieron fondos. Para los programas de la SG-SICA, el cómputo está actualizado a Junio 2013; para el resto de programas sólo hasta abril de 2013.

¹⁴ SF=Sin fondos asignados.

En el eje de Otros se encuentra el programa de mejor comportamiento, el de Educación; y el del Corredor del Mangle finalizado finalmente con resultados mejorados pese a su mal inicio en 2010¹⁵.

El eje de Profundización de la integración económica ha ido mejorando paulatinamente sus niveles de ejecución, pero sólo el CAC consiguió en 2012 un porcentaje sustantivo. Se trata de un eje que ha sufrido distintas vicisitudes a lo largo del período, lo que ha obligado al Fondo a ir adaptándose a la coyuntura.

Algo similar se podría decir del Eje de Seguridad, el de menores niveles de ejecución. Como en el caso anterior, ha registrado la incorporación y sustitución de nuevos programas a mitad del ciclo, en respuesta a la agenda del SICA, lo cual ha perjudicado el proceso de planificación y ejecución. No obstante, los niveles de ejecución de los programas DBI y DB2 registran índices excesivamente bajos.

Se espera que la ejecución financiera de los programas para este final de la segunda fase alcance mayores cotas en estos últimos meses. Esta suele ser una pauta de comportamiento habitual en el sector, pero de alguna forma contradice el modelo de ejecución por resultados al que se aspira, erosionando el concepto de proceso al concentrar buena parte de la ejecución en poco tiempo.

A nivel financiero, el programa ha estado bien dotado y ha diversificado el apoyo notablemente, dando muestras de gran flexibilidad mientras mantenía los principios establecidos por los que se regía.

Cuadro n° 5. Desembolsos financieros del Fondo España SICA 2010-2013

AÑO	SALDO Y DESEMBOLSOS FINANCIEROS	
	DESEMBOLSO €	DESEMBOLSO \$
Remanente 2006-2009	4.042.314,00	5.408.000,00
2010	4.000.000,00	5.734.754,00
2011	3.750.000,00	4.930.125,00
2012	3.250.000,00	4.343.040,00
2013	3.000.000,00	3.895.790,00
TOTAL	14.000.000,00	18.903.709,0

Fuente: Fondo España-SICA

El volumen de asignaciones registradas ha sido de 14.000.000 €. En 2012 se recibieron dos subvenciones, una destinada al Fondo de proyectos de la ECADERT, por 1.000.000 € y otra para el programa de Seguridad de 5.000.000 €, así como otras asignaciones para la Conferencia de Seguridad por 570.000 €, según la información procedente de la Gerencia Administrativa del Fondo. Para la tercera fase del Fondo se cuenta con el compromiso de ejecución de los fondos de cooperación delegada procedentes de la Unión Europea, por un importe de 12.700.000 €, dirigidos al eje de seguridad y tienen fecha de ejecución limitada.

¹⁵ En 2010 el programa de Educación registra un porcentaje de 100% de ejecución, pero se debe a una asignación muy baja de fondos.



Estas cifras establecen un importante sesgo en los apoyos, centrándose en el eje de seguridad. Caso de no recibir nuevas asignaciones por parte de la AECID, el remanente disponible para proyectos es muy exiguo, sobre todo si se compara con años anteriores y si se tiene en cuenta que a dicha cifra de 2.038.327 \$ habría que descontar el coste del Equipo Gestor.

4. El grado de ejecución técnica no es posible establecerlo con rigor, debido a lo argumentado en los puntos anteriores. Se cuenta con la identificación de una serie de productos que se suponen concretados por la finalización de las actividades que los propiciaban. Pero aquellos menos evidentes no pueden ser constatados. De la misma forma, se encuentran dificultades para vincularlos a los resultados, debido a la inexistencia de medición de indicadores. Los planes de trabajo se diseñan, generalmente, con tendencia al alza para tener acceso a una mayor dotación de fondos. De igual manera, la presión de las instituciones del SICA y del propio Fondo impiden una ejecución y seguimiento ordenado. No obstante, atendiendo a la percepción de los informantes, una vez más existe un alto nivel de consenso con respecto a que los resultados están siendo positivos en clave de proceso, muy superiores a los que se están obteniendo en otros instrumentos de la cooperación internacional en la región, y en todo caso, crecientes. Una vez más, prácticamente todos los involucrados hacen alusión a la debilidad del proceso de formulación y establecimiento de resultados, pero también invocan a los aprendizajes y progresos que se están llevando a cabo.
5. En lo que concierne a los efectos, de algunos indicadores relativos observados como el crecimiento anual de la ejecución financiera, el aumento de las estructuras funcionariales, la mayor presencia de estos cuadros funcionariales en actividades en torno a la integración o la evidencia de la materialización de algunos productos disponibles-, se puede inferir un incremento de las capacidades de las instituciones apoyadas y un proceso positivo de fortalecimiento institucional. Este es un efecto esperado del proceso. Por el contrario, también se encuentran efectos negativos como la disminución de la eficacia producida por el incremento de los niveles de alineamiento; o la creciente percepción del Equipo Gestor del Fondo como una unidad de cooperación específica debió a la falta de apropiación del proceso por la SG-SICA.

En conclusión, en estos momentos **no se cuentan con evidencias técnicamente definitivas que nos permitan confirmar que la gestión de los programas esté orientándose de manera adecuada hacia la consecución de los resultados** estimados en la planificación inicial de los mismos. Las deficiencias en la formulación, diseño de indicadores y proceso de seguimiento por la débil capacidad institucional de las instituciones del SICA explicarían esta situación.

Sin embargo, de los insumos, productos y procesos observados y, especialmente, del alto nivel de consenso existente en la percepción de los principales actores involucrados e informantes, se puede deducir que los resultados están siendo positivos, especialmente atendemos una visión de proceso. Eso quiere decir que las instituciones apoyadas están llevando a cabo un proceso de generación de capacidades y, consecuentemente, de fortalecimiento institucional.

La ejecución financiera de los proyectos es muy modesta, de lo cual se deduce que la producción de resultados tendrá una estrecha relación con dicho dato. Pero se perciben, al mismo tiempo, **efectos que hablan a favor de un incremento de las capacidades institucionales y de la paulatina consecución de mayores cotas de fortalecimiento institucional**, como por ejemplo los crecientes niveles de ejecución financiera, que probablemente alcanzarán en este último año las mayores cuotas de esta fase, aunque haya que tener en cuenta un elemento deflactor, considerando que es un año de cierre de programa.

Criterio de creación de capacidades

Se considera oportuno resaltar este criterio, propio de los objetivos de un modelo de GpRD. Debido a la naturaleza de la intervención, se trata de un factor ligado indisolublemente al fortalecimiento institucional.

1. La creación de capacidades es el objetivo central en todos los ejes y programas apoyados por el Fondo. La práctica totalidad de los programas cuentan con actividades definidas para la creación de instrumentos de planificación estratégica, de creación de procedimientos de gestión administrativa, de creación de unidades de dirección y gestión de procesos, de espacios de definición de políticas, de contratación de recursos humanos que pasan a formar parte de las estructuras permanentes de cada institución ejecutora y de formación técnica, así como de conocimiento de los fundamentos de la integración centroamericana.
2. La dotación de capacidades para el fortalecimiento de las instituciones ejecutoras ha tenido en la contratación de recursos humanos uno de sus más claros exponentes. Así, se han financiado 35 contratos en 2010, 42 en 2011, 58 en 2012 y 58 en 2013¹⁶. Prácticamente, todas las instituciones apoyadas han contado con la financiación de recursos humanos para el reforzamiento de sus capacidades, con la excepción del CC-SICA, por estar previsto este aspecto en el PAIRCA II. La institución más beneficiada ha sido la SG-SICA, especialmente en las direcciones de seguridad, DAF, planificación y dirección ejecutiva -si bien a esta última se retiró el apoyo en 2013-, incluyendo también al Equipo Gestor del Fondo. Otra institución reforzada en capacidades mediante los recursos humanos ha sido la SE-CAC. En los dos últimos años el número de contratos financiados se ha mantenido estable, debido a la tendencia a la consolidación de una estructura funcional en el conjunto de instituciones, fruto del proceso de fortalecimiento institucional. De cara a un futuro, parece difícil retirar este apoyo sin poner en riesgo los avances logrados, debido a que el Sistema aún carece de la sostenibilidad necesaria para garantizarlos. A decir de la mayoría de los expertos consultados, se trata de un apoyo indispensable para seguir fortaleciendo el proceso.
3. Las actividades de formación y capacitación se hallan presentes igualmente en la práctica totalidad de los programas apoyados, contándose además con un importante programa específico de capacitación de nivel sistémico¹⁷.

¹⁶ Ver anexo: "Lista de Contratos de Asistencias Técnicas de largo plazo sin productos específicos financiadas por el Fondo España-SICA en el período 2010-2013".

¹⁷ Los programas de la SISCA, dentro del eje de Fortalecimiento Institucional y del Corredor del Mangle son los únicos que no cuentan con actividades de formación y capacitación específicas, aunque este último cuenta con una actividad relacionada con la capacitación de pescadores.



4. Generalmente, las actividades se llevan a cabo mediante la definición de un programa específico de capacitación y la celebración de talleres y seminarios sobre temas puntuales, siendo complementadas con las distintas actividades del programa específico de formación. Este último viene a congregar a la mayoría de los actores decisores de los programas apoyados en la formación sobre integración centroamericana.

Por consiguiente, sin mayores dificultades, se puede constatar que **este criterio se está cumpliendo adecuadamente**, debido a la notable identificación del mismo con los objetivos del Fondo.

6. EVALUACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DEL FONDO ESPAÑA- SICA 2010-2013. LA ESTRUCTURA DEL FONDO ESPAÑA-SICA

La estructura organizativa del Fondo España SICA se haya inserta en la SG- SICA, como parte de su estructura funcional. Eso quiere decir que depende a los efectos laborales, jerárquicos y administrativos de la misma. Se halla, por tanto, alineada con la SG-SICA. Sin embargo, esta situación contiene matizaciones de relevancia que afectan a la apropiación.

Para esta segunda fase, la estructura del Fondo España SICA está compuesta por el Comité de Seguimiento, por el Asesor Principal y por el Equipo Gestor. No hay que confundirla con la institucionalidad del Fondo, compuesta por la Comisión Mixta, el Comité de Seguimiento, la SG-SICA, la coordinación de la OTC AECID en El Salvador, el Asesor Principal y la Gerente Administrativa.

Cuando se habla de estructura organizativa se hace referencia exclusivamente a las instancias operativas.

El Comité de Seguimiento define la norma, aprueba los programas anuales, las actividades y solicitudes no contempladas inicialmente y recibe los informes de ejecución para su seguimiento.

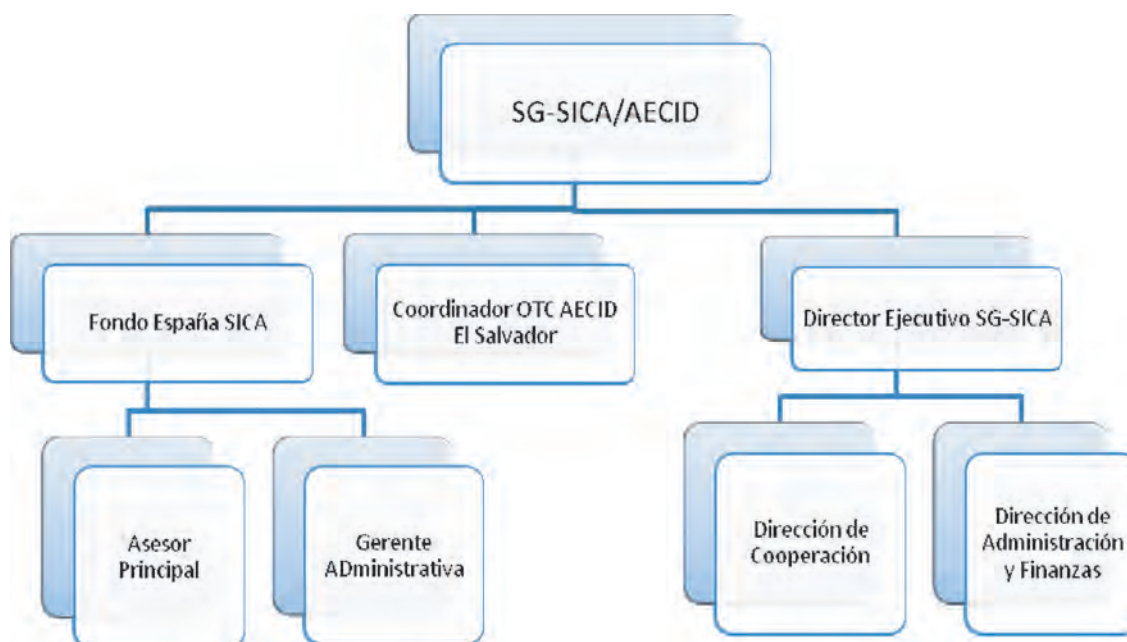
El Equipo Gestor del Fondo es el encargado de coordinar y hacer efectivas todas las acciones que implican la ejecución de los programas apoyados y la consecución de los objetivos marcados.

El Comité de Seguimiento

Está compuesto por siete miembros, presidido por el Secretario General del SICA o el Director Ejecutivo de la SG-SICA y por el Coordinador General de la Cooperación española en El Salvador. Forman parte del Comité de Seguimiento el Asesor Principal y la Gerente Administrativa del Fondo, así como el Director de Cooperación y la Directora de Administración y Finanzas. A las reuniones podrán asistir los funcionarios de la Secretaría General que tengan funciones de coordinación del Fondo España-SICA y los funcionarios de la AECID que proponga el Coordinador General de la AECID en El Salvador.

El organigrama que lo rige es el siguiente:

Gráfico n° 4. Organigrama del Comité de Seguimiento



Fuente: Fondo España SICA

Las actividades del Comité de Seguimiento consisten en la convocatoria de reuniones con carácter ordinario, cada dos meses, y extraordinario. Hasta el momento se han registrado 20 reuniones, desglosadas de la siguiente forma:

Cuadro n° 6. Reuniones del Comité de Seguimiento del Fondo España SICA

AÑO	N° DE REUNIONES	CARÁCTER	
		ORDINARIO	EXTRAORDINARIO
2010	6	6	0
2011	6	5	1
2012	6	4	2
2013	2	2	0

Fuente: Fondo España SICA

Se puede decir que el Comité ha tenido un desempeño satisfactorio, sin apenas registrar incidencias. Ha venido desarrollando una actividad regular, aunque no haya cumplido estrictamente con el calendario bimensual que se indica en la Guía, lo que equivaldría a 6 reuniones ordinarias anuales. Estrictamente, ese requisito sólo se cumple en 2010, puesto que en 2011 y 2012 se registran convocatorias extraordinarias que tendrían que haber incrementado el número mínimo de 6 reuniones por año. Se trata de un dato poco relevante, puesto que, una vez revisadas, no se observan motivos que hagan pensar en algún tipo de alteración.



Lo que sí puede estar indicando es la conveniencia de revisar el carácter bimensual de las reuniones ordinarias. Dada la agenda a la que se enfrenta el SICA, quizá sería conveniente plantear una convocatoria ordinaria cada tres meses, disminuyendo la presión sobre los responsables de su convocatoria.

Un ejemplo en esta dirección puede ser el propio año 2013. Al día de la fecha sólo se han registrado 2 convocatorias, lo cual viene a indicar que este año no va a cumplir con lo establecido en la guía ni con el ritmo de convocatorias que venían desarrollándose. Existen algunos motivos relacionados con el calendario del Fondo y la agenda institucional de la Secretaría General que podrían explicar este retraso. El nombramiento del nuevo Secretario General del SICA y la conformación de su equipo directivo es uno de los motivos de esta demora. Sin embargo, el Fondo se encuentra en año de cierre y requerirá la toma de decisiones.

Las convocatorias extraordinarias están justificadas ante la necesidad de adelanto de toma de decisiones en temas relacionados con la finalización de contratos (1) o con la aprobación de los planes operativos y actividades del eje de Seguridad Democrática (2), cuya formulación había quedado fuera de la agenda.

En lo que respecta a las convocatorias ordinarias, en el año 2010 se registran las incidencias propias de un año de cierre y apertura de programas (entrega de informes, inicio de formulación, ejecución de algunas actividades sin formulación, y también la financiación de algunos gastos menores de la SG- SICA fuera de proyecto (alquiler de edificio del SICA). Lo más importante en este año es la aprobación de los nuevos procedimientos de gestión de programas y la necesaria adaptación. También se registra en el seno del Comité una propuesta para elaborar una nota sobre la necesidad de establecer un mecanismo de coordinación bilateral-regional.

En 2011 se continúa con el proceso de adaptación por parte de los programas, registrándose algún retraso relacionado con el diseño de procedimientos técnicos de los programas. Se registra también el cambio en el organigrama del Equipo Gestor (febrero) y se constatan los avances en la planificación que ya están registrando los distintos programas, pese a las dificultades para la definición de indicadores.

Sin embargo, 2012 empieza a mostrar la falta de capacidad de ejecución en algunos de ellos, como por ejemplo se puede apreciar con el registro de incidencias del programa del CCAD y el proyecto con el CC-SICA gestionado por la SG-SICA. También se registran incidencias en la puesta en marcha de los programas del Eje de Seguridad Democrática, por la intención de la SG- SICA y de la Dirección de Seguridad de llevar a cabo contrataciones directas para el programa, que el Comité rechazó. Este año registra también un incremento de fondos de 12 millones de \$, procedentes de subvenciones de la cooperación española (5 millones \$) y de la cooperación delegada de la Unión Europea (7 millones), cuyo destino es fundamentalmente la Estrategia de Seguridad Centroamericana (ESCA). A los programas de dicho eje se los dota de 11 millones de \$, finalmente.

El peso de las Comisiones recae en el Asesor Principal y en el Equipo Gestor, que son los encargados de preparar la información. El resto de los actores miembros juegan un papel consultivo que sólo requiere contar con la información con el suficiente tiempo de antelación para su análisis.

La labor de seguimiento del Comité ha sido satisfactoria, si bien no se advierte una demanda instando a mayores cotas de coordinación, ejecución y seguimiento de indicadores de resultados.

El Equipo Gestor del Fondo España SICA

El Equipo Gestor del Fondo es el encargado de coordinar la ejecución de los programas apoyados y de la consecución de los objetivos marcados. Se trata de una estructura pequeña que ha registrado algunas modificaciones. Lo más destacado es su naturaleza ambivalente, relacionada con el papel que el Fondo quiere desempeñar como instrumento de cooperación, por el que la AECID traslada las funciones de ejecución y seguimiento a las instituciones del SICA, bajo sus procedimientos y con la coordinación de su Secretaría General.

Esta condición le proporciona ventajas y desventajas, derivadas de la creación de una doble lealtad que genera riesgos y es una fuente potencial de desconfianza, aunque hasta este momento no se ha producido en ningún momento por la inmejorable disposición de todas las partes implicadas. Se trata de una modalidad bastante adecuada con los principios de la cooperación moderna que comulga con los lineamientos de la Eficacia de la Ayuda. Pero no hay que desdeñar que, a nivel operativo, puede generar posiciones contrapuestas.

El modelo ofrece beneficios al donante y al beneficiario. Para la AECID, supone la puesta en valor de un instrumento de cooperación muy alineado con un alto potencial de impacto, consigue un gran posicionamiento y cierto ahorro en los costes de ejecución y seguimiento, permitiéndole además mantener el control sobre el mismo. A la SG-SICA le permite definir y planificar el destino de un programa de cooperación estrictamente regional muy bien dotado financieramente, a cambio de sufragar el coste de coordinación, la ejecución y el seguimiento. Teniendo en cuenta la dependencia que la integración centroamericana tiene de la cooperación internacional, supone una oportunidad incomparable de la que puede extraer innumerables beneficios en todos los aspectos si se gestiona de manera adecuada.

79

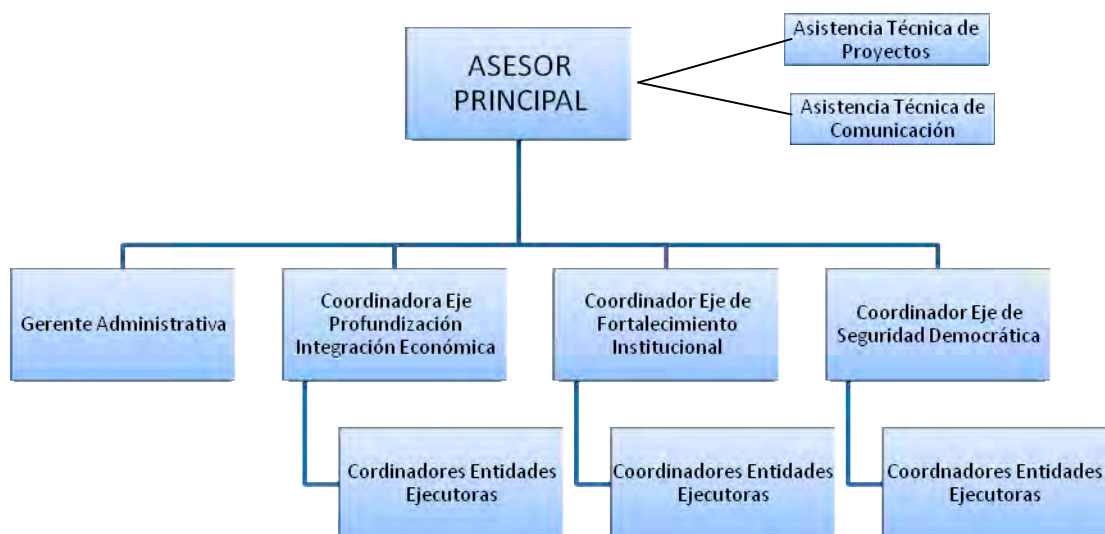
La figura clave es la del Asesor Principal, la persona encargada de ejercer la articulación entre donante y beneficiario. De facto, es una persona de la AECID, pero nombrada y contratada formalmente por la SG-SICA. Forma parte temporalmente de la institucionalidad regional, compartiendo las vicisitudes de la misma y siendo testigo de las transformaciones, aunque siempre va a ser visto como una imposición de la cooperación española. No obstante, en estos años la experiencia no puede ser más positiva con los dos asesores principales que ha tenido el Fondo, a decir de la práctica totalidad de personas expertas consultadas.

En la primera etapa, la labor del Asesor Principal se caracterizó por forjar y difundir la naturaleza y la filosofía del Fondo, obteniendo un alto reconocimiento de forma unánime, por lo que se ha podido apreciar. Su labor incluso se reconoce en aportaciones de asesoramiento estratégico a la SG-SICA.

Algo similar ocurre con el resto del equipo de trabajo, incluida la Gerente Administrativa y los coordinadores de Eje, aunque obviamente se trata de roles menos determinantes. Este equipo de trabajo ha sufrido modificaciones a lo largo de esta segunda etapa.

Al comienzo de esta segunda fase, ya con la definición de los tres ejes a apoyar, el organigrama del Fondo España SICA era el que sigue:



Gráfico n° 6. Organigrama del Fondo España SICA en 2010 hasta febrero de 2011

Fuente: Fondo España SICA

El nuevo diseño del Fondo condicionó el organigrama para esta segunda fase por la conformación de los tres ejes definidos. Esto dio lugar a la definición de un equipo de trabajo compuesto por 7 personas. Con los ejes sectoriales como principal novedad, y la continuidad del equipo de trabajo de la fase anterior, se procedió a la asignación del eje de Profundización Económica a la persona responsable técnica de la fase anterior, procediendo a la contratación de dos personas para cubrir los ejes de Fortalecimiento Institucional y Seguridad Democrática, ambos formando parte de la propia estructura de la SG-SICA. El perfil exigido era el de una persona técnica de cooperación con cierta experiencia en la región.

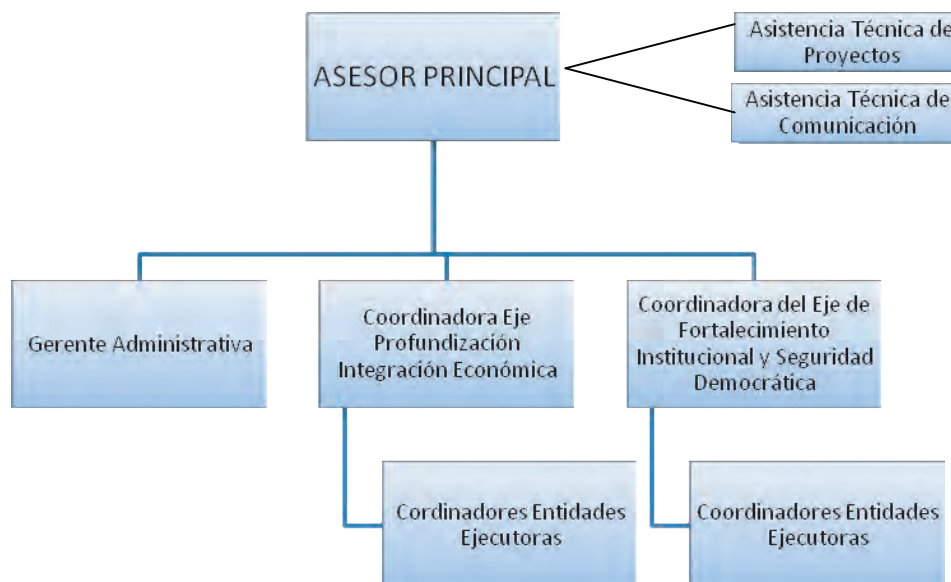
Para cubrir las dos plazas de coordinación de ejes se recurrió inicialmente a la idea de incorporar funcionarios de la SG-SICA, con objeto de propiciar mayores niveles de coordinación y apropiación, cumpliendo con una doble función en el seno de su institución respectiva. A cambio, el Fondo financiaba dicha contratación. De manera similar, cada coordinación de eje contaba con una coordinación de referencia en la institución ejecutora. Estos últimos se contratan también con cargo al Fondo a través del apoyo a su programa específico.

Para la coordinación del eje de Fortalecimiento institucional fue designado por la DAF el funcionario de la SG-SICA que desempeñaba la labor en la Unidad de Asistencia Técnica (UAT) de la Dirección Ejecutiva. Para la coordinación del eje de Seguridad Democrática, la DAF abrió un concurso para la contratación de un técnico que alternaría dicha función con otra en la Unidad de Seguridad Democrática, proceso que se hizo efectivo. Este proceso muestra a las claras los niveles de alineamiento.

En febrero de 2011 se produce una modificación en este organigrama, debido fundamentalmente a los problemas de desempeño y ejecución técnica que se estaban registrando en los ejes de Fortalecimiento Institucional y Seguridad Democrática. Ninguno de estos dos funcionarios designados por la SG-SICA pudo asumir de forma efectiva la coordinación de los ejes.

Se convoca entonces públicamente una plaza de técnico de cooperación para cubrir el eje de Fortalecimiento Institucional, incorporando en esta ocasión a una persona experta en cooperación con experiencia de trabajo para la AECID en la región. En 2012 esta misma persona se hace cargo también del eje de Seguridad Democrática. El organigrama queda como sigue hasta la fecha:

Gráfico nº 7. Organigrama del Fondo España SICA desde febrero de 2011



Fuente: Fondo España SICA

81

La introducción de este cambio es relevante, puesto que ejemplifica la incapacidad de la SG-SICA para ejercer la coordinación técnica exigida. Para el Fondo, se trataba de asegurar la ejecución y monitoreo de los programas que se estaban apoyando. Se ganó en eficacia y en eficiencia, puesto que el cambio contribuyó a acelerar los procesos de ejecución de los distintos programas y, en general, a una mejora en la intervención, comunicación y generación de confianza.

Pero quedaron de manifiesto algunos de los riesgos que se asumen con esta modalidad de intervención y la viabilidad de la inserción del Fondo en la propia estructura de la SG-SICA. Tanto la integración específica en el equipo del Fondo, como la dedicación exclusiva y cualificación en temas de cooperación internacional se mostraron determinantes.

De esta manera, la estructura actual -compuesta por tres expertos en cooperación y una experta en finanzas, más dos asistencias técnicas dependientes del Asesor Principal- ha sido idónea y eficiente, a costa de renunciar a mayores niveles de alineamiento y apropiación.

De cara a una previsible tercera fase del Fondo, habría que esperar a ver el diseño definitivo de los ejes que se definan. Los programas del eje de Fortalecimiento Institucional parecen estar bien encaminados, y su coordinación sería ahora mucho menos laboriosa, salvo incidencias relacionadas con el cierre. Por el contrario, en el eje de Seguridad Democrática es previsible seguir contando con el papel de coordinación exclusiva. En el eje de profundización de la integración económica dependerá de la decisión que se tome al



respecto. Se trata de un eje de gran relevancia, puesto que permite acercar los beneficios de la integración a la opinión pública en mayor medida que otros.

Las asistencias técnicas dependientes del Asesor Principal están sometidas también a esta contingencia, si bien parece claro que ésta figura cuenta con personal de apoyo técnico y administrativo.

Una novedad que se abre para la siguiente fase es la confirmación de la puesta en práctica de un eje de cooperación delegada con la Unión Europea. Este es un elemento novedoso muy a tener en cuenta, puesto que con toda probabilidad exigirá un seguimiento o una coordinación específica. De lo contrario, podría generar desequilibrios en el funcionamiento del Fondo.

Se trata de una actividad que, con toda probabilidad, conllevará la introducción de instrumentos, normativas y procedimientos específicos exigidos por la Unión Europea, cuya cooperación se caracteriza por un alto nivel de burocratización, lo que añadirá trabajos de adaptación a las capacidades ya demostradas por parte del equipo en cooperación internacional.

Del mismo modo, la probable adopción por parte del Fondo España SICA de la modalidad de Apoyo Programático requiere también una reflexión sosegada. En este caso, más que sobre la estructura, el análisis se sitúa sobre la idoneidad de los perfiles y las capacidades que exige un instrumento un tanto diferenciado del actual. Ahora, el sesgo se sitúa sobre la capacidad de liderazgo y el asesoramiento y no tanto sobre la ejecución y seguimiento de proyectos. Estos incluyen capacidades en procesos de armonización, rendición de cuentas y, del lado administrativo-financiero, el manejo de contabilidad presupuestaria y procedimientos de ejecución de presupuestos públicos. Cabe pensar también cómo encaja la modalidad de inserción dentro de la SG-SICA en este nuevo esquema.

Para finalizar, a nivel laboral-profesional, que los contratos de la estructura del Equipo Gestor dependan de la SG-SICA puede ser visto como un problema por los interesados, puesto que en realidad no tienen consideración de funcionarios de la misma ni tampoco de la AECID.

En definitiva, desde un punto de vista de eficacia, la adopción de esta modalidad de cooperación en la dimensión de la estructura de funcionamiento, ofrece a la cooperación española una ventaja comparativa, puesto que optimiza recursos, facilitan la obtención de un buen conocimiento de la integración centroamericana y facilitan el proceso de transmisión de conocimientos, contribuyendo al fortalecimiento institucional. Pero conlleva riesgos potenciales: aquellos relacionados con el conflicto de lealtades, comunicación e interacción de culturas todavía diferenciadas, ineficiencias procedentes de la debilidad institucional del socio beneficiario y posibles agravios comparativos en los cuadros técnicos y profesionales.

En estos momentos, la ambigua posición que soporta en el seno de la SG-SICA genera algunas tensiones y contradicciones que inciden negativamente sobre los niveles de alineamiento y apropiación. Por un lado, la modalidad de intervención y la responsabilidad que se ha visto obligado a ejercer el Equipo Gestor en la ejecución de los programas, debido a la ausencia de la SG-SICA, dio lugar a un creciente proceso de toma de decisiones por parte de la coordinación técnica. En algunos casos, como la aprobación de los POA, estas decisiones se perciben desde el principio como arbitrarias por parte de las instituciones ejecutoras.

Por otro lado, a medida que se acercaba el cierre de la programación y la ejecución se ha hecho más perentoria, las coordinaciones técnicas han tenido que tomar un papel más protagonista. Finalmente, se advierte también un cambio de estilo en la gestión con la llegada del nuevo Asesor Principal, lo cual ha favorecido una mayor cohesión del equipo que puede resultar beneficiosa para incrementar los niveles de ejecución que el cierre del programa demanda, pero lo hace a costa de reforzar una identidad de grupo que no está claro sea la más idónea, pues contribuye a reforzar la percepción del Equipo Gestor como una unidad específica de ejecución de proyectos de la cooperación internacional, lo que le aleja de los objetivos iniciales.

La estructura del Fondo España SICA 2010-2013 ha desempeñado de manera muy adecuada y eficiente las labores de coordinación, seguimiento y ejecución de los programas apoyados, e incluso ha aportado importantes insumos en el asesoramiento a la SG-SICA en temas diversos de la agenda. Pero la insuficiente apropiación de la coordinación y seguimiento por parte de la SG-SICA ha ido asimilándola poco a poco a una unidad de ejecución de proyectos de la cooperación internacional, a ojos de la mayoría de actores involucrados. La trayectoria ideal tendría que haber evolucionado en sentido contrario.

7. EVALUACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DEL FONDO ESPAÑA SICA 2010-2013. LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL FONDO ESPAÑA-SICA

El conjunto de procedimientos administrativos que apoyan la ejecución del Fondo España SICA 2010-2013 se encuentran muy alineados con los procedimientos administrativos de la SG-SICA, de quien dependen. No obstante, la parte más operativa y de seguimiento de la ejecución del Fondo se plasman en el documento de Guía para el Manejo del Fondo España SICA. Este documento adquiere carta de naturaleza debido a que la SG-SICA no cuenta con un manual de procedimientos de ejecución de proyectos de la cooperación. Tampoco se encuentra en fase de desarrollo.

La Guía fue revisada en su versión actual con fecha 25 de enero de 2011, siendo adaptado al diseño del instrumento para esta segunda fase. Contiene las directrices a seguir en torno a la administración general del Fondo, la formulación de los Planes de Acción, la formulación de los Programas Operativos, los criterios de racionalización del gasto, los principios de rendición de cuentas, de seguimiento y del informe final. Contempla también las directrices sobre evaluación.

En general, el desempeño de cada uno de estos seis aspectos ha ido erosionándose poco a poco con el transcurso del programa, una vez que se iba constatando la falta de funcionalidad de algunos y las dificultades para el cumplimiento de otros.

La administración general del Fondo se ha llevado a cabo conforme a lo establecido, mediante la transferencia de los fondos aprobados anualmente a las cuentas de las instituciones ejecutoras. El mecanismo llevado a cabo hasta ahora es el reflejado en la Guía.



La asignación de fondos se ingresa en la cuenta matriz (cuenta de ahorro), desde la cual se traspasa a la cuenta operativa (cuenta corriente) y de ahí a las distintas cuentas bancarias de los programas respectivos. El traspaso intermedio a la cuenta operativa ha ido perdiendo el sentido, puesto que el traslado a las cuentas bancarias de los programas se realiza prácticamente de inmediato sin que medie ninguna intervención exigida por parte de la SG-SICA, se trata de una acción realizada por entero por la Gerencia del Fondo. El hecho de tratarse de una cuenta corriente donde no se suelen realizar operaciones mercantiles es otro factor redundante. Por el contrario, esta acción de traspaso alarga el procedimiento burocrático-administrativo entre 20 y 30 días, según hemos podido constatar, debido a que obliga a repetir el proceso de recogida de firma.

En cuanto a las cuentas a plazo, han generado más coste que beneficio, a decir de la Gerente del Fondo. Se trata de un procedimiento que requiere un seguimiento y control exhaustivo que desde la DAF no se puede atender. Incluso se mencionan algunas incidencias relacionadas con las limitaciones para retirar fondos anclados a depósitos.

En el capítulo de aprobación de los programas operativos y los desembolsos periódicos, no se viene aplicando el punto (6) del epígrafe i) Primer desembolso que se relaciona en la guía, ni tampoco el epígrafe ii) Desembolsos subsiguientes.

Otro aspecto relacionado con la dotación de los fondos que aparecen en algunas ocasiones con algún tipo de confusión en los informes de seguimiento es la adjudicación anual a partir de la formulación de los POA. Por un lado, se insta a la reprogramación o eliminación de actividades planificadas que no cuenten con la posibilidad de ejecutarse en un ejercicio, pero por otro se promueve velar por la continuidad de la planificación de las acciones, de tal forma que cada programa operativo se enlace con el correspondiente período anterior de forma coherente con el Plan de Acción. Se trata de dos procesos que pueden contradecirse.

La contabilización de estos saldos de recurso tampoco aparece informada de forma clara y transparente en los Comités de Seguimiento en el momento de la aprobación de los POA anuales, con lo que es difícil dar un seguimiento a los montos financieros de un año a otro. Así, la asignación queda prácticamente a la unilateralidad del Asesor Principal.

En el apartado de criterios de racionalización de gastos a aplicar en la ejecución se han identificado algunas irregularidades. Algunos informantes han identificado la financiación por parte del Fondo de la creación de unidades de gestión para la ejecución de programas, concretamente a la Dirección de Seguridad Democrática, probablemente debido al crecimiento de la misma y a la centralidad del tema en la agenda de la SG-SICA y de los programas de la cooperación en estos momentos. No se observa, por parte de este equipo evaluador, una interpretación similar, que estaría recogida en el epígrafe a) de las Disposiciones Generales de este apartado.

Sí se observan recogidas propuestas recibidas desde esta Dirección de Seguridad con objeto de proponer contrataciones para la Unidad de Gestión de Proyectos que no se encontraban recogidas en el correspondiente POA. En el Acta de la Comisión de Seguimiento del 28 de mayo de 2013 fue frenada esta propuesta hasta no contar con los debidos requerimientos exigidos en estos casos. Estos deben hallarse de conformidad con el apartado c) de estas mismas Disposiciones Generales.

Dentro de este mismo apartado de Disposiciones Generales, el epígrafe f) establece que sólo se financiarán gastos generales asociados directamente a las actividades, excluyendo gastos de funcionamiento general como arrendamientos, energía eléctrica, agua, etc. En este caso, se han registrado algunas incidencias al intentar presentar gastos correspondientes al uso de instalaciones, materiales de oficina, etc. En el apartado de Talleres, foros, reuniones y capacitaciones, no se viene aplicando el epígrafe g), relacionado con la financiación de estas actividades únicamente si se realizan en el país sede de la institución.

Por su parte, dentro de este mismo apartado, se registran incidencias en lo referente al epígrafe i), relacionado con el pago de viáticos mediante los criterios establecidos por la DAF. Ocurre que el procedimiento que debe regular esta contingencia no está vigente. Según la dirección ejecutiva de la DAF, se trata de un procedimiento que está ultimado pero requiere la autorización correspondiente para que entre en vigor, pues se trata de un elemento sensible.

También se registran algunas incidencias en relación al apartado de Contrataciones de servicios, concretamente en los contenidos del epígrafe j). En este se obliga a la convocatoria de un concurso de méritos y un proceso formal de selección para todas las consultorías o asistencias técnicas de más de 3 meses de duración y montos mayores a 12.000 dólares. Se constata que estas contrataciones son informadas y aprobadas en Comité de Seguimiento (p. e. Acta 28 de enero de 2013, contrataciones directas para SISCA y CC-SICA).

En el apartado de Inversión, el epígrafe p) señala que el Fondo no financiará la compra de vehículos automotores. Sin embargo, en el Acta de Seguimiento de 28 de mayo de 2013 se aprueba de un vehículo a instancias de la AECID.

En el apartado de Seguimiento, se establecen algunos mecanismos que ya no se vienen practicando, como es el caso de la Reunión de coordinación con las instituciones ejecutoras del Fondo España-SICA. Retomarla ha sido una demanda presente en nuestras conversaciones con la mayoría de las personas responsables.

Tampoco se están llevando a cabo algunas de las actividades siguientes que se hallan presentes en la Guía:

- Las reuniones de coordinación de instituciones ejecutoras del Fondo, recomendada anualmente y con el criterio y coordinación de la SG- SICA.
- Las visitas semestrales de seguimiento de la SG-SICA a las instituciones ejecutoras, nunca realizadas.
- Memoria anual de cada línea de acción elaborada por las instituciones ejecutoras.

En definitiva, la Guía se constituye en un instrumento fundamental que permite garantizar una adecuada ejecución de los procesos. No obstante, de cara a una tercera fase del Fondo sería conveniente realizar una revisión que recogiese los aprendizajes de esta segunda fase con objeto de adecuarla a la actual coyuntura.

Los procedimientos de gestión administrativa del Fondo España SICA 2010-2013 son igualmente suficientes y adecuados, aunque requieren una actualización y cierta adaptación a la evolución de la coyuntura en la SG-SICA. El factor más destacable para



esta tercera fase quizás pueda ser focalizado sobre las cuestiones de seguimiento y medición de indicadores de resultados.

Queda por resolver si es necesario incidir en la SG-SICA sobre una mayor y progresiva apropiación de los mismos para incorporarlos en sus propios procedimientos de gestión o si, por el contrario, una futura elaboración de normativas de ejecución y seguimientos de proyectos de cooperación por parte de la SG-SICA conllevaría la adaptación del Fondo a los mismos.

8. CONCLUSIONES

El Fondo España SICA se ha convertido en **el instrumento de cooperación más apreciado de todos cuantos operan en el ámbito regional**, con un nivel de reconocimiento y una apreciación por su utilidad prácticamente unánime.

La segunda fase del Fondo registra importantes avances con respecto a la fase anterior, especialmente en lo relacionado con el diseño y la planificación de los programas, pero muestra insuficiencias en los niveles de ejecución y en los resultados. **El grado de alineamiento ha sido alto**, mientras que **el grado de apropiación ha sido desigual y el de armonización insuficiente**, siendo necesario mayores y más efectivos esfuerzos de cara a una tercera fase. El diálogo político, por su parte, se mantuvo siempre abierto, practicándose un alto nivel de interlocución entre los actores.

Son actores de la dimensión política y estratégica del Fondo España SICA: la AECID y su representante, el Coordinador de la OTC de El Salvador, los rectores de la SG-SICA y el Asesor Principal del Fondo España SICA, que comparten en un espacio institucionalizado de coordinación como es el de la Comisión de Seguimiento.

Por su parte, los actores que ejecutan programas apoyados por el Fondo y el Equipo Gestor del Fondo España SICA y que pertenecen a la segunda dimensión son las direcciones de la SG-SICA y las distintas instituciones del SICA ejecutantes de los programas, a cuya cabeza se sitúa también el Asesor Principal.

La diferencia con la dimensión anterior es que en esta dimensión no se cuenta con un espacio de coordinación de todos los actores participantes, propiciándose así dinámicas que terminan por erosionar los niveles de alineamiento y apropiación que se obtienen con la puesta en marcha de la estrategia. Es más, termina desvirtuándose de alguna manera la naturaleza del Fondo y su filosofía practicada, ya que la coordinación debiera recaer sobre la SG-SICA, pero ésta no ha ejercido tradicionalmente este papel ni cuenta con las capacidades técnico-administrativas necesarias para ello.

Se podría decir que la responsabilidad de coordinación ha recaído sobre el Asesor Principal y sobre el Equipo Gestor del Fondo España SICA. Así como la labor de difusión que ha sido ejercida con profusión y con cierta eficacia por la figura del Asesor Principal del Fondo, no siendo suficiente para enfrentar procesos de cambios o renovación institucional.

Con la aplicación del esquema anterior se tiene una falta de relato compartido entre ambas dimensiones acerca del significado del Fondo España SICA, debido a que ni la definición

de la naturaleza del mismo ni los intereses específicos de los actores se encuentran lo suficientemente explícitos, razón por la cual se encuentran interpretaciones disímiles entre los informantes.

El Fondo España SICA contribuye notablemente al fortalecimiento institucional y a la consolidación de la integración centroamericana. El instrumento parte de dos principios fundamentales: el convencimiento de que la integración regional es un instrumento de desarrollo para Centroamérica; y la idoneidad de los principios de la eficacia de la ayuda como marco de actuación.

Es importante resaltar que la estrategia del modelo de gestión del Fondo España SICA 2010-2013 ha **mejorado sustancialmente en lo que respecta al diseño de los programas** que componen el Fondo España-SICA 2010- 2013, observándose un salto cualitativo en la definición de objetivos y resultados, así como en la planificación de sus actividades.

Este modelo cuenta con un **alto grado de coherencia y pertinencia**, ya que responde de forma muy adecuada a los objetivos estratégicos del SICA y se inserta en su marco institucional. Aporta respuestas a la problemática –muy consensuada por la comunidad experta y académica- de la integración centroamericana y fortalece las funciones de ejecución con el apoyo del equipo gestor.

Un elemento diferencial del Fondo España SICA con respecto a otros instrumentos de la cooperación internacional, es su **flexibilidad y capacidad de adaptación**, que lo ha convertido en un instrumento mucho más idóneo y versátil para dar respuesta a las demandas de coyuntura del SICA, y cuya agenda suele estar expuesta a la falta de definición de las prioridades. **El Fondo presenta a través de este modelo niveles altos de alineación con el SICA**, tanto en el plano estratégico como en el plano de intervención y ejecución de los programas. Por su propia naturaleza, basada en la incorporación a la estructura de la SG-SICA y por lo tanto asumiendo sus procedimientos de gestión administrativa, pero también porque sus objetivos son coincidentes con la agenda del SICA y con las agendas de las instituciones ejecutoras.

A nivel político y estratégico en el marco de la Comisión de Seguimiento, la apropiación por parte de la SG-SICA ha sido muy **adecuada** tanto en el diálogo político como en el seguimiento institucional del proceso.

A nivel técnico y de ejecución de programas, **la apropiación de los países miembros, de la SG-SICA y de las distintas instituciones del SICA apoyadas ha sido desigual**, por lo que su análisis requiere matizaciones. Por un lado se tiene que una falta de apropiación de las instituciones centroamericanas que está directamente relacionada con dos aspectos: la inexistencia de una cultura, hábitos, metodologías y procedimientos administrativos en la gestión de la cooperación, generalmente reservada a unidades de ejecución específica dependientes del donante; y la débil capacidad técnica e institucional de sus órganos.

En el caso de la SG-SICA la **débil apropiación en lo que se refiere a la ejecución de sus programas** se puede observar en los bajos niveles de ejecución técnica y financiera, así como en la falta de iniciativa en la coordinación. La responsabilidad recae aquí en las direcciones y órganos involucrados, lastrados por una anomia institucional



ampliamente documentada. La falta de definición de las prioridades y las crisis institucionales sufridas en el seno de algunos órganos y secretarías en este período completan este cuadro de debilidad. Mención aparte merecen **un buen número de instituciones ejecutoras que sí han mostrado niveles adecuados de apropiación.**

En el ámbito de los países miembros, ésta débil apropiación se debe a la tensión permanente que existe entre los gobiernos de los países socios y las instituciones del SICA, en particular con la SG-SICA. La creciente politización de la agenda centroamericana y la falta de definición de los países con respecto al modelo de integración y los objetivos de la misma son dos factores obstaculizadores para conseguir una mayor presencia de los países en las actividades del SICA.

Entre otros factores importantes que existen por la falta de apropiación, se menciona la disputa por los fondos de la cooperación internacional, cuya tendencia ha sido la de concentración en un marco regional que ofrece mejores expectativas de incidencia, así como la insuficiencia en los procesos de rendición de cuentas y la falta de espacios de confluencia entre los distintos actores participantes.

Los niveles de armonización son insuficientes, ya que, a pesar de las oportunidades e intentos llevados a cabo, no se ha logrado conseguir ningún espacio de armonización de donantes sistémico, ni en los niveles político-estratégicos ni en los niveles de ejecución técnica de los programas.

En cuanto a los **resultados de la intervención**, podemos concluir que **a nivel político estratégico son satisfactorios**, puesto que se alcanzaron los objetivos establecidos, especialmente el impulso de la agenda estratégica del SICA por la vía del fortalecimiento institucional, pero también se profundizó en el diálogo, en la accesibilidad al SICA y en la colaboración político-institucional, mejorando con ello los niveles de incidencia de la cooperación española en la región. Sin embargo, a nivel técnico **no es posible medir objetiva ni técnicamente los avances en la cadena de resultados** debido a la debilidad en el diseño de los indicadores de efecto y seguimiento, concretamente en el de la ejecución de los distintos programas apoyados.

La eficacia no es, por tanto, evaluable de manera satisfactoria, mientras que **la eficiencia es media-baja**, debido a los modestos niveles de ejecución financiera de los programas y su relación con los productos e insumos generados. A pesar de todo, de la observación y del alto nivel de consenso existente en la percepción de los actores, podemos hablar de **resultados positivos en clave de proceso**. El fortalecimiento institucional del SICA es perceptible en aspectos como el incremento de capacidades o el ascenso en los niveles de ejecución financiera, para los cuales no se cuenta con indicadores definidos que nos puedan informar expresamente.

Evidente es la **alta incidencia de la estrategia del Fondo con la generación de capacidades**. Además de constituirse en uno de los objetivos primordiales de la intervención, presente de forma transversal en todos los programas, su actividad en el apoyo a la dotación de recursos humanos para las estructuras de las instituciones ejecutoras es uno de sus rasgos más notables. Este apoyo es ahora mismo fundamental para la sostenibilidad del proceso y para el mantenimiento de las dinámicas más relevantes de la agenda del SICA.

El desempeño **de la institucionalidad y de los mecanismos de ejecución y**

seguimiento del Fondo España-SICA está siendo **satisfactorio** en términos técnicos, administrativos y financieros. La estructura del Fondo España-SICA 2010-2013 tuvo que ejercer el liderazgo ante la falta de capacidad y de tradición de la SG-SICA. Fue capaz de poner en marcha un programa innovador y complejo, distribuyendo las responsabilidades entre los socios y ordenando, en la medida de lo posible, los distintos procesos que se han abierto. Aun cuando el desempeño del Equipo Gestor ha sido eficaz y eficiente, ejerce en solitario la labor de definición, coordinación y seguimiento de los programas apoyados, no está clara su viabilidad en una estrategia que debe tender a la transferencia de responsabilidades y atribuciones de coordinación, seguimiento y ejecución a la SG-SICA.

Finalmente, aunque el modelo de gestión del Fondo España SICA 2010-2013 **se ajusta en gran medida a los lineamientos del nuevo Plan Director de la AECID 2013-2016**, que confirma su apuesta por la Eficacia de la Ayuda y por el ámbito regional, la referencia del Fondo no es tanto este nuevo Plan Director como la agenda estratégica del SICA. Cabe pensar que un cambio en este principio desvirtúa el actual modelo del Fondo España SICA, convirtiéndose así en el principal riesgo.

En síntesis, la respuesta del Fondo España SICA es adecuada a los principios de Eficacia de la Ayuda. Se le reconoce como el mejor instrumento de cooperación regional con el SICA y ofrece los mejores resultados percibidos sobre el proceso en su conjunto, contando con margen suficiente de mejora en aquellos aspectos menos desarrollados.



**Evaluación de los programas
del Fondo España SICA
(2010-2013)**

Resumen ejecutivo

El Fondo España-SICA se constituyó en 2006 como instrumento financiero para el desarrollo del Programa Regional de la Cooperación Española en apoyo a la integración centroamericana. Su principal objetivo es favorecer la ejecución de las acciones pactadas entre la Cooperación Española y la Secretaría del SICA en las comisiones mixtas realizadas entre ambas instituciones. Entre las características distintivas de este Fondo se puede mencionar que aplica los procedimientos de la SG-SICA, que traslada la ejecución y seguimiento a las instituciones del SICA y que está basado en una programación cuatrienal, con planificación anual.

A través del relanzamiento del proceso de integración regional aprobado en la declaración del 20 de julio de 2010, la SG-SICA y la AECID redefinieron conjuntamente las áreas prioritarias de cooperación del Fondo para el siguiente periodo cuatrienal, estableciendo tres ejes de actuación en el período 2010-2013, ejes en los que se integran 12 de los 13 programas que son objeto de esta evaluación y que cuentan con los siguientes objetivos:

- **Eje de Fortalecimiento Institucional del SICA.** Incorporar principios y prácticas modernas de la administración pública en la institucionalidad regional y dotar de un sistema de financiamiento estable y permanente a las actividades, planes, programas, organismos e instituciones de la integración regional.
- **Eje de Seguridad Democrática.** Profundizar la cooperación entre los países miembros del SICA y de éstos con la comunidad internacional, a fin de continuar la implementación efectiva e integral de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México y coordinar acciones humanitarias frente a las emergencias, amenazas y desastres naturales.
- **Eje de Profundización de la Integración Económica Centroamericana,** con una visión sectorial, que busca impulsar políticas públicas para la creación de empleo y el aprovechamiento de capacidades emprendedoras, la inserción mejorada en la economía internacional, la creación y fortalecimiento de espacios de diálogo y concertación y de las capacidades para el análisis, propuesta y negociación en los agentes organizados de los países socios y, finalmente, reforzar el rol del sector privado empresarial en el logro de resultados de desarrollo.

Además de los 12 programas encuadrados en estos ejes, es también parte del objeto de esta evaluación uno más: el Programa de Educación ejecutado por la Coordinadora Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), que da continuidad y consolida lo realizado durante el periodo 2005-2009.

Ésta es una evaluación externa, de carácter sumativo y orientada a la utilidad de sus resultados, realizada desde un enfoque multidimensional. Desde el punto de vista metodológico, la evaluación se ha apoyado en diversas técnicas de investigación siendo pilares fundamentales de la recogida de información la revisión documental, las visitas al terreno y las entrevistas personales a diversos actores, además de una encuesta en línea dirigida a instancias nacionales. Este resumen ejecutivo se centra fundamentalmente en análisis del conjunto de los Programas del Fondo.

Los principales hallazgos de esta evaluación y sus conclusiones asociadas son las siguientes:

Los programas y sus contenidos muestran un **alto grado de pertinencia** con el documento marco del Fondo España-SICA, puesto que todos ellos guardan una relación directa y van dirigidos a los resultados que allí se definen. A pesar de que la correspondencia no es tan directa con el propio marco estratégico de SICA, sí que existe una clara relación entre los



programas financiados por el Fondo y los objetivos globales que se persiguen en aquél. El diseño de los programas también es adecuado en relación con la agenda general de la Cooperación Española durante el período objeto de evaluación. La coincidencia de estas miradas estratégicas permite inferir que los programas se ajustan igualmente a las necesidades identificadas en la región.

Los programas que conforman el Fondo España-SICA durante el período 2010-2013 han mostrado una **importante capacidad de adaptación a la evolución del contexto**. El contexto de SICA es complejo y cuenta con un alto componente político, lo que hace que pueda ser difícilmente predecible en ocasiones, por lo que contar con un instrumento tan flexible como este Fondo constituye un importante valor de cara a facilitar la ejecución de los programas y el mantenimiento de su alineación.

En ocasiones las necesidades de adaptación de los programas se han derivado de desajustes en el diseño y en la identificación de algunos elementos de partida. Y es que **el diseño individual de los programas es clara-mente mejorable**. Aunque la mayor parte de ellos adoptaron formalmente un enfoque basado en la gestión por resultados, se detectan importantes debilidades a la hora de definir éstos y de determinar el modo en el que se conseguirán, lo que se complementa con una definición de indicadores de efectos/impacto que en su mayoría no son capaces de dar cuenta de los progresos realizados. Tampoco se incluye un análisis previo de riesgos que permita pensar en medidas de mitigación con el fin de que su incidencia sobre los resultados sea limitada.

Los **recursos financieros** asignados a cada programa han estado mayoritariamente **ajustados** a las actividades previstas, lo que es consecuencia, entre otros factores, del **importante ejercicio de concentración** financiera realizado por el Fondo España-SICA. En términos globales, los recursos dedicados a cada uno de los ejes de intervención se han encontrado moderadamente equilibrados, lo que permite hablar de una priorización bastante homogénea entre ellos.

El **enfoque elegido** por el Fondo **para la incorporación del género** en SICA ha favorecido que **se incluyan algunos elementos en este sentido durante la ejecución de los programas, pero no** la incorporación inicial **en su formulación**. La presencia del enfoque debe ser atribuida prácticamente en su totalidad al trabajo desarrollado por la STM-COMMCA en el marco del programa financiado por el Fondo España-SICA. La elección de este enfoque sectorial, sin embargo, está produciendo que algunas de las instituciones del SICA no contemplen esta responsabilidad como propia, en la medida en que otro agente ya la asume.

La **mayor parte de los socios** que han participado en los programas **han mostrado capacidades suficientes** para desarrollar las tareas planteadas. Bien es cierto que en numerosos casos esa capacidad ha descansado en recursos, fundamentalmente humanos, proporcionados por la financiación del Fondo España-SICA. Ello puede comprometer la sostenibilidad de las intervenciones en el medio plazo, pero ha incrementado las capacidades de ejecución de los programas en el período evaluado.

En correspondencia con las mayores debilidades mostradas en el diseño, **los procesos de gestión técnica de los programas muestran también un amplio margen de mejora**. El seguimiento es uno de los ejemplos: el procedimiento está definido y se cumple en la mayor parte de los casos, pero la calidad de la información contenida o la utilidad de los indicadores (cuando se utilizan) permite la introducción de importantes mejoras. Una de las debilidades más generalizadas es que los informes de seguimiento no cuentan con una visión de resultados y, en consecuencia, no informan de los avances en términos de su consecución. Además, son difícilmente comparables ya que tienen estructuras diferentes, incluso para un único programa.

El ritmo de ejecución de los programas, tanto desde el punto de vista técnico como presupuestario, **puede mejorarse** de manera que sea más homogéneo a lo largo de todo el período. El **nivel de ejecución alcanzado** en esta fase **es claramente satisfactorio**, pero alcanzarlo ha exigido un proceso de aceleración en los dos últimos años que en ocasiones puede comprometer la realización de algunas actividades. Siempre es esperable que los comienzos de una nueva fase sean más lentos, especialmente en aquellos casos en los que el esquema institucional de ejecución muestra algunas complejidades, pero debería perseguirse que la etapa de arranque y despegue sea más breve. Finalmente, el mecanismo de reutilización de los remanentes se considera sencillo, adecuado y útil y contribuye al alto nivel de ejecución presupuestaria alcanzado.

En general, **los mecanismos de articulación y coordinación han funcionado satisfactoriamente**, lo que se manifiesta en que han sido capaces de suavizar y resolver progresivamente las diferencias que se han producido entre los socios, en los casos en los que éstas han tenido lugar.

Los programas del Fondo España-SICA muestran en general un **alto logro de los resultados definidos**, si bien esta conclusión no es tan relevante como parece, dadas las limitaciones encontradas en la definición de esos resultados, que frecuentemente los sitúan más bien en el nivel de productos. Hay que reseñar que los programas principales del Eje de Seguridad Democrática no han podido ser valorados en este sentido, puesto que su ejecución se prorrogó 14 meses tras la fecha final del período analizado.

Existe un vínculo entre los programas financiados y los objetivos específicos perseguidos por el fondo. Especialmente puede afirmarse que los programas han contribuido al **fortalecimiento de las instituciones implicadas** en ellos, a la **mejora de sus relaciones con otros actores** (estatales, regionales, internacionales, etc.) y que han favorecido **una mejora del posicionamiento de la institucionalidad regional**.

Además se han detectado algunas **sinergias de la actuación regional sobre la construcción de políticas nacionales**, si bien en este caso la conexión se produce fundamentalmente cuando la lógica de intervención del programa ya introduce elementos que contemplan otros niveles institucionales y de gobierno. Los factores que inciden más positivamente en la incidencia y grado de apropiación de los programas en los países son: que no cuenten con un enfoque exclusivamente regional, que exista participación del nivel nacional en su diseño, que se encuentre implicado un Consejo de Ministros o de otros Representantes con alta capacidad de interlocución y articulación desde el plano político sobre lo técnico y que se perciba con facilidad la relación entre los resultados del programa y el logro de un beneficio para la ciudadanía.

Los objetivos que se definen en cada uno de los ejes son muy amplios y los programas muy diversos, lo que hace difícil llegar a precisar con detalle el nivel de contribución a su cumplimiento, aunque sí se pueden hacer algunas valoraciones. El objetivo del **eje de fortalecimiento institucional del SICA** es “promover la calidad de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales desde una participación efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo, partiendo de la cohesión social como principio básico del sector”. Los programas encuadrados en este eje cumplen este objetivo sólo parcialmente, entre otros factores porque existe una gran distancia en el nivel en el que se ubican los programas –con carácter general, mucho más concreto y operativo- y el que define el objetivo del eje. Pero sí puede afirmarse que la mayor parte de estos programas no se dirigen a este fin y que su incidencia sobre los derechos humanos o sobre la participación efectiva de la ciudadanía es limitada.

El objetivo del **eje de seguridad democrática** es “profundizar la cooperación entre los países miembros del SICA para continuar la implementación de la ESCA”. Si bien no ha sido



posible un análisis detallado de estos programas a diciembre 2013, momento en el que aún se encontraban en desarrollo, puede afirmarse que sus resultados se encuentran directamente relacionados con el objetivo que se persigue y que, sin duda, están contribuyendo –y han contribuido ya en el caso de los apoyos ya finalizados- a su logro.

Finalmente, el objetivo del **eje de integración económica** es “articular y fortalecer las actividades económicas de valor agregado y la productividad en la región centroamericana para propiciar una dinámica regional que favorezca el avance del proceso de integración económica como instrumento de desarrollo humano sostenible y para garantizar la seguridad alimentaria en la región”. Tal y como está formulado, ninguno de los fondos existentes puede alcanzar este objetivo por sí mismo, pero sí se puede afirmar que los programas incluidos en este eje han contribuido a fortalecer las actividades económicas implicadas en ellos –desarrollo rural, turismo- y/o que han incidido transversalmente en la mejora de la productividad de las micro y pequeñas empresas de la región.

El objetivo general del Fondo es de tal amplitud que puede afirmarse que todos los programas han contribuido en mayor o menor medida a su logro que, por otra parte, no se perfeccionará nunca, dada su misma naturaleza (fortalecimiento de la integración regional y sus instituciones). Lo que no puede determinarse por medio de esta evaluación es en qué medida se ha producido esta contribución.

La sostenibilidad de los programas es muy diversa. La **sostenibilidad económica** presenta debilidades, ya que la mayor parte de ellos puede mantenerse, precisamente, por la existencia del Fondo, por lo que la discontinuidad de la financiación puede suponer la desaparición de una línea de acción concreta. Y ello a pesar de que las instituciones de SICA están haciendo un esfuerzo por hacer cada vez más autosostenible el propio sistema a partir de las aportaciones de los países miembros. La **sostenibilidad técnica** es simétrica a la económica y bastante desigual, si bien la situación ha mejorado en el periodo actual, ya que en torno al 30% de las personas cuyos contratos eran financiados por el Fondo España-SICA en el período 2010-2013 han sido asumidos por las instituciones centroamericanas. En este ámbito, es el Eje de Seguridad Democrática el que presenta mayores debilidades. La **sostenibilidad institucional**, sin embargo, se encuentra garantizada en la gran mayoría de los casos, ya que las instituciones del SICA se encuentran cada vez más instaladas y fortalecidas a lo que, además de los factores de naturaleza política que confluyen, ha contribuido también la acción del propio Fondo.

Para concluir sobre la **pertinencia de la continuidad de los programas** se ha partido de la estructura del Fondo en su etapa actual, que se considera más ajustada que la del período evaluado (Eje de Fortalecimiento institucional, Eje de integración social y lucha contra la pobreza, Eje de Seguridad Democrática y Eje de Profundización de Integración Económica"), puesto que sigue en mayor medida la propia estructura establecida por el SICA y reconoce la importancia de la integración social, al mismo nivel teórico que la integración económica, a pesar de que han desaparecido algunos de los programas más relacionados con estos aspectos. En relación con el período evaluado, se considera que son todos los que están, pero no están todos los que son. Es decir, **las líneas de actuación financiadas son relevantes y pertinentes**, pero hay algunas que lo son del mismo modo o incluso más y que no se encuentran presentes en el Fondo SICA.

Como resultado de esta evaluación se han podido identificar las siguientes buenas prácticas que se consideran valiosas y con potencial para generar aprendizajes aplicables en otros ámbitos.

- Algunos de los programas han incluido **sistematizaciones** de diferente naturaleza y alcance, lo que se considera muy útil con fines de aprendizaje, comunicación y transferencia de conocimientos con otros agentes.

- Existen experiencias de **trabajo compartido** por varias instituciones, que supone algunas dificultades iniciales para la ejecución, pero que permite obtener resultados de mayor alcance, con mayor capacidad de ser difundidos y apropiados e, incluso, con un desarrollo más eficiente.
- La firma del **Acuerdo Marco de Asociación** entre el COMMCA y otros socios para el desarrollo ha sido reconocido como una práctica de éxito y un modelo a replicar en SICA. Este acuerdo no tiene únicamente valor en sí mismo en la medida en que se amplifica el alcance de las acciones dirigidas a incorporar la igualdad de género en el SICA, sino que permitió la ampliación de entidades socias para el COMMCA, que de este modo incrementaba su capacidad de acción por la aportación de nuevos recursos.
- La **negociación conjunta** desarrollada en el programa ejecutado por la COMISCA ha concitado un amplio acuerdo en relación con su carácter de buena práctica, ya que permite la obtención de economías de escala, hasta tal punto que se están valorando las posibilidades de aplicación a otros ámbitos, ya sean otros espacios internacionales del sector salud, ya otros espacios sectoriales del ámbito centroamericano.

Esta evaluación ha generado las siguientes recomendaciones:

1. El Fondo España-SICA **no debe abandonar el esfuerzo en términos de la concentración** presupuestaria y de las operaciones. Los **criterios** que deben ser considerados a la hora de decidir la intensificación de la financiación podrían ser, entre otros, los siguientes:

- La continuidad de algunas de las líneas existentes que hayan demostrado su aporte y que muestren su capacidad para obtener resultados ‘prometedores’.
- La existencia de apoyo político en los niveles institucionales que deban tener algún papel (fundamentalmente a nivel regional, pero también a nivel nacional), de manera que el progreso no deba enfrentarse con grandes obstáculos y que los resultados que se obtengan cuenten con un mayor potencial de sostenibilidad político-institucional.
- La inexistencia de solapamiento con las actuaciones de otras instancias o donantes o con iniciativas similares que incluyan el área centroamericana –aunque la superen-, para evitar también el solapamiento de las actuaciones y la pérdida de eficiencia de los esfuerzos.

Además, se deberían priorizar las líneas que cuentan con una mayor relevancia estratégica para el SICA y, en segunda instancia, también para la Cooperación Española. Si se desea intensificar la percepción de la integración y del SICA como algo propio para la ciudadanía centroamericana puede ser preferible priorizar programas que cuenten con una vertiente que genere beneficios perceptibles para esa ciudadanía.

2. El Fondo España-SICA financió en el período 2010-2013 un total de 13 programas que se agrupaban en tres ejes temáticos. A excepción del de Seguridad Democrática, que cuenta con el marco estratégico de la ESCA, los ejes no cuentan con una definición clara que les oriente en una dirección, de manera que puedan establecerse sinergias entre ellos. Este hecho es especialmente destacable en el de Fortalecimiento Institucional, con 7 programas, donde es difícil establecer unos lineamientos comunes que permitan estructurar la acción. Esto se agrava, además, por el hecho de que el objetivo definido para él es de una gran amplitud y se encuentra conectado a las actuaciones financiadas de manera bastante indirecta.

De cara a períodos sucesivos, se recomienda **otorgar una mayor prioridad al nivel de los ejes**, de manera que dispongan de objetivos que realmente puedan alcanzarse con los programas que se desarrollan y que cuenten con una especie de plan de trabajo general que permita integrar los avances. Así, podría generarse una especie de marco de resultados para cada uno de ellos, marco que supondría ventajas en la ejecución de las actuaciones y en la medición de sus resultados. Estas definiciones no tienen por qué encontrarse sólo en el nivel



del Fondo, sino que pueden contar con un ámbito más general, vinculado a la acción de SICA para un determinado período, de manera que para el caso del Fondo sólo habría que decidir qué parte de ese marco general es el que se financia.

3. Una tarea pendiente es **definir con mayor precisión cómo se entiende la complementariedad** con la cooperación bilateral, de manera que los discursos que se ofrecen cuenten con una mayor homogeneidad.

4. Es necesario **mejorar los diseños de los programas** que aún no cuentan con un nivel de calidad deseable, **así como los informes de seguimiento**, de manera que se hagan más evaluables. Es muy importante que los resultados que se definan sean lo suficientemente relevantes y que permitan orientar la acción hacia su logro, con cadenas que reflejen fielmente una lógica que facilite un avance progresivo y que mantengan una adecuada linealidad. Además, debería contarse con indicadores de efectos que realmente se encuentren alineados con el resultado que se pretende y que deben constituir una base clave para el seguimiento de los avances, a partir de la línea de base que se defina al comienzo de las actuaciones. Se debería también incluir en los diseños el análisis de riesgos, de manera que puedan valorarse a priori los factores que pueden poner en peligro las actuaciones y, en consecuencia, definir las medidas de mitigación que sean pertinentes.

Finalmente, los objetivos deberían tener en cuenta el tiempo efectivo de ejecución, que es más breve que el teórico puesto que el primer año no es hábil prácticamente en ningún caso. Eso supone **una formulación que se ajuste de manera más realista a los tiempos efectivos** además de una mejora en la ejecución presupuestaria global que, siendo satisfactoria, sigue dejando un remanente de más de un millón de dólares estadounidenses que podrían haberse utilizado para reforzar algún área no apoyada o para proporcionar más recursos a los programas que tuviesen capacidad de gastarlo con calidad.

Para conseguir estas mejoras puede optarse por reforzar el apoyo al diseño mediante la contratación de asistencias técnicas específicas y especializadas, capacitar a las personas que han de asumir los diseños o una mezcla de ambas opciones, estableciendo una especie de proceso continuo de mejora hasta que se encuentren en disposición de asumir un diseño de calidad suficiente con sus propios recursos.

5. Se recomienda que las instituciones responsables de la ejecución de los programas **avancen en la incorporación del enfoque de género**, con la asistencia técnica de la STM-COMMCA, quien también podría facilitar procesos de capacitación de una parte del personal de las instituciones para que puedan desempeñar en mejor medida este cometido. El trabajo del COMMCA ha permitido realizar importantes avances en el pasado, pero parece llegado el momento de dar un paso más y transversalizar no sólo el género, sino también la responsabilidad sobre su incorporación en las instituciones y en los programas (y, en realidad, en todo el accionar de las Secretarías y los órganos especializados).

6. Se recomiendan algunas medidas concretas **de mejora de la gestión**:

- Se han experimentado retrasos en la ejecución de parte de los programas debido a debilidades a la hora de llevar a cabo algunas actividades y tareas, tales como la confección de términos de referencia para licitaciones. Se considera que la transparencia en los procesos de contratación es muy importante y que como tal debe ser tratada. Sin embargo, el sistema actual genera algunas ineficiencias, por lo que se podría definir un 'período transitorio' en el que pudiera recibirse asistencia técnica para la confección de TdR en tanto no se cuente con esas competencias, para cuya incorporación podría organizarse alguna acción transversal de capacitación.

- La comunicación es susceptible de mejora. Por ejemplo, los informes de seguimiento periódicos deberían generar retroalimentación que facilite la mejora progresiva de su calidad. Otras cuestiones como la comunicación de quién obtendrá nueva financiación y quién no lo hará, por ejemplo, debería basarse en argumentos claros y fácilmente comprensibles.

- El informe presupuestario final es claro y proporciona información útil, pero se recomienda sustituir la atribución de la financiación a los programas en lugar de a las instituciones que la
- plataforma y, además, puede liberar tiempo de los propios recursos de la SG-SICA que reciben, de manera que sea inequívoco que la financiación se recibe para apoyar la ejecución de actuaciones concretas y no para el sostenimiento de las instituciones y Secretarías.
- Aunque no forma parte de la ejecución propiamente dicha, se recomienda que se evalúen individualmente los programas que concentran un mayor volumen de financiación.

Algunas de estas medidas ni siquiera supone un incremento presupuestario (otras sí lo hacen) y, sin embargo, globalmente consideradas, pueden constituir una mejora del conjunto de la gestión.

7. En la medida en que desde varios de los programas que configuran el Fondo España-SICA se han generado acciones de formación en línea, podría explorarse la posibilidad de que se aprovecharan para ello las plataformas de este tipo de formación que ya existen en el SICA, y especialmente la que se diseñó y creó específicamente desde la Fundación CEDDET para uno de los programas financiados. En general, es más eficiente la concentración de la formación en una única pueden dedicarse a otros aspectos en los que incorporan un mayor valor.



I. GENERALIDADES

I.1. Contexto: el Sistema de Integración Centroamericana

Origen del SICA

El SICA es el Sistema de la Integración Centroamericana que da nombre al proceso de integración regional. Fue creado el 13 de diciembre de 1991, mediante la suscripción del Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) o Protocolo de Tegucigalpa, entrando en funcionamiento formalmente el 1 de febrero de 1993. La creación del SICA fue respaldada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su Resolución A/48 L del 10 de diciembre de 1993, lo que permite a los órganos e instituciones regionales del SICA relacionarse con el Sistema de las Naciones Unidas, donde tiene categoría de Observador Permanente. Mantiene vínculos de diálogo y cooperación con la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la Unión Europea (UE) entre otros esquemas de cooperación o integración a nivel regional y mundial, así como con diversas instituciones internacionales.

El Sistema se diseñó tomando en cuenta las experiencias anteriores para la integración de la región, así como las lecciones legadas por los hechos históricos (crisis políticas y conflictos armados entre otros). El SICA está formado en la actualidad por Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. La República Dominicana fue Estado Miembro Asociado, hasta que en 2013 se incorpora como miembro de pleno derecho. El Sistema cuenta con un grupo de países Observadores Regionales y Extra Regionales. Los Observadores Regionales son: México, Chile, Brasil, Argentina, Perú, Estados Unidos de América, Ecuador, Uruguay y Colombia. Por otra parte, son Observadores Extra Regionales. China (Taiwán), España, Alemania, Italia, Japón, Australia, Corea del Sur, Francia, la Santa Sede, Reino Unido, la Unión Europea, Nueva Zelanda, Marruecos y Qatar. Actualmente, Haití se encuentra en proceso de incorporación bajo la categoría de Observador Regional.

Propósitos y principios del SICA

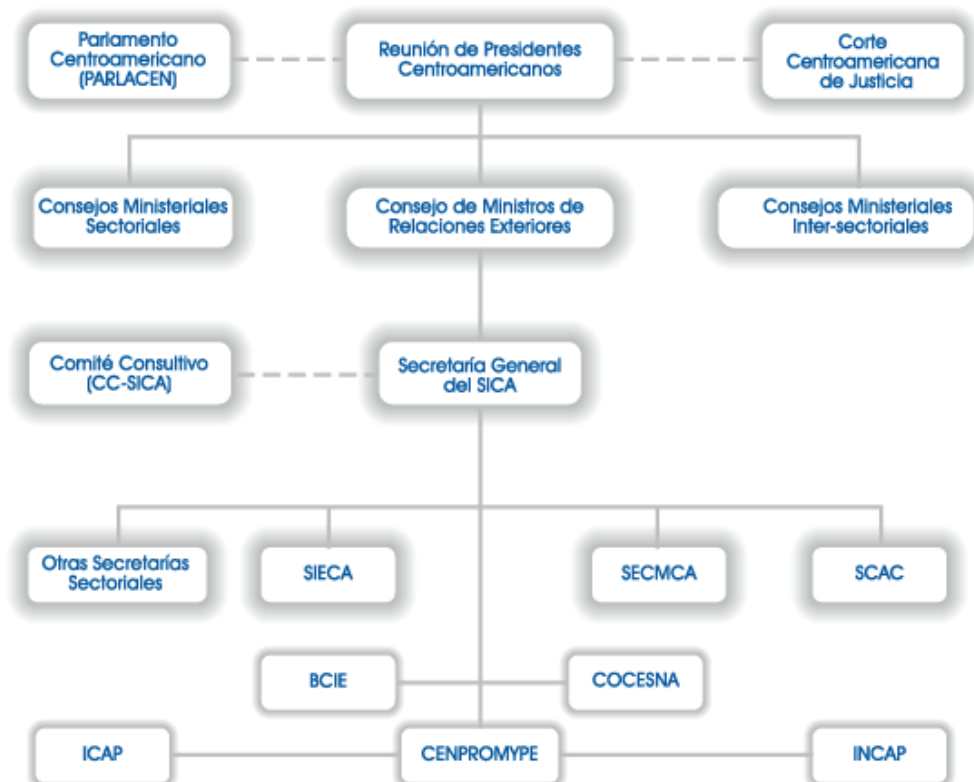
El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) tiene por **objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo.**

En ese sentido, se reafirman los **siguientes propósitos**:

1. Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los Derechos Humanos.
2. Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.
3. Impulsar un régimen amplio de libertad que asegure el desarrollo pleno y armonioso del individuo y de la sociedad en su conjunto.

4. Lograr un Sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos Centroamericanos.
5. Alcanzar una unión económica y fortalecer el Sistema financiero Centroamericano.
6. Fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional.
7. Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional.
8. Promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región en su conjunto.
9. Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y explotación racional de los recursos naturales del área, con miras al establecimiento de un Nuevo Orden Ecológico en la región.
10. Conformar el Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, y fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los Estados miembros.

Esquema I. Órganos del Sistema de la Integración Centroamericana



Fuente: SG-SICA



Para la consecución de sus fines el Sistema de Integración Centroamericana cuenta con los siguientes órganos de representación al más alto nivel:

- Reunión de Presidentes
- Reunión de Vicepresidentes
- Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores
- Comité Consultivo del SICA (CC-SICA)
- Comité Ejecutivo del SICA (CE-SICA)
- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA)
- Parlamento Centroamericano (PARLACEN)
- La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ)

Además, el sistema cuenta con una serie de Secretarías, que están relacionadas directamente con la Secretaría General del SICA, y con 15 instituciones especializadas en sectores diversos

Cuadro de texto I. Secretarías/Instituciones que estructuran la SICA

SECRETARÍAS DEL SISTEMA	INSTITUCIONES ESPECIALIZADAS
<ul style="list-style-type: none"> – Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG- CECC) – Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) – Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SE-CMCA) – Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica y República Dominicana (SE-COSEFIN) – Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA) – Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) – Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (SE-COMISCA) – Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (ST-COMMCA) – Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD) – Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SE-CAC) 	<ul style="list-style-type: none"> – Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) – Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE) – Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) – Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM) – Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE) – Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones de Centroamérica (COMTELCA) – Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (CTCAP) – Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH) – Consejo Centroamericano de Protección al Consumidor (CONCADECO) – Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) – Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA) – Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) – Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP)

Fuente: SICA

1.2. Objeto de evaluación: el Fondo España SICA

Orígenes del Fondo España SICA

Los orígenes del Fondo España SICA se remontan al Programa Regional de Cooperación con Centroamérica (PRCC) vigente entre 2002 y 2006, que contaba con ocho líneas actuación: fortalecimiento de las administraciones públicas, salud, educación, medio ambiente, prevención de desastres y gestión de riesgos, género, fortalecimiento de la SG-SICA y una línea de políticas sectoriales para turismo, pesca y café.

En el año 2006, con el objetivo de mejorar la eficacia de la ayuda, la AECID dotó al Programa Regional de un nuevo instrumento financiero y de gestión, el Fondo España-SICA, cuyas principales características son:

- Fue creado conjuntamente por la Secretaría General del SICA y la AECID.
- Aplica los procedimientos de la Secretaría General del SICA.
- Traslada la ejecución y seguimiento a las instituciones del SICA.
- Está basado en una programación cuatrienal, con planificación anual.
- En esta primera fase, se dio continuidad a las ocho líneas de PCRC.

Por tanto, el Fondo España-SICA se constituye en 2006 como instrumento financiero para el desarrollo del Programa Regional de la Cooperación Española en apoyo a la integración centroamericana. A través de las necesarias aportaciones económicas, **su principal objetivo es favorecer la ejecución de las acciones pactadas entre la Cooperación Española y la Secretaría del SICA** en el seno de las diferentes comisiones mixtas realizadas entre ambas instituciones.

Teniendo en cuenta que la integración regional y subregional es una de las prioridades de la Cooperación Española en América Latina, el Fondo España-SICA contribuye al fortalecimiento institucional del Sistema de Integración Centroamericano, a través de las siguientes **prioridades**:

- Fortalecimiento institucional del Sistema de la Integración Centroamericana y de sus diferentes componentes, de acuerdo con los ejes temáticos pactados.
- Fomento de la cooperación intrarregional, favoreciendo la complementariedad de las acciones financiadas por la Cooperación Española en el ámbito bilateral, y su coherencia con el programa regional.
- Fortalecimiento del papel del SICA en el marco de otros programas regionales financiados por la Cooperación Española, en ámbitos tales como la seguridad alimentaria (FAO, IICA), la salud (Iniciativa Mesoamericana de Salud), la gobernabilidad (PNUD) o el mercado de trabajo (OIT-FOIL), entre otros.

Se trata por lo tanto de una línea de trabajo orientada no sólo a la estructuración y fortalecimiento de las capacidades internas del propio Sistema, sino también a situar al SICA como pieza clave de los procesos de cooperación y colaboración subregional, anclando las iniciativas financiadas por la Cooperación Española en el marco de las estrategias regionales aprobadas y ejecutadas por el SICA.



Delimitación del objeto de evaluación: Los programas apoyados por el Fondo España-SICA 2010-2013

A través del relanzamiento del proceso de integración regional aprobado en la declaración del 20 de julio de 2010, la Secretaría General del SICA y la AECID redefinieron conjuntamente las áreas prioritarias de cooperación del Fondo España-SICA, considerando a su vez las prioridades señaladas en el documento de plan plurianual de trabajo del SICA y en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, así como de la evaluación intermedia de la primera etapa de la cooperación regional de España con Centroamérica¹.

La redefinición de las áreas de trabajo del Fondo España-SICA 2010-2013 trató de responder a los siguientes criterios:

- Concentración de actividades y resultados.
- Coordinación de la cooperación bilateral y regional.
- División del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo, según las propuestas del Código de conducta de la UE.
- Capacidad de gestión acreditada de las instituciones del SICA responsables de cada área.
- Adecuada formulación según las posibilidades e instrumentos de la integración. Respaldo de Estados Miembros del SICA y la Sociedad civil centroamericana a las áreas de trabajo.

Como resultado de este proceso de redefinición de las áreas de trabajo, se establecieron tres ejes de actuación para el Fondo España-SICA 2010-2013², a partir de los cuales quedarían integrados los programas apoyados por el Fondo que serán objeto de esta evaluación. Estos ejes de trabajo, centrados en el apoyo a las agendas regionales, tienen los siguientes objetivos:

- **Fortalecimiento Institucional del Sistema de la Integración Centroamericana:** sus objetivos son la incorporación de principios y prácticas modernas de la administración pública en la institucionalidad regional, así como dotar de un sistema de financiamiento estable y permanente a las actividades, planes, programas, organismos e instituciones de la integración regional.
- **Seguridad Democrática:** su objetivo es profundizar la cooperación entre los países miembros del SICA y de éstos con la comunidad internacional, a fin de continuar la implementación efectiva e integral de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, de conformidad a los principios y al modelo establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, así como coordinar acciones humanitarias frente a las emergencias, amenazas y desastres naturales. El Plan de apoyo a la Estrategia de Seguridad está coordinado por la Unidad de Seguridad Democrática de la SG-SICA y apoyado financieramente por el Fondo España-SICA y por el Fondo fiduciario ESPAÑA-PNUD “Hacia un Desarrollo Integrado e Inclusivo en América Latina y el Caribe”.
- **Profundización de la Integración Económica Centroamericana:** abordada desde un visión sectorial, tiene como objetivos impulsar políticas públicas para la creación de empleo y el aprovechamiento y desarrollo de las capacidades emprendedoras, en especial, entre los colectivos en situación de vulnerabilidad; la inserción mejorada en la economía internacional, en especial, en lo referente a las capacidades exportadoras y de negociación de acuerdos internacionales, la integración económica sur-sur y la inversión extranjera directa responsable; y la creación y de

¹ Las principales conclusiones de esta evaluación fueron que el PCRC/FES era un instrumento propicio para la integración y para la aplicación de la eficacia de la ayuda y que el PCRC era un programa muy eficaz pero poco eficiente por su dispersión que, además, planteaba problemas de coordinación bilateral-regional.

² III Reunión de la Comisión Mixta entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, y el SICA, 12 de noviembre de 2009

fortalecimiento de los espacios de diálogo y concertación y de las capacidades para el análisis, propuesta y negociación en los agentes organizados de los países socios, así como del rol del sector privado empresarial en el logro de resultados de desarrollo y la implementación de la agenda global de desarrollo.

En el último periodo de gestión del Fondo España-SICA, dentro de cada uno de estos ejes se han desarrollado los programas que configuran el objeto de evaluación. Por tanto, el objeto de evaluación serán los doce programas desarrollados durante el periodo 2010-2013 en el marco de estos ejes, a los que hay que añadir uno más no integrado en ninguno de ellos: el Programa de Educación ejecutado por la Coordinadora Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), que durante el periodo analizado dio continuidad y trabajó en la consolidación de lo realizado durante el periodo 2005-2009, en el marco del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica³.

A continuación se incluyen unas tablas resumen con los elementos esenciales de los programas que configuran el objeto de evaluación (título, entidad/es ejecutora/as y objetivos perseguidos). Estas tablas pretenden ser una primera aproximación que permita obtener una visión general de las iniciativas apoyadas por el Fondo España SICA. A lo largo del documento -y especialmente en las fichas específicas que conforman el Anexo I- se aporta información más detallada en la que queda reflejada la complejidad del Fondo España SICA y de los programas apoyados por él.

PRI. Fortalecimiento de Secretaría General, específicamente de la capacidad de planificación estratégica del Sistema para la gestión por resultados y en el fortalecimiento de la gestión administrativa y financiera	
Entidad/es Ejecutora/s	Objetivos
Secretaría General SG-SICA: -División de Planificación y Análisis (DPA) -División Gestión administrativa y financiera (DAF) -Unidad de Apoyo Técnico (UAT) de la Dirección Ejecutiva.	<p>Fortalecer el seguimiento a la ejecución de los mandatos presidenciales, ministeriales, comité ejecutivo y de foros especializados, así como de los proyectos derivados del plan plurianual formulados y registrados en el SIGPRO por las diferentes entidades del Sistema. (Plan de Trabajo 2010 de la DPA).</p> <p>Fortalecer a la SG-SICA y al resto de las instituciones del sistema, para mejorar los mecanismos de planificación, coordinación, ejecución, gestión y evaluación de resultados, con un enfoque sistémico de la institucionalidad regional. (Plan de Trabajo 2010 de la DPA).</p> <p>Avanzar en los esfuerzos de fortalecimiento institucional de la SG SICA y de la institucionalidad en general, poniendo especial énfasis en temas tales como: desarrollo de programas de capacitación y formación profesional, implementación de un estatuto de carrera para el funcionario regional, mecanismo de financiamiento, reorganización funcional del SICA, entre otros. (Plan Plurianual 2010-2012 del SICA).</p>

³ Además de los tres ejes de trabajo mencionados y los programas enmarcados en ellos, durante el periodo 2010-2013 el Fondo España- SICA apoyó otras iniciativas derivadas de la experiencia del en los años 2005 a 2009 con el fin de consolidarlas: el Programa de Educación, que formará parte del objeto de evaluación, y el Programa Corredor del Mangle – Golfo de Fonseca, no incluido en el análisis.



PR2. Estrategia de Mejoramiento de la Gestión e información Regional en Salud de la SECOMISCA 2010 – 2013

Entidad/es Ejecutora/s	Objetivos
SE-COMISCA (Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de CA)	Mejorar la Gestión Regional de la SE-COMISCA, mediante el fortalecimiento de la estructura organizativa, administrativa y técnica 2010 -2013.

PR3. Propuesta de Transversalización del Enfoque de Género en la Agenda Centroamericana de Desarrollo

Entidad/es Ejecutora/s	Objetivos
ST-COMMCA (Secretaría del Consejo de Ministras de la Mujer de CA y RD)	<p><u>Objetivo General:</u> Existe pleno reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en condiciones de igualdad y equidad como actoras en el desarrollo de la región.</p> <p><u>Objetivo Específico:</u> Transversalizar la perspectiva de género en el curso principal de los órganos e instituciones del SICA.</p>

PR4. Plan de Acción AECID- CEPREDENAC, Fase II

Entidad/es Ejecutora/s	Objetivos
SE-CEPREDENAC (Secretaría Ejecutiva del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central)	<p><u>Objetivo estratégico institucional:</u> Contribuir a la reducción de la vulnerabilidad y el impacto de los desastres, como parte integral del proceso de transformación y desarrollo sostenible de la región.</p> <p><u>Objetivos específicos:</u> Fomentar la integración de la gestión de riesgos en los procesos de planificación de desarrollo sostenible y seguro</p> <p>Impulsar el desarrollo de actividades de sensibilización y formación del recurso humano en instituciones públicas y privadas sobre la temática de reducción del riesgo de desastres.</p>

PR5. Propuesta de reconversión del Eje de Fortalecimiento Institucional, del Fondo España SICA

Entidad/es Ejecutora/s	Objetivos
<p>SISCA (Secretaría de la Integración Social Centroamericana)</p> <p>Con el respaldo político del Consejo de la Integración Social Centroamericana (CIS).</p>	<p><u>Objetivo general:</u> Impulsar el Planteamiento Estratégico de la Dimensión Social de la Integración Centroamericana.</p> <p><u>Objetivos específicos:</u> Elaboración e implementación de una estrategia para la movilización y captación de recursos para la operatividad y sustentabilidad de las acciones definidas en el Planteamiento Estratégico de la Dimensión Social de la Integración Centroamericana.</p> <p>Diseño de una estrategia de movilización y captación de recursos, tanto financieros como de asistencia técnica, que aumente el número de aliados estratégicos que actualmente apoyan la integración social, incluyendo fundaciones, municipalidades y otras fuentes que aún no se hayan acercado al SICA.</p> <p>Fortalecer la institucionalidad regional vinculada al mercado de trabajo y protección social. Fortalecer la Red de Observatorios del Mercado Laboral de CA y RD.</p>

PR 6. Programa SICA de Capacitación en Integración Regional

Entidad/es Ejecutora/s	Objetivos
<p>SG-SICA (Secretaría General del SICA)</p>	<p><u>Objetivo General:</u> Contribuir al fortalecimiento del proceso de integración centroamericano, a través de la definición y ejecución de un programa formativo en integración regional que permita el desarrollo de capacidades y conocimientos por parte de los funcionarios y funcionarias del SICA y de los Estados miembros, así como de actores claves en el proceso de integración regional.</p> <p><u>Objetivos Específicos:</u> Definir las bases institucionales, técnicas y financieras que permitan el desarrollo del Plan de capacidades en materia de integración regional.</p> <p>Desarrollar un Programa de Formación a medio y corto plazo que responda a las necesidades detectadas en el SICA, en los Estados miembros y el resto de actores clave, para contribuir al fortalecimiento del proceso de integración regional.</p> <p>Impulsar las TIC como vehículo de transmisión del conocimiento para maximizar su alcance y disminuir la brecha digital.</p>



PR7. Fortalecimiento de los Comités Sectoriales del CC SICA

Entidades Ejecutoras	Objetivos
<p>CC-SICA (Comité Consultivo del SICA)</p>	<p><u>Objetivos generales:</u> Apoyar el fortalecimiento de Dirección Ejecutiva, para el logro de la misión del CC-SICA: “promover la participación activa de lasociedad civil, para que el proceso de integración responda efectivamente a la realidad, necesidades e intereses de la población de la región, contribuyendo a la efectiva observancia y ejecución de los propósitos, objetivos y principios del Protocolode Tegucigalpa, los cuales guiarán sus recomendaciones, estudios y análisis.”</p> <p>Fortalecer institucionalmente al CC-SICA mediante la provisión de asistencia técnica, para ampliar su facultad consultiva, mediante el desarrollo de Comités Sectoriales (CS), con lo cual mejorará su representatividad y se incrementará la participación de las organizaciones que lo conforman y su articulación con los actores reales; así como al desarrollo de capacidades de análisis y propuestas.</p> <p><u>Objetivos específicos:</u> Apoyar el desarrollo y fortalecimiento de la Dirección Ejecutiva en un plazo de 12 meses, incluyendo un plan que contribuya a su sostenibilidad institucional y financiera.</p> <p>Fortalecer el desarrollo de al menos cuatro CS en un plazo de un año.</p> <p>Desarrollar capacidades institucionales de los CS para fortalecer su capacidad consultiva y de gestión.</p>

PR8. Profesionalización y Tecnificación de las Policías e Instancias Vinculadas a la Seguridad y la Justicia en el nivel nacional y regional (DB1)

Entidad/es Ejecutora/s	Objetivos
<p>SG-SICA (a través de la D° de Seguridad Democrática (DSD))</p> <p>En coordinación con Instituto CA de Estudios Superiores de Policía (ICESPO) y Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP)</p>	<p><u>Objetivo general:</u> Potenciar la capacidad institucional de los cuerpos de seguridad y los operadores de justicia en la región centroamericana.</p> <p><u>Objetivo específico:</u> Fortalecer y modernizar las capacidades institucionales para profesionalizar y tecnificar a las policías y organismos vinculados a la seguridad pública y ciudadana así como la justicia en la región centroamericana.</p>

PR9. Modernización con visión regional de las instituciones nacionales encargadas de la seguridad en Centroamérica (DB2)⁴

Entidad/es Ejecutora/s	Objetivos
<p>SG-SICA (a través de la DSD)</p> <p>En coordinación con ICESPO Y ANSP</p>	<p>El objetivo del proyecto es fortalecer la capacidad de respuesta de los Estados Centroamericanos y de la institucionalidad regional para enfrentar las amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad en la región.</p>

⁴ El Eje de Seguridad incluye otras actividades y líneas de cuyo análisis se da cuenta en la Ficha específica elaborada a tal efecto. Nos limitamos aquí a los programas 08 y 09 (DB1 y DB2), ya que son los mencionados en los TdR.

PRI0. Plan de apoyo a las estrategias regionales en agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria

Entidad/es Ejecutora/s	Objetivos
<p>SE-CAC (Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario CA)</p> <p><u>Instituciones de apoyo</u> Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)</p> <p>Programa Cooperativo Regional para el Desarrollo Tecnológico y Modernización de la Caficultura (PROMECAFE).</p>	<p><u>Objetivo general:</u> Apoyar el marco regional de políticas establecido por la Política Agrícola Centroamericana 2008-2017 (PACA), la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS) y la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT).</p> <p><u>Objetivos específicos:</u> Fortalecimiento del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) para la ejecución y articulación de las políticas y estrategias regionales (PACA, ERAS, ECADERT) a nivel nacional y regional.</p> <p>Contribuir a la apropiación y ejecución de la ECADERT, por parte de los actores regionales, nacionales y territoriales de los países miembros del CAC.</p> <p>Continuar la ejecución del Programa Regional de Calidad de Café.</p>

PRI1. Apoyo al Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible (PEDTS) - SITCA

Entidad/es Ejecutora/s	Objetivos
<p>SITCA (Secretaría de Integración Turística CA). Otros agentes:</p> <p>CCT: Consejo Centroamericano de Turismo.</p> <p>Agencia de Promoción Turística de Centroamérica (CATA)</p> <p>Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica (FEDECATUR)</p> <p>Red GPN (Red Centroamericana de Comunicación Turística Gobierno-Sector Privado)</p>	<p><u>Objetivo general:</u> Apoyar el desarrollo de Centroamérica como multidestino integrado, sostenible y de calidad con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región, a través del fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de la institucionalidad turística regional y la seguridad turística.</p>

109

PRI2. Programa de Apoyo al Acceso de la MIPYME al Mercado Regional

Entidad/es Ejecutora/s	Objetivos
<p>SIECA: Secretaría de Integración Económica CA.</p> <p>SITCA.</p> <p>CEMPROMYPE: Centro Regional de Promoción de la MIPYME (Micro, Pequeña y Mediana Empresa)</p>	<p><u>Objetivo general:</u> Promover el aprovechamiento de las oportunidades del mercado centroamericano por las MIPYME, brindándoles servicios especializados de información, inteligencia de mercados, apoyo para el acceso al financiamiento, capacitación y asistencia técnica.</p>



PRI3. Programa de Educación	
Entidad/es Ejecutora/s	Objetivos
CECC (Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana) del SICA.	<p><u>Objetivo general:</u> Garantizar en la Región el derecho universal a la educación con énfasis en la educación para la vida en Centroamérica y República Dominicana.</p> <p><u>Objetivo específico:</u> Mejorar de la eficiencia de los sistemas educativos y de la calidad de la educación en la Región.</p>

Desde otro punto de vista, cabe destacar que en 2013 el Fondo España-SICA fue sometido a un proceso de evaluación centrado en su **modelo de gestión**⁵. Las principales conclusiones de esta evaluación, centrada en el Fondo como instrumento global de cooperación y no en los programas que apoya, se recogen en la siguiente tabla.

Cuadro de texto 2. Conclusiones de la Evaluación de medio término del modelo de gestión del Fondo España SICA 2010-2013

- El Fondo España SICA se ha convertido en el instrumento de cooperación más apreciado de todos cuantos operan en el ámbito regional.
- El grado de alineamiento ha sido alto, mientras que el grado de apropiación ha sido desigual y el de armonización insuficiente.
- El diálogo político se mantuvo siempre abierto, practicándose un alto nivel de interlocución entre los actores, pero con limitaciones en el plano más técnico y ejecutivo de los programas.
- El Fondo España SICA contribuye notablemente al fortalecimiento institucional y a la consolidación de la integración centroamericana.
- El Fondo España SICA 2010-2013 ha mejorado sustancialmente en lo que respecta al diseño y planificación de los programas pero muestra insuficiencias en los niveles de ejecución y en los resultados.
- El modelo cuenta con un alto grado de coherencia y pertinencia, ya que responde de forma muy adecuada a los objetivos estratégicos del SICA y se inserta en su marco institucional.
- Un elemento diferencial del Fondo España SICA con respecto a otros instrumentos de la cooperación internacional, es su flexibilidad y capacidad de adaptación, que lo ha convertido en un instrumento mucho más idóneo y versátil para dar respuesta a las demandas de coyuntura del SICA.
- Los niveles de armonización son insuficientes, ya que no se ha logrado conseguir ningún espacio de armonización de donantes sistémico, ni en los niveles político-estratégicos ni en los niveles de ejecución técnica de los programas.
- En cuanto a los resultados de la intervención, a nivel político estratégico son satisfactorios. Sin embargo, a nivel técnico no es posible medir objetiva ni técnicamente los avances en la cadena de resultados debido a la debilidad en el diseño de los indicadores de efecto y seguimiento, concretamente en el de la ejecución de los distintos programas apoyados.
- La eficacia no es, por tanto, evaluable de manera satisfactoria, mientras que la eficiencia es media-baja, debido a los modestos niveles de ejecución financiera de los programas y su relación con los productos e insumos generados.

⁵ Evaluación de medio término del modelo de gestión del Fondo España SICA 2010-2013: http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/informe_evaluaci_n_sica_intermedia_rev_19-11.pdf

- Sin embargo se puede decir que existen resultados positivos en clave de proceso, especialmente percibido por los diferentes actores.
- Evidente es la alta incidencia de la estrategia del Fondo con la generación de capacidades
- El desempeño de la institucionalidad y de los mecanismos de ejecución y seguimiento del Fondo España-SICA está siendo satisfactorio en términos técnicos, administrativos y financieros.
- La estructura y equipo del Fondo España-SICA 2010-2013 ha ejercido mayor liderazgo que la SG-SICA.
- Se ajusta en gran medida a los lineamientos del nuevo Plan Director de la AECID 2013-2016, que confirma su apuesta por la Eficacia de la Ayuda y por el ámbito regional, sin embargo la referencia del Fondo no es tanto este nuevo Plan Director como la agenda estratégica del SICA.

Fuente. Informe de evaluación a cargo de la Fundación ETEA para el desarrollo y la cooperación

Esta evaluación y sus resultados han constituido un insumo clave para la presente evaluación, así como un punto de partida para el análisis.

2. METODOLOGÍA

Esta evaluación se ha planteado como **externa**, ya que su ejecución ha recaído sobre un equipo independiente y ajeno a las instancias del SICA, de **carácter sumativo**, puesto que tiene lugar a la finalización de un periodo plurianual de ejecución de los programas que se financian a través del FES y **orientada a la utilidad** y utilización de sus resultados. Además, al contemplar aspectos relativos al diseño, a los procesos y gestión de los programas y a sus resultados, se trata de una evaluación con enfoque **multidimensional**. Por último, también cabe destacar su **carácter complementario**, ya que lo es con la realizada recientemente sobre el conjunto del Fondo y debe facilitar que los responsables del Fondo en sus distintos niveles integren ambos resultados, agregando así más valor al doble ejercicio de evaluación.

Desde el punto de vista metodológico, la evaluación se ha apoyado en diversas técnicas de investigación siendo pilares fundamentales de la recogida de información: la revisión documental, las visitas al terreno y las entrevistas personales a diversos actores, además de una encuesta en línea dirigida a instancias nacionales participantes en los programas.

Por otra parte, para dar respuesta a los dos niveles (macro y micro) el proceso de análisis se ha articulado a partir de la elaboración, para cada uno de los 13 programas objeto de evaluación, de una “ficha de análisis” individual, con tres bloques diferenciados:

- **Bloque descriptivo:** que contiene los principales elementos que configuran el programa (entidad ejecutora, presupuesto, objetivos, componentes), además de incluir otros aspectos de contexto político e institucional que se consideran relevantes para su comprensión o que han intervenido en su desarrollo.
- **Bloque de análisis macro:** en el que a partir de la información recopilada en torno al programa (documentación, visitas al terreno y entrevistas, fundamentalmente) se responden las preguntas de evaluación aplicables al conjunto de los programas (recogidas en la primera matriz de análisis macro).



Tabla I. Síntesis de técnicas utilizadas para la recogida de información

Técnica	Objeto de análisis / Destinatarios	Observaciones
Revisión documental	<ul style="list-style-type: none"> - Documentación Marco - Documentación de Programas - Otra documentación política, institucional y estratégica 	<p>La revisión de la documentación disponible ha sido exhaustiva aunque la disponibilidad por programas y su calidad han sido muy desiguales.</p>
Visitas de campo y entrevistas a responsables de los programas y agentes implicados en su ejecución	<ul style="list-style-type: none"> - Responsables Fondo España-SICA - Responsables de la SG-SICA - Responsables de Direcciones y Secretarías Técnicas del SICA y otras instituciones ejecutoras programas - Responsables de las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID - Otros actores implicados (empresas y entidades del tercer sector, expertos/as en el proceso de interacción. etc.) 	<p>Las visitas de campo fueron realizadas por dos miembros del equipo de evaluación con una duración de dos semanas.</p> <p>Los países visitados fueron El Salvador, Guatemala y Costa Rica. (Los representantes de las instituciones con sede en el resto de países fueron contactados y entrevistados telefónicamente.)</p> <p>A la finalización de las visitas se realizó una sesión de devolución de resultados preliminares con los responsables del Fondo y de algunas de las entidades ejecutoras.</p>
Entrevistas a representantes de entidades responsables del FONDO	<ul style="list-style-type: none"> - Responsables AECID Sede Dpto. de Cooperación con Centroamérica México y el Caribe Dpto. de Cooperación Sectorial Dpto. de Cooperación Multilateral 	<p>Tambiéne realizaron entrevistas en España.</p> <p>La mayor parte de las entrevistas se realizó de forma presencial, aunque en algún caso por motivos de disponibilidad de agenda o por no ubicarse en los países visitados, se recurrió a la vía telefónica.</p>
Encuesta	<ul style="list-style-type: none"> - Dirigida a responsables y representantes de instituciones nacionales vinculadas a los Programas 	<p>El cuestionario contó con un bloque común, que permitía obtener resultados agregados sobre aspectos transversales de los programas (diseño, procesos y resultados) y con un bloque específico para cada programa, que incluía preguntas muy concretas dirigidas a alimentar los análisis micro previstos en los TdR.</p> <p>El cuestionario se envió a las instituciones nacionales vinculadas a la ejecución de los Programas en los casos en los que existían agentes nacionales implicados de una u otra forma (10 de los 13 evaluados).</p> <p>Las Direcciones y Secretarías Técnicas, coordinadas por los responsables del Fondo, fueron clave en la identificación de los contactos a los que dirigir cada uno de los cuestionarios.</p>

Fuente. Elaboración propia.

- **Bloque de análisis micro:** donde se responde a las preguntas específicas de cada programa planteadas en la matriz micro. Las fuentes de información para responder a este bloque han sido, además de la revisión documental, las visitas al terreno y las entrevistas. A pesar de que el cuestionario en línea incluía un bloque específico adaptado a cada programa para alimentar estas preguntas de la matriz, su utilización no fue posible dado el bajo número de respuestas obtenido.

Las fichas de análisis por programa, que se entienden un producto en sí mismo y han sido incluidas en el apartado de anexos, han tenido una doble finalidad:

- Alimentar el análisis global de los programas: analizando de forma conjunta y transversal los aspectos vinculados a sus dimensiones: diseño y formulación; procesos de implementación y gestión, y; resultados e integrando los resultados de ese mismo análisis. Así, en su mayoría, el capítulo 3 de este informe se ha elaborado a partir del análisis agregado de los bloques macro de las 13 fichas, que se estructuraban según las preguntas de evaluación y los indicadores incluidos en la matriz macro.
- Alimentar, de forma directa en la mayor parte de los casos, el análisis micro. De hecho, el capítulo 4 “Resultados por programas” se ha construido fundamentalmente a partir del bloque micro de las fichas de análisis.

Se ha preferido limitar la elaboración de conclusiones y recomendaciones globales, sin embargo, a los aspectos macro, donde el análisis se ha visto reforzado, precisamente, por partir de un conjunto amplio y variado de datos (los 13 programas). Eso no significa que no se haya reservado un espacio para conclusiones y recomendaciones en el nivel micro (este espacio se incluye al final de las Fichas de Análisis individual), pero se ha decidido no incluirlas en el cuerpo central del informe, en la medida en que su base de evidencia no es tan amplia como en el caso del análisis global.

2.1 Alcances y limitaciones

La principal limitación de la evaluación está relacionada con su propia naturaleza y con la extensión de su alcance. Aunque previsible desde el principio, es necesario destacar que la amplitud y diversidad del objeto de evaluación, 13 programas distintos (con diferentes objetivos, agentes implicados, etc.) unido a lo ajustado de los plazos, impedía de partida la habitual profundización de las evaluaciones centradas en un único programa.

Esta circunstancia exigió la aplicación de una estrategia de recogida y análisis que centrase el foco en los elementos considerados clave en cada uno de los programas; entendiendo que, dada su diversidad, los temas más relevantes en un programa no tendrían por qué serlo en los demás. Esta decisión respondía, además, al hecho de que no todos los programas contaban con el mismo volumen de información documental. A pesar de la colaboración de los responsables del Fondo a lo largo de la evaluación, la disponibilidad de información y documentación relativa a los programas fue un tanto desigual y lo fue especialmente en el tiempo.

Es decir, si bien al final del período se contaba con la información básica de la mayor parte de los programas⁶, el momento de acceso no fue el mismo en todos los casos. Por ejemplo, en algunos casos esta documentación o una parte de ella (los informes de resultados, por ejemplo) se obtuvo una vez realizadas las entrevistas en el terreno, dificultando una mayor profundización en algunos temas de análisis o la construcción de una contextualización más completa.

⁶ En las primeras fases se definió cuál sería el mínimo de información documental necesaria para poder alimentar razonablemente el análisis de cada uno de ellos.



Por otra parte, el gran número de programas a evaluar obligaba a realizar un número reducido de entrevistas por cada uno de ellos, lo que también dificultó, en unos casos más que en otros, ampliar el contraste entre informantes.

Algo similar ocurrió con el proceso de encuesta dirigido a instituciones nacionales implicadas en la ejecución de los programas. El número de destinatarios por programa era muy reducido, viéndose aún más limitado al no obtener respuesta de todos ellos. El escaso número de respuestas obtenidas por programa ha impedido utilizar los resultados a nivel micro de manera agregada, por lo que se ha preferido tratar las respuestas obtenidas como si fuesen el resultado de una entrevista estandarizada. Sí ha sido posible obtener resultados agregados a nivel macro, es decir, procedentes de las respuestas a las preguntas comunes del cuestionario (diseño, gestión e implementación y resultados) del conjunto de los programas.

La segunda limitación tiene que ver con la valoración de la consecución de resultados de los programas, ya que se parte de la dificultad inicial que supone la debilidad en el diseño de la mayoría de los programas. En este sentido habría que reseñar:

- La mayoría de los programas parte de un diseño y formulación muy general, que tampoco llega a concretarse en los Planes Operativos Anuales, con una escasa definición de los resultados esperados y de las actividades a desarrollar. Como se verá en los apartados correspondientes del informe, podrían considerarse como excepciones los programas ejecutados por SIECA en relación con las MIPYME, por la STM-COMMCA y por la CECC.
- Con una incidencia aún más determinante, el diseño y la formulación de una gran parte de los programas no cuenta con una definición de indicadores, o los que se proponen no permiten medir el grado de consecución de los resultados por no ser lo suficientemente concretos o porque no se refieren realmente a los efectos. Además, en la gran mayoría no se establece una línea de base ni un espacio temporal que marque los momentos de la medición. Los programas que presentan una mejor calidad en este aspecto son los mismos que se citaron en el párrafo anterior.

Estas limitaciones en el diseño se han arrastrado en los informes de desarrollo del programa y en los informes finales, en tanto que sin el establecimiento de criterios para una medición, es complejo concretar de manera objetiva la eficacia de los programas, por lo que se ha tenido que realizar un doble análisis. Por una parte se ha partido de las valoraciones cualitativas obtenidas en las entrevistas realizadas y de la información contenida en los informes y por otra se ha revisado y contrastado esta información con el detalle de ejecución de las actividades, contenido en los mismos informes.

3. RESULTADOS GLOBALES DEL ANÁLISIS

3.1. Resultados en relación con el diseño y la formulación

Pertinencia

Adecuación del diseño de los Programas

Se puede afirmar que el diseño de los programas ha sido adecuado tanto en relación con la agenda estratégica de SICA como con la general de la Cooperación Española y que esa adecuación se ha mantenido durante el período objeto de evaluación. La coincidencia de estas miradas estratégicas permite inferir que los programas se ajustan igualmente a las necesidades identificadas en la región.

Según lo establecido en la matriz de evaluación, esta adecuación se definió según el ajuste existente entre las prioridades establecidas en los documentos estratégicos de SICA⁷, de la Cooperación Española (Planes Directores) y del Fondo mismo⁸.

El primer análisis comparado entre los programas, sus objetivos y sus contenidos principales con los documentos estratégicos SICA muestra un ajuste sólo parcial. Es difícil establecer una correspondencia completa entre los Programas del FES y los contenidos en los documentos estratégicos a los que se refería la documentación manejada y a los que se ha tenido acceso⁹, de manera que un total de 6 programas y 2 componentes no cuentan con una correspondencia clara con lo establecido por los documentos estratégicos del SICA.

Estas disparidades, sin embargo, se resuelven en buena medida cuando la comparación se establece entre los programas aprobados y el documento que da marco a la cooperación AECID-SICA en el periodo. Efectivamente, la correspondencia entre el contenido de los programas y los temas, componentes o sub-áreas que se mencionan en cada uno de los ejes o áreas prioritarias de actuación en los que se estructura la cooperación del período es mucho mayor, de manera que sólo encontramos dos programas y un componente en los que el ajuste no es tan claro. Son los siguientes:

- El P05. “Propuesta de reconversión del eje de fortalecimiento institucional, ejecutado por la SISCA”.
- El P09. “DB2. Modernización con visión regional de las instituciones nacionales encargadas de la seguridad de Centroamérica”.
- El Programa de Apoyo a la Conferencia Internacional de Seguridad, incluido también en el Eje de Seguridad Democrática y desarrollado durante el período evaluado.

⁷ En concreto con el Plan de Acción acordado en la Cumbre Extraordinaria de Jefes de estado y de Gobierno de Países del SICA para el Relanzamiento del Proceso de la Integración Centroamericana. San Salvador, 20 de julio de 2010 y el Plan de Acción acordado en la XXXVII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA. San Salvador, 22 de julio de 2011.

⁸ Acta de la III Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación entre la AECID y la Secretaría General del SICA. Madrid, 12 de noviembre de 2009.

⁹ No obstante, existe una disparidad temporal entre el momento en el que se aprueban los lineamientos del Fondo para el periodo (12 de noviembre de 2009) con la que se incluye en los documentos de referencia, que son posteriores. Sin embargo, estos son los que nos han sido proporcionados para la realización de este análisis. De todos modos, dada la similitud de los temas abordados entre los dos documentos analizados, se considera que la diferencia con documentos un poco anteriores será sólo marginal.



Hay que consignar, de todos modos, que esta falta de correspondencia queda matizada si la comparación no se realiza tanto punto a punto sino con una perspectiva más amplia. En este caso, los dos programas mencionados sí responden al “espíritu general” mostrado por el acta de la Comisión Mixta, ya que ambos se dirigen a conseguir, de un modo u otro, el fortalecimiento de las capacidades y las instituciones centroamericanas en el ámbito temático que le corresponde a cada una de ellas.

En cuanto al componente mencionado en último lugar, es cierto que no existe una correspondencia precisa con los acuerdos AECID-SICA, pero también lo es que se produce una correspondencia bastante directa con un aspecto de la estrategia SICA para el periodo que no queda recogida como tal en el acuerdo mencionado, con lo que la pertinencia general se mantiene.

En cuanto al ajuste entre los programas financiados y los documentos estratégicos de la Cooperación Española –y en concreto, sus Planes Directores-, el análisis se ha centrado fundamentalmente en el primero de ellos, ya que era el que se encontraba vigente en el momento de inicio del periodo y el que convive con los programas del FES durante mayor tiempo.

La correspondencia entre los programas aprobados en el FES para el periodo 2010-2013 y los contenidos del III Plan Director de la Cooperación Española es muy alta, desde diferentes puntos de vista. En este período se dio una relevancia especial a la acción multilateral y, en concreto, se proponía un refuerzo de la cooperación con los organismos regionales y subregionales, entre los que SICA se mencionaba explícitamente. Lo mismo ocurría con la voluntad de seguir apoyando los mecanismos de integración regional y entre ellos muy especialmente al Sistema de Integración Centroamericano.

Desde un punto de vista sectorial, los temas priorizados en el período por el FES se enmarcan y/o se encuentran relacionados con algunas de las prioridades sectoriales establecidas en el Plan Director y, entre ellas, con la Gobernabilidad Democrática (relacionada con el fortalecimiento institucional y la seguridad), pero también con el Desarrollo Rural y la Lucha contra el Hambre y el Crecimiento Económico para la Reducción de la Pobreza (relacionado con el eje de profundización en la integración económica centroamericana) y la Educación.

El programa de fortalecimiento institucional relacionado con la transversalización del enfoque de género en las políticas del SICA, por su parte, que no muestra una correspondencia visible con los documentos estratégicos de SICA, tiene su “justificación” en la estrategia de la Cooperación, que se encontraba haciendo un importante énfasis en este terreno.

Por su parte, el reflejo de los programas del FES en el IV Plan Director es incluso más reconocible. En su apartado III.4 “Articularemos mejor los Programas Regionales”, se menciona específicamente a SICA y a su contribución al “fortalecimiento de la integración y de su marco jurídico e institucional”, a la “generación de un entorno más eficiente para generar oportunidades económicas” o “en materia de seguridad” o de “promoción de los acuerdos de igualdad de género”. Finalmente se sostiene que se apostará por “sistematizar las posibilidades que los programas regionales ofrecen para revisarlos o potenciarlos”.

Grado de aplicación del enfoque de género durante la formulación de los programas

La presentación del enfoque de género se ha analizado desde dos diferentes puntos de vista: en relación con el diseño y formulación de los programas y en lo relativo a su implementación, que en puridad corresponde al apartado siguiente donde se aborda esta dimensión. Sin embargo, con el fin de simplificar el informe, la información relativa a estos aspectos se presenta también a continuación.

La tabla adjunta muestra una síntesis del modo en el que se ha contemplado el enfoque de género en los dos momentos. Como imagen general hay que reconocer que no resulta muy satisfactoria¹⁰: algo menos de un tercio de los programas han tenido en cuenta el enfoque de género, aunque sea someramente y sólo tiene presencia en un 15% de los casos en los indicadores y/o componentes y en el seguimiento.

El panorama de la incorporación durante la implementación del programa permite ser un poco más optimista (tiene presencia en algo más del 60% de los casos), pero sólo relativamente, ya que en 4 de los casos mostrados (los que están marcados con una “X”) esta presencia se debe al trabajo conjunto de la institución de que se trate con el COMMCA en la ejecución de su propio programa (P03. “Propuesta de transversalización del enfoque de género en la Agenda C.A. de Desarrollo”).

Tabla 2. Presencia del enfoque de género en los programas del FES 2010-2013

Programa	Planteamiento general	Resultados/ /componentes	Implementación	Seguimiento
P01				
P02				
P03				
P04			X	
P05				
P06				
P07				
P08+P09			X	
P10			X	
P11				
P12			X	
P13				

Fuente. Elaboración propia a partir de las fichas por programa.

NOTA. Los colores responden a una escala con tres valores, diferentes. Una mayor intensidad del color se corresponde con una mayor calidad en esa dimensión.

Si bien este hecho no le quita valor al conjunto, conviene saber de dónde procede el impulso, ya que, en ausencia de este programa, la presencia del enfoque de género caería a la mitad (en torno al 30% de los programas).

¹⁰ Para la asignación del nivel de presencia del enfoque de género se ha preferido valorar positivamente cualquier esfuerzo en este sentido, por lo que se ha otorgado una valoración intermedia a programas como el P04, donde el enfoque de género se menciona en el objetivo estratégico del componente de fortalecimiento institucional (además de que esta incorporado como principio articulador del eje del PCGIR que refuerza). En el caso del P13, por ejemplo, el documento de formulación incorpora un epígrafe al respecto, si bien lo que se mantiene es que las mejoras que pudiera introducir el programa incidirían de manera indirecta en las mujeres y niñas, en tanto que se trata de un sector, el educativo-docente, altamente feminizado, y el fracaso escolar, o la falta de acceso a la educación tiene un mayor impacto en las niñas.



Es decir, el enfoque de género mantiene una presencia escasa en los programas, tanto en su formulación como en sus sistemas de seguimiento. No obstante, el panorama durante la ejecución mejora bastante, en buena medida gracias a los esfuerzos del COMMCA en la ejecución de su propio programa.

Sin embargo, **conviene reflexionar sobre si este enfoque sectorial**, que atribuye la responsabilidad de la incorporación del género en la Agenda de Desarrollo **es el más adecuado en términos de apropiación**. Se ha recogido algún testimonio en el sentido de que para trabajar en género “ya está el COMMCA”, lo que hace que se sienta que no forma parte de las responsabilidades propias. Convendría por tanto reflexionar sobre cuál es la estrategia más adecuada para la incorporación del enfoque de género a los programas del SICA.

Grado de adaptación de los programas según el contexto

Los programas que conforman el Fondo España-SICA durante el período 2010-2013 han mostrado una alta capacidad de adaptación a la evolución del contexto, facilitada por la flexibilidad del propio Fondo y de sus reglas de funcionamiento.

La Tabla 3 muestra una síntesis del modo en el que los programas objeto de esta evaluación han reaccionado y se han adaptado a los cambios en el contexto, cambios que normalmente cuentan con una naturaleza fundamentalmente técnico-política, pero también institucional. En general, se ha encontrado una práctica unanimidad en relación con la flexibilidad del Fondo España-SICA y su capacidad de adaptarse a los cambios de situación, lo que lo hacen especialmente adecuado para contextos complejos y con un alto componente político como ocurre en el caso actual, adaptándose así a las vicisitudes por las que pasan los programas.

Tabla 3. Capacidad de adaptación de los programas a los cambios de contexto

P01	El programa ha tenido que ir adaptándose a los ritmos de estos departamentos y a las prioridades de SG-SICA, enmarcado en un contexto político complejo, por lo que ha sufrido algunas modificaciones y cambios en sus prioridades.
P02	La formulación del programa mostraba un abordaje global y con la suficiente flexibilidad para dar cabida a las adaptaciones al contexto durante la ejecución: incorporación de nuevos países al proceso de Negociación y adaptaciones técnico-metodológicas. Además fue necesario abordar una serie de ajustes en el proceso, como resultado de la elaboración de un FODA, en el que participaron los principales actores del sector. Los ajustes no afectaban los resultados del programa pero mejoraban sustancialmente su eficacia.
P03	La “Estrategia de Promoción de la Transversalización de la Perspectiva de Género en la institucionalidad del SICA”, que se desarrolló en las primeras fases del programa tuvo que ser adaptada para cada institución y contexto puesto que las condiciones de partida eran muy diferentes. En unos casos se trabajó en la institucionalización del género en los documentos estratégico, en otros fue necesario el contar con “puntos focales” de carácter técnico y permanente en las Secretarías, etc.
P04	En la ejecución del programa se produjeron algunos desajustes que afectaban al contexto institucional político y técnico en el que se ejecutaba, además de la incidencia de la propia temática de trabajo de este programa. Sin embargo la ejecución del programa pudo adaptarse a la nueva situación.

P05	Este programa cuenta con un periodo de ejecución muy breve, durante el que no se produjeron cambios significativos en el contexto de ejecución, si bien hubo que adaptarse a los ritmos, necesidades y expectativas de los diferentes agentes involucrados en su ejecución, especialmente en relación con fortalecimiento de la institucionalidad regional vinculada al mercado de trabajo y de protección social.
P06	El programa pudo responder a los cambios producidos en el contexto político institucional y a sus efectos: ralentización de actividades y sobredemanda de participación en algunas de las actividades formativas. El ritmo de ejecución se adaptó y se contó con capacidad para cubrir las nuevas demandas, desde un punto de vista técnico y financiero.
P07	Ha sido posible adecuar los plazos a las posibilidades reales de ejecución del CC-SICA, que mostraba cierta debilidad operativa y administrativa para la ejecución de las actuaciones diseñadas en los plazos previstos.
P08 + P09	Los programas sufrieron importantes reorientaciones durante su desarrollo, llegando al cambio de programas, si bien en un marco de continuidad puesto que las nuevas propuestas incorporaban las líneas de intervención iniciales. El FES ha estado atento a los cambios políticos-institucionales en el marco en que se desarrollaban y supo reorientar las acciones generales previstas en este eje. Además, ha sido posible adaptar los ritmos de ejecución a la complejidad de la temática abordada.
P10	El programa hubo de adaptarse a los problemas surgidos fundamentalmente en el 2º componente, de apoyo a la ejecución de la ECADERT. Los principales problemas se referían a la falta de madurez de las estructuras institucionales conformadas para su ejecución y la falta de capacidades en el entorno local, lo que dificultó la realización de proyectos locales en el marco del Fondo Regional creado con este fin e incluso la realización de convocatorias adecuadas. El P10 ha mostrado su capacidad de adaptación, evidenciada en una evolución positiva de las sucesivas convocatorias del Fondo Regional, cuyos avances han proseguido en la convocatoria lanzadas con posterioridad a 2013.
P11	Dado el complejo contexto político-institucional en el que se desarrollan los programas y que el proceso de integración se encuentra aún en construcción, los cambios políticos significan con frecuencia nuevas orientaciones para los programas, lo que ocurrió en este caso. Pero SITCA tuvo la capacidad de adaptar el programa a las nuevas orientaciones de orden político y técnico, actuando de acuerdo con el equipo gestor del FES.
P12	El diseño inicial de las actividades, sobre todo de las orientadas especialmente a ejecutarse con las MYPES hubo de adaptarse a las condiciones reales de estos actores en el momento de la ejecución. El trabajo coordinado con FECAMCO y FEDECATUR fue un elemento de valor que sirvió para esta adaptación de las actividades.
P13	Aunque el programa fuera diseñado de una manera más o menos participativa y con el consenso de los países, los cambios políticos y de prioridades fueron generando un nuevo contexto que suponía limitaciones a la participación, el compromiso y la apropiación del programa por parte de algunos de ellos. El P13 contó con la capacidad de adaptarse a los ritmos de los países y estableció estrategias diferenciadas en cuanto a la incidencia para su participación en el programa, la negociación de las acciones y la articulación regional.

Fuente. Elaboración propia a partir de las fichas de programa.

Los resultados de la encuesta realizada permiten confirmar estas valoraciones. El 91% de las personas que respondieron valoraron que el programa se adaptó a los cambios en el



sector en el que intervenía y el porcentaje de acuerdo con el ajuste del programa con la evolución del contexto económico y político de los países e instituciones es aún más alto (un 94% afirman estar de acuerdo o muy de acuerdo con esta afirmación).

Esta capacidad general de adaptación se concreta, además, en la posibilidad de utilizar las Programaciones Operativas Anuales como herramientas sobre las que basar el ajuste de las intervenciones a lo largo de su desarrollo. Finalmente, se muestra también que en los casos en los que la formulación ha sido más trabajada –lo que suele coincidir con los programas que han recibido apoyo específico para ello- la adaptación a las circunstancias cambiantes se facilita, ya que se parte de un conocimiento más sólido de la problemática y del contexto. Sorprende, sin embargo que en la Guía de Formulación de Propuestas que fue elaborada para el período no se incluya un análisis de riesgos que incite a la institución participante a plantearse qué riesgos se pueden materializar durante la ejecución y que incidencia pueden tener para sus programas.

Adecuación de los socios escogidos para los programas

Aunque se había planteado de manera un poco diferente en la matriz de evaluación, hay que entender que en la mayoría de los casos la adecuación de los socios escogidos para los programas se relaciona con su capacidad real para asumir su rol y para ejecutar con un adecuado nivel de calidad los programas/componentes/acciones en los que participan y/o de los que son responsables. Dados los condicionantes en los que se desenvuelve el Fondo, cabe la posibilidad de que la institución elegida sea la única con esas competencias en ese sector específico dentro de la institucionalidad regional centroamericana. Así, la única capacidad de elección entre unos socios y otros sería la posibilidad de escoger unos programas por delante de los otros, puesto que el FES no financia todas las líneas estratégicas de SICA en el período.

Puesto que no se preveía el análisis de las instituciones que no habían sido partícipes de ninguno de los programas del Fondo, se ha optado por ampliar la definición del término ‘socios’, de manera que pueda ser aplicado a cualquier entidad que intervenga en la ejecución de los programas financiados, intervención que puede ser entendida de formas diferentes. Desde esta perspectiva, se ha entendido que el término ‘socios’ incluye:

- Las entidades que ejecutan un programa, ya sea conjuntamente, ya sea en componentes distintos. En este caso se encuentran todos los programas del Eje de Integración Económica (P10 a P12), en dos de los cuales, además, han participado empresas privadas, lo que constituye una experiencia novedosa para SICA. Esto sucede en los Programas 11 y 12.
- Las entidades que cuentan con especialistas sectoriales de diferentes perfiles y procedentes de distintas instancias institucionales. Ello sucede especialmente en el P02 en el que, además, se ha considerado un acierto contar con especialistas técnicos para la ejecución de sus actividades.
- En el caso del P04, el COMMCA ha trabajado, en realidad, con los destinatarios de su programa, con sus ‘beneficiarios’: las instituciones del SICA donde se iba a transversalizar el enfoque de género. Se contó con un representante de un programa de cada eje y, además, se desarrollaron actuaciones de menor alcance con un mayor número de entidades. Este aspecto será abordado con un mayor grado de detalle en apartados sucesivos, pero como puede verse, en este caso las competencias de los socios no contaban con el mismo nivel, lo que se deriva de la propia naturaleza de la intervención.
- Finalmente, en el caso del P06 el programa cuenta con proveedores de servicios que actúan como socios, puesto que la relación entre ambas partes ha sido muy estrecha y basada en relaciones de confianza.

Una vez ampliado el término, puede afirmarse que los programas financiados en el FES en este período no han experimentado problemas graves en relación con la capacidad de los socios que participan en ellos, lo que indica que fueron adecuados para lo que se pretendía. Eso no significa que en algún caso las entidades participantes no presentasen debilidades que dificultasen la ejecución, pero eso no impidió la ejecución final de las actividades.

La Tabla 4 muestra en cuáles de los programas ha existido una presencia relevante de socios y qué valoraciones han recibido cada uno de ellos por los informantes consultados. La valoración se ha estructurado en tres dimensiones consideradas clave: su relevancia para los resultados que se desea obtener del programa, sus competencias y capacidades para el desarrollo de las actividades y su legitimidad para actuar en ese ámbito. Como puede verse, allá donde ha habido presencia de socios la experiencia se ha considerado positiva y se piensa que eran los socios adecuados.

Tabla 4. Valoración de la adecuación de los socios escogidos para los programas

Programa	Relevancia	Capacidades	Legitimidad
P01	---	---	---
P02			
P03			
P04			
P05	---	---	---
P06			
P07	---	---	---
P08+P09	s.d.	s.d.	s.d.
P10			
P11			
P12			
P13			

Fuente. Elaboración propia a partir de las fichas por programa.

NOTA. En este caso el color blanco significa la inexistencia de socios en el programa. De nuevo, la escala de color contaba con tres valores diferentes, donde una mayor intensidad del color se corresponde con una mayor calidad en esa dimensión. Sin embargo, no ha existido ningún caso donde se haya obtenido la valoración más baja.

La encuesta contaba con una visión más restrictiva del término 'socios', pero las respuestas obtenidas van en la misma dirección: un 94% de ellas afirman estar de acuerdo o muy de acuerdo con que las instituciones que participaron en los programas contaban con capacidad competencial y normativa para desarrollar sus actuaciones y un 91% estuvieron de acuerdo o muy de acuerdo con que las funciones y responsabilidades de su institución se encontraban claramente definidas como socios. No sólo eso, un 94% está de acuerdo o muy de acuerdo en que desde las instituciones en las que participan se perciben con claridad las ventajas de participar en el programa.



Coherencia interna

Adecuación del diseño del Fondo para el logro de los objetivos y resultados esperados

a.1) Nivel micro. Adecuación de la cadena de resultados

La calidad del diseño de los programas, especialmente en términos de gestión por resultados es claramente mejorable. Los aspectos que requerirían mejorar más son, sobre todo los relacionados con operacionalizar lo que se desea conseguir mediante unos indicadores de calidad e incluir un análisis previo de riesgos, que permita pensar en medidas de mitigación de los cambios, de manera que su incidencia sobre los resultados sea limitada. La definición de los resultados a obtener también muestra margen de mejora.

El primer aspecto que se analiza en relación con la calidad del diseño se refiere a los programas, tal y como se plasman en los documentos de su formulación (básicamente planes plurianuales y POAs y, en algún caso, informes de seguimiento). La información detallada de cada programa se muestra en su correspondiente ficha, mientras que aquí lo que se pretende es ofrecer una visión general del nivel de calidad alcanzado, mediante la valoración de 5 elementos: el diagnóstico de partida, la definición de los resultados a obtener, la linealidad y suficiencia de la cadena de resultados, la calidad de sus indicadores, especialmente de los de resultados e impacto y el análisis de riesgos. A partir de estos elementos, se ha introducido una valoración más, que es la de su evaluabilidad¹¹. Todo ello se ha incluido en la Tabla 5.

Tabla 5. Valoración de la calidad del diseño de los programas

Programa	Calidad del Diagnóstico	Definición de resultados	Calidad cadena de resultados	Indicadores de resultados	Análisis de riesgos	Evaluabilidad
P01	1	2	3	0	0	1
P02	2	3	3	1	0	1
P03	2	3	3	2	0	2
P04	3	2	3	0	0	1
P05	1	1	0	0	0	0
P06	2	1	2	0	0	1
P07	--	2	1	3	0	1
P08+P09	3	3	0	0	0	1
P10	2	2	3	1	0	1
P11	2	1	3	1	0	1
P12	3	3	3	3	0	3
P13	2	2	3	3	1	2

Fuente. Elaboración propia a partir de las fichas por programa.

NOTA. Los números responden a una escala con cuatro valores con los siguientes intervalos: 0 (No existe), 1 (Existe, pero presenta problemas), 2 (Aceptable, pero puede mejorarse), 3 (Bueno o muy bueno). Se ha introducido también un código de color para facilitar una lectura rápida. Una mayor intensidad del color se corresponde con una mayor calidad en esa dimensión.

¹¹ Tal y como está planteada, se refiere, sobre todo, a la dimensión de resultados e impacto.

Para la formulación de los programas se ha partido de la guía elaborada a tal efecto por la SG-SICA al comienzo del período de ejecución (febrero de 2010). Esta iniciativa se ha considerado muy útil, puesto que permite que los programas cuenten con una mínima base común. Sin embargo, ni todos los programas la han utilizado, ni la guía cubre todos los aspectos, siendo la ausencia más destacada la del análisis de riesgos (que se considera especialmente necesario en un contexto que experimenta importantes cambios político institucionales, como ya se decía anteriormente)¹².

Una primera mirada a la tabla permite darse cuenta de las limitaciones existentes en términos de diseño y formulación de las intervenciones. Con carácter general, puede pensarse que esas limitaciones tienen que ver con la falta de competencias suficientes por parte de las personas o departamentos encargados de la realización de esta formulación. Sin embargo, parece que inciden también otros factores, dado que no todos los programas que han contado con apoyo externo durante la formulación muestran una mayor calidad¹³.

Si se analiza cuál de los aspectos valorados muestra mejores resultados, hay que destacar la calidad de la cadena de resultados que en 8 casos se ha considerado buena (muestra con claridad los vínculos entre los elementos y los establece de manera lógica y suficiente, de manera que el conjunto resulta razonable y es acorde con el diagnóstico establecido y con los objetivos que se desea lograr). Llama la atención, sin embargo, que 3 de los programas no disponen de cadena de resultados (P05, P08 y P09) lo que debería ser visto como un requisito para la aprobación.

La calidad del diagnóstico y de los resultados deseados obtienen una valoración similar (si se hace la media de todas las valoraciones asignadas se alcanza un 2,1, un poco por debajo de la cadena de resultados que alcanzaba el 2,3). El diagnóstico de la situación y del problema que se desea atender es claro y completo en la mayoría de las intervenciones, a pesar de su brevedad (está presente en todos los casos y, salvo en los casos del P01 y del P05, sus valoraciones se encuentran en el tramo superior de la escala). Algo similar ocurre en el caso de la definición de los resultados que se pretenden, si bien en este caso hay 3 programas que sólo llegan a la valoración mínima (P05, P06 y P11).

Las valoraciones descienden bastante a la hora de hablar de la definición de indicadores¹⁴, especialmente en el caso de los de resultados de efectos/impactos donde sólo 3 programas alcanzan una puntuación máxima (P07, P12 y P13).

Con todo esto, el equipo de evaluación ha realizado una estimación de cuál sería la evaluabilidad de estos programas en términos de efectos/impactos, con la resultante de que es bastante baja. Solamente el P12 alcanza una valoración satisfactoria desde este punto de vista y en el caso de otros dos, la evaluación contaría con limitaciones, pero podría realizarse (P03 y P13). Entre los problemas que se detectan más habitualmente se encuentra la ausencia de una línea de base, la debilidad de los indicadores o la falta de cuantificación de los resultados e, incluso en ocasiones, de las propias actividades.

¹² De hecho, el único programa que incluye un análisis de riesgos es el P013, que no utilizó la Guía citada para su formulación.

¹³ Eso ocurre en los P12 y P13, pero no en los programas del Eje de Seguridad, que a pesar de haber contado con esta ayuda muestran una calidad bastante limitada. En el caso contrario está el caso del P02, que se encuentra entre los mejor valorados, pero cuya formulación corrió a cargo de su propio personal (sí contó con una asistencia técnica, pero en fases posteriores).

¹⁴ Se obvian los resultados referidos al análisis de riesgos, puesto que es inexistente prácticamente en la mitad de los casos.



Esta valoración coincide con los programas cuyo diseño se ha considerado mejor, según la media de las puntuaciones obtenidas en cada dimensión: En orden descendente:

- P12 “Programa de Apoyo al Acceso de la MYPIME al Mercado Regional: 2,4
- P13 “FES AECID. CECC SICA”: 2,2
- P03 “Propuesta de transversalización del enfoque de género en la agenda centroamericana de desarrollo”: 2

Estas valoraciones muestran que la calidad de la formulación, incluso en estos casos seleccionados como los mejores, podría incrementarse significativamente.

Para terminar, se muestran las valoraciones medias de los programas que concentran un mayor volumen de financiación aprobada, en todo caso por encima de los 2 millones de dólares americanos:

- P10. “Plan de apoyo a las estrategias regionales en agricultura, desarrollo rural [...]”: 1,6
- P08. “DBI. Profesionalización y tecnificación de las policías [...]” y P09. “Modernización con visión regional de las instituciones nacionales [...]”: 1,2
- P06. “Proyecto FES de apoyo al programa de SICA de capacitación [...]”. 1
- P01. “Fortalecimiento de la SG-SICA”. 1,2

Como puede verse, todos ellos se encuentran en el “tramo bajo” de las valoraciones ya que, con la excepción del P10 que se sitúa en el tramo intermedio, la valoración de sus indicadores es la más baja. Además, como ya se decía, los programas del eje de Seguridad Democrática no incluyen cadena de resultados en su formulación.

a.2) Nivel Macro. Ajuste y suficiencia de la estructura y distribución de actuaciones

Los Programas del Fondo han previsto actuaciones en la mayor parte de los ámbitos necesarios para fortalecer los ejes que habían sido definidos, tal y como habían sido contemplados por el documento que le dota de marco en el período, pero no tanto en relación con las prioridades estratégicas definidas por SICA en sus documentos propios.

Se consideraron, en primer lugar, los lineamientos incluidos en la documentación estratégica de SICA para el período, tal y como se hizo en el apartado correspondiente a la primera pregunta de pertinencia y recordamos que no todos ellos quedan cubiertos por medio de los programas aprobados en el marco del Fondo España- SICA.

Dos de los temas que se identificaban en la agenda estratégica SICA para el período (Cambio Climático y Prevención de Desastres e Integración Social) reciben una cobertura limitada, ya que estos dos ejes de actuación no estaban previstos por el Fondo en el período considerado en esta evaluación. Sin embargo, se podría considerar que los programas P04. “Plan de Acción AECID-CEPREDENAC” y P05. “Propuesta de reconversión del eje de fortalecimiento institucional”, además del P02. “Estrategia de mejoramiento de gestión e información regional en salud de la SE-COMISCA”, podrían corresponderse, al menos hasta cierto punto con estas dos líneas, si bien únicamente desde una perspectiva de Fortalecimiento Institucional, que es el eje en el que se encuadran.

Las intervenciones incluidas en el Eje de Integración Económica y alguno de los componentes del de Seguridad Democrática sí guardan una relación directa con los objetivos que se desea cumplir en estos dos lineamientos de la agenda estratégica SICA, si bien, de nuevo, no cubren de manera completa todos los aspectos que se definieron

en ella. Finalmente, el eje de Fortalecimiento Institucional se desarrolla en paralelo con los lineamientos estratégicos de SICA, sin que se encuentre una correspondencia directa más que a nivel global.

Por otra parte, si se consideran las prioridades expresadas por la AECID y la SG-SICA para el período (Acta de la Comisión Mixta XXXVII) y el modo en el que son cubiertas por los programas evaluados la coincidencia es mucho mayor, como puede apreciarse en la tabla 6.

Como ya se comentaba en apartados anteriores, sólo hay 4 programas/componentes que no guardan una correspondencia directa con estas prioridades estratégicas, mientras que los otros 13 se corresponden totalmente con una de ellas¹⁵. Dos de aquellos en los que la correspondencia es, como mucho, indirecta se incluyen en el eje de Seguridad Democrática (Programa de Apoyo a la Conferencia Internacional de Seguridad y Programa DB2) y los otros al de Fortalecimiento Institucional (P04 y P05).

El análisis inverso muestra que hay 6 prioridades estratégicas que no han sido cubiertas por ninguno de los programas que han sido evaluados (una dirigida al fortalecimiento institucional y 4 incluidas en gobernabilidad democrática). En concreto, son las siguientes:

- Fortalecimiento del Programa Centroamericano de CASAC, promovido por SG-SICA y PNUD.
- Prevención y reinserción de las personas menores de edad en riesgo.
- Fortalecimiento de las capacidades de gestión de la seguridad de los gobiernos locales.
- Promoción de la producción de conocimiento sobre Seguridad Democrática en Centroamérica.
- El fortalecimiento de instituciones sectoriales, especialmente del desarrollo de su organigrama y funciones y de la capacidad de la implementación de las estrategias y políticas regionales.

¹⁵ En este caso se han considerado todas las líneas de acción y programas del Eje de Seguridad Democrática, por lo que la suma total es mayor a los 13 programas a los que se suele hacer referencia.



Acta de la III Reunión de la Comisión Mixta (12 nov.2009)	Programa SICA	Aprobado	Ejecutado	Ejecución (%)	Aprobado (% vert.)	Ejecutado (% vert.)
Fortalecimiento institucional del SICA		7.657,562	7.353,625	96,03	24,7	28,4
1.1. El fortalecimiento de la SG-SICA, específicamente de la capacidad de planificación estratégica del Sistema para la gestión por resultados y del fortalecimiento de la gestión administrativa y financiera.	P01. Fortalecimiento de la SG-SICA, específicamente de la capacidad de planificación estratégica del Sistema para la gestión por resultados y en el fortalecimiento de la gestión administrativa y financiera.	2.011,414	1.917,347	95,32	26,3	26,1
1.5. La negociación y compra conjunta de insumos por los EEMM del SICA.	P02. Estrategia de mejoramiento de gestión e información regional en salud de SE-COMISCA	632,373	627,976	99,30	8,3	8,5
1.3. La transversalización del enfoque de género en la agenda CA de desarrollo.	P03. Propuesta de transversalización del enfoque de género en la agenda CA de desarrollo.	797,911	776,257	97,29	10,4	10,6
	P04. Plan de Acción AECID-CEPRENAC	729,022	730,646	100,22	9,5	9,9
	P05. Propuesta de reconversión del eje de fortalecimiento institucional	201,343	197,129	97,91	2,6	2,7
1.2. El desarrollo de un programa de formación en integración por parte del SICA para los funcionarios y la ciudadanía CA.	P06. Proyecto FES de apoyo al Programa SICA de capacitación en integración regional	3.135,898	2.982,047	95,09	41,0	40,6
1.4. El fortalecimiento del Comité Consultivo de SICA.	P07. Fortalecimiento de los Comités Sectoriales del Comité Consultivo del SICA	149,601	122,223	81,70	2,0	1,7
1.6. El fortalecimiento de instituciones sectoriales, especialmente del desarrollo de su organigrama y funciones y de la capacidad de la implementación de las estrategias y políticas regionales.						
Seguridad Democrática		11.170,815	7.360,015	65,89	36,1	28,4
	Programa de Apoyo a la Conferencia Internacional de Seguridad.	782,215	782,215	100,00	7,0	10,6
2.1. Cooperación jurídica CA	Componente 5. Cooperación Jurídica	139,800	139,800	100,00	1,3	1,9
	Componente 6. Fortalecimiento y modernización de las instituciones policiales	246,700	246,700	100,00	2,2	3,4
2.2. Fortalecimiento y modernización de las instituciones policiales.	DB1. Profesionalización y tecnificación de las policías e instancias vinculadas a la seguridad y la justicia en el nivel nacional y regional.	6.681,600	4.203,600	62,91	59,8	57,1

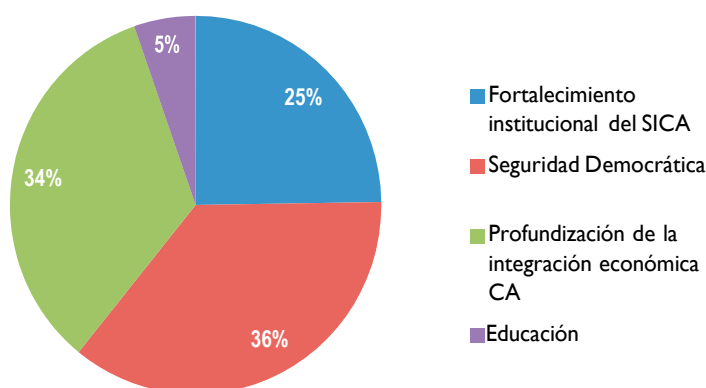
Acta de la III Reunión de la Comisión Mixta (12 nov.2009)	Programa SICA	Aprobado	Ejecutado	Ejecución (%)	Aprobado (% vert.)	Ejecutado (% rt.)
Seguridad Democrática		11.170,800	7.360,000	65,89	36,1	28,421
2.3. Creación, diseño y puesta en marcha de Unidad de Seguridad CA.	Componente 7. Apoyo Unidad de Seguridad SG- SICA	321,600	321,600	100,00	2,9	4,4
2.4. Prevención y reinserción de las personas menores de edad en riesgo social o en conflicto con la Ley.	DB2. Modernización con visión regional de las instituciones nacionales encargadas de la seguridad en CA.	2.998,900	1.666,100	55,56	26,8	22,6
2.5. Fortalecimiento de las capacidades de gestión de la seguridad en los gobiernos locales.						
2.6. Promoción de la producción de conocimiento sobre SD en CA.						
2.7. Fortalecimiento del Programa Centroamericano de CASAC, promovido por SG-SICA y PNUD.						
Profundización de la integración económica CA		10.448,608	9.519,822	91,11	33,8	36,8
3.1. Apoyo a la implementación de la ECADERT.	P10. Plan de Apoyo a las Estrategias Regionales en Agricultura, Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria.	8.159,040	7.367,340	90,30	78,1	77,4
3.2. Promoción de oportunidades de la integración para los sectores productivos y MIPYMES [...]. Se explorarán con especial interés los sectores de [...] turismo.	P11. Apoyo al Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible (PEDTS)	609,468	542,960	89,09	5,8	5,7
3.2. Promoción de oportunidades de la integración para los sectores productivos y MIPYMES [...]. Se explorarán con especial interés los sectores de [...] turismo.	P12. Programa de Apoyo al Acceso de la MIPYME al Mercado Regional	1.680,100	1.609,522	95,8	16,1	16,9
Educación		1.664,636	1.662,888	99,89	5,4	6,4
4.1. Promoción de la continuidad escolar y el incremento de la cobertura escolar [...] mediante la mejora de la calidad educativa.	P13. FESAECID. CECC-SICA	1.664,636	1.662,888	99,89	8,1	10,2
	TOTAL EVALUADO	30.941,621	25.896,350	83,69	89,2	87,8
	TOTAL PERIODO	34.679,716	29.489,974	85,04	---	---

Fuente: Elaboración propia a partir de análisis documental.



En términos de distribución de los recursos económicos, la financiación se encuentra moderadamente equilibrada entre los 3 ejes (exceptuando, eso sí, las actuaciones en educación), con una diferencia máxima de 11 puntos porcentuales entre el que recibe el mayor volumen de financiación (Seguridad Democrática) y el que menos (Fortalecimiento Institucional). Para hacer esta valoración de equilibrio hay que tener en cuenta que todos los programas cuentan con un componente de fortalecimiento institucional, lo que significa que en la práctica, las diferencias son menores de lo que se muestra en el gráfico adjunto.

Gráfico I. Distribución del presupuesto asignado, según eje de actuación



Fuente. Informe Financiero Fondo España-SICA fase II 2010-2013

Finalmente, **se ha realizado un importante esfuerzo en términos de concentración**, especialmente en relación con el primer periodo del Fondo. En términos absolutos, sólo dos de los programas contaban con un presupuesto inferior a los 150.000 US\$, que se ha considerado un mínimo absoluto (el apoyo al componente 5 de la ESCA “Cooperación Jurídica” y el P07 “Fortalecimiento de los Comités Sectoriales del Comité Consultivo de SICA”) y la media de financiación aprobada por programa es de 1,82 millones de dólares americanos)¹⁶, lo que permite afirmar que, en general, **los programas disponían de un presupuesto que les permitía contar con una base razonable para la consecución de los resultados planteados**.

Las diferencias entre los programas, eso sí, son importantes, con un máximo de 8,16 millones de US\$ para el programa P10 y un mínimo de 139.000 US\$ en el apoyo al componente 5 de la ESCA, seguido del P07 con 149.601 US\$.

¹⁶ De hecho, la media excluyendo las iniciativas de menor tamaño se eleva a los 2,04 millones de US\$.

3.2. Resultados en relación con los procesos de implementación y gestión / Eficiencia

Grado en que el desenvolvimiento de las actividades y la utilización de los recursos ha favorecido el cumplimiento de los fines. Efectividad del seguimiento y la evaluación de resultados

La utilidad del seguimiento de los programas, en términos de capacidad de informar de la marcha de las actuaciones y de progreso en la obtención de sus resultados es mejorable y se relaciona de manera directa con la calidad inicial de su formulación. Se pueden hacer progresos, además, en términos de alcanzar una cierta información de la información, que permita un análisis integrado y comparada entre los distintos programas.

Sin entrar en el detalle, más propio de la evaluación del Fondo en su conjunto que de la de sus programas, sí se pueden ofrecer algunas pinceladas sobre el modo en el que se realiza el seguimiento de estos programas. En general, siguiendo las orientaciones de la Guía del Manejo del Fondo, se presentan informes cuatrimestrales de seguimiento, que no son acumulativos, sino que se refieren al período inmediatamente anterior. No hemos tenido acceso a los **informes cuatrimestrales** de todos los programas¹⁷, pero de los analizados puede deducirse que **su calidad se relaciona directamente con la calidad del diseño de los proyectos**, de manera que los informes son más informativos, por ejemplo, cuando se cuenta con mejores indicadores y cuando estos son utilizados con este fin¹⁸.

Seguramente, los mejores informes de seguimiento se han encontrado en el caso del P12, precisamente porque pueden explotar, y así lo hacen, sus indicadores de resultados. Además, incluyen información valiosa y clara en aspectos tales como la coordinación institucional, el desempeño de cada una de las instituciones participantes, el análisis financiero o la valoración técnica general. Tomando el P12 casi como la única excepción, **una de las debilidades más generalizadas es que los informes**, si bien informan sobre la marcha general de los acontecimientos, **no cuentan con una visión de resultados** y, en consecuencia, no informan de los avances en términos de su consecución.

Los informes que se presentan son además difícilmente comparables, ya que cuentan con estructuras un tanto diferentes, de manera que ponen los acentos en los aspectos que quienes los elaboran consideran más convenientes¹⁹. Ello se debe a que no existe un modelo único que sustente el seguimiento cuatrimestral, aunque sí se han proporcionado orientaciones en este sentido. En realidad, esto se considera más adecuado, puesto que no rigidiza tanto el seguimiento y puede adaptarse en mayor medida a las necesidades y características específicas de cada programa pero, en la práctica, produce también algunos resultados no deseados.

Otro conjunto de documentos que, al menos hasta cierto punto, puede concebirse como parte del sistema de seguimiento son los POA que se elaboran por cada programa y en los que habitualmente se incluye un apartado dirigido a hacer un balance del año anterior, como base para la planificación del año siguiente. De nuevo, no se ha accedido a los POA de todos los programas²⁰, aunque sí a la mayoría y lo que se percibe es que la extensión, grado de detalle y capacidad informativa de sus balances de situación varían muy significativamente.

¹⁷ No se ha contado con los correspondientes a los de los Programas 01, 05, 06, 07 y 13.

¹⁸ Especialmente cuando se utiliza los que están sustentados por la cadena de resultados.

¹⁹ Incluso llegan a cambiar de un informe a otro en un mismo programa, como ocurre en el caso de los programas P08 y P09.

²⁰ Faltan los de los P05, P07 y P13 los del P11, en los que no se incluye un balance de actividad, hasta los que resultan muy sintéticos o esquemáticos (como en el P02) o incluso esquemáticos. En sentido contrario, podría destacarse algunos que informan con detalle del progreso de los programas, como ocurre con el P03, el P12 y los correspondientes al año 2013 de las actuaciones del Eje de Seguridad Democrática.



Mecanismos de articulación y coordinación entre las instituciones implicadas en los programas y con otros actores

Los mecanismos de articulación y coordinación establecidos en los programas han facilitado la resolución progresiva de las diferencias que se han producido entre las instituciones implicadas en los programas y con otros actores, en aquellos casos en los que estas diferencias se han producido.

De los 13 programas analizados sólo puede hablarse de verdaderas relaciones de partenariado en 5 de ellos, si bien no son los únicos en los que se produce la participación de otros agentes, ya sean beneficiarios de las actuaciones propias, con quienes se trabaja más o menos de la mano (P03) o proveedores con los que se establecen auténticas relaciones de confianza (como en P06). Por tanto, de cara a responder esta cuestión, se ha decidido incluir en el análisis todos los casos en los que la ejecución corre a cargo de varias instituciones o donde la participación de otras instancias resulta significativa para el conjunto. Ello sucede en los casos que se muestran en la Tabla 7.

Como podrá observarse, las diferencias entre las instituciones participantes, cuando se han producido, se fueron resolviendo progresivamente, en buena medida gracias a los mecanismos de coordinación definidos en cada uno de los programas. Eso sucedió, por ejemplo, en el P13, que contaba con 3 instituciones ejecutoras y que, más allá de algunos tropiezos iniciales, fueron capaces de coordinar la ejecución de manera eficaz y satisfactoria. Otros casos que deben ser mencionados son el P11, en cuyo partenariado se han incluido instituciones privadas, con muy buenos resultados, así como con un fortalecimiento de las relaciones entre los actores. Finalmente, el P10 mostró algunas dificultades derivadas de la diferencia de alcance y potencia entre la CAC, quien lideraba el programa, y la IICA, que es una entidad más potente y en la que ella se inserta. En este programa, la dirección de sus relaciones se encontraba invertida, lo que provocó algunos malos entendidos y desencuentros que, sin embargo, fueron mitigándose con el tiempo.

En la misma línea se han pronunciado las instituciones que han respondido la encuesta, ya que la mayoría han estado de acuerdo o muy de acuerdo con el buen funcionamiento entre las instituciones socias o participantes (en concreto, un 88%).

Tabla 7. Mecanismos de articulación y coordinación

P02	Todos los agentes participantes en esta relación que sí puede considerarse de partenariado (representantes nacionales de distintos niveles, encuadrados en Comisiones o Grupos) fueron articulados y dinamizados siempre bajo el papel coordinador de la SE-COMISCA, que era la responsable del conjunto. Ello tuvo como consecuencia que la participación y articulación resultase satisfactoria.
P03	Las instituciones participantes lo hicieron en calidad de beneficiarios de las actuaciones de la STM-COMMCA, por lo que fueron previamente seleccionadas utilizando criterios dirigidos a cubrir los pilares estratégicos de SICA y a favorecer el éxito de la intervención. Las relaciones de articulación y coordinación funcionaron adecuadamente porque la STM-COMMCA fue capaz de adaptar sus actuaciones a la situación de partida y el interés individual de cada institución. El esquema básico de funcionamiento partía de un ejercicio de sensibilización e incidencia y se concretaba después en un acompañamiento técnico y político.
P04	Por una parte, la articulación y coordinación de las instituciones implicadas en la ejecución del programa recayó en el Consejo de Representantes del CEPREDENAC, que además de ser el órgano político aborda cuestiones técnicas y de seguimiento de los proyectos. Con la SIECA (principal socio en la ejecución de algunas de las actividades) se firmó una carta de entendimiento y un plan de trabajo elaborado de forma conjunta, elementos ambos que sirvieron para definir y articular el marco de trabajo de ambas instituciones en la ejecución del programa.
P06	En este caso las relaciones con las instituciones significativas para el desarrollo del programa eran de cliente- proveedor y en todo momento se desarrollaron sobre la base del trabajo conjunto y en un clima de confianza.
P10	Entre las dos instituciones participantes (CAC, que coordinaba e IICA) se suscribieron un convenio general y un acuerdo específico, que definían su marco de colaboración en el programa (por el que IICA aportaba recursos logísticos, financieros, asistencia técnica y apoyo al seguimiento). Pese a ello, no siempre se ha percibido con claridad el rol de cada institución lo que ha generado algunos desencuentros y susceptibilidades sobre el rol del IICA. Estas diferencias se han ido resolviendo en los espacios de coordinación previstos, sin que se observen efectos significativos sobre el desarrollo de las actividades. En ello ha jugado un importante papel el rol de mediador del equipo técnico del FES.
P11	Además de la entidad coordinadora –el SITCA- el proyecto contaba con dos socios regionales del sector: CATA y FEDECATUR, que son además miembros del Consejo Centroamericano de Turismo. De hecho, el propio Consejo ha fungido como espacio de articulación y coordinación entre estas instituciones, con resultados satisfactorios. Para el componente de seguridad turística se trabajó en coordinación con la Unidad de Seguridad Democrática de la SG-SICA, para lo que se contó con el apoyo del equipo gestor del FES, dando lugar al Comité de Seguridad Turística de Centroamérica.
P12	La coordinación corrió a cargo de la SIECA, quien convocaba reuniones técnicas cuando era necesario. Estas reuniones permitieron un fluido flujo de comunicación, especialmente a partir del segundo año de ejecución y tras los cambios de personal y la redistribución de funciones que se produjo en la SIECA. Además, el mismo diseño del programa preveía la generación de espacios y mecanismos de articulación y coordinación entre las instituciones ejecutantes (SIECA, CENPROMYPE y SITCA). Finalmente, el seguimiento del programa estuvo a cargo de Comité de Monitoreo y Coordinación Conjunta, creado <i>ad hoc</i> , que se reunía al menos semestralmente.

Fuente: Elaboración propia a partir de las fichas por programa.



Los organismos/instituciones responsables de los Programas cuentan con recursos técnicos suficientes para su implementación.

En términos generales los recursos técnicos asignados a la ejecución de los programas financiados por el Fondo España-SICA han sido suficientes tanto en términos de cantidad como de calidad. En la mayor parte de los casos, sin embargo, fue necesario dedicar recursos financieros de los programas para la contratación de personas que apoyasen –o asumiesen- la ejecución, bien porque los recursos existentes no tenían algunas de las competencias técnicas necesarias para desarrollar los programas (como pudo suceder en los Programas P01, P03 o P06, por ejemplo), bien porque contaban con recursos especializados en el ámbito en el que versaba el programa, pero no en número suficiente (esto sucedía en los programas P04 o P11, por ejemplo).

Aún así, fueron necesarios algunos aportes especializados que tuvieron que ser cubiertos mediante asistencias técnicas con cargo al programa, puesto que la necesidad se producía durante un tiempo más breve, o porque no generaba carga de trabajo suficiente como para una incorporación por otra vía.

Con todo, **se produjeron algunas sobrecargas**, que en ocasiones supusieron retrasos en la ejecución y en otros simplemente un mayor nivel de exigencia para los equipos. Es cierto que algunas de ellas se producían en puestos clave para el funcionamiento del programa –quizá el mejor ejemplo sea el de la coordinación de la Negociación Conjunta de Medicamentos- pero, en general la sobrecarga pudo resolverse sin mermas en la ejecución. Quizá los dos casos en los que la incidencia de escasez o la falta de estos recursos fue mayor son el P07, puesto que no se contó con un refuerzo técnico a la Dirección Ejecutiva del CC-SICA (que con una sola persona, mostraba claras debilidades) y el eje de Seguridad Democrática, donde el refuerzo institucional de uno de los componentes (Componente 7. “Apoyo a la Unidad de Seguridad de la SG-SICA”, constituía en buena medida un paso previo para la puesta en marcha de otros).

Las intervenciones se han ejecutado en el marco temporal previsto

Las intervenciones se han ejecutado en su mayoría en los cuatro años previstos, si bien el ritmo de ejecución no ha seguido estrictamente el planificado, lo que exigió una aceleración mayor en los dos últimos años de ejecución. Las causas de la mayor parte de los retrasos han sido identificadas y al menos una parte de ellas son susceptibles de intervención, por lo que existen posibilidades de mejora en este ámbito.

Si se consideran globalmente los 4 años que han constituido el período de ejecución, hay que decir que, en general, las intervenciones sí se han ejecutado en el marco temporal previsto (de hecho, sólo hubieron de solicitar una prórroga los programas P08 y P09 del eje de Seguridad Democrática). Eso no significa, sin embargo, que la ejecución de las actividades haya seguido un ritmo acorde a las planificaciones plurianuales iniciales ya que, de manera generalizada, aunque con alguna excepción, se produjeron retrasos en la ejecución durante el principio del periodo: en 2011 y sobre todo en 2010. Esta es una pauta muy frecuente en intervenciones como éstas, especialmente en aquellas que muestran un mayor grado de complejidad institucional, siendo el dato clave que las actuaciones se hayan podido llevar a cabo, aunque hayan requerido de una aceleración de los trabajos durante las dos últimas anualidades.

No obstante, un ejercicio que puede resultar útil para el Fondo España SICA es identificar cuáles han sido las causas que han incidido con más frecuencia en los retrasos en la ejecución porque, a pesar de lo dicho en el párrafo anterior, es preferible que la ejecución sea más acorde con el ritmo planificado. Las causas más frecuentes de las mencionadas son las siguientes:

- El factor que resulta más frecuentemente mencionado son los retrasos vinculados a las reglas administrativo- financieras de SICA y, en concreto, a su sistema de contratación pública. La elaboración de los TdR y el conjunto del procedimiento es percibido como una barrera para la ejecución. Es obvio que los sistemas que buscan la competencia y transparencia de los procesos de contratación muestran un cierto grado de complejidad pero, a juzgar por las informaciones recogidas, las instituciones no están todos lo preparadas que requerirían estos procesos. La consecuencia es que se producen fallos durante su desarrollo y que se alarga el proceso global.
- Otro factor que se menciona en diferentes ocasiones es la dificultad para conseguir recursos humanos con una cualificación ajustada a lo que se busca. Esto sucede cuando se buscan recursos internos, pero también en el caso de algunas asistencias técnicas. La consecuencia, de nuevo, es que el proceso se alarga y en las ocasiones en las que la conformación de un equipo interno era un requisito para el comienzo de otras actividades del programa –como sucedía, por ejemplo, con Iso DB1 y DB2- que supone un retraso del programa en su conjunto.
- El último aspecto de los mencionados con cierta asiduidad son los cambios institucionales en las organizaciones. Habitualmente los cambios en los equipos directores suponen un enlentecimiento de la actividad, pero la incidencia es aún mayor cuando lleva aparejada un cambio en la orientación estratégica global de la institución.

En paralelo a la ejecución técnica de las actuaciones ha corrido la ejecución financiera. Como se verá a la hora de hablar de la ejecución presupuestaria del Fondo como un todo, el resultado final por programas puede considerarse satisfactorio, si bien el ritmo inicial fue bastante más lento de lo previsto, en consonancia con el ritmo de ejecución técnica, por lo que no requiere de comentarios adicionales.

Nivel de ejecución presupuestaria global

El ritmo de ejecución presupuestaria sigue una pauta muy similar al de la ejecución técnica, con una aceleración en el tramo final del periodo. En general, la ejecución presupuestaria puede considerarse alta o muy alta, en función de los programas que se consideren y el mecanismo de reutilización de los remanentes se considera sencillo, adecuado y útil.

En cuanto al **nivel de ejecución presupuestaria general**, el conjunto de los programas evaluados ha alcanzado un 83,70%, que se considera un nivel razonablemente alto. Esta cifra, sin embargo, debe matizarse, ya que la fecha de finalización prevista para los programas 08 y 09 (DB1 y DB2 del eje de seguridad) es el mes de febrero de 2015, lo que explica que estos dos alcancen niveles de ejecución mucho más bajos (un 62,9% y un 55,6% respectivamente). Si se excluyen del cálculo estos dos programas, el nivel de ejecución alcanzado ha sido del 94,2%, mucho **más satisfactorio** en términos de desempeño. Sólo ha habido tres programas cuyo nivel de ejecución se encuentre por debajo del 95%:

- El P07 “Fortalecimiento de los Comités Sectoriales del Comité Consultivo del SICA”, que con un 81,7% muestra el nivel de ejecución más bajo.
- El P11 “Apoyo al PEDTS”, que alcanzó el 89%.
- El P10 “Plan de Apoyo a las Estrategias Regionales en Agricultura, Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria”, con un 90,3%.

Las razones que explican esta menor ejecución presupuestaria son variadas y de ellas se da cuenta en las fichas por programas que se han incluido en los anexos de este informe. Sin embargo, con carácter general **el nivel de ejecución alcanzado ha sido altamente satisfactorio**. Esto significa también que **los remanentes por inejecución no son**



demasiado relevantes en relación con el total del presupuesto (un 5,8%)²¹. En términos de valor absoluto, sin embargo, hay que hablar de 1,23 millones de US\$ de remanente, cifra que podría financiar uno de los programas por sí misma.

El mecanismo de utilización de remanentes se considera sencillo y adecuado ya que, aunque sea de manera indirecta, premia los programas con mejores ritmos de ejecución. Ello se debe a que la reasignación de los remanentes no es automática para el programa que lo ha generado, sino que el remanente “regresa a la bolsa global” donde es asignado nuevamente en la siguiente anualidad, sea a ese programa o a otro. Sin embargo, entre los programas evaluados se ha encontrado algún caso en el que este mecanismo es cuestionado, al menos parcialmente, puesto que no contempla formalmente que los retrasos en la ejecución no siempre son achacables en exclusiva al ejecutor, sino que también pueden deberse a otras causas. Esto sucede, por ejemplo, en el caso del PI3. “II-FES-SICA” en el que se menciona que en 2011 la baja ejecución anual se debió a la tardanza en la llegada de los fondos.

El ritmo de ejecución ha sido variable, aunque la tendencia general es a un **progresivo incremento del ritmo durante los años considerados**. Las excepciones se han recogido en las fichas individuales, aunque un factor que sí parece tener una incidencia clara es la complejidad del mecanismo de ejecución, especialmente cuando corre a cargo de varias instituciones.

3.3. Dimensión de resultados

Antes de comenzar el apartado relativo a la dimensión de resultados, se desea volver a mencionar la existencia de limitaciones generalizadas en el diseño de los programas, que afectan a varios de sus aspectos, entre los que se encuentra la definición de los resultados que se desea conseguir. Muchos de ellos no aportan información suficiente sobre el cambio, cuantitativo o cualitativo, que se pretende alcanzar con la intervención, el cambio que se desea producir de manera directa con el programa y que debería encontrarse reflejado en la cadena de resultados.

La definición de los que se incluyen, por otra parte, no siempre es totalmente mensurable y no suelen incluir los grupos destinatarios sobre los que se desea producir un cambio mediante el programa.

En ausencia de una buena definición de resultados, valorar el modo en el que han sido alcanzados puede limitarse, en ocasiones, a consignar que se han obtenido los productos que se definían (con frecuencia en el lugar de los resultados). Por tanto, con el fin de poder proporcionar una respuesta a las preguntas de evaluación relacionadas con la dimensión de resultados, **se ha optado por “aceptar como buenos” los objetivos y resultados que son definidos en los programas y referirnos a ellos cuando se hable de su consecución o logro.**

Estado del SICA que se centró en la gestión de riegos (uno de los cinco pilares de la integración), lo que supuso un respaldo político al máximo nivel para las actividades desarrolladas por este Centro. En este mismo programa, y sin estar previsto, pudo actualizarse la Política Regional de gestión de Riesgo de Desastres (PRRD), que operativizó la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo (PCGIR) aprobada en 2013.

²¹ Esta afirmación sólo es válida si no se consideran incluidos los programas que finalizan con posterioridad al final de 2013, porque en caso contrario el remanente sería del 16,3% del total. Sin embargo, se ha considerado más correcto hacerlo de ese modo.

También puede mencionarse el P03 de la STM-COMMCA que si bien no pudo abordar el proceso de transversalización de la perspectiva de género en cinco instituciones del SICA con el modelo que estaba previsto, diversificó la estrategia de intervención de modo que finalmente se amplió el número de instituciones regionales en los que se desarrollaron acciones de transversalización, con distinto grado de intensidad.

En cuanto a la intervención de la SITCA, en el programa II se introdujo un nuevo resultado relacionado con la seguridad turística. Por su parte, en el PI2, la falta del apoyo comprometido por algunas instituciones en temas de calidad turística provocó una reorientación de las acciones que acabaron fortaleciendo el resultado a través del Sistema Integrado Centroamericano de Calidad y Sostenibilidad Turística (SICCS).

Se cita en último lugar el P06 de la SG-SICA, que tuvo que incrementar sus actividades, especialmente las relacionadas con la formación en línea, debido a la alta demanda encontrada entre los grupos objetivo.

²² Se excluyen de esta afirmación los programas P08 y P09 (DB1 y DB2) del Eje de Seguridad, cuyo nivel de logro no puede ser valorado a diciembre de 2013, cuando termina el período de análisis de esta evaluación, puesto que en ese momento aún les restaban 14 meses de ejecución (su ejecución se extendió hasta febrero de 2015).



Tabla 8. Nivel de logro de los resultados previstos y no previstos

Programa	Grado de cumplimiento de objetivos y resultados	Existencia de “resultados” no previstos
P01	Falta alguna información para valorar.	-----
P02	Muy alto	
P03	Muy alto	La diversificación de estrategias para la transversalización de la perspectiva de género amplió el trabajo con otras instituciones regionales no previstas inicialmente.
P04	Muy alto	Durante la ejecución del programa se consiguió el respaldo regional institucional al máximo nivel político, con la celebración XXXVIII Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno del SICA, que abordó la temática de la Gestión de Riesgos. Durante la ejecución del programa se actualizó el Plan Regional de Reducción De Desastres (PRRD) que tampoco estaba inicialmente previsto.
P05	Completo	-----
P06	Completo	Con respecto al programa de formación en línea y dada la alta demanda se realizaron más ediciones de algunos de los cursos inicialmente previstos.
P07	Muy alto	-----
P08 y P09	En ejecución a diciembre de 2013	-----
P10	Muy alto	-----
P11	Muy alto	En el POA 2011 se incorpora como resultado complementario el desarrollo de acciones en materia de seguridad turística, que no estaba inicialmente previsto en el documento de formulación plurianual ni el POA de 2010.
P12	Muy alto	Ante la imposibilidad de desarrollo de alguna de las acciones previstas por razones externas (retirada del apoyo por parte de Secretaría de Turismo de México -SECTUR- y el Fondo Nacional de Turismo de dicho país FONATUR) hubo que reorientar las acciones y reforzar otras que ya estaban previstas. Además, con respecto a la de formación en técnicas en negociación y participación en ferias (A.I.1.3) se duplica-ron los objetivos previstos
P13	Muy alto	-----

Fuente. Elaboración propia a partir de las fichas por programa.

Impacto

¿Han contribuido los Programas a alcanzar los objetivos globales propuestos por el Fondo?

Existe un vínculo entre los programas financiados y los objetivos específicos perseguidos por el fondo, con una mayor intensidad en relación con su contribución al fortalecimiento de las instituciones comprometidas en el proceso de integración regional y del apoyo a ámbitos particulares del proceso de integración.

Los objetivos del Fondo España–SICA, según aparecen recogidos en su página web, son los siguientes:

Objetivo general: Consolidar la integración centroamericana como un espacio eficaz y complementario a las políticas nacionales para el diseño y ejecución de políticas de desarrollo humano y sostenible y de lucha contra la pobreza”. Ello pretende lograrse a través de los siguientes **objetivos específicos:**

- Promover espacios institucionales para la convergencia, coordinación y armonización de actores y políticas públicas de Centroamérica, en áreas clave para el desarrollo y la integración regional.
- Fortalecer el proceso centroamericano de integración regional y sus instituciones.
- Apoyar el desarrollo de los objetivos de algunos ámbitos del proceso de integración y de las instituciones regionales encargadas de su coordinación.

Esta definición de objetivos, que parte además de una orientación general a objetivos de desarrollo, es lo suficientemente amplia como para dar cabida a las diferentes líneas de acción acordadas en las Comisiones Mixtas entre la AECID y la SG-SICA, concretadas en los programas que componen el Fondo.

El análisis cualitativo del modo en el que los programas han contribuido a alcanzar los objetivos del Fondo se ha realizado a nivel de componente y resultado en cada uno de ellos. El resultado se muestra en la Tabla que se ha incluido en el Anexo II (dada su extensión), donde como en ocasiones anteriores se ha utilizado una escala de color con 4 valores desde el blanco, que indica que la relación es muy débil o casi inexistente, hasta el más intenso que muestra un fuerte vínculo entre el resultado y/o componente y el objetivo específico del Fondo que contribuye más a alcanzar. Las pautas detectadas son las siguientes:

- En relación con la **convergencia, coordinación y armonización de actores y políticas públicas de la región** los programas que muestran una mayor contribución son aquellos en cuya ejecución ha intervenido más de una institución y/u otros agentes (programas 11 y 12) y los que se dirigían al desarrollo o implementación de políticas regionales, planes de acción regional, estrategias sectoriales y generación de otros marcos comunes a este nivel (Compra Conjunta de Medicamentos del P02; el P04; la intervenciones relacionadas con la Conferencia de Seguridad, la cooperación jurídica y algunos resultados en relación con el Plan Maestro de Formación y el fortalecimiento institucional de la Dirección de Seguridad de SG-SICA, en relación con el Eje de Seguridad).
- Hay un mayor número de programas que inciden en el **fortalecimiento del proceso centroamericano de integración regional y de sus instituciones** y lo hacen, además, con un grado de intensidad mayor. Esto está justificado por el hecho de una gran parte de los programas del Fondo forman parte del Eje de Fortalecimiento Institucional y una buena parte de los incluidos en otros ejes cuentan con algún componente orientados en la misma



dirección. Además, una serie de programas abordan cuestiones que pueden ser consideradas centrales para la integración, tales como la profundización en la integración económica (P.12), el mercado de trabajo y protección social regional (P.5) o la educación (P.13).

- Existe también una opinión generalizada y positiva sobre la contribución del programa a la integración regional, ya que un 87% de las personas encuestadas manifiesta estar de acuerdo o muy de acuerdo con esta afirmación.

- El último de los objetivos específicos está orientado a **fortalecer intervenciones sectoriales del proceso de integración**, por lo que son los programas que cuentan con un carácter más sectorial los que más contribuyen e impactan sobre él. En este caso destacan el programa relacionado con salud (P.2), con la gestión integral del riesgo de desastres (P.4), con trabajo y protección social (P.5), desarrollo rural (P.10), turismo (P.11), apoyo a la MIPYME (P.12) y educación (P.13).

Finalmente, el objetivo general del Fondo hace referencia al **fortalecimiento de la integración regional y sus instituciones**. Dada la amplitud de este objetivo, puede afirmarse que todos los programas han contribuido en mayor o menor medida a su logro que, por otra parte, no se perfeccionará nunca, dada su misma naturaleza. El análisis a nivel de objetivos específicos hace pensar que esta contribución es real y existe un profundo conocimiento en este sentido por parte de las instituciones que se encargan de la ejecución de los programas financiados.

¿Cuál ha sido el impacto sobre el fortalecimiento de las relaciones institucionales del SICA con otros actores estatales?

Los programas del FES han contribuido al fortalecimiento de las relaciones institucionales con otros actores (estatales, regionales, internacionales, etc.) y han favorecido una mejora de su posicionamiento ante ellos. El grado de contribución no siempre es el mismo, puesto que en ocasiones sería más apropiado hablar de contactos que se inician o de canales que se abren. Sin embargo puede considerarse que este efecto se ha producido de manera prácticamente generalizada.

Los programas financiados por la segunda fase del Fondo España-SICA han significado un intenso fortalecimiento institucional para las instancias que los desarrollaron y, por tanto, para el SICA en su conjunto. Este fortalecimiento se ha visto reflejado en la mejora de su posicionamiento y del SICA, con respecto a las relaciones con otros actores y agentes, tanto de la propia región centroamericana, como en el ámbito internacional.

En este sentido, en la Tabla 9 se han sintetizado por cada programa el conjunto de actores con quienes se han intensificado las relaciones como resultado de la intervención. Cabe destacar que para la inmensa mayoría de los programas y para las instituciones que los ejecutaron se han intensificado las relaciones institucionales con varios grupos de agentes. Incluso, en el caso del primero de los programas, orientado a la mejora de los sistemas de planificación y gestión y por tanto hacia lo interno de la institución, se han mejorado y fortalecido las relaciones de la Secretaría General del SICA con otros donantes o cooperantes. Sin embargo, este primer programa es el que en menor medida ha intensificado este vector relacional.

Con respecto al resto de programas, el fortalecimiento se ha visto trasladado a una mayor y mejor interlocución con un mayor número de agentes:

- Todos los programas, salvo los ejecutados de manera directa por SG-SICA, han servido para fortalecer las relaciones con las instituciones e instancias nacionales y sectoriales que forman parte de los Consejos (de Ministros, Representantes o similares) competentes e interlocutores en la materia sectorial de la Secretaría que ejecutaba el programa.

La intervención supuso una mayor articulación y toma de decisiones por parte de estas instancias nacionales, reforzando el papel de las Secretarías sectoriales como dinamizadores de estos espacios y por tanto, incrementando su legitimidad.

- Además, en este tipo de programas de corte sectorial, se han generado dinámicas de articulación o coordinación con otras Secretarías o departamentos de la institucionalidad del SICA, intensificándose su posicionamiento entre ellas y con respecto al Sistema.
- Como ya se ha mencionado con respecto al P01, el programa desarrollado con la financiación del Fondo ha fortalecido las instituciones y mejorado sus condiciones hacia otras entidades donantes o cooperantes, incrementando así sus posibilidades de obtener nuevos apoyos.
- En línea con lo anterior, y para un gran número de programas e instituciones (el P02 del COMMCA, el P03 de COMISCA, el P04 de CEPREDENAC, el P05 de SISCA, el P06 de Capacitación, los programas de Seguridad y el P11 de SITCA) la intervención y el apoyo del Fondo ha generado también un mejor posicionamiento con respecto a algunos organismos multilaterales y del ámbito internacional como la OPS, ONU-Mujeres y el PNUD, UNISDR, OIT y OIM, CEPAL, COMJIB y OMT, respectivamente.
- Una profundización mayor en este mejor posicionamiento internacional ha cristalizado con respecto a algunos programas y el trabajo desarrollado por algunas de las Secretarías a través de diferentes premios o reconocimientos internacionales como ha sido el caso del P02 con la Negociación Conjunta de Medicamentos, el P03 del COMMCA en la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y la concesión del Premio Iberoamericano de Igualdad de las Cortes de Cádiz, y el P04 del CEPREDENAC, en tanto que la PCGIR es la única política de este tipo de ámbito regional como reconoce la UNISDR, la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.
- El programa desarrollado por SE-COMISCA (P02), además, ha iniciado un proceso de cooperación Sur-Sur a través del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), compartiendo la experiencia de la Negociación Conjunta con otros países.
- Además de estos agentes, establecidos en categorías generales, cabe destacar que varios de los programas han permitido fortalecer las relaciones de las instituciones ejecutantes con otro tipo de actores. Cabe destacar especialmente el trabajo desarrollado y la interlocución generada con el sector privado y sus órganos de representación. Este ha sido el caso especialmente del P11 de Turismo y del P12 de apoyo a la MIPYME, en los que el elemento relacional se ha intensificado con las representaciones regionales y nacionales de las Cámaras de Turismo y las de Comercio. En menor medida también es el caso del P02 de COMISCA con la industria farmacéutica. Asimismo otros programas han propiciado la mejora de sus relaciones con otro tipo de agentes como entidades académicas, organizaciones de la sociedad civil (P07 y P10), fundaciones especializadas, etc.



¿Se han creado sinergias o apoyos en la construcción de políticas nacionales?

Se han creado sinergias y apoyos en la construcción de políticas nacionales, si bien este hecho ha venido determinado en buena medida por la lógica de intervención seguida por cada uno de los programas, donde los niveles regional y nacional (e incluso local en uno de los casos) han jugado papeles diferentes.

Los programas que conformaron el Fondo España-SICA de 2010 a 2013 responden a lógicas de intervención distintas con respecto a la relación entre los ámbitos regional y nacional. No todos los programas pretendían una transferencia desde lo regional a lo nacional, otros generaron algunas sinergias entre ambos espacios, y otros centraron su intervención más en lo nacional y el territorio. En la Tabla 10 se han recogido los programas del Fondo y se han establecido una serie de categorías correspondientes a las diferentes lógicas de intervención en relación con lo regional y lo nacional.

La primera de las categorías hace referencia a los programas que tenían por objeto una intervención **exclusivamente regional**, bien porque sólo estaban orientados al fortalecimiento institucional de instancias regionales o bien porque estuvieran centrados en la creación y articulación de planes o acciones regionales. Dentro de esta categoría se encontrarían los dos programas ejecutados por la Secretaría General, tanto del de fortalecimiento institucional (P01) como el de capacitación regional (P06). También el programa ejecutado por el CC-SICA (P07), al estar orientado a fortalecer los comités sectoriales, de ámbito regional, tiene una orientación exclusiva a este ámbito. Además, se situaría aquí el programa de STM-COMMCA (P03), centrado en la transversalización de la perspectiva de género en la institucionalidad regional. Con respecto al P05 de SISCA, hay que considerar que fue de corta duración y se reactivaron y generaron marcos de trabajo regional (además del mapeo de donantes) como el Consejo de Ministros de Trabajo y la Agenda y el Plan regionales sobre Asuntos Laborales y del Trabajo, que no pudieron ser trasladados o no se les pudo dar seguimiento en su vinculación con lo nacional.

Tabla 10. Lógicas de intervención de los programas en relación con su dimensión territorial

	Intervención Regional	Intervención Regional con alguna Sinergia Nacional	Intervención Regional y Nacional	Intervención Nacional con Articulación Regional	Intervención sobre Territorio y Articulación Regional
P01					
P02					
P03					
P04.					
P05					
P06.					
P07.					
P08 y P09					
P10.					
P11.					
P12.					
P13					

Fuente: Elaboración propia.

Una segunda categoría de programas estaría integrada por el P02 SE-COMISCA y el P04 de CEPREDENAC, en los que aun existiendo una lógica de trabajo centrada en lo regional, se produjeron ciertas **sinergias** y desarrollos hacia el ámbito nacional. El programa de SE-COMISCA de Negociación Conjunta de Medicamentos parte de la idea de que un marco regional genera mejores opciones para la negociación, aunque la compra debe hacerse efectiva desde los niveles nacionales, además de generar alguna que otra sinergia menor.

Con respecto al programa de CEPREDENAC, desde el Fondo España-SICA se insistió en darle una enfoque regional, generando los marcos regionales con respecto al eje de inversión pública y la gestión de riesgos, contenido en la PCGIR, pero además, estos marcos sirvieron para orientar ciertas acciones o líneas de actuación en los países.

Existe una tercera categoría de programas, que combinan la ejecución en ambos ámbitos con una lógica de intervención **multinivel**. Las grandes líneas, acciones y orientaciones comunes se definen y articulan desde el ámbito regional pero con la concurrencia de agentes nacionales en el diseño de los programas y acciones. Éstas son posteriormente ejecutadas y desarrolladas en buena medida en los países, lo que permite introducir las adaptaciones y ajustes necesarios al marco regional común. Esta lógica de intervención ha posibilitado una mayor apropiación nacional de los programas, permitiendo además una percepción más completa de sus beneficios directos, aunque sea en un ámbito sectorial.

Los programas encuadrados en esta categoría serían los del Eje de Seguridad (más el DB1, centrado en el Plan Maestro de Formación, que el DB2), el P11 de SITCA y el P12 de apoyo a la MIPYME. Además, estos programas añaden más complejidad en esta lógica de intervención, por la multitud y diversidad de los diferentes actores relacionados con la ejecución.

La cuarta de las categorías en esta clasificación, y a la que sólo pertenecería el programa de Educación de la CECC (P13) introduce algún matiz con respecto a la anterior. Este programa tuvo una **mayor ejecución en el ámbito nacional** que los anteriores y de manera más autónoma. En este caso, el ámbito regional estaba configurado como un espacio de referencia general y los resultados del programa estaban dirigidos fundamentalmente hacia los países.

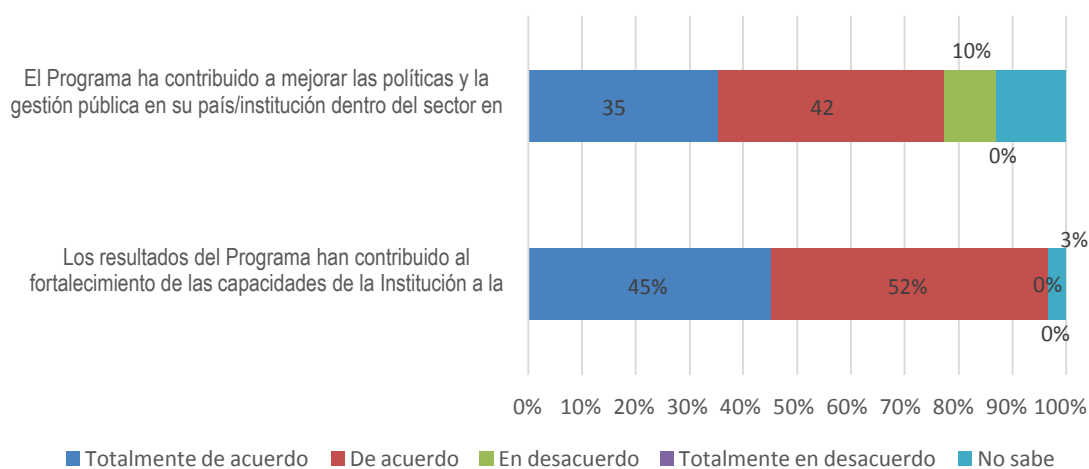
Existe una quinta categoría, exclusiva para el proyecto 10 de SE-CAC, vinculado con la implementación de la ECADERT en el nivel nacional, a través de las Comisiones Nacionales específicas y en el **nivel local** con los Grupos de Acción Territorial, Consejos de Desarrollo Territorial y otras entidades locales. Además la constitución del Fondo Regional, dirigido a iniciativas locales, refuerza aún más esta lógica de intervención, más orientada al territorio.

Finalmente, la percepción por parte de las personas que respondieron al cuestionario es también muy positiva, como puede verse en el Gráfico 2, ya que el 77% manifiesta su acuerdo en este sentido.



Gráfico 2. Incidencia de los programas en políticas nacionales

% de acuerdo y desacuerdo con respecto a afirmaciones sobre resultados del programa en las instituciones (n=31)



Fuente. Encuesta en línea.

Sostenibilidad

¿Son sostenibles a largo plazo los resultados una vez finalizado el apoyo externo?

La situación de sostenibilidad de los programas en sus diferentes facetas es muy diversa. La sostenibilidad institucional puede ser calificada como alta, tanto en términos de apropiación por parte de las instituciones regionales y nacionales, como en lo relativo a la centralidad de sus contenidos en sus agendas político-estratégicas.

La sostenibilidad técnica es muy diversa y se encuentra directamente relacionada con la económica, en la medida en que aún una buena parte de los recursos humanos que en la práctica se encargan de la ejecución de los programas son financiados por el propio Fondo España-SICA. Ello indica que es la sostenibilidad económica la que presenta mayores debilidades, ya que sólo uno de los programas se encuentra en camino de garantizar sus sostenibilidad y aquellos en los que la financiación procedente del FES se ha visto interrumpida en la III Fase han visto totalmente comprometida su existencia.

Existe gran variedad en el grado de apropiación y de compromiso de los países con respecto a los programas que formaron parte del II Fondo España-SICA. El nivel de apropiación está relacionado con una serie de elementos de los propios programas:

- En primer lugar, como ya se decía, el **enfoque territorial de la intervención** que cuando es exclusivamente regional disminuye la apropiación nacional. Aunque programas como el de Capacitación regional (P06) desarrolló actividades con funcionarios de los países, eso no ha supuesto una apropiación verificable en este nivel. El programa de la STM-COMMCA estaba también orientado a otros resultados, si bien la PRIEG puede estar ahora empezando a ser apropiada por los países. El P05 ejecutado por SISCA tiene algunas características especiales: el relanzamiento del Consejo de Ministros de Trabajo fue muy bien recibido y valorado por esos Ministerios, pero al tratarse una intervención tan puntual, no ha podido consolidarse mayor apropiación y ningún compromiso por parte de los países.

- La **participación del nivel nacional en el diseño de los programas** favorece una mayor apropiación en este nivel. Así, los programas del Eje de Seguridad del Fondo España-SICA o el P13 de Educación de la CECC, donde se produjo mayor participación en esta primera etapa, cuentan con mayor apropiación.
- Los programas en los que existe un **Consejo de Ministros o de otros Representantes con alta capacidad de interlocución y articulación** desde el plano político sobre lo técnico, lo que también mejora las condiciones de apropiación por el nivel nacional, en tanto que se genera una mayor vinculación con los programas. Este es el caso de los programas de CEPREDENAC (P04), de SE-CAC (P10) y de SITCA (P11).
- Otro de los elementos que contribuyen a esta apropiación es que sea fácilmente perceptible la relación entre **los beneficios del programa y un beneficio para la ciudadanía**. En este sentido cabe destacar especialmente el programa de la SE-COMISCA.

Con respecto a la sostenibilidad, en la Tabla II se ha valorado el grado de sostenibilidad de cada uno de los programas, según tres dimensiones: su sostenibilidad institucional, técnica y económico-financiera.

Se ha entendido que existe **sostenibilidad institucional** cuando las instituciones implicadas en la ejecución de los programas se han apropiado de ellos, cuentan con la capacidad institucional adecuada para liderarlos, forman parte prioritaria de sus agendas regionales y/o existen políticas sectoriales y apuestas firmes con respecto a las líneas del programa por parte de estas instituciones, nacionales y/o regionales.

Se puede apreciar que, con carácter general, los programas muestran una alta sostenibilidad institucional. Las instituciones que muestran mayores debilidades institucionales en relación con estos programas son SISCA (P05), en tanto que el apoyo al Consejo de Ministros de Trabajo fue puntual y no se ha consolidado, cuando sería el órgano político de referencia para el programa; P07 del CC-SICA, los programas de Seguridad ya que aún existe debilidad política en el marco de la Dirección de Seguridad Democrática y el P13, en relación con la CECC.

La **sostenibilidad técnica** viene dada cuando las instituciones implicadas cuentan con las suficientes capacidades técnicas para dar continuidad a las líneas de trabajo desarrolladas por el programa. Esto implica que dentro de las instituciones existen recursos humanos suficientes para esta continuidad y/o, además, los propios programas han generado una serie de mecanismos y herramientas técnicas, con el objetivo de favorecer la permanencia de los resultados en el tiempo.

La sostenibilidad técnica es desigual entre los programas. Los que se considera que cuentan con más fortalezas en sus capacidades instaladas para la continuidad de las acciones y la permanencia de los resultados son el P01 de SG-SICA, el P02 de COMISCA, P04 de CEPREDENAC y P12 de apoyo a la MIPYME. En muchos casos se puede hablar como mínimo de una sostenibilidad de nivel medio, aunque sólo sea porque es el Fondo España-SICA el que financia los equipos técnicos que garantizan la continuidad de las acciones de los programas (como ocurre en el P03, P06, P07, P08 y P10). Otro tipo de limitaciones a la sostenibilidad técnica tiene lugar en el P11 de Turismo, que debe consolidar el desarrollo de los instrumentos de información generados en el marco del programa.



Tabla I I. Balance de la sostenibilidad por programas

	Sostenibilidad institucional	Sostenibilidad técnica	Sostenibilidad económica
P01	3	3	1
P02	3	3	3
P03	3	2	2
P04.	3	3	1
P05	2	1	1
P06.	3	2	2
P07.	2	1	1
P08. y P09.	2	2	1
P10.	3	2	2
P11.	3	2	2
P12.	3	3	2
P13	2	2	1

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, la **sostenibilidad económica y financiera** supone que las instituciones ejecutantes cuentan con los recursos económicos suficientes para que se pueda dar continuidad y permanencia de los resultados de los programas en el medio y largo plazo o que al menos se cuenta con estrategias viables para encontrar financiación para esa misma continuidad, en los casos en los que no existe capacidad económica autónoma.

Como reflexión previa, las instituciones de SICA están haciendo un esfuerzo por hacer cada vez más autosostenible el propio sistema, a partir de las aportaciones de los países miembros. Sin embargo, aún existe una fuerte dependencia de los recursos provenientes de la cooperación internacional. Desde otro punto de vista, parte de los costes del personal técnico responsable del desarrollo de los programas que estaban siendo financiados por el Fondo han sido asumidos por la propia institucionalidad SICA, aunque la proporción aún es insuficiente (sin tener en cuenta el eje de seguridad, se ha asumido en torno a un 30% de los recursos humanos).

En consecuencia, la sostenibilidad económica que permita dar continuidad a las acciones dependerá de que se cuente con fondos externos, procedente de donantes. El Fondo España-SICA es uno de estos donantes, y de los principales para muchas de las instituciones, por lo que la propia supervivencia del Fondo es un elemento que dota a los programas de cierta sostenibilidad, siempre que se haya mantenido en la fase que actualmente se está desarrollando. Eso no sucede con los programas P04, P05 y P13.

Otros factores que limitan la sostenibilidad económica se producen en el caso del P01 que, dado que se dirige al fortalecimiento de la propia SG-SICA requeriría de un proceso progresivo de apropiación presupuestaria por parte de ésta o del P07 del CC-SICA, que no cuenta con presupuesto propio. Como se recoge en la ficha específica del eje de seguridad, la ESCA, y la cartera de proyectos que la acompañan requieren de una revisión y de la elaboración de una estrategia de sostenibilidad, lo que incide directamente en la sostenibilidad del P08 y del P09.

Para finalizar, el programa que cuenta con una mayor sostenibilidad económica potencial es el P02 de la SE- COMISCA, en tanto que se están ya explorando las posibilidades de autofinanciación desde el propio programa.

4. RESULTADOS POR PROGRAMAS

4.1. Eje de Fortalecimiento institucional

P01. Fortalecimiento de SG-SICA, específicamente de la capacidad de planificación estratégica del Sistema para la gestión por resultados y en el fortalecimiento de la gestión administrativa y financiera

a) ¿Los instrumentos de planificación estratégica y gestión han generado algún proceso de ordenamiento y/o modernización en la estructura y acciones prioritarias de la SG-SICA?

Tanto los cambios y mejoras introducidas con el apoyo del programa en la planificación y la gestión de SG-SICA han supuesto un gran avance cualitativo con respecto a la situación inicial.

De una parte, en relación con la gestión y lo administrativo, la Secretaría General ha ordenado y procedimentado gran parte de sus procesos, procesos que dan soporte al resto del actuar de la propia SG-SICA y otras instituciones regionales a las que da apoyo.

Con respecto a la planificación, es destacable que la introducción y mejora de sistemas en este ámbito ha servido especialmente para ordenar y establecer prioridades en SG-SICA, estableciendo marcos de actuación adecuados a través de los Planes Plurianuales, el Plan Estratégico y el sistema de seguimiento a los Mandatos Presidenciales.

Otra cuestión de especial interés y relevancia es el desarrollo de la carrera funcionarial, que ordenaría, y seguramente mejoraría la composición del equipo del SICA, pero que aún está pendiente de concretar.

b) ¿La implementación de instrumentos de planificación estratégica ha propiciado mayor efectividad y calidad a la organización de las instituciones del Sistema?

En relación con las otras instituciones del Sistema de Integración Centroamericana, el instrumento generado en el marco del programa que puede propiciar mayor efectividad es el sistema de seguimiento a los Mandatos Presidenciales. Este sistema identifica a los actores críticos en esos mandatos y establece prioridades y mecanismos para su seguimiento.

Los otros resultados del programa están muy orientados a lo interno de SG-SICA, por lo que su contribución a una mayor efectividad y calidad de la organización de otras instituciones del Sistema se producirá de manera más indirecta y con una intensidad que irá en relación con la cercanía institucional (y hasta geográfica) de esas instituciones con la Secretaría General.

P02. Estrategia de Mejoramiento de la Gestión e Información Regional en Salud de la SE- COMISCA 2010-2013

a) ¿Cuál es el estado actual del proceso de negociación conjunta y compra de medicamentos?

En la actualidad la Negociación Conjunta de medicamentos es un proceso, y un sistema, consolidado en la región, en el que participan todos los países SICA (excepto Belice) para quienes está representando ahorros significativos. Así mismo también es cada vez más amplio el listado de medicamentos negociados y adjudicados en los eventos de negociación, y



de empresas farmacéuticas precalificadas y presentes en los eventos. Además, se está profundizando también en las cuestiones relacionadas con la calidad y seguridad, lo que garantiza que el acceso a medicamentos se haga en mejores condiciones para la población.

Pero el reto está en dar el paso de la Negociación a la Compra Conjunta, lo que significaría conseguir mejores precios y por tanto más ahorro, a la vez que se garantizaría la sostenibilidad del sistema. Sin embargo, con respecto a la Compra durante el período de ejecución 2010-2013 apenas se produjeron avances concretos, aunque tampoco estaban previstos, y es en esta fase de 2014-2017 con apoyo del Fondo España-SICA que están produciendo pasos más decididos en esta línea, aunque todavía falta concreción.

La Compra Conjunta de medicamentos supondría una serie de nuevos elementos que deben ser considerados y que determinan la puesta en marcha, y especialmente el ritmo en el que se lleve a cabo, de acuerdo con los países y con la generación de la estructura de soporte necesaria. Entre otros:

- Significaría la puesta a disposición de presupuestos nacionales para la compra regional, y por tanto bajo el control de la institucionalidad regional y esto genera reticencias por parte de los países.
- Sería necesaria la concurrencia de una instancia financiera que actuara como depósito y entidad intermediaria para el manejo de fondos para las compras, que tendría que ser identificada y acordada con los países.
- Incrementaría los costos de gestión, que deberían ser soportados por los aportes de los países o por el fondo regional que se configure para la Compra Conjunta.

b) ¿Cuáles son las razones por las que algunos países no proceden a la compra de medicamentos?

Tras los eventos de Negociación Conjunta, en el que se adjudican a las empresas los medicamentos puestos en negociación por el precio fijado (que está vigente durante tres años) los Ministerios de Salud y los seguros sociales de los países deben proceder a ejecutar o ratificar las compras que fueron proyectadas anteriormente y que suponían uno de los elementos a ser tenidos en cuenta en la Negociación. Sin embargo, en ocasiones esta ratificación o compra efectiva no se produce de una manera ni tan automática ni tan perfecta, ya que a veces las instituciones nacionales no realizan la totalidad de las compras proyectadas. Esta situación, sin embargo, se está produciendo cada vez en menor medida, en tanto que se ha venido consolidando el proceso.

Las razones de la falta de materialización de las compras se producen en solitario o confluyen varias de ellas sobre una misma institución o país. Entre las encontradas pueden destacarse las siguientes:

- Desconocimiento de las bases del derecho comunitario centroamericano en el que se soporta la Negociación Conjunta.
- Existe o existía cierto temor en los países de romper con sus propios mecanismos para las adquisiciones y procedimientos de compra pública. Esta circunstancia se fue resolviendo gradualmente en la medida que se interiorizaban los elementos del derecho comunitario centroamericano.
- En ocasiones las instancias gubernamentales responsables de las adquisiciones y de compra pública desconocen la existencia de mecanismos de Negociación Conjunta. La falta de articulación y comunicación entre unas u otras instituciones limita o imposibilita la compra.

- Especificidades en las legislaciones y normativas nacionales en relación con cuestiones administrativas, adicionales a las que marca la Negociación Conjunta, que impidieron o limitaron la materialización de la compra. Por ejemplo, requisitos administrativos para las empresas farmacéuticas en el caso de Panamá, o como en República Dominicana, donde sólo puede realizarse la compra a distribuidores locales, lo cual significó para algunas empresas la necesidad de identificación de distribuidores en el país, lo que ralentizó el proceso.
- Se producen o produjeron retrasos de orden administrativo y burocrático en la toma de decisiones y en su comunicación, con respecto a la notificación de las compras proyectadas y realizadas a la SE-COMISCA.
- Falta de ajuste entre el calendario de planificación y ejecución de los presupuestos de los Ministerios de Salud y seguros sociales nacionales y el calendario del mecanismo de la Negociación Conjunta.
- Los países deciden proceder a la compra de medicamentos a través del Fondo Estratégico de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) también conocido como Fondo Rotatorio Regional para Suministros Estratégicos de Salud Pública, que además realiza sus propios procesos de licitación.

P03. Propuesta de Transversalización del Enfoque de Género en la Agencia Centroamericana de Desarrollo.

a) ¿Cuáles son los principales impulsores de la estrategia de enfoque de género en las instituciones del SITCA?

A partir de las diversas fuentes consultadas (documental, entrevistas y cuestionarios a instancias nacionales) se identifica casi de manera exclusiva que es el COMMCA y la STM-COMMCA quienes impulsan la estrategia de transversalización del enfoque de género para la institucionalidad del SICA. Por tanto, aunque se hayan dado pasos en la sensibilización de las instituciones en este sentido, sigue recayendo sobre estas instancias la responsabilidad de la dinamización y el liderazgo de estos procesos. Sería deseable que, de cara al futuro, y posiblemente la existencia de la PRIEG pueda reforzarlo, existan otros actores entre las propias instituciones del SICA que puedan promoverlo.

A pesar de que hasta el momento el trabajo se ha realizado fundamentalmente en solitario, se han podido identificar algunos actores que pueden servir de aliados. En este sentido se ha reconocido el apoyo político e institucional prestado tanto por el anterior Secretario General del SICA como por la actual Secretaria General, pero también el de otras secretarías e instancias regionales. Por ejemplo, el trabajo desarrollado ya, especialmente, con el COMISCA y el CEMPROMYPE puede dar lugar a nuevas alianzas estratégicas dirigidas a la generalización del proceso de transversalización. Asimismo la SIECA, en tanto que está incorporando cada vez más la agenda de género en sus prioridades y cuenta con una Política de Género puede configurarse como un buen socio.

b) ¿Es viable continuar con el enfoque de transversalización del enfoque de género en otras instituciones del SICA? ¿En cuáles?

La experiencia de la ejecución del programa ha servido para identificar que es necesario diversificar los métodos para la transversalización de la perspectiva de género en las instituciones, en función de las resistencias existentes, las capacidades técnicas e institucionales, el apoyo político, etc. En este sentido, la viabilidad técnica está soportada por una reflexión metodológica, pero debería reforzarse desde lo técnico, contando con más profesionales y con el apoyo institucional regional necesario para que exista una



apropiación de los procesos y más protagonismo de las instituciones con las que se interviene.

La continuidad del proceso de transversalización del enfoque de género en la institucionalidad del SICA tiene una doble dimensión:

- De un lado, es necesario consolidar y profundizar en los procesos ya iniciados (COMISCA; CENPROMYPE, Dirección de Seguridad Democrática de la SG-SICA, CAC, CENTROESTAD, programa de formación regional de SG-SICA, CCAD y CEPREDENAC).
- Y de otro, identificar otras instancias e instituciones regionales con menores o ningunos avances en este proceso de transversalización. Aquí, cabe señalar que existió ya inicialmente un interés por parte de la STM- COMMCA en abordar la transversalización en el sector educativo a través de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC/SICA), que podría retomarse. Además, en tanto que ya se han desarrollado actuaciones en el seno de la SG-SICA, sería de gran interés, como espacio de coordinación regional, que se ampliara al resto de Direcciones de la Secretaría General.

P04. Plan de Acción AECID-CEPREDENAC, fase II

a) ¿Cuál es el uso efectivo de los manuales y reglamentos creados en el marco del programa apoyado por FES 2010-2013?

Los manuales y reglamentos generados en el marco del programa, tanto en la fase anterior (2006-2009) como en la analizada (2010-2013) son acogidos muy positivamente por las instituciones que deben implementarlos, especialmente las relacionadas con gestión de riesgos en el nivel nacional. Una de las acciones enmarcadas en el programa contemplaba la reedición de varios de estos manuales, por la demanda creciente de los países²³.

Además de esta acogida, y según las afirmaciones vertidas por el equipo de CEPREDENAC, estos reglamentos y manuales son utilizados y adaptados al ámbito nacional, aunque con cierta desigualdad entre los países.

P05. Propuesta de reconversión del Eje de Fortalecimiento Institucional del FES

a) ¿En qué sentido la integración social se ha visto fortalecida a través de la ejecución de este programa?

El programa contó con dos componentes principales: el mapeo y estrategia de movilización de recursos de SISCA y la reactivación del Consejo de Ministros de Trabajo.

Con respecto al primer componente, el aporte del programa se ha concretado en ofrecer un marco para la movilización y captación de recursos, identificándose las oportunidades y los factores que contribuyen o dificultan los esfuerzos de SISCA, con el objetivo de operativizar las acciones definidas en el Planteamiento Estratégico de la Dimensión Social de la Integración Centroamericana. En este sentido, se ha mejorado el posicionamiento de la SISCA con respecto a la búsqueda de financiación para la integración social.

El segundo de los componentes, a partir del trabajo con el Consejo de Ministros y la Agenda y el Plan Regional sobre asuntos laborales, presenta una gran potencialidad para fortalecer la integración social, así como la integración regional en general. Sin embargo, el programa, por su corta duración y especificidad, no contaba con consolidar este proceso y no se le ha podido dar continuidad.

²³ Puede encontrarse más información en la ficha específica de análisis del programa.

P06. Proyecto FES de apoyo al Programa SICA de Capacitación en Integración Regional

a) ¿Cuáles son los efectos generados por la ejecución del Programa SICA de Capacitación a nivel de SICA?

Una síntesis de los principales resultados y efectos del programa de formación son:

- Se ha configurado un equipo de formación en el SG-SICA.
- Se han generado las herramientas técnicas y tecnológicas para el desarrollo del programa de formación.
- Se ha reconocido el papel de la SG-SICA como referente en la formación y reflexión sobre integración regional.
- Se han fortalecido las relaciones con centros de pensamiento y académicos.
- Se han fortalecido las capacidades en integración regional al funcionariado regional.
- Se han generado capacidades y se ha sensibilizado sobre integración regional al funcionariado nacional.

P07. Fortalecimiento de los Comités Sectoriales del CC-SICA, con el Apoyo del FE-SICA.

a) ¿Cuál es el estado actual de los comités sectoriales del CC-SICA?

El Comité Consultivo dispone de una planificación estratégica (2014-2017) y un Plan de Sostenibilidad en el que se define una cartera de proyectos y se incorpora un marco de coordinación con potenciales cooperantes para su financiación. Pese a que ello sin duda es un factor positivo, ya que formula las prioridades de cara al futuro, los mayores condicionantes para la viabilidad del CC-SICA se vinculan con la ausencia de recursos financieros. Es el único organismo del sistema de integración que no tiene un presupuesto propio, aunque durante la presidencia pro-témpore de Panamá en 2013, se presentó un presupuesto operativo al Comité Ejecutivo de la SG-SICA, que hasta el momento no ha sido aprobado.

Derivado de esta ausencia de recursos, en la actualidad no se cuenta con un director ejecutivo. La inexistencia de un responsable de este órgano incide negativamente en las capacidades operativas y administrativas del Comité Consultivo en varias esferas: en la formulación de propuestas, en las relaciones de proximidad con las autoridades del SICA y en las tareas de seguimiento a los acuerdos alcanzados.

A nivel técnico, la creación de los Comités Sectoriales ha impulsado la capacidad consultiva y su posicionamiento dentro del sistema institucional del SICA. No obstante, y en línea con el déficit de financiación expresado, la sostenibilidad para el desarrollo de sus funciones se ve condicionada. Tras la finalización del programa, su ritmo de actividad se ha reducido, y ante la limitación de recursos, es la presidencia del Directorio quien actualmente asume con carácter principal las labores de interlocución con las secretarías sectoriales.

b) ¿Cuál es el papel de los Comités Sectoriales en el trabajo actual del CC?

La creación de los Comités Sectoriales ha tenido una repercusión positiva sobre el funcionamiento del CC-SICA, en línea con sus funciones asignadas:



- Son órganos establecidos para la emisión de opiniones técnicas en aspectos relacionados con el proceso de integración regional. Es importante subrayar el componente técnico de estos comités, configurándose como un valor añadido para fortalecer la capacidad consultiva, ya que con anterioridad no existían organismos que pudieran desarrollar estas funciones.
- El fortalecimiento de los Comités Sectoriales también ha incidido en las posibilidades de incidencia y articulación con las Secretarías del SICA, lo que se traduce en un mayor posicionamiento de las demandas de la sociedad civil en el proceso de construcción de estrategias y políticas regionales.

4.2. Eje de seguridad democrática

P08. (DBI) Profesionalización y Tecnificación de las Policías e Instancias vinculadas a la seguridad y la justicia en el nivel nacional y regional.

a) ¿Existe coordinación entre las instancias vinculadas a seguridad y justicia en materia de formación?

Como se detalla en diferentes lugares de la Ficha correspondiente a este programa, el Plan Maestro de Formación estuvo dirigido inicialmente a acciones de formación diferenciada a los tres grandes grupos relacionados con la seguridad y la justicia: policías, jueces y fiscales, tanto en el plano regional como en el nacional. Posteriormente estas acciones de formación se desarrollaron de manera conjunta entre dos o los tres grupos de agentes y también en el ámbito nacional y regional, en muchos casos por su propia iniciativa.

Esta articulación entre los distintos actores para la formación es valorada muy positivamente por parte de las instancias regionales y nacionales y ha generado resultados concretos, tales como el desarrollo de procesos de investigación conjuntos del crimen organizado.

b) ¿Cómo beneficia el Plan Maestro de Formación a la mejora del sistema de seguridad y justicia en CA?

El Plan Maestro de Formación supone el fortalecimiento de las capacidades de los distintos agentes implicados en seguridad y justicia a nivel regional y nacional. Su diseño generó además un *corpus* o un *curriculum* común, necesario para el desempeño de las actividades profesionales de estos actores, que se ha transferido a los distintos países. Asimismo, el Plan Maestro de Formación ha generado espacios de conocimiento y de articulación entre los distintos agentes, produciendo resultados de éxito.

En términos de las políticas nacionales, el Plan Maestro ha reforzado la ESCA como marco conceptual en materia de seguridad y ha posibilitado nuevas reflexiones y nuevas orientaciones políticas en materia de seguridad y justicia por parte de los países para alinearse con ella, lo que supone un abordaje más integral, coherente y que ofrece un soporte para la definición de una buena política de Estado, superior en muchos casos a lo que estaban siendo las políticas nacionales.

P09. (DB2) Modernización con Visión Regional de las Instituciones Nacionales encargadas de la seguridad en CA

a) ¿De qué manera se ha fortalecido a la SG-SICA en el manejo del tema de Seguridad Democrática?

Tanto la elaboración de la ESCA, como la realización de la Conferencia Internacional de Seguridad y la elaboración de la cartera de proyectos que acompaña a la ESCA ha posibilitado el liderazgo en esta materia en el nivel regional por parte de la SG-SICA, y el reconocimiento de este posicionamiento en el plano internacional y ante los donantes. Es la SG-SICA a través de la ESCA quien define y marca la agenda de prioridades en seguridad y justicia en el plano regional.

Además, en 2011, la Unidad de Seguridad Democrática pasó a ser Dirección de Seguridad en el organigrama del SG-SICA, fortaleciendo su posicionamiento en el sistema y especialmente en la Secretaría General. Se produjeron entonces debates sobre si en lugar de que se definiera como Dirección pasara a ser una Secretaría sectorial. Ambas decisiones y ambas consideraciones tienen ventajas e inconvenientes, pero es obvio que el que se definiera definitivamente como una Dirección dentro de la SG-SICA fortaleció su papel en materia de seguridad.

b) ¿Cómo ha mejorado la intervención la gestión de la ESCA de parte de la SG?

Las intervenciones y programas desarrollados por el Fondo España-SICA en el Eje de Seguridad Democrática han estado orientadas al fortalecimiento institucional de la ESCA y de la SG-SICA. En este sentido, se ha favorecido la generación y consolidación de las capacidades técnicas, de dotación de recursos humanos y el establecimiento de mecanismos y métodos de trabajo que pueden garantizar una mejor gestión de la ESCA por parte de la SG-SICA y de la Dirección de Seguridad Democrática.

151

4.3. Eje de Integración Económica

PI0. Plan de apoyo a las estrategias regionales en agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria.

a) ¿Es pertinente?

El programa es diseñado por la propia Secretaría Ejecutiva del CAC, con la colaboración técnica del Fondo España-SICA, y da respuesta a los mandatos del Consejo de Presidentes para la implementación de políticas y estrategias regionales definidas como prioritarias en el medio plazo, se alinea con las prioridades del SICA y con los objetivos acordados con el Fondo España-SICA.

Además, la formulación del programa atiende a las recomendaciones del informe de evaluación externa de medio tiempo del FES, en el que se señala como una de las prioridades regionales el desarrollo rural. Así uno de los principales ejes de intervención es el apoyo a la ejecución de la ECADERT, principal estrategia centroamericana para el desarrollo rural territorial.

Adicionalmente, esta estrategia ha sido validada por el SICA, valorando su carácter multidimensional y contribución al desarrollo integral. Respecto a la pertinencia de las zonas de intervención a través del Fondo Regional de la ECADERT, a las que el fondo ha destinado recursos, hay un debate abierto sobre la complementariedad de estas intervenciones con el apoyo que aporta la cooperación bilateral, en la medida en que estos territorios no han sido



identificados como prioritarios en varios de los Acuerdos de Asociación País (MAP).

b) ¿Se ha puesto en marcha de manera eficiente la ECADERT?

El proceso de implementación de la ECADERT ha conllevado un esfuerzo significativo en términos de fortalecimiento institucional y de coordinación entre múltiples actores. Las principales acciones impulsadas se derivan de las pautas que establece la propia estrategia, lo que ha aportado coherencia y sistematicidad al proceso.

La conformación inicial de la Comisión Regional y de las Comisiones Nacionales, junto con el apoyo a la SECAC, ha contribuido favorablemente a la apropiación del proceso desde sus inicios, a lo que se añaden los cursos iniciales de inducción y sensibilización a decisores políticos.

Probablemente, como ya se ha subrayado, las mayores complicaciones se concentran en la selección de los territorios prioritarios y en la ejecución del Fondo Regional. Este se puso en marcha cuando todavía no existían condiciones óptimas, tanto en la institucionalidad de las Comisiones Nacionales como en los territorios. Desde la óptica de eficiencia, una de las opciones podría haber sido postergar su ejecución a una nueva fase del Fondo, aunque también es cierto que se ha puesto en evidencia la capacidad de adaptación y aprendizaje en las siguientes convocatorias, siendo además un insumo para el fortalecimiento de las instituciones involucradas.

c) ¿Se ha creado o fortalecido la institucionalidad regional, nacional y local necesaria?

El programa ha sido un input relevante para el fortalecimiento de la institucionalidad regional, nacional y local. Por un lado se ha incidido en el fortalecimiento institucional del CAC: se ha reforzado la estructura técnica de la institución, con un impacto positivo en sus capacidades operativas para dar respuesta a los mandatos del Consejo de Ministros y para establecer canales de coordinación con los ministerios nacionales competentes. No obstante, una de las estructuras diseñadas para fortalecer la capacidad de seguimiento de las estrategias regionales y la coordinación entre la Secretaría Ejecutiva del CAC y los Ministerios de agricultura (denominados enlaces técnicos) no ha sido apropiada por la institución tras la finalización del programa, aspecto que puede repercutir sobre los procesos de seguimiento y coordinación entre el nivel regional y nacional.

Uno de los retos en el proceso de fortalecimiento del CAC es dotar de contenido y validar el sistema de planificación, seguimiento, ejecución y evaluación regional de las políticas y estrategias regionales, en la medida en que se considera un instrumento de gran utilidad que puede aportar coherencia al proceso de implementación de las estrategias regionales en el plano nacional y permite conocer los progresos realizados en cada uno de los países.

Por otro lado, la implementación de la ECADERT también ha tenido efectos sobre el fortalecimiento de la institucionalidad, proceso en el que se destaca la creación de la Comisión Regional y de las Comisiones Nacionales. Estas estructuras no solo han viabilizado la ejecución de esta estrategia, sino que han incidido en la articulación interinstitucional.

En el medio plazo, los principales desafíos se vinculan en cierta medida con lo incipiente del proceso. Es decir, se requiere de una mayor consolidación de las comisiones para poder avanzar fundamentalmente en el desarrollo de proyectos en las zonas transfronterizas y afines, así como una mayor capacidad de seguimiento de los proyectos ejecutados en los territorios focales.

d) ¿Se cuenta con suficiente capacidad técnica instalada para su continuidad?

El Plan de Formación Regional en Desarrollo Rural Territorial es una de las principales actuaciones que ha incidido en la mejora de las capacidades técnicas. Los procesos de formación llevados a cabo han tenido un alcance tanto a nivel regional y nacional como local, posibilitando tanto la sensibilización de decisores políticos como aprendizajes en el entorno local a partir de experiencias concretas de gestión territorial.

También se han fortalecido los Grupos de Acción Territorial (GAT) como estructuras con competencias en la gestión local. A este respecto, las capacidades de estos grupos son muy heterogéneas entre los diversos países e incluso entre zonas de un mismo país, dependiendo en cierta medida del bagaje y experiencias anteriores. Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, es necesario profundizar en la consolidación de la Red Regional y de las Redes Nacionales de GAT como un importante insumo para el desarrollo de procesos de planificación estratégica compartida, que repercuta en una mejora de sus capacidades técnicas y operativas a nivel local.

e) ¿De qué manera la ECADERT se articula con las políticas nacionales de DRT?

El programa, y específicamente la implementación de la ECADERT, han contribuido al impulso de políticas y estrategias nacionales vinculadas al desarrollo rural, aunque no obstante, este proceso es incipiente y no ha sido homogéneo en los diversos países. En algunos, como pueda ser Costa Rica, donde ya existían desarrollos normativos previos, la estrategia ha permitido reforzar y adaptar las políticas existentes.

En otros, con un marco político significativamente menos desarrollado en esta temática, la ECADERT, en palabras de una de las personas entrevistadas, ha podido tener “una cierta inspiración conceptual”, pasando por tanto de una conceptualización del desarrollo rural muy limitado, hacia una visión más integral. Esto no quiere decir que se traduzca automáticamente en la construcción de políticas públicas, ya que conviven otros factores limitantes, pero sí en términos de sensibilización política, pudiendo evidenciar la necesidad de avanzar en esta línea.

Adicionalmente, la confluencia de los procesos apoyados por el programa con otras intervenciones -como pueda ser el proyecto PIDERAL- ha podido generar sinergias y un marco favorable, según las valoraciones recabadas, para el desarrollo de estrategias y políticas nacionales.

Una de las principales limitaciones -que no se restringe a este programa-, son las resistencias políticas de algunos países a participar en procesos de integración regional, aspecto que debilita la capacidad de adaptación de propuestas regionales en el contexto nacional.

f) ¿De qué manera el Fondo Regional de apoyo a la ECADERT ha beneficiado a los territorios?

Uno de los efectos de los proyectos ha sido la **mejora de la institucionalidad local y del desarrollo del tejido social y cooperativo**. Se han creado y fortalecido las organizaciones de gestión territorial, como Grupos de Acción Territorial, Consejos de Desarrollo Territorial y otras entidades locales. También se observa el incremento de los niveles de articulación entre las organizaciones existentes en el entorno local. Siguiendo estos procesos de articulación, un elemento positivo son las experiencias de trabajo conjunto a través de Mancomunidades, aspecto muestra la importancia de iniciativas supramunicipales para el desarrollo del territorio.

Los proyectos se han complementado con procesos de formación, tratando de vincular el



incremento de capacidades con las experiencias de gestión que están teniendo lugar. La formación y sensibilización, a su vez, también repercute en las actitudes y compromiso de los diferentes agentes involucrados, y facilita la asunción de roles, aspectos claves para el éxito de dinámicas de gestión del desarrollo territorial.

Por esto, durante la primera convocatoria, en los que estos procesos estaban muy poco maduros, en alguno de los proyectos se generaron rivalidades de liderazgo e intentos de apropiación del proceso por parte de los gobiernos locales. Pero también, los diferentes contextos y los niveles de articulación local previos han sido un factor decisivo en el éxito de los proyectos. De hecho, un elemento “predictor”, tal y como constatan responsables del programa, es la existencia de procesos anteriores, que han permitido capitalizar la experiencias y transferirla a estos proyectos.

Desde otra perspectiva, los proyectos han tenido efectos en términos de desarrollo socio-económico, cultural e identitario:

- Se ha fomentado el **desarrollo económico rural**, a partir de inversiones productivas en el sector agropecuario. Así mismo, también se incidido sobre la agricultura familiar, facilitando mecanismos para la asociación de pequeños productores y para la comercialización de productos.
- A nivel de **naturaleza y territorio**, se ha incidido en la mejora de los sistemas de recogida de agua para la siembra, especialmente relevante para zonas afectadas por importantes sequías, y en el manejo de desechos sólidos, de cara a la mejora de los indicadores de salud pública.
- También se han ejecutado proyectos cuyo objetivo es el **desarrollo de la identidad cultural**, a través del rescate de manifestaciones folclóricas.

PII. Apoyo al Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible (PEDTS)

a) ¿De qué manera se ha visto favorecida la SITCA?

Como se muestra de manera detallada en la ficha específica de análisis, el programa ha generado elementos positivos para la SITCA en varias dimensiones, y principalmente:

- Incremento de sus capacidades institucionales.
- Incremento en su posicionamiento regional e internacional en el sector.
- Ha incrementado el trabajo coordinado con el sector privado

b) ¿Ha mejorado su posicionamiento a nivel regional e internacional?

Este programa ha servido para la articulación de diferentes instituciones y actores regionales, públicos y privados. Así cabe destacar el trabajo desarrollado en alianza con CATA y con FEDECATUR, ambos miembros del Consejo Centroamericano de Turismo. Igualmente, durante la campaña desarrollada para la promoción del turismo intrarregional, se llegó a alianzas con la compañía aérea Avianca, principal operador de la región, después de adquirir la compañía TACA.

CATA tiene además un fundamental papel como promotor turístico regional en el plano internacional, y especialmente dirigido hacia el mercado europeo, por lo que los esfuerzos de fortalecimiento institucional de CATA, incorporados en el programa, inciden de manera directa en un mejor posicionamiento de esta agencia y del turismo regional entre los operadores, público y privados del sector en lo internacional.

También en relación con el plano internacional, cabe destacar que el trabajo desarrollado en el marco del programa, como el de la SITCA y el CCT y el resto de instituciones vinculadas con el sector en el plano regional, ha supuesto un reconocimiento internacional por parte de la Organización Mundial del Turismo (OMT) para quien la experiencia centroamericana de integración turística es un ejemplo y una experiencia de éxito a nivel internacional.

Asimismo el programa ha desarrollado acciones dirigidas hacia el plano nacional, a las autoridades nacionales de turismo, que han podido ver incrementadas sus capacidades y por tanto una mejora en su fortalecimiento institucional y en su capacidad de incidencia hacia otros actores del sector.

c) ¿Cómo ha mejorado la intervención la toma de decisiones política?

El fortalecimiento del Consejo Centroamericano de Turismo, especialmente, y también de la SITCA ha generado mayor dinamismo y mayor capacidad de interlocución y de trabajo compartido de este espacio político- institucional, que es máximo órgano para la toma de decisiones en el nivel regional sobre el sector turístico.

Asimismo, la generación de dos herramientas fundamentales, como la SIM y la SID, ha mejorado esta toma de decisiones, en tanto que tenían como objetivo crear un “tanque de pensamiento” para el nivel regional y nacional, que posibilitara una toma de decisiones informada a las instancias políticas correspondientes.

d) ¿Cómo ha beneficiado la creación de sistemas de investigación de mercados y de planificación a los actores nacionales públicos y privados?

Como se comentaba en el apartado anterior, estas herramientas han supuesto el poder llegar a una toma de decisiones informada con respecto a las políticas en materia turística, tanto al sector público regional como privado. Sin embargo estas herramientas, SIM y SID, no han estado disponibles o no han sido utilizadas por los agentes privados, como así lo han manifestado.

e) ¿Incremento del turismo intrarregional?

Para lograr el incremento del turismo intrarregional, el programa lanzó una campaña de promoción en coordinación con FEDECATUR y las cámaras nacionales de turismo que la integran, que incorporó materiales gráficos y anuncios para radio, televisión, prensa y redes sociales, además de otra serie de acciones como conferencias de prensa, eventos (aprovechando que 2012 fue el Año del Turismo Sostenible Centroamericano), etc. La valoración del impacto que se hace desde SITCA en términos cuantitativos es la de que durante la campaña “viajaron un total de 16.553 pasajeros en Centroamérica, incrementando en 2% la ocupación relativa al año anterior, lográndose posicionar los destinos en las mentes de los consumidores”.

Desde las Cámaras nacionales de Turismo y desde FEDECATUR, se hace una valoración muy satisfactoria de la campaña: afirman que año a año se va creciendo en términos cuantitativos en turismo intrarregional, y que se están articulando rutas multidestino transfronterizo, incluyendo más de un país. En la actualidad hay 6 países, con 6 operadores que están ofertando estas rutas multidestino.



PI2. Programa de Apoyo al Acceso de la Mipyme al Mercado Regional

a) ¿Existe coordinación institucional eficaz y eficiente entre las instituciones implicadas en el programa?

La articulación entre las tres instituciones co-ejecutoras ya se encontraba diseñada desde el principio del programa y se ha ido mejorando durante su ejecución, especialmente a partir del cambio en la coordinación del programa en la SIECA.

Si bien existieron algunas dificultades en la coordinación administrativa y financiera del programa, existe una valoración positiva por parte de todas las instituciones implicadas, y también por parte del equipo gestor del Fondo España-SICA, sobre esta articulación, y desde un punto de vista de la eficacia y eficiencia de la misma.

Asimismo, se aprecia que esta coordinación es mejor en el programa que se está ejecutando entre 2014 y 2017 con el III Fondo España-SICA.

b) ¿Cómo ha mejorado la intervención la toma de decisiones políticas?

Cabe destacar dos líneas de trabajo principales que han aportado mejoras sustantivas en la toma de decisiones políticas con respecto a los contenidos temáticos del programa:

- La creación de un centro de investigación y análisis, para la producción y gestión del conocimiento, en el seno de la SIECA, y que permite una toma de decisiones informada al respecto por parte de los distintos agentes.
- La generación de espacios de coordinación interinstitucional a todos los niveles (sector MIPYME-sector turístico; nivel nacional-regional; y sector público-sector privado) ha posibilitado la convergencia y el debate necesarios, además de para el diseño y la implementación de las acciones, para una toma de decisiones, políticas y técnicas, más participada y con mayor grado de consenso con los distintos actores implicados.

c) ¿Las intervenciones han generado incremento en el mercado regional?

Dado el grado de desarrollo del programa con respecto al fomento de la exportación de la MIPYME, y del resto de acciones, y la falta de sistemas de medición para ello, no puede responderse a esta cuestión a fecha de cierre del programa en diciembre de 2013.

4.4. Educación

PI3. II FES AECID

a) ¿Cuál es el principal aporte brindado por la ejecución del Programa?

Para presentar una valoración sobre los aportes más relevantes del programa es necesario revisar tanto los que han estado orientados por los resultados previstos, como aquellos que se han producido de manera imprevista y generados por el propio desarrollo del programa.

Con respecto a los primeros, cabe destacar que si bien se han producido resultados de manera desigual en cada país, se han generado competencias metodológicas a nivel regional que pueden ser reproducidas a nivel nacional, a través de la elaboración, difusión y capacitación de instrumentos metodológicos para cada uno de los componentes

del programa: en el enfrentamiento del fracaso escolar, en el uso analítico de la información estadística y en la incorporación de la pedagogía virtual en la formación continua docente.

En referencia a los resultados no definidos en el diseño del programa, y que responden más al efecto generado por su modelo de intervención cabría destacar dos cuestiones principales:

- El programa ha favorecido la coordinación interinstitucional, fortaleciendo la articulación de los Ministerios nacionales, desde el plano político y también técnico.
- La ejecución del programa, tanto por el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, como por el hecho de que se hayan generado dinámicas y marcos de trabajo articulados entre lo regional y lo nacional, ha servido como ensayo y germen para el desarrollo de la Política Educativa Centroamericana, que fue aprobada en 2013.

b) ¿De qué manera incide la ejecución del programa en fortalecer la integración Centroamérica?

Como se ha comentado en el punto 1.4.2. el debate sobre la aportación del sector educativo en la integración regional, así como el debate del cómo desde la Educación puede fortalecerse el proceso de integración, hace referencia a un marco teórico global sobre los modelos y las formas que tienen esos procesos a nivel mundial. El aporte puede ser mucho, siempre que existan capacidades e intereses institucionales en ello. En este sentido, por ejemplo, la Unión Europea dio cierta centralidad a estos aspectos en el desarrollo comunitario, pero en este caso es el SICA y la integración centroamericana y los países que la conforman quienes determinan la prioridad del sector para sus objetivos.



5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

Conclusiones por dimensiones de los programas

a) Diseño

Los programas y sus contenidos muestran un **alto grado de pertinencia** con el documento marco del Fondo España-SICA, puesto que todos ellos guardan una relación directa y van dirigidos a los resultados que allí se definen. A pesar de que la correspondencia no es tan directa con el propio marco estratégico de SICA, sí que existe una clara relación entre los programas financiado por el Fondo y los objetivos globales que se persiguen en aquél.

Estos programas, además, han mostrado una **importante capacidad de adaptación al contexto**, lo que es especialmente importante cuando se trabaja con instituciones que, en su mayor parte, cuentan con un alto componente político. El contexto político puede ser difícilmente predecible en ocasiones, por lo que contar con esa flexibilidad constituye un importante valor de cara a facilitar la ejecución de los programas y el mantenimiento de su alineación.

Otra cuestión es que en ocasiones la adaptación ha sido necesaria por lo que se considera que han podido ser debilidades en el diseño y en la identificación de algunos elementos de partida. Y es que **el diseño individual de los programas es claramente mejorable**. Aunque la mayor parte de ellos adoptaron formalmente un enfoque basado en la gestión por resultados, existen importantes debilidades a la hora de definir, precisamente, los resultados que se obtendrán y el modo en el que se conseguirán, lo que se complementa con una definición de indicadores de efectos/impacto que, en su mayoría, tampoco son capaces de dar cuenta de los progresos realizados.

La **mayor parte de los socios** que han participado en los programas **han mostrado capacidades suficientes** para desarrollar las tareas planteadas. Bien es cierto que en numerosos casos esa capacidad ha descansado en recursos, fundamentalmente humanos, proporcionados por el programa financiado por el Fondo. Ello puede comprometer la sostenibilidad de las intervenciones en el medio plazo, pero incrementa las capacidades de ejecución de los programas.

Los **recursos financieros** asignados a cada programa han estado mayoritariamente **ajustados** a las actividades previstas, lo que es consecuencia, entre otros factores, del **importante ejercicio de concentración** financiera realizado por el Fondo España-SICA. En términos globales, los recursos dedicados a cada uno de los ejes de intervención se ha encontrado moderadamente equilibrado, lo que permite hablar de una priorización bastante homogénea entre ellos.

El **enfoque elegido** por el Fondo **para la incorporación del género** en SICA ha favorecido que **se incluyan algunos elementos en este sentido durante la ejecución de los programas, pero no** la incorporación inicial **en su formulación**. Este efecto debe ser atribuido prácticamente en su totalidad al trabajo desarrollado por la STM-COMMCA en el marco del programa financiado por el Fondo España-SICA. La elección de este enfoque sectorial, sin embargo, está produciendo que algunas de las instituciones del SICA no contemplen esta responsabilidad como propia, en la medida en que otro agente ya la desarrolla.

b) Proceso

En correspondencia con las mayores debilidades mostradas en el diseño, **los procesos de gestión técnica de los programas muestran también un amplio margen de mejora**. El seguimiento es uno de los ejemplos: el procedimiento está definido y se cumple en la mayor parte de los casos, pero la calidad de la información contenida, o la utilidad de los indicadores que se utilizan (cuando se utilizan) permite la introducción de importantes mejoras.

El ritmo de ejecución de los programas, tanto desde el punto de vista técnico como presupuestario, **puede mejorarse**, de manera que sea más homogéneo a lo largo de todo el período. A pesar de que a la finalización de esta fase de los programas el **nivel de ejecución alcanzado es claramente satisfactorio**, ha exigido un proceso de aceleración en los dos últimos años que en ocasiones puede comprometer la realización de algunas actividades. Siempre es esperable que los comienzos de una nueva fase sean más lentos, especialmente en aquellos casos en los que el esquema institucional de ejecución muestra algunas complejidades, pero debería perseguirse que la etapa de arranque y despegue sea más breve.

En general, **los mecanismos de articulación y coordinación han funcionado satisfactoriamente**, lo que se manifiesta en que han sido capaces de suavizar y resolver progresivamente las diferencias que se han producido entre los socios, en los casos en los que éstas han tenido lugar.

c) Resultados

Los programas del Fondo España-SICA muestran, en general un alto logro de los resultados definidos, si bien esta conclusión no es tan relevante como parece, dadas las debilidades encontradas en la definición de esos resultados.

Considerados en su conjunto, sin embargo, puede afirmarse que **los programas han contribuido al fortalecimiento de las instituciones implicadas** en ellos, así como a la mejora de sus relaciones con otros actores tanto del nivel regional como de otros y a un mejor posicionamiento ante ellos. Además se han detectado algunas sinergias de la actuación regional sobre la construcción de algunas políticas nacionales, si bien en este caso, la conexión se produce fundamentalmente cuando la lógica de intervención del programa ya introduce elementos que contemplan otros niveles institucionales y de gobierno.

Una valoración más completa de la contribución del Fondo España-SICA a los objetivos globales del Sistema podría realizarse si se tuviesen en cuenta también las contribuciones realizadas por otros donantes, socios y esquemas de financiación, lo que resultaba imposible en esta evaluación, puesto que su alcance era otro.

La **sostenibilidad económica** de los programas presenta debilidades, ya que la mayor parte de ellos puede mantenerse, precisamente, por la existencia del Fondo, por lo que la discontinuidad de la financiación puede suponer la desaparición de esa línea de acción. La sostenibilidad técnica es simétrica con la económica, si bien la situación ha mejorado en el periodo actual, ya que en torno al 30% de las personas cuyos contratos eran financiados por el Fondo España-SICA en el período 2010-2013 han sido asumidos por las instituciones centroamericanas. En este ámbito, es el Eje de Seguridad Democrática es que presenta mayores debilidades.

La sostenibilidad institucional, sin embargo, se encuentra garantizada en la gran mayoría de los casos, ya que las instituciones del SICA se encuentran cada vez más instaladas y fortalecidas a lo que, además de los factores de naturaleza política que confluyen, ha contribuido también la acción del propio Fondo.



Conclusiones globales

a) Cumplimiento de los objetivos por eje

Los objetivos que se definen en cada uno de los ejes son muy amplios y los programas muy diversos, lo que hace difícil llegar a precisar con detalle el nivel de contribución al cumplimiento de estos ejes. Sin embargo, sí se pueden realizar algunas valoraciones en este sentido, que se incluyen a continuación.

El objetivo del **eje de fortalecimiento institucional del SICA** es “promover la calidad de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales desde una participación efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo, partiendo de la cohesión social como principio básico del sector”.

No se pudo decir que los programas del eje de Fortalecimiento Institucional del Fondo España-SICA cumplan este objetivo, más que de manera muy parcial, aunque sólo sea porque existe una gran distancia en el nivel en el que se ubican los programas –con carácter general, mucho más concreto y operativo- y el que define el objetivo del eje.

En cualquier caso, sí puede afirmarse que la mayor parte de estos programas no se dirigen a este fin y que su incidencia sobre los derechos humanos o sobre la participación efectiva de la ciudadanía es limitada. Como mucho, podría establecerse las excepciones de los programas P02 (salud), P05 (integración social) y P03 (género) y quizá también el P04 (desastres naturales), con un mayor potencial de incidencia sobre estos aspectos. También habría que mencionar en este caso el P07, dirigido a mejorar la participación de la sociedad civil en SICA, si bien su corto alcance y sus dificultades de ejecución no le han hecho posible contar con una incidencia significativa.

El objetivo del **eje de seguridad democrática** es “profundizar la cooperación entre los países miembros del SICA para continuar la implementación de la ESCA”. Si bien no ha sido posible un análisis detallado de estos programas a diciembre 2013, momento en el que aún se encontraban en desarrollo, puede afirmarse que sus resultados se encuentran directamente relacionados con el objetivo que se persigue y que, sin duda, están contribuyendo –y han contribuido ya en el caso de los apoyos ya finalizados- a su logro.

Finalmente, el objetivo del **eje de integración económica** es “articular y fortalecer las actividades económicas de valor agregado y la productividad en la región centroamericana para propiciar una dinámica regional que favorezca el avance del proceso de integración económica como instrumento de desarrollo humano sostenible y para garantizar la seguridad alimentaria en la región”.

Tal y como está formulado el objetivo ninguno de los fondos existentes puede tener capacidad por sí mismo para alcanzarlo. Sin embargo, sí se puede afirmar que los programas incluidos en este eje han fortalecido las actividades económicas implicadas en ellos – desarrollo rural, turismo- y/o que han incidido transversalmente en la mejora de la productividad de las micro y pequeñas empresas de la región. Todo ello, obviamente, se ha producido a nivel de contribución, pero puede identificarse con claridad este aporte.

b) Contribución de los resultados al proceso de integración centroamericana

Este aspecto ha sido abordado en las conclusiones por dimensiones, en el apartado de resultados. De manera muy sintética, sí que puede decirse que los resultados de los programas del Fondo han contribuido al proceso de integración centroamericana. Lo que no puede determinarse por medio de esta evaluación es en qué medida se ha producido esta contribución.

Sin embargo, sí que se avanzan algunas pinceladas en relación al modo en el que se produce la incidencia, especialmente en las fichas por programas.

c) Pertinencia de la continuidad de las áreas

Para concluir sobre la pertinencia de la continuidad se ha partido de la estructura del Fondo en su etapa actual, con el fin de poder sustentarse sobre las decisiones ya tomadas. En este sentido, se considera que la estructura de la Fase que se está desarrollando en la actualidad es más razonable (Eje de Fortalecimiento institucional, Eje de integración social y lucha contra la pobreza, Eje de Seguridad Democrática y Eje de Profundización de Integración Económica"), puesto que sigue en mayor medida la propia estructura establecida por el SICA y reconoce la importancia de la integración social, al mismo nivel teórico que la integración económica.

Han desaparecido los programas relativos a desastres naturales (P04) y, curiosamente, también el relacionado más directamente con la integración social (P05), que si bien se encontraba limitado por su propia naturaleza y dimensión temporal, abría una vía de trabajo que puede presentar un gran interés para la integración centroamericana en su vertiente más social. También han desaparecido las actuaciones en el ámbito de la educación, tal y como se encontraba previsto, más relacionado también con este ámbito de actividad.

En relación con los resultados de esta evaluación, se considera que son todos los que están, pero no están todos los que son. Es decir, las líneas de actuación financiadas son relevantes y pertinentes, pero hay algunas que lo son del mismo modo o incluso más y que no se encuentran presentes en el Fondo SICA.

Dada la limitación de los recursos existentes, se considera preferible mantener el ejercicio de priorización que ya ha tenido lugar en la fase evaluada, pero no se han encontrado las razones por las que se interviene en uno de los ejes pero no en otros. Por ejemplo, reconociendo los avances de algunas de las actuaciones del Eje de Fortalecimiento Institucional que cuentan con un carácter más "interno", cabe la posibilidad de que hayan alcanzado el cumplimiento de un ciclo, de manera que puedan ser sustituidas por actividades con un mayor potencial de incidencia finalista.

d) Buenas prácticas por eje

Los contenidos de algunos de los proyectos preveían la identificación de buenas prácticas en ámbitos concretos, lo que ha sido consignado en las fichas específicas por programa. La conclusión en este caso se centra, sin embargo, en otras buenas prácticas de carácter más transversal o generadas por la ejecución de los programas, aunque no buscadas específicamente.

Desde esta perspectiva, se pueden mencionar las siguientes:

- Algunos de los programas han incluido **sistematizaciones** de diferente naturaleza y alcance, lo que se considera que puede ser muy útil con fines de aprendizaje, comunicación y transferencia de conocimientos con otros agentes. Se han encontrado, por ejemplo, el caso del P04, en el que se sistematizaron las normativas nacionales relativas a la inversión que tiene en cuenta la minimización de la incidencia de riesgos naturales, o el del P10, donde se sistematizaron las experiencias de desarrollo rural territorial que se habían desarrollado.
- El **trabajo compartido** por varias instituciones también se ha considerado una práctica valiosa en los programas evaluados. Si bien es cierto que supone algunas dificultades iniciales para la ejecución, también lo es que, cuando se consigue que el trabajo comience a desarrollarse de manera fluida, los resultados que se obtienen pueden contar con un mayor alcance, con mayor capacidad de ser difundidos y apropiados e, incluso, con un desarrollo



más eficiente. Entre los programas que han incluido experiencias en este sentido e incluso un modo completo de funcionamiento pueden mencionarse: el trabajo desarrollado por la SIECA (P12), el trabajo con instituciones privadas (P11 y P12) o las interesantes experiencias en el Eje de Seguridad Democrática, en relación con el trabajo compartido por jueces, fiscales y policías, que no es tan frecuente como pudiera parecer a primera vista.

- En relación con este último aspecto, se desea mencionar las experiencias de **cooperación jurídica** dirigida a la armonización de normativa, también en el Eje 2, por su potencial de incidencia real sobre el funcionamiento regional de Centroamérica en algunos aspectos del ámbito de la seguridad.
- La firma del **Acuerdo Marco de Asociación** entre el COMMCA y otros socios para el desarrollo, fundamentalmente del Sistema de Naciones Unidas, pero que también incluye a la propia AECID, ha sido reconocido como una práctica de éxito y un modelo a replicar en SICA. Este acuerdo no tiene únicamente valor en sí mismo en la medida en que se amplifica el alcance de las acciones dirigidas a incorporar la igualdad de género en el SICA, sino que además permitió la ampliación de entidades socias para el COMMCA, que de este modo incrementaba su capacidad de acción por la aportación de nuevos recursos.
- Para finalizar, se desea mencionar las prácticas desarrolladas en el marco del P02 ejecutado por la COMISCA y que han concitado un amplio acuerdo en relación con su carácter de buenas prácticas. En concreto, se desea mencionar la propia **Negociación Conjunta**, que permite la obtención de economías de escala, hasta tal punto que se están valorando las posibilidades de aplicación de a otros ámbitos, ya sean otros espacios internacionales del sector salud, ya otros espacios sectoriales del ámbito centroamericano.

Como puede verse, existe un abanico de prácticas que han sido consideradas como valiosas y que, en ese sentido, cuentan con potencial para generar aprendizajes que puedan ser aplicados en otros ámbitos, tal y como se prevé que ocurra en el último de los casos mencionados.

5.2. Recomendaciones

Las recomendaciones que aquí se incluyen sólo se refieren a aspectos transversales que afectan a todos o a una parte importante de los programas financiados por el Fondo España-SICA en el período 2010-2013. En las fichas específicas donde se incluyen los resultados del análisis/evaluación de cada uno de ellos se han incluido las recomendaciones referidas a ellos de forma individual, en los casos en los que ha sido posible identificar con claridad algún aspecto que podía mejorarse por esta vía.

a) Priorización temática

El Fondo España-SICA no debe abandonar el esfuerzo en términos de la concentración presupuestaria y de las operaciones. Los criterios que deben ser considerados a la hora de decidir la intensificación de la financiación podrían ser, entre otros, los siguientes:

- La continuidad de algunas de las líneas existentes que hayan demostrado su aporte y que muestren su capacidad para obtener resultados 'prometedores'.
- La existencia de apoyo político en los niveles institucionales que deban tener algún papel (fundamentalmente a nivel regional, pero también a nivel nacional), de manera que el progreso no deba enfrentarse con grandes obstáculos y que los resultados que se obtengan cuenten con un mayor potencial de sostenibilidad político-institucional.
- La inexistencia de solapamiento con las actuaciones de otras instancias o donantes o

con iniciativas similares que incluyan el área centroamericana –aunque la superen-, para evitar también el solapamiento de las actuaciones y la pérdida de eficiencia de los esfuerzos.

Además, se deberían priorizar las líneas que se considera que cuentan con una mayor relevancia estratégica para el SICA y, en segunda instancia, también para la Cooperación Española. Si se desea intensificar la percepción de la integración y del SICA como algo propio para la ciudadanía centroamericana puede ser preferible priorizar programas que cuenten con una vertiente que genere beneficios perceptibles precisamente para esa ciudadanía.

b) Definir los ejes con mayor precisión

El Fondo España-SICA financió en el período 2010-2013 13 programas que se agrupaban en tres ejes temáticos diferentes. A excepción del de Seguridad Democrática, que cuenta con el marco estratégico de la ESCA, los ejes no cuentan con una definición clara que les oriente en una dirección, de manera que puedan establecerse sinergias entre ellos. Este hecho es especialmente destacable en el de Fortalecimiento Institucional, con 7 programas, donde es difícil establecer unos lineamientos comunes que permitan estructurar la acción. Esto se agrava, además, por el hecho de que el objetivo definido para él es de una gran amplitud y se encuentra conectado a las actuaciones financiadas de manera bastante indirecta.

De cara a períodos sucesivos, se recomienda otorgar una mayor prioridad al nivel de los ejes, de manera que cuenten con objetivos que realmente puedan alcanzarse con los programas que se desarrollan y que cuenten con una especie de plan de trabajo general que permita integrar los avances. Así, podría generarse una especie de marco de resultados para cada uno de ellos, marcos que supondrían ventajas en la ejecución de las actuaciones y en la medición de sus resultados.

Estas definiciones no tienen por qué encontrarse sólo en el nivel del Fondo, sino que pueden contar con un ámbito más general, vinculado a la acción de SICA para un determinado período, de manera que para el caso del Fondo sólo habría que decidir qué parte de ese marco general es el que se financia.

En el mismo sentido, y de manera mucho más concreta, se recomienda que el eje de Fortalecimiento Institucional sea apoyado técnicamente por una persona que cuente con este cometido de manera exclusiva, tal como ocurre en el resto de los ejes. Hacer coincidir esta responsabilidad en el Asesor Principal del Fondo supone una carga que puede impedir el desarrollo de un apoyo más cercano de un eje que, en términos de número de programas, es el más numeroso y complejo.

c) Complementariedad

Una tarea pendiente es cómo se entiende la complementariedad con la cooperación bilateral. A lo largo de la evaluación se han recogido testimonios en el sentido de que el Fondo España-SICA y sus intervenciones no necesitaban ser complementarios con la actuación bilateral de la cooperación española, puesto que su ámbito de actuación natural es el regional.

Sin embargo, la documentación analizada hace frecuentes alusiones a esta necesidad de complementariedad. Se mencionaba en la evaluación correspondiente al periodo 2006-2009 y también en los criterios de redefinición de las áreas de trabajo del Fondo España-SICA para el periodo 2010-2013. La evaluación del Fondo como instrumento amplía el término de complementariedad y se refiere a la armonización con otros donantes, en la que aquélla podría entenderse enmarcada, al menos hasta cierto punto.

La conclusión es que se ha pasado de una visión del Fondo España-SICA donde la complementariedad tenía cabida a otra donde sólo se toma en cuenta el plano regional. Se recomienda, por tanto, cuidar la homogeneidad del discurso escrito, de manera que responda con claridad a esta ‘nueva’ visión.



d) Diseño y evaluabilidad

Es necesario mejorar los diseños de los programas que aún no cuentan con un nivel de calidad deseable, así como los informes de seguimiento, de manera que se hagan más evaluables.

Es muy importante que los resultados que se definan sean lo suficientemente relevantes (que sean resultados y no productos, por ejemplo) y que permitan orientar la acción hacia su logro, así como que las cadenas de resultados reflejen fielmente una lógica que facilite un avance progresivo y que mantengan una adecuada linealidad. Además, debería contarse con indicadores de efectos que realmente se encuentren alineados con el resultado que se pretende y que deben constituir una base clave para el seguimiento de los avances, a partir de la línea de base que se defina al comienzo de las actuaciones.

Se debería también incluir en los diseños el análisis de riesgos, de manera que puedan valorarse a priori los factores que pueden poner en peligro las actuaciones y, en consecuencia, definir las medidas de mitigación que sean pertinentes.

Finalmente, los objetivos deberían tener en cuenta el tiempo efectivo de ejecución, que es más breve que el teórico puesto que el primer año no es hábil prácticamente en ningún caso. Eso supone una formulación que se ajuste de manera más realista a los tiempos reales. Eso supondría, además, una mejora en la ejecución presupuestaria global que, siendo satisfactoria, sigue dejando un remanente de más de un millón de dólares americanos que podrían haberse utilizado para reforzar algún área no apoyada o para proporcionar más recursos a los programas que tuviesen capacidad de gastarlo con calidad.

Para conseguir todas las mejoras propuestas puede optarse por reforzar el apoyo al diseño mediante la contratación de asistencias técnicas específicas y especializadas, capacitar a las personas que han de asumir los diseños o una mezcla de ambas opciones, estableciendo una especie de proceso continuo de mejora hasta que se encuentren en disposición de asumir un diseño de calidad suficiente con sus propios recursos.

e) Incorporación de enfoque de género

Se recomienda avanzar un poco más en la incorporación del enfoque de género en los programas, a cargo de las instituciones responsables de su ejecución y no solamente de la STM-COMMCA. El papel de éste podría centrarse en proporcionar asistencia técnica al resto, para apoyarles en este proceso, y podría también facilitar procesos de capacitación de una parte del personal de las instituciones para que puedan desempeñar en mejor medida este cometido.

El trabajo del COMMCA ha permitido realizar importantes avances en el pasado, pero parece llegado el momento de dar un paso más y transversalizar no sólo el género, sino también la responsabilidad sobre su incorporación en las instituciones y en los programas (y, en realidad, en todo el accionar de las Secretarías y los órganos especializados).

f) Mejora de la gestión

Si bien no se han encontrado grandes problemas en este ámbito, se considera recomendable poner en marcha algunas medidas concretas que pudieran mejorar algunos aspectos y, de manera agregada, el conjunto de la gestión. Entre estas medidas se pueden citar las siguientes:

- Se han experimentado retrasos en la ejecución de parte de los programas debido a debilidades a la hora de llevar a cabo algunas actividades y tareas, tales como la confección de términos de referencia para las licitaciones. Se considera que la transparencia en los procesos de contratación es muy importante y que como tal debe ser tratada. Sin embargo, el sistema actual genera algunas ineficiencias, por lo que se podría definir un 'período

transitorio' en el que, tal y como ya se mencionaba en el caso del diseño de los programas, pudiera recibirse asistencia técnica para la confección de TdR en tanto no se cuente con esas competencias. En paralelo, podría organizarse alguna acción transversal de capacitación que permita que en un periodo razonable ese apoyo técnico no siga siendo necesario.

- La comunicación es susceptible de mejora. Quizá el mejor ejemplo sean los informes de seguimiento periódicos, que en muchos casos no generan retroalimentación, incluso aunque cuente con debilidades importantes. Si no se hace constar que se espera que la calidad mejore, es difícil que lo haga por sí misma. Lo mismo ocurre a la hora de comunicar quién obtendrá nueva financiación y quién no lo hará, que debería basarse en argumentos claros para no generar incomodidad por parte de las instituciones que ven interrumpida la financiación de sus programas.
- El informe presupuestario final es claro y proporciona información útil. En este sentido, sólo se recomienda sustituir la atribución de la información a los programas en lugar de a las instituciones que la reciben, de manera que sea nítidamente claro que la financiación se recibe para apoyar la ejecución de actuaciones concretas y no para el sostenimiento de las instituciones y Secretarías.
- Aunque no forma parte de la ejecución propiamente dicha, se recomienda que se evalúen individualmente aquellos programas que concentran un mayor volumen de financiación. Una evaluación que abarca 13 programas necesariamente ve limitado su nivel de profundización y programas que se encuentran por encima de los 2,5 millones de dólares americanos (por poner una cifra) merecerían un ejercicio evaluativo específico.

Algunas de estas medidas ni siquiera supone un incremento presupuestario (otras sí lo hacen) y, sin embargo, globalmente consideradas, pueden constituir una mejora del conjunto de la gestión.

g) Centralización de la formación en línea

En la medida en que desde varios de los programas que configuran el Fondo España-SICA se han generado diversas acciones de formación en línea, podría explorarse la posibilidad de que se aprovecharan para ello las plataformas de este tipo de formación que ya existen en el SICA, y especialmente la plataforma en línea que se diseñó y creó específicamente desde la Fundación CEDDET para el programa de Capacitación Regional ejecutado por SG-SICA (P06). Esta plataforma viene demostrando su solidez técnica y tecnológica y su aprovechamiento desde otros programas e instituciones reduciría costos de producción.

Es más eficiente la concentración de esta formación sobre plataformas y sistemas similares lo que, además, puede liberar tiempo de los propios recursos de la SG-SICA que pueden dedicarse a otros aspectos en los que incorporan un mayor valor.



ANEXOS
“EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS
DEL FONDO ESPAÑA-SICA
(2010-2013)”

ANEXO I. FICHAS POR PROGRAMA



P01. FORTALECIMIENTO DE LA SECRETARÍA GENERAL, ESPECÍFICAMENTE DE LA CAPACIDAD DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL SISTEMA PARA LA GESTIÓN POR RESULTADOS Y EN EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

I. Descripción general

1.1.1. Entidad/es ejecutora/s:

Secretaría General SG-SICA (DPA, DAF, UAT)

- División de Planificación y Análisis (DPA)
- División Gestión administrativa y financiera (DAF)
- Unidad de Apoyo Técnico (UAT) de la Dirección Ejecutiva.

1.1.2. Presupuesto:

	2010	2011	2012	2013	
Solicitado					\$ 2.153.084
Aprobado	\$ 653.384	\$ 1.106.258	\$ 1.000.000	\$ 567.765	\$ 2.011.414
Ejecutado	\$ 254.103	\$ 493.570	\$ 695.976	\$ 473.697	\$ 1.917.347

1.1.3. Periodo de ejecución

De abril de 20102 a diciembre de 20133.

1.1.4. Objetivos

- Fortalecer el seguimiento a la ejecución de los mandatos presidenciales, ministeriales, comité ejecutivo y de foros especializados, así como de los proyectos derivados del plan plurianual formulados y registrados en el SIGPRO por las diferentes entidades del Sistema. (Plan de Trabajo 2010 de la DPA).
- Fortalecer a la SG-SICA y al resto de las instituciones del sistema, para mejorar los mecanismos de planificación, coordinación, ejecución, gestión y evaluación de resultados, con un enfoque sistémico de la institucionalidad regional. (Plan de Trabajo 2010 de la DPA).
- Avanzar en los esfuerzos de fortalecimiento institucional de la SG SICA y de la institucionalidad en general, poniendo especial énfasis en temas tales como: desarrollo de programas de capacitación y formación profesional, implementación de un estatuto de carrera para el funcionario regional, mecanismo de financiamiento, reorganización funcional del SICA, entre otros. (Plan Plurianual 2010-2012 del SICA).
- Hacer una revisión de la estructura jurídico-institucional del SICA y proponer las reformas



correspondientes en la perspectiva de mejorar el proceso de toma de decisiones, la coordinación y mejor articulación entre las instituciones. (Plan Plurianual 2010-2012 del SICA).

- Dotar de un instrumento legal para establecer y regular la carrera administrativa de los funcionarios y empleados del Sistema de Integración Centroamericana. (Plan Plurianual 2010-2012).
- Contar con un instrumento que permita dar sentido de conjunto a las distintas agendas y actividades, creando a su vez un marco de referencia para delinear las principales decisiones de la región en el marco del proceso de integración. (Plan Plurianual 2010-2012 del SICA).
- Contar con un lineamiento estratégico para el accionar de la SG-SICA alineado con las demandas actuales del entorno de la institucionalidad regional, en base al cual se establezcan las iniciativas a desarrollar por parte de las Direcciones en los próximos 2 años. (Planificación Estratégica de la SG-SICA).
- Proveer a la institucionalidad regional de un mecanismo de financiamiento que permita la operativización de los planes de acción y consolidación del proceso de integración de forma sostenible. (Plan Plurianual 2010- 2012).
- Mejorar la eficiencia y eficacia de los recursos de cooperación regional que se otorgan al Sistema de la Integración Centroamericana, con el propósito de optimizar su impacto en el fortalecimiento del proceso de integración regional y el bienestar de las poblaciones de los países del Sistema. (Plan Plurianual del SICA 2009-2011).
- Lograr el fortalecimiento institucional de Secretaría General. (Plan Estratégico de la SG-SICA 2009-2012).
- Modernizar la Secretaría General: “Una Secretaría de, por y para la integración”.

1.1.5. Resultados previstos o componentes

Componente 1: Fortalecimiento de la Planificación

Resultado 1.1. Formulación, Seguimiento y Ejecución de Mandatos Presidenciales.

Resultado 1.2. Inventario de Instituciones y de Recursos Humanos del SICA, y Carrera del Funcionario Centroamericano

Resultado 1.3. Metodología para la formulación de Planes Plurianuales, y Evaluación de Medio Término de Plan Estratégico

Componente 2: Monitoreo de Programas Estratégicos

Resultado 2.1. Diseño y puesta en funcionamiento de la Unidad de Apoyo Técnico de la Dirección Ejecutiva.

Componente 3: Fortalecimiento de la gestión administrativa y financiera

Resultado 3.1. Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de las Capacidades de la Dirección de Administración y Finanzas de la SG-SICA

1.1.6. Aspectos de interés

El programa, además de estar inserto en las prioridades marcadas por el Fondo España-SICA en su segunda fase, es también producto de las directrices y orientaciones contenidas en el Plan Estratégico de la Secretaría General del SICA 2009-2012 y del Plan Plurianual del Sistema de la Integración Centroamericana 2009-2011, dos instrumentos estratégicos fundamentales que se constituyen en hoja de ruta del proceso de integración regional. Además, y desde lo específico, el programa toma orientaciones del Plan de Trabajo 2010 de la Dirección de Planificación y Análisis, el Plan de Trabajo 2010 de la Dirección de Administración y Finanzas de la SG-SICA.

De acuerdo con el primero de los documentos mencionados “el Sistema de la Integración Centroamericana solo funcionará con plena efectividad con el fortalecimiento institucional de la Secretaría General y de las instituciones regionales. La funcionalidad se dará solamente cuando todas las partes del Sistema actúen cooperativa y sistémicamente.”

Por ello el programa contenía iniciativas que perseguían implementar y consolidar mecanismos y herramientas que incrementaría la viabilidad de la coordinación interinstitucional y fortalecerían internamente a la Secretaría General como uno de los pilares fundamentales del Sistema.

Por otro lado, el Plan Plurianual presenta el marco de la Política de Fortalecimiento Institucional de la Integración Regional, mediante el cual se establece “Incorporar principios y prácticas modernas de la administración pública en la institucionalidad regional”, estableciendo entre sus principales desafíos la creación de mecanismos de gestión gerencial, control y evaluación institucional, en un marco de creciente transparencia para la rendición de cuentas; introducir la planificación estratégica en todos los órganos del SICA para reducir la dispersión administrativa y programática y aumentar los niveles de coordinación y ejecución de la institucionalidad del SICA; aumentar la formalidad del proceso de toma de decisiones del SICA, de manera que aumente el grado de cumplimiento de los compromisos adoptados; entre otros, criterios que orientaron también la formulación del presente Programa.

1.1.7. Contexto político/institucional

El proyecto fue ejecutado por la Secretaría General del SICA, y especialmente por tres departamentos:

- División de Planificación y Análisis (DPA). Durante el periodo de ejecución del programa, estas responsabilidades dependían del Director Ejecutivo del SICA.
- División Gestión administrativa y financiera (DAF).
- Unidad de Apoyo Técnico (UAT) de la Dirección Ejecutiva, que se creó a instancias de la ejecución del programa.

La Secretaría General es una instancia regional operativa del SICA, creada en el Protocolo de Tegucigalpa en 1991, con el propósito de prestar servicios y brindar sus capacidades técnicas y ejecutivas en el apoyo a los esfuerzos de integración regional, particularmente en la construcción gradual y progresiva de la Unión Centroamericana. La Presidencia de la Secretaría General rota semestralmente entre los Estados miembro.

Son funciones de la SG-SICA:

- Apoyar a los órganos e instituciones de Integración y sociedad civil, para hacer progresivamente de Centroamérica una "Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo", mediante la integración en lo político, económico, social, cultural, y ecológico, procurando el



fortalecimiento y ampliación de la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional.

- Asegurar la coordinación global y permanente de la institucionalidad regional en el marco del SICA, en apoyo a la calidad en la preparación de iniciativas para la toma de decisiones de la Reunión de Presidentes y Consejos de Ministros, y al seguimiento y cumplimiento de las mismas; promueve la plena participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional y la comunicación e información sobre la integración para el desarrollo sostenible, así como apoya e impulsa la cooperación internacional hacia Centroamérica, como región, y ejerce otras atribuciones señaladas por el Protocolo de Tegucigalpa, la Alianza para el Desarrollo Sostenible y otros instrumentos complementarios o actos derivados.

Durante el periodo de ejecución del programa se produjo un cambio en la persona que ocupaba el puesto de Secretario General: D. Juan Daniel Alemán fue sustituido en junio de 2013 por D. Hugo Martínez. Este cambio en la Secretaría General supuso también cambios en el organigrama directivo de SG-SICA, como fue la desaparición temporal de la Dirección Ejecutiva, de la que dependía y dependería la Unidad de Apoyo Técnico, cuya creación era uno de los resultados del programa y cuyas funciones fueron finalmente asumidas por la Unidad de Planificación (que sería posteriormente Dirección de Planificación) y por la Dirección de Cooperación.

2. Dimensión: DISEÑO Y FORMULACIÓN

2.1.1. Incorporación del enfoque de género en el diseño del programa

El enfoque de género no ha sido un elemento que haya estado presente en el diseño del programa, así como tampoco ha sido plasmado en los objetivos, resultados o indicadores.

2.1.2. Adaptación del programa al contexto y su evolución

El programa, articulado en diferentes instancias del organigrama de SG-SICA, ha tenido que ir adaptándose a los cambios en la Secretaría General y en el organigrama del equipo directivo de SG-SICA, así como a los ritmos de estos departamentos y a las prioridades de la Secretaría. Al El programa, al estar enmarcado en un contexto político complejo, sufrió algunas modificaciones y cambios en las prioridades de intervención. Este acompañamiento y acompasamiento del programa ha sido posible por la flexibilidad que caracteriza al Fondo España-SICA.

2.1.3. Partenariado y adecuación de los socios

La ejecución era responsabilidad exclusiva de la Secretaría General del SICA, a través de diferentes departamentos de la misma.

2.1.4. Adecuación de la cadena de resultados

Para el diseño y formulación del programa no hubo una identificación expresa de los objetivos, sino que se recogieron como objetivos estratégicos de referencia para el programa toda una serie de objetivos del propio SG-SICA (once objetivos) contenidos en diferentes documentos de planificación de SG-SICA y de sus departamentos (Planificación Estratégica de SG-SICA, Plan Plurianual 2009-2011 y Plan Plurianual 2010-2012, Plan de Trabajo 2010 de la DPA, etc.).

En este sentido, a partir de esta larga enumeración de objetivos, es complejo articular la cadena de formulación y de resultados, por lo que en el propio diseño del programa ha sido necesario ordenar este listado de objetivos en tres componentes (fortalecimiento de la planificación, monitoreo de programas estratégicos y fortalecimiento de la gestión administrativa y financiera) que están definidos como ámbitos temáticos, no tanto como objetivos en sí mismos.

A partir de estos tres componentes se desarrollan los seis resultados, definidos también de manera genérica, y redactados en forma sustantiva. A partir de estos resultados es que se establece la cadena de resultados, una por cada uno de ellos.

Sobre las cadenas de resultados cabe destacar, que aun existiendo una secuencia lógica entre resultados, productos y uso de los mismos, actividades, efectos e insumos, la falta de una buena definición, y sobre todo de redacción de estas categorías no facilita el análisis, y, especialmente, no quedan explicitados los alcances esperados por el programa.

El formulario del programa no incorpora la propuesta de ningún indicador así como tampoco un análisis de riesgos.

3. Dimensión: PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

3.1.1. Procesos de seguimiento y medición de resultados

Desde SG-SICA se han elaborado y entregado al equipo gestor del Fondo España-SICA, así como al equipo evaluador, los POA correspondientes a los años de ejecución del programa: 2010 (incluido en formulación plurianual), 2011, 2012 y 2013. En estos documentos se aportan elementos de valoración general sobre el desarrollo del programa a fecha de presentación, lo que justificaría la intervención para el año en curso.

Se han entregado informes de seguimiento cuatrimestral al equipo gestor del Fondo España-SICA hasta el segundo cuatrimestre de 2013. Faltando el último informe cuatrimestral y el informe final del programa. Cabe destacar que se elaboran y redactan dos informes para cada período, distribuidos en función de los resultados competencia de cada departamento, así hay uno elaborado por la Dirección de Planificación y otro por la Dirección de Administración y Finanzas.

175

3.1.2. Incorporación del enfoque de género en la ejecución y el seguimiento

En función de la información disponible para la evaluación no se encuentran elementos que hagan explícita una incorporación del enfoque de género en la ejecución y el seguimiento del programa. Sin embargo, sería de interés el poder valorar si de alguna manera se incluyó en algunos de los resultados y productos del programa, especialmente los vinculados a los documentos y procedimientos relacionados con la gestión de personal y la política de recursos humanos de SG-SICA, en tanto son ámbitos especialmente sensibles a la incorporación de la perspectiva de género.

3.1.3. Existencia de mecanismos de articulación y coordinación entre instituciones y actores

Como se comentaba, el programa fue ejecutado directa e íntegramente por la SG-SICA, en concreto por varios de sus departamentos. En tanto que los informes cuatrimestrales se realizaban de manera separada por cada departamento, y según las personas entrevistadas, todo parece indicar que la ejecución de los diferentes resultados se hizo de manera muy independiente entre ellos, y sin excesiva coordinación.

3.1.4. Suficiencia de los recursos técnicos para la implementación del programa

El programa estaba orientado al fortalecimiento institucional del SG-SICA, y especialmente desde un punto de vista técnico por lo que ha sido el propio programa el que ha aportado y garantizado las condiciones y recursos técnicos para su propio desarrollo, incluyendo la contratación de un número significativo de personas para incorporar en el organigrama de SG-SICA.



Además, se ha contado con el apoyo de consultorías y asistencias técnicas para la ejecución de algunas de las actividades, sobre todo con aquellas relacionadas con el diseño y elaboración de procedimientos, elaboración de diagnósticos, etc.

3.1.5. Ritmo de ejecución técnica: adaptación al marco temporal previsto

Según se desprende de la lectura de los POA y de las opiniones vertidas por las personas entrevistadas, ha existido un retraso generalizado en la ejecución de las actividades, más intenso en los primeros años de ejecución del programa. Además, donde mayores retrasos se han producido ha sido en las actividades vinculadas al componente 3, de gestión administrativa y financiera.

En este sentido cabe destacar que el programa fue prorrogado más allá de 2013, y sus actividades pendientes se incorporaron a la financiación del III Fondo España-SICA que recibió para otra fase del programa de fortalecimiento institucional, especialmente debido al retraso sustantivo en la concreción de una de las actividades de ese componente 3, la relativa a la “adquisición del sistema (informático) de información administrativo-financiero, adaptación de procesos, personalización, e implementación del sistema y capacitación”. Además, para la siguiente fase también se aplazó la concreción del “anteproyecto de Estatuto Legal y carrera del Funcionario Centroamericano revisado para su discusión y aprobación”, formulado como un producto del resultado I y que, aunque se dieron avances durante la ejecución del programa, no se alcanzaron los resultados esperados.

3.1.6. Ejecución presupuestaria

En su formulación plurianual, el presupuesto solicitado por el SG-SICA es de 2.153.084\$, de los que finalmente se asignaron algo menos (2.011.414\$) y se ejecutaron 1.917.347\$, lo que no supone grandes desviaciones.

Con respecto al ritmo de ejecución presupuestaria, cabe destacar que si bien finalmente el porcentaje de ejecución presupuestaria total es del 95,32% de los fondos asignados, anualmente esta cifra es menor, y a un ritmo mucho más lento los primeros años, si bien se va incrementando año a año. Así, en 2010 el porcentaje de ejecución del 38,89%, en 2011 de 44,62% y sube hasta el 69,60% en 2012 y al 83,43% en 2013.

El año en el mayor volumen de presupuesto es ejecutado es 2012, con 695.976\$, lo que presenta grandes diferencias con el respecto al resto de años, en tanto que es un 50% más de presupuesto que los años adyacentes.

4. Dimensión: RESULTADOS

4.1.1. Consecución de los objetivos y resultados previstos

El análisis de consecución de los objetivos y resultados del programa se abordará en función de los componentes del mismo, expresados en su formulación:

Componente I. Fortalecimiento de la Planificación.

Resultado I.1.: Formulación, Seguimiento y Ejecución de Mandatos Presidenciales. Las acciones previstas en el marco de este resultado estaban orientadas a:

- elaborar un reglamento del proceso de generación, aprobación y seguimiento para los

mandatos presidenciales

- y que los proyectos derivados de los mandatos presidenciales fueran registrados y monitoreados desde el Sistema Integrado de Gestión de Proyectos (SIGPRO)

Con respecto a este resultado cabe destacar que el grado de consecución del mismo, en tanto que se ha generado en el marco del programa el reglamento y el sistema previsto con respecto a los mandatos presidenciales, por el que se ha mejorado en su definición, se han racionalizado y ordenado, se le han asignado instituciones responsables y un sistema de seguimiento. Además, en la medida en que aquellos mandatos generaron una formulación y ejecución en el marco de un proyecto, su inclusión en el SIGPRO de SG—SICA; está permitiendo un seguimiento de los mismos más adecuado y que aporta información sobre el avance de sus logros.

Resultado 1.2.: Inventario de Instituciones y de Recursos Humanos del SICA y Carrera del Funcionario Centroamericano. Las acciones previstas, o productos que debían generarse con respecto a este resultado eran las elaborar:

- Estudio que comprende el inventario de instituciones del SICA, los documentos jurídicos de soporte, su relación sistémica con los distintos órganos e instituciones y los recursos humanos con que cuentan.
- Anteproyecto de Estatuto Legal y carrera del Funcionario Centroamericano revisado para su discusión y aprobación
- Manual de selección y contratación de funcionarios elaborado/readecuado conforme a la aplicación del Estatuto Legal
- Manuales de funciones elaborados para puestos claves al interior de las Secretarías e Instituciones del SICA, en base a estándares

El grado de consecución de este resultado es desigual con respecto a estos productos. El primero de los productos se desarrolló tal y como estaba previsto, realizándose un inventario y diagnóstico en las instituciones SICA, abarcando varias dimensiones y especialmente la relacionada con los recursos humanos de la institucionalidad regional, sobre la que por su dispersión y complejidad existía un gran desconocimiento. Con respecto al Estatuto Legal y carrera funcional regional, durante la ejecución del programa, y hasta diciembre de 2013, aunque se dieron avances significativos, no se pudo concretar en ese plazo. Se realizaron análisis y diagnósticos de las carreras funcionariales a nivel nacional, y no está siendo hasta 2015 que se avanzará hacia el ámbito regional, con la elaboración del Anteproyecto de Estatuto y la Carrera funcional.

Sin embargo, en el ámbito de este resultado se dieron algunas acciones concretas y muy específicas no previstas inicialmente, además de, por ejemplo, la reestructuración del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

Resultado 1.3.: Metodología para la formulación de Planes Plurianuales, y Evaluación de Medio Término de Plan Estratégico.

- Metodología para formulación de la Planificación Plurianual del SICA
- Plan Plurianual 2013-2015 del SICA
- Instrumento guía para la Secretaría General en los próximos años

Con respecto a este resultado, la consecución ha sido completa. En los años previos a la ejecución del programa, no existía una metodología de planificación en SG-SICA, y además, se contaba con un Plan Estratégico, fechado en 2009 y con una validez teórica hasta 2013, y que fue elaborado a instancias del Secretario General de entonces. Si bien en el desarrollo y puesta en práctica de este Plan se generaron dinámicas positivas y sinergias favorables, desde las personas entrevistadas se afirma que no se elaboró desde el más óptimo de los planteamientos.



Con el apoyo del programa, se generaron estos marco metodológicos para la planificación, seguimiento y evaluación del accionar de la Secretaría General, generándose un Plan Plurianual 2013-2015 y un Plan Estratégico 2014-2017. Ambos documentos, que siguen una metodología apropiada para la elaboración de este tipo de documentos, han articulado y articulan el trabajo de la Secretaría General.

Además, en el marco de este resultado, destacan los avances logrados en lo referente al desarrollo de las estadísticas regionales, con la Estrategia Regional de Desarrollo Estadístico (ERDE) que se elaboró en coordinación con la Comisión Centroamericana de Estadística (CENTROESTAD).

Componente 2. Monitoreo de Programas Estratégicos.

Este componente estaba articulado en torno al resultado de “diseño y puesta en funcionamiento de la Unidad de Apoyo Técnico de la Dirección Ejecutiva”. Como ya se ha mencionado, los cambios en la Secretaría General implicaron un cambio en esta Unidad, cuya creación incorporaba el programa. Con la desaparición temporal de la Dirección Ejecutiva, de la que dependía y dependería esta Unidad de Apoyo Técnico, sus funciones fueron finalmente asumidas por la Unidad de Planificación (que sería posteriormente Dirección de Planificación) y por la Dirección de Cooperación.

En este sentido, cabe destacar que la diseminación de estas funciones de la UAT, dificulta el análisis de los resultados obtenidos, porque además, no existe información consolidada al respecto en los informes cuatrimestrales.

Componente 3. Fortalecimiento de la gestión administrativa y financiera.

Este componente tenía como resultado en sí mismo, el “proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de las Capacidades de la Dirección de Administración y Finanzas de la SG-SICA”, una línea de trabajo muy general.

- Durante la ejecución del programa, este resultado se concretó en la consecución de estos productos y líneas previstas:
- Elaboración de procedimientos, formación e implementación de procesos simplificados en las operaciones de compras, contabilidad y servicios en general.
- Desarrollo, actualización, implementación y seguimiento de las Normas del Sistema de Control Interno.
- Capacitación al personal en la normativa administrativa.
- Estructura organizacional mejorada en todas las áreas institucionales para una mejor coordinación interna y hacia el SICA; para ello se revisó la organización de la SG SICA, con la definición, aprobación y seguimiento a los sistemas de recursos humanos en toda la organización.
- Desarrollo, implementación y seguimiento del reglamento normativo del personal.
- Fortalecimiento a la DAF con personal adecuado y suficiente para atender la demanda de servicios.
- Establecimiento en la DAF de funciones segregadas en el marco del control interno para la transparencia y contribución a resultados efectivos.
- Ordenamiento en la distribución de oficinas y espacios de trabajo para un ambiente propicio de trabajo en la institución.

Con respecto a este resultado, y como ya se ha mencionado, la línea de trabajo relacionada con la automatización y creación de un sistema de información e informático para la gestión administrativa-financiera, no pudo concretarse en el periodo de ejecución previsto del programa, que tuvo que ser

prorrogado en parte por esta razón. Durante 2014 y 2015 se terminó de desarrollar este sistema, con la III Fase del Fondo España-SICA.

4.1.2. Contribución del programa a los objetivos globales del Fondo

En tanto que se trata de un programa de fortalecimiento institucional, orientado a mejorar los procesos de planificación, gestión y administración de la Secretaría General del SICA, puede destacarse que la ejecución del proyecto viene a contribuir y apoyar el soporte administrativo del SICA y, en parte, también de la integración. La SG-SICA se define como una instancia regional operativa del SICA con el “propósito de prestar servicios y brindar sus capacidades técnicas y ejecutivas en el apoyo a los esfuerzos de integración regional” por lo que su fortalecimiento institucional incide directamente en los objetivos de integración regional, en el apoyo a la institucionalidad del SICA, y por tanto a los objetivos del Fondo España-SICA.

4.1.3. Contribución del programa al fortalecimiento de las relaciones institucionales del SICA con otros actores

La mejora en la planificación y en la gestión de la SG-SICA le ha permitido articularse con los donantes y, especialmente, incrementar la calidad de las relaciones de cooperación con estos agentes: Unión Europea y Banco Mundial, principalmente.

4.1.4. Contribución del programa en la creación de sinergias y apoyos para la construcción de políticas nacionales

El programa estaba orientado al fortalecimiento institucional de la SG-SICA, y orientado especialmente hacia lo interno del mismo: gestión, planificación, seguimiento y evaluación de la Secretaría. En este sentido, el programa no estaba orientado a generar sinergias con el nivel nacional, y, en todo caso, puede ser que éste se haya visto indirectamente afectado por las mejoras internas de SG-SICA.

4.1.5. Factores que inciden en la sostenibilidad del programa

El programa estuvo orientado a reforzar tanto el equipo técnico de la SG-SICA como a diseñar e implementar una serie de mejoras en la planificación y gestión financiera y administrativa de la Secretaría. Con respecto a la primera de las líneas, una vez acabada la ejecución del programa, ha existido un compromiso por parte de SG-SICA en dar continuidad a estas contrataciones y mantener una gran parte de ese equipo con recursos propios.

Con respecto a la segunda de las líneas, las mejoras introducidas en la planificación y gestión se han centrado en el desarrollo de orientaciones metodológicas y procedimientos que se han consolidado con la ejecución del programa, y que posteriormente pueden, y han podido, seguir implementándose.

Con el III Fondo España-SICA, también se cuenta con financiación para el fortalecimiento institucional de SG-SICA, pero para este periodo, está más orientado a “desarrollo de los instrumentos que sigan consolidando la juridicidad del proceso de integración, y en la aplicación del proceso de reforma institucional”.

5. Preguntas de evaluación específicas del programa

5.1.1. ¿Los instrumentos de planificación estratégica y gestión han generado algún proceso de ordenamiento y/o modernización en la estructura y acciones prioritarias de la SG-SICA?



Tanto los cambios y mejoras introducidas con el apoyo del programa en la planificación y la gestión de SG-SICA han supuesto un gran avance cualitativo con respecto a la situación inicial.

De una parte, en relación con la gestión y lo administrativo, la Secretaría General ha ordenado y procedimentado gran parte de sus procesos, procesos que dan soporte al resto de actuar de la propia SG-SICA, y otras instituciones regionales a las que da apoyo.

Con respecto a la planificación, es destacable que la introducción y mejora de sistemas en este ámbito ha servido especialmente para ordenar y establecer prioridades en SG-SICA, estableciendo marcos de actuación adecuados a través de los Planes Plurianuales, el Plan Estratégico y el sistema de seguimiento a los Mandatos Presidenciales.

Otra cuestión de especial interés y relevancia es el desarrollo de la carrera funcionarial, que ordenaría, y seguramente mejoraría la composición del equipo del SICA, pero que aún está pendiente de concretar.

5.1.2. ¿La implementación de los instrumentos de planificación estratégica ha propiciado mayor efectividad y calidad a la organización de las instituciones del Sistema?

En relación con las otras instituciones del Sistema de Integración Centroamericana, el instrumento generado en el marco del programa que puede propiciar mayor efectividad en las mismas es el sistema de seguimiento a los Mandatos Presidenciales. Este sistema identifica a los actores críticos en esos mandatos y establece prioridades y mecanismos para su seguimiento.

Los otros resultados del programa están muy orientados a lo interno de SG-SICA, por lo que su contribución a una mayor efectividad y calidad a la organización de otras instituciones del Sistema, será de una manera más indirecta, y con una intensidad que irá en relación con la cercanía institucional (y hasta geográfica) de esas instituciones con la Secretaría General.

6. Conclusiones y/o recomendaciones

- A la vista del método de trabajo desarrollado en el programa, y para mejorar su eficacia y coordinación, sería recomendable que de cara al futuro se mejoren los mecanismos de articulación y trabajo conjunto entre los diferentes departamentos y Direcciones de SG-SICA.
- En la medida en que muchas de las acciones emprendidas en el marco del programa ofrecen un soporte para la planificación y la gestión de SG-SICA, debería incrementarse y profundizarse en la incorporación del enfoque de género en las mismas, y, especialmente en aquellas relacionadas con la política y gestión de los recursos humanos.
- Las acciones de modernización y mejora de la gestión administrativa y financiera, y especialmente de la DAF, sin embargo, no han mejorado la percepción sobre la misma en el resto de Secretarías e instancias de SG-SICA. Lo que, aun siendo un problema generalizado en muchas organizaciones, podría ir viéndose superado por una intensificación de la comunicación y el establecimiento de trabajos conjuntos y coordinados desde la DAF y hacia otras instancias regionales.

7. Otra información

7.1.1. Acrónimos específicos de este programa.

DAF: División/Dirección Gestión administrativa y financiera.

DPA: División/Dirección de Planificación y Análisis.

ERDE: Estrategia Regional de Desarrollo Estadístico.

SG-SICA: Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericano.

UAT: Unidad de Apoyo Técnico de la Dirección Ejecutiva.

7.1.2. Fuentes documentales consultadas

Informe Financiero Fondo España-SICA Fase II Programación Plurianual del Programa

POAS



P02. ESTRATEGIA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN E INFORMACIÓN REGIONAL EN SALUD DE LA SECOMISCA 2010 – 2013

7.1. Descripción general

7.1.1. Entidad/es ejecutora/s:

Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (SE-COMISCA)

7.1.2. Presupuesto:

	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Solicitado	\$ 200.000 ⁴	\$ 200.000	\$ 100.000	\$ 100.055	\$ 600.055
Aprobado	\$ 196.000	\$ 275.271	\$ 185.284	\$ 136.640	\$ 632.373
Ejecutado	\$ 108.371	\$ 197.928	\$ 189.434	\$ 132.244	\$ 627.976

7.1.3. Periodo de ejecución (De ... a ...) (mm/aaaa)

De 06/2010 a 12/2013

7.1.4. Objetivos

Objetivo Estratégico: Mejorar la Gestión Regional de la SE-COMISCA, mediante el fortalecimiento de la estructura organizativa, administrativa y técnica 2010 -2013.

7.1.5. Resultados previstos o componentes

RE.1: Acceso a bajo costo con aseguramiento de la calidad de medicamentos e insumos necesarios para tratar los problemas prioritarios de salud.

- ☐ RE.1.1: Consolidado el Modelo de Negociación Conjunta de Medicamentos como el mecanismo regional de mayor impacto para la reducción de precios de medicamentos y otros insumos para la salud.
- ☐ RE.1.2: Posicionamiento de la Negociación Conjunta de Medicamentos con las farmacéuticas, instituciones del sistema de salud y usuarios de los medicamentos.

RE.2: Apoyadas las Autoridades de Salud Regional para la generación de políticas, planes y programas en el marco del Plan de Salud.

- ☐ RE.2.1: Manual de procesos de monitoreo y funciones de funcionarios y consultores de la SE-COMISCA.
- ☐ RE.2.2: Desarrollado el recurso humano en gestión de proyectos, monitoreo y evaluación, gestión del conocimiento, análisis de información y suministro de medicamento.

7.1.6. Aspectos de interés

⁴ Según programación plurianual

7.1.7. Contexto político/institucional

El programa se ejecutó por la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (SE COMISCA), que fue creada en 2009⁵, por lo que al inicio del periodo de ejecución del proyecto la Secretaría es de muy reciente conformación.

En 2007 se aprobó por el COMISCA la Política de Medicamentos para Centroamérica, que establecía la negociación conjunta de medicamentos como una línea estratégica para la reducción de costos en su adquisición. Para ello se contaba con la Comisión Técnica Subregional de Medicamentos (CTSM) desde esa misma fecha.

Al principio y hasta la creación de la Secretaría Ejecutiva, se cuenta con el apoyo de la Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA). Desde 2009 la SE COMISCA retoma esta línea de trabajo ya en el marco global del SICA, siendo la entidad responsable de garantizar el posicionamiento del tema salud en la agenda política regional, para lo cual define y coordina la Agenda de Salud de Centroamérica y República Dominicana 2009-2018 y el Plan de Salud de Centroamérica y República Dominicana 2010-2015. Tanto la Agenda como el Plan recogen como prioridades estratégicas la implementación de la Política Regional del Medicamento y de la Negociación Conjunta de Medicamentos.

8. Dimensión: DISEÑO Y FORMULACIÓN

8.1.1. Incorporación del enfoque de género en el diseño del programa

Tanto en la identificación y formulación del programa como en su selección por parte del Fondo España –SICA no se ha tenido en cuenta la incorporación del enfoque de género y por tanto no está incorporado tampoco en ninguno de sus dos resultados o componentes.

Según las personas ejecutantes del programa, los criterios que priman para seleccionar los medicamentos que entrarían a formar parte de la Negociación Conjunta son: suponer un alto coste para los presupuestos de los sistemas de salud, contar con un alto valor terapéutico o que se trate de medicamentos de difícil adquisición. En principio estos criterios dejarían fuera, y así ha ocurrido, los medicamentos que pueden ser considerados específicos para las mujeres, como los relacionados con la maternidad y la sexualidad, que representan un subsector muy pequeño en el campo de los medicamentos. Pero sí se han incorporado en la Negociación Conjunta los tratamientos específicos para las enfermedades oncológicas de las mujeres.

En 2013 se incorporaron al listado armonizado para la Negociación los medicamentos anticonceptivos y es posteriormente que están entrando a formar parte de los eventos de la Negociación. Actualmente esta incorporación está siendo impulsada en el marco de la Iniciativa Mesoamericana de Salud 2015 (del BID y los Ministerios Nacionales). En este sentido cabe señalar también que la Agenda de Salud de Centroamérica y República Dominicana 2009-2018 especifica que la “Política Regional del Medicamento debe incluir la negociación y compra consolidada de medicamentos y de tecnologías (que incluya la planificación familiar)”.

Además de la Negociación Conjunta, se están desarrollando otras acciones relacionadas con la salud materno infantil, relacionadas con la farmacovigilancia y la seguridad y también con la promoción del uso racional de medicamentos.

Podría concluirse entonces que esta incorporación del enfoque de género no existió en el diseño del programa y que después se han ido incorporando algunos elementos puntuales relacionados con este enfoque y provocados por el desarrollo mismo del programa, la adecuación de las necesidades y características del contexto y la incidencia de otros actores o donantes.

⁵ A pesar de que en su página web se menciona que su creación fue en 2007.



8.1.2. Adaptación del programa al contexto y su evolución

Uno de los componentes fundamentales del programa, si no el fundamental, fue el de la Negociación Conjunta de Medicamentos, que se consolidó en el marco de esta ejecución, de la mano de la segunda fase del Fondo España-SICA. La consolidación de este proceso, por el cual se planificó, se ordenó y se dotó de sistematicidad, fue desarrollado durante la ejecución del mismo programa y así aparece su diseño. La formulación del programa se aborda de manera global y con la suficiente flexibilidad para dar cabida a las adaptaciones al contexto de la ejecución, que venía determinada en este caso por la posible incorporación de nuevos países al proceso de Negociación (Guatemala se incorporó en 2012) y por las adaptaciones técnico-metodológicas del proceso que fueron observadas durante su ejecución.

Además en octubre del 2012 se llevó a cabo un taller para la realización de un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Oportunidades (FODA) de la Negociación Conjunta por iniciativa de la Secretaría Ejecutiva y con los actores que componen la Comisión Técnica Subregional de Medicamentos (representantes de los Ministerios de Salud y de los seguros sociales de cada país), además de otros agentes, como los grupos evaluadores de los medicamentos y que están también compuestos por representantes delegados por su experticia en los temas por las instituciones nacionales. Como resultado de este detallado FODA, que abordó todos los componentes y fases de la Negociación, fue necesario abordar toda una serie de ajustes en el proceso por parte de la SE-COMISCA, ajustes que no afectaban los resultados del programa pero que sí mejoraban sustancialmente su eficacia, en relación con todas sus dimensiones.

Uno de los ajustes detectados como necesarios en el FODA era el de mejorar el Sistema de Precalificación de Empresas Farmacéuticas y sus Productos, para el cual hubo que diseñar una aplicación informática y virtual que sistematizó y agilizó de manera permanente y actualizada este proceso.

Además, como señalan las personas relacionadas con la ejecución directa del programa, y como se detallará más adelante, el sistema de seguimiento del Fondo España-SICA posibilitó siempre estas adaptaciones.

8.1.3. Partenariado y adecuación de los socios

En la ejecución del proyecto, que se coordinó por la SE-COMISCA, y bajo el mandato del Consejo de Ministros del sector, los socios del proyecto fueron los Ministerios de Salud y los seguros sociales de los países. Para la ejecución de las acciones del proyecto, la intervención se articuló además, en torno a diferentes comisiones y grupos de trabajo. Estas comisiones y grupos estaban compuestos por representantes delegados de estas instituciones, con un perfil técnico, quienes desarrollaron de manera coordinada y efectiva muchas de las acciones del programa. Entre ellos, además de la Comisión Técnica Subregional del Medicamento, los hay de carácter más específico: Grupo Técnico de Farmacovigilancia, Grupo Evaluador de Oferta Administrativa Legal, Grupo Evaluador de Oferta Técnica, etc.

La valoración que se hace desde la Secretaría Ejecutiva es que en términos generales (y salvo alguna excepción) estos agentes contaban con las competencias y capacidades necesarias y suficientes para la ejecución del proyecto y eran seleccionadas por su experticia en los temas de los grupos por las propias instancias nacionales. Además, por ser delegadas por estas instancias gubernamentales, contaban también con el soporte de recursos y legitimidad suficiente.

Otra de las valoraciones positivas que se hacen desde la Secretaría al respecto de la composición y perfil de los agentes y socios involucrados es que su perfil técnico posibilitó centrarse en la ejecución de la operativa del proyecto y eludir vaivenes políticos.

8.1.4. Adecuación de la cadena de resultados

La formulación del programa es muy sintética y está centrada fundamentalmente en el modelo de cadena de resultados del marco de gestión por resultados. En esta cadena de resultados se identifica el problema que da origen a la intervención “La SE-COMISCA es una secretaría joven, cuya estructura organizativa-funcional actual es insuficiente para dar respuesta a las necesidades emanadas de la Agenda y Plan de Salud en su implementación y otras resoluciones del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana, por lo que es necesario fortalecerla en su gestión regional con énfasis a la estructura organizativa, administrativa y técnica”, y está articulado en torno al objetivo estratégico de mejora de la gestión regional del SE COMISCA y los dos resultados enunciados. Ambos resultados son de índole muy distinta: uno de ellos, de corte más finalista, está centrado en la consolidación del proceso de la Negociación Conjunta de Medicamentos y el otro, de carácter más transversal, en el fortalecimiento institucional de la propia Secretaría Ejecutiva del SE- COMISCA.

La secuencia entre estas categorías y los productos, actividades, insumos, efectos e impactos es adecuada. Con respecto a los indicadores planteados, se sigue la Guía de Formulación de proyectos del Fondo España- SICA, incorporando indicadores de gestión (para las categorías de la cadena de resultados correspondientes a insumos, actividades, productos, uso de los productos) e indicadores de efectos (para las categorías de efectos directos e impactos). Además, y siguiendo esta Guía, se definen uno o dos indicadores para cada categoría, en función de si están relacionados con los dos resultados del programa. Sin embargo, la definición de estos indicadores adolece de ciertas limitaciones, como falta de concreción y especificidad, limitaciones o falta de concreción también para la medición, no añaden temporalidad ni posibilidad de comparabilidad (cuándo se mide y en relación a qué otro momento). Todo lo cual provoca que no se cuente con un marco de indicadores adecuado para el programa, que ordene y facilite el seguimiento y la evaluación del mismo.

9. Dimensión: PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

185

9.1.1. Procesos de seguimiento y medición de resultados

Se cuenta con los Planes Operativos Anuales correspondientes a los años de ejecución del programa: el de 2010 (junto con la planificación plurianual), de 2011, de 2012 y de 2013, con la información solicitada y necesaria para formular la ejecución anual del mismo, en el que se incorporan de manera sintética los avances hasta el momento.

Asimismo, han sido entregados por parte de la Secretaría Ejecutiva al equipo gestor del Fondo España-SICA los informes cuatrimestrales de seguimiento de la ejecución del programa.

9.1.2. Incorporación del enfoque de género en la ejecución y el seguimiento

En relación con lo narrado en el apartado 1.2.1, la incorporación de algunos elementos que pueden estar relacionados con el enfoque de género se identifica, por parte de las personas entrevistadas, con la paulatina inclusión en el listado de medicamentos susceptibles de ser incorporados a la Negociación Conjunta de aquellos que están más relacionados con salud materno-infantil.

Aparte de esta cuestión no se percibe mayor inclusión de la perspectiva de género en la implementación y ejecución del programa, así como tampoco en sus sistemas de seguimiento.



9.1.3. Existencia de mecanismos de articulación y coordinación entre instituciones y actores

La responsabilidad de la ejecución directa recaía sobre la SE-COMISCA, aunque se contó para la misma con la concurrencia de otros agentes, que fueron articulados y dinamizados siempre bajo el papel coordinador de la Secretaría Ejecutiva. Como ya se han mencionado anteriormente, estos diversos agentes, conformados con representantes nacionales fueron las diferentes Comisiones y Grupos: la Comisión Técnica Subregional del Medicamento, los hay de carácter más específico: Grupo Evaluador de Oferta Administrativa Legal, Grupo Evaluador de Oferta Técnica, Grupo Negociador de Precios, Grupo Técnico de Farmacovigilancia, etc.

9.1.4. Suficiencia de los recursos técnicos para la implementación del programa

La naturaleza del programa y los objetivos que perseguía, hace de él un proyecto en el que es intensivo especialmente el uso del “recurso humano” o de personal. Consolidar el proceso de Negociación Conjunta ha significado la implicación y la puesta a disposición del programa el trabajo de un conjunto de personas: las que han participado en las comisiones o grupos, las consultorías o asistencias técnicas específicas que se contrataron y el de una persona responsable de la coordinación del proceso, que fue contratada por SE-COMISCA con los fondos del programa.

Para el segundo de los resultados, orientado al fortalecimiento institucional, además se contó también con consultorías para para la elaboración e implementación de manuales de procesos, del Sistema de Monitoreo y evaluación del Plan de Salud de Centroamérica y República Dominicana y la evaluación de medio término del Plan de Salud de Centroamérica y República Dominicana.

Además, para la ejecución de algunas actividades se contó con los suficientes recursos técnicos, de corte tecnológico en esta ocasión: además de la ya mencionada aplicación informática y virtual para el Sistema de Precalificación de Empresas Farmacéuticas y sus Productos, se rediseñó el espacio web del Observatorio Centroamericano del Medicamento, una iniciativa de la Comisión Técnica Subregional del Medicamento, y que es una valiosa herramienta como espacio virtual para la publicación e intercambio de información de medicamentos en la Región. Inicialmente el OCAMED se encontraba en la página web del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. El nuevo diseño y desarrollo del espacio web, y su ubicación en los servidores y páginas de SE-COMISCA permite el acceso a más información y más actualizada.

En resumen, el programa ha contado con suficientes recursos técnicos y humanos para la ejecución del programa, en gran parte sufragados por su presupuesto, aunque existen algunas consideraciones sobre las limitaciones que ha supuesto la sobrecarga de trabajo en el puesto de coordinación de la Negociación Conjunta de Medicamentos.

9.1.5. Ritmo de ejecución técnica: adaptación al marco temporal previsto

En general ha existido un ritmo de ejecución positivo, por el cual se han ejecutado en tiempo y forma las acciones previstas en las planificaciones operativas anuales. Sin embargo durante el 2010 y primer año de ejecución del programa existió cierto retraso en las actividades y algunas quedaron sin desarrollarse del todo tal y como estaba programado.

El programa contó con una pre-aprobación inicial por parte del Comité de Seguimiento del Fondo España-SICA con fecha 25 de marzo de 2010 y fue aprobado definitivamente el 4 de junio de 2010. En esos meses de ejecución existieron algunos condicionantes que dificultaron el ritmo y el calendario previsto, y que son fundamentalmente, según las personas responsables de la ejecución del programa: retraso en la configuración del equipo de trabajo, resistencias de algunos países en la consolidación de la Negociación Conjunta y la aparición de nuevos donantes, lo que obligó reprogramar las actuaciones.

9.1.6. Ejecución presupuestaria

La ejecución presupuestaria y su ritmo están relacionados con el ritmo de ejecución técnica señalada anteriormente. El presupuesto solicitado y planificado en la programación plurianual asciende a un monto de 600.055 dólares americanos, con la previsión inicial de intensificar el gasto en los dos primeros años de ejecución (2010 y 2011), en los que se consumirían 400.000\$ del presupuesto.

Sin embargo, de acuerdo con el desarrollo de la ejecución del programa, los ajustes anuales del presupuesto establecidos en los planes operativos de cada año sufrieron algunas modificaciones. La asignación de presupuesto por parte del Fondo España –SICA para el primer y segundo año respondió a la lógica de solicitud de fondos de la SE-COMISCA, concentrando los mayores montos en los primeros años. Pero, debido a la ralentización en la ejecución técnica del programa durante el primer año, el mayor nivel de sub-ejecución corresponde a 2010, con sólo un 55% de ejecución del presupuesto. En el segundo año, 2011, tanto el monto solicitado plasmado en el POA correspondiente, como al asignado por el fondo se incrementó sustancialmente a lo previsto en la programación plurianual (de 200.000\$ a 275.271\$ finalmente transferidos). Esto estaría justificado por los retrasos en la ejecución en el primer año y a la disponibilidad de fondos en el Fondo España- SICA. Sin embargo, tampoco este abultado presupuesto pudo ejecutarse de forma íntegra, que aunque el gasto fue intensificado con respecto al año anterior, alcanzó sólo el 72% del consumo de presupuesto asignado.

Los dos siguientes años, existe una coincidencia entre lo solicitado anualmente, lo aprobado y lo ejecutado, dándose una relación óptima entre las tres cantidades.

Así, a pesar de que la ejecución presupuestaria los dos primeros años fue menor que lo programado, las dos segundas anualidades se vieron incrementadas, por lo que finalmente el monto total asignado y solicitado se corresponde con el planificado en 2010.

10. Dimensión: RESULTADOS

10.1.1. Consecución de los objetivos y resultados previstos

Como ya se ha mencionado anteriormente, la formulación del programa (tanto en la programación plurianual como en sus revisiones anuales a través de los POA) estuvo basada en un breve documento, centrado en la presentación de la cadena de resultados para cada unidad de tiempo, de manera muy general y flexible. Además, el programa tampoco cuenta con un sistema de indicadores adecuado que permita el seguimiento cuatrimestral y final de la consecución de objetivos y resultados. Los informes reflejan el trabajo desarrollado, pero no se ponen en relación con los avances que representan sobre aquello que se pretendía conseguir.

No obstante, a través de las diferentes fuentes consultadas (documental y entrevistas con agentes implicados) sí se aprecia una muy buena valoración de los resultados del programa, especialmente sobre uno de sus resultados y productos (producto 1.1), el relacionado con la Negociación Conjunta de Medicamentos. Ese resultado estaba orientado a consolidar el proceso de Negociación como el mecanismo regional de mayor impacto para la reducción de precios de medicamentos y otros insumos para la salud. Además, la Negociación Conjunta se configura como un sistema de control de calidad que asegura que los medicamentos procurados conjuntamente cumplan con estándares acordados regionalmente.

Para ellos se desarrollaron a lo largo de la ejecución del programa toda una serie de líneas de acción:

- Apoyo al funcionamiento de la Comisión Técnica Subregional de Medicamentos (CTSM).
- Elaboración del Reglamento General de la Negociación Conjunta.
- Elaboración del Listado Armonizado y sus correspondientes Fichas Técnicas.
- Celebración de Eventos de Negociación Conjunta.



- Revisión de documentos de precalificación, fichas técnicas y TDR.
- Realización de acciones de farmacovigilancia en la Región con énfasis en Medicamentos de Negociación Conjunta.
- Precalificación de Empresas Farmacéuticas y sus Productos- Sistema de Precalificación de Empresas Farmacéuticas y sus Productos - Implementación del Sistema de Precalificación para la Precalificación permanente y virtual.
- Actualización del Observatorio Regional de Medicamentos (OCAMED).
- Contratación de recurso humano: Consultorías de largo plazo y de corto plazo para la Negociación Conjunta.

Como resultado de la Negociación Conjunta, existen una serie de datos y cifras que vienen a corroborar el éxito del proceso, especialmente en términos de ahorro para los Ministerios de Salud y seguros sociales de los países.

Se celebraron seis eventos de Negociación Conjunta durante el período de ejecución, cuatro se celebraron en 2010, uno en 2012 y otro en 2013. Durante 2011 se dio apoyo a los países en la compra de los 15 documentos negociados, los primeros países en concretar compras fueron Costa Rica y El Salvador, a quienes se sumaron posteriormente Honduras, República Dominicana y Panamá. Guatemala se incorporó en 2012. En estos eventos cabe destacar que siguen la dinámica de la subasta inversa, cabe destacar el número de medicamentos sometidos a negociación, aunque la adjudicación es menor, alcanza la significativa cifra de 40 medicamentos en todo el período, y especialmente, el ahorro que supone.

Resultados eventos Negociación Conjunta 2010-2013

	Eventos (4) 2010	Evento 2012	Evento 2013
Medicamentos sometidos a Negociación		37	66
Medicamentos Adjudicados		15	19
Ahorro Regional ⁶ (\$ USD)	1.0340.000	7.993.716,14	1.606.213,62

Fuente: SE-COMISCA.

A nivel de país, en la siguiente tabla se presentan las compras proyectadas de acuerdo al evento de 2012 y las que fueron finalmente ratificadas. Cabe destacar que son Costa Rica, Honduras, y Panamá los países que concretaron más compras de las proyectadas.

Compra en el año 2012 de medicamentos con el precio negociado conjuntamente en base a las cantidades ratificadas

País	Compra proyectadas (\$ USD)	Compra Ratificadas (\$ USD)
Costa Rica	22.099.882,00	25.032.182,00
El Salvador	6.191.677,55	5.347.355,80
Honduras	5.627.970,00	9.641.077,10
Nicaragua	2.682.030,00	2.633.200,00
República Dominicana	1.902.310,00	1.902.310,00
Panamá	669.187,08	1.344.174,88
TOTAL	39.173.056,63	45.900.299,78

Fuente: SE-COMISCA.

Pero lo realmente significativo y lo relacionado con la consecución de los objetivos y resultados del programa es el ahorro que supone la Negociación Conjunta en la compra de medicamentos por parte de los Ministerios de Salud y los seguros sociales de los países, ya que se hace a un coste menor que la compra individual. Hasta la fecha, ha supuesto el ahorro de 20 millones de dólares para la región, y, por países en 2013, estos serían los datos:

Compras proyectadas en la región con precios negociados en el evento 2013

	Compra proyectada	Ahorro proyectado ⁷
El Salvador	399.522,40	191.058,54
Costa Rica	1.062.000,00	396.000,00
Nicaragua	459.547,60	175.346,40
Guatemala	333.015,60	117.214,20
Honduras	1.069.450,74	92.120,88
República Dominicana	1.619.504,00	634.473,60
Total	4.943.040,34	1.606.213,62

Fuente: SE-COMISCA.

El porcentaje de ahorro para cada país es diferente, y oscila entre un 23,08% y un 70,95% con respecto al país que lo adquiere al precio más alto en la región. Esta diferencia en el ahorro se debe a una serie de factores:

- La diferencia en el precio al que los países adquirirían el medicamento, individualmente con respecto al precio negociado.
- El tipo de medicamento.
- El volumen estimado de compra por medicamento y cantidad de medicamentos que adquiere cada país a través de la Negociación Conjunta.

Otro de los productos esperados para este componente, el de la Negociación Conjunta, es posicionarla en las farmacéuticas, instituciones de los sistemas de salud y entre la población usuaria de medicamentos. En este sentido cabe destacar que se han desarrollado las acciones previstas y se han conseguido los resultados esperados: se elaboró y llevó a cabo una estrategia de comunicación y una campaña de difusión dirigida a los diferentes públicos y se editaron y distribuyeron materiales para ello, se actualizó la información virtual (incluido el Observatorio Centroamericano del Medicamento, OCAMED), también se editó una revista anual especializada y se concretó en un plan de atención específicos a las empresas farmacéuticas.

Con respecto al componente de fortalecimiento institucional del programa, se llevaron a cabo las actuaciones previstas y se consiguieron los resultados esperados:

- Se desarrolló el Manual de Procesos de monitoreo y funciones de funcionarios y consultores de la SE- COMISCA.
- Se elaboró un Sistema de Monitoreo y Evaluación, para fortalecer las capacidades del SE-COMISCA en relación con el seguimiento y evaluación del Plan Regional de Salud para Centroamérica y República Dominicana.

10.1.2. Contribución del programa a los objetivos globales del Fondo

El objetivo general del Fondo es “Consolidar la integración centroamericana como un espacio eficaz y complementario a las políticas nacionales para el diseño y ejecución de políticas de desarrollo humano y sostenible y de lucha contra la pobreza”. A través de la consecución de los siguientes



objetivos específicos:

- Promover espacios institucionales para la convergencia, coordinación y armonización de actores y políticas públicas de Centroamérica, en áreas clave para el desarrollo y la integración regional.
- Fortalecer el proceso centroamericano de integración regional y sus instituciones.
- Apoyar el desarrollo de los objetivos de algunos ámbitos del proceso de integración y de las instituciones regionales encargadas de su coordinación.

El programa analizado y ejecutado por la SE COMISCA está articulado en torno a dos componentes fundamentales: el del fortalecimiento institucional y el de consolidar el proceso de Negociación Conjunta de Medicamentos. El primero de ellos, forma parte transversal de todos y cada uno de los objetivos del Fondo España – SICA, y por tanto, en ese sentido, el programa se articula y contribuye a sus objetivos.

El segundo de los componentes enunciados, la Negociación Conjunta, es presentado, de manera generalizada, como uno de los mayores éxitos del proceso de integración centroamericana, y, por ende, contribuye de manera significativa a los objetivos del Fondo. Además, **en ella se ejemplifican los beneficios de la integración tanto para los países, de manera directa, como también para la ciudadanía, en tanto que tienen mejores condiciones para el ejercicio de su derecho de acceso a medicamentos.**

En este sentido cabe destacar que la Negociación Conjunta es considerada como la experiencia más exitosa de Bien Público Regional del sistema de integración centroamericano. La categoría de Bien Público Regional, está en la línea, para el ámbito regional, de la teoría de los Bienes Públicos Globales formulada en 1999 por Klaun, Gunberg y Stern⁸. Además fue una iniciativa impulsada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que identificó esta experiencia de la SE-COMISCA, siendo una de las primeras, como ejemplo de que “los países de América Latina y el Caribe comparten desafíos u oportunidades de desarrollo que pueden ser abordados o aprovechados más efectiva y eficientemente a nivel regional a través de la acción colectiva y la cooperación. La Iniciativa de los Bienes Públicos Regionales” es también una respuesta a la creciente importancia de la Cooperación Sur-Sur en la agenda de desarrollo de los países de ALC y refleja el compromiso del BID de ser un socio activo en el desarrollo a través del proceso de cooperación y aprendizaje Sur-Sur”.

10.1.3. Contribución del programa al fortalecimiento de las relaciones institucionales del SICA con otros actores

A través del programa ejecutado por la SE-COMISCA, se han intensificado las relaciones con ciertas **entidades de carácter regional**, que pueden estar más o menos relacionadas con el sector. Es significativo por ejemplo, tal y como señalan desde las personas responsables de la ejecución del programa, el trabajo que se empezó durante la ejecución del proyecto con el Sistema de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y que se están intensificando posteriormente. Este trabajo conjunto se está articulando en torno al establecimiento de reglamentaciones regionales para la producción de medicamentos y la farmacovigilancia. También el éxito de la Negociación conjunta ha servido para reforzar la posición del COMISCA y de su Secretaría Ejecutiva, así como del sector salud, en todo el marco institucional regional del SICA.

Asimismo, a través del proceso de Negociación Conjunta se ha tenido interlocución de manera regional y con mayor capacidad de incidencia con las **empresas farmacéuticas**, de origen centroamericano e internacional. Esta interlocución y negociación directa han servido también para romper el mito, de cara a los países y nivel regional, de la imposibilidad de llegar acuerdos favorables con las grandes empresas transnacionales farmacéuticas, que siempre se amparaban en la dificultad de bajar sus precios por las cuestiones de patentes y de propiedad intelectual.

Se realizó con motivo de esta evaluación una consulta a una serie de empresas farmacéuticas que vienen participando en este proceso de Negociación Conjunta. Desde su punto de vista, este proceso contiene varios elementos positivos, como es la transparencia en el mismo, el proceso de calificación previo, la subasta inversa, la apertura a que más proveedores participen y también que se trate de un proceso sólido en el que se reconoce a la SE-COMISCA como una institución confiable y con un desempeño excelente en la articulación del proceso. Pero también se identifican una serie de limitaciones, muchas de las cuales ya se han abordado anteriormente en el texto y que ya han sido identificadas por SE-COMISCA. Estas limitaciones están relacionadas fundamentalmente con el nivel y la fase nacional del proceso: la falta de concreción en las compras por parte de los países, así como también de los pagos, y la falta de armonización normativa entre los mismos.

En este sentido sugieren a la Secretaría la posibilidad de dotarse de un área de trabajo para el acompañamiento en la compra pública de medicamentos, en el que estén presentes también los proveedores. Para las empresas farmacéuticas, el proceso de Negociación Conjunta ha posibilitado la incorporación de nuevos clientes y el fortalecimiento en la relación comercial con el segmento institucional. Además, para algunas de estas empresas ha significado un incremento de sus ventas en la región, pero para otras, la falta de la concreción de las compras a nivel nacional ha supuesto pérdidas económicas, en tanto que generaron un stock de producto, que tuvieron que desechar.

A **nivel internacional**, se han generado además algunas iniciativas que pueden fortalecer las relaciones del SICA con otros actores. Por ejemplo, la experiencia de SE-COMISCA y especialmente de la Negociación Conjunta fue reclamada por las instancias de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) para participar en una iniciativa de cooperación Sur-Sur por la que se mostraron y trasladaron los elementos y lecciones aprendidas del proceso de negociación conjunta en un primer momento a Ecuador, y posteriormente al ALBA en su conjunto. En la actualidad esta iniciativa de cooperación Sur-Sur sigue profundizándose.

10.1.4. Contribución del programa en la creación de sinergias y apoyos para la construcción de políticas nacionales

191

En el momento del diseño del programa, y en tanto que se trataba de un proyecto de continuidad, las personas entrevistadas informan de que no existió, ni tampoco se favoreció, de manera significativa la concurrencia y la participación de los países de SICA en la formulación del proyecto. El diseño y la formulación se realizaron por el equipo de SE COMISCA, y sólo se recogieron algunos insumos en el nivel nacional.

Sin embargo, durante la ejecución del programa, como ya se ha venido argumentando, puede decirse que ha habido una amplia participación de las instancias nacionales, en los niveles técnicos y políticos. Se han favorecido espacios de trabajo y de toma de decisiones de manera conjunta con los representantes nacionales, orientados a la articulación del marco regional del programa, especialmente en lo relativo a la Negociación Conjunta. Estos espacios conjuntos de trabajo han servido también en ocasiones para el intercambio de experiencias entre los países.

Aunque el principal efecto del programa y de la Negociación Conjunta es el ahorro económico a las instituciones nacionales, no existe sin embargo una intencionalidad en él para que se refuercen ciertas políticas nacionales o transferencias de marcos de trabajo. La Negociación Conjunta parte de la premisa de que la negociación en colectivo es más favorable que la individual. Aun así, en el caso de la Negociación Conjunta y lo relacionado con los Medicamentos sí se han dado algunas iniciativas a nivel nacional de incorporar las experiencias regionales en sus políticas o líneas de

trabajo, ya ocurrió en el programa financiado por el Fondo España-SICA I, y en esta fase, por ejemplo: marcos normativos de farmacovigilancia en El Salvador, también el sistema de precalificación en El Salvador, Costa Rica está explorando las posibilidades de la adaptación del mecanismo de subasta inversa, Nicaragua ha copiado las fichas técnicas de los medicamentos, etc.

Con respecto al Plan de Salud de Centroamérica y República Dominicana, se trata de un marco



de trabajo regional, y no ha sido trasladado al nivel nacional. Además, como mencionan desde SE-COMISCA, no tenía por qué hacerse. Sin embargo, es posible, que para muchos planes o políticas nacionales de salud, el Plan regional haya sido inspirador para la incorporación de alguna de las temáticas que aborda.

Desde la SE-COMISCA se identifican algunas buenas prácticas, así como otros elementos positivos en el marco de la ejecución del programa:

- La propia Negociación Conjunta como tal es una buena práctica, en tanto que aplica las economías de escala. Y se están viendo las posibilidades de replicar el mecanismo de la Negociación conjunta en otros espacios e instancias regionales para la compra de insumos como en el SISCA, el Consejo de Agricultura Centroamericano y en Foro Centroamericano del Agua. Y además, más allá se está replicando el modelo en otros espacios internacionales del sector salud.
- En lo específico se reconoce el valor positivo del mecanismo de subasta inversa, así como el hecho de que se hayan incorporado elementos para el control y la garantía de la calidad y la seguridad de los medicamentos (que han favorecido que se mejoren los estándares internacionales de calidad de medicamentos en toda la región). Y otro elemento de valor es el marco legal, basado en el derecho comunitario, en el que se articula el proceso.

10.1.5. Factores que inciden en la sostenibilidad del programa

La sostenibilidad institucional del programa viene dada por la alta apropiación que del mismo, pero especialmente de la Negociación Conjunta, se ha producido en la institucionalidad del SICA y de los países que lo conforman. El programa les genera un beneficio económico evidente y en este sentido esta apropiación es más sencilla. Existe un compromiso y una apuesta clara de los países por la Negociación Conjunta, que habrá que comprobar en procesos de profundización en el modelo, como sería el paso a la compra conjunta.

Desde el punto de vista de las capacidades instaladas, también en relación con la sostenibilidad institucional, en la ejecución del programa se ha fortalecido sustancialmente el equipo de trabajo de la Negociación Conjunta contándose actualmente con una persona coordinadora del proceso y a nivel nacional, el método de trabajo conjunto que se ha venido desarrollando, ha generado también un buen conjunto de profesionales, aunque con excesiva rotación. Además, como resultado del programa se han generado los procedimientos y reglamentos que articulan, ordenan y consolidan tanto la Negociación Conjunta como cuestiones de procesos para el seguimiento y el fortalecimiento institucional de SE-COMISCA.

En términos de sostenibilidad económica, ha sido la financiación del Fondo España-SICA el que ha permitido el desarrollo de la Negociación Conjunta, así como otros donantes lo hacen para el conjunto de SE-COMISCA (en la actualidad el 78% del presupuesto de la Secretaría Ejecutiva es aportado por el Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades de Estados Unidos, CDC).

La tercera fase del Fondo España-SICA está financiando un programa de continuidad y es en ese marco donde se están explorando vías que puedan garantizar la sostenibilidad económica de la Negociación Conjunta de cara al futuro. Estas vías pasan por dar pasos en el avance y posterior consolidación en la Compra Conjunta de Medicamentos. La Compra Conjunta permitiría generar mayores beneficios económicos así como un significativo movimiento de fondos, para los que el aporte financiero para el mantenimiento de los sistemas de Negociación y Compra Conjunta representaría un ínfimo porcentaje.

⁸ KLAUN, A., Grunberg, A. y Stern M.A (1999): Bienes Públicos Mundiales: la cooperación internacional en el siglo XXI. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Oxford University Press. Nueva York, EE.UU.

II. Preguntas de evaluación específicas del programa

II.1.1. ¿Cuál es el estado actual del proceso de negociación conjunta y compra de medicamentos?

En la actualidad la Negociación Conjunta de medicamentos es un proceso, y un sistema, consolidado en la región, en el que participan todos los países SICA (excepto Belice) para quienes está representando ahorros significativos. Así mismo también es cada vez más amplio el listado de medicamentos negociados y adjudicados en los eventos de negociación, y de empresas farmacéuticas precalificadas y presentes en los eventos. Además, se está profundizando también en las cuestiones relacionadas con la calidad y seguridad, lo que garantiza que el acceso a medicamentos se haga en mejores condiciones para la población.

Pero el reto está en dar el paso de la Negociación a la Compra Conjunta, lo que significaría conseguir mejores precios y por tanto más ahorro, a la vez que se garantizaría la sostenibilidad del sistema. Sin embargo, con respecto a la Compra durante el período de ejecución 2010-2013 apenas se dieron avances en lo concreto, aunque tampoco estaban previstos, y es en esta fase de 2014-2017 con apoyo del Fondo España-SICA que están produciendo pasos más decididos en esta línea, aunque todavía falta concreción.

La Compra Conjunta de medicamentos supondría una serie de nuevos elementos que deben ser considerados y que determinan la puesta en marcha, y especialmente el ritmo en el que se lleve a cabo, de acuerdo con los países y con la generación de la estructura de soporte necesaria. Entre otros:

- Significaría la puesta a disposición de presupuestos nacionales para la compra regional, y por tanto bajo el control de la institucionalidad regional, y esto genera reticencias por parte de los países.
- Sería necesaria la concurrencia de una instancia financiera que actuara como depósito e entidad intermediaria para el manejo de fondos para las compras, que tendría que ser identificada y acordada con los países.
- Incrementaría los costos de gestión, que deberían ser soportados por los aportes de los países o por el fondo regional que se configure para la Compra Conjunta.

II.1.2. ¿Cuáles son las razones por las que algunos países no proceden a la compra de medicamentos?

Tras los eventos de Negociación Conjunta, en el que se adjudican a las empresas los medicamentos puestos en negociación por el precio fijado (que está vigente durante tres años) se debe proceder por parte de los Ministerios de Salud y los seguros sociales de los países, a ejecutar o ratificar las compras que fueron proyectadas anteriormente y que suponían uno de los elementos a ser tenidos en cuenta en la Negociación. Sin embargo, en ocasiones esta ratificación o compra efectiva no se produce de una manera ni tan automática ni tan perfecta. A veces las instituciones nacionales no realizan la totalidad de las compras proyectadas, aunque esta situación se está produciendo cada vez en menor medida, en tanto que se ha venido consolidando el proceso.

La falta de concreción efectiva de estas compras se debe a toda una serie de razones, que de manera individual o aglutinando a varias de ellas, inciden en cada país e institución y justifican estas situaciones:

- Desconocimiento de las bases del Derecho Comunitario, en el que se soporta la Negociación Conjunta.



- Existe o existía cierto temor en los países de romper con sus propios mecanismos para las

adquisiciones y procedimientos de compra pública. Esta circunstancia se fue resolviendo gradualmente en la medida que se interiorizaban los elementos del derecho comunitario.

- En ocasiones las instancias gubernamentales responsables de las adquisiciones y de compra pública desconocen la existencia de mecanismos de Negociación Conjunta. La falta de articulación y comunicación entre unas u otras instituciones limita o imposibilita la compra.
- Especificidades en las legislaciones y normativas nacionales en relación con cuestiones administrativas, y que son adicionales a las que marca la Negociación Conjunta, que impidieron o limitaron la concreción de la compra. Por ejemplo, requisitos administrativos para las empresas farmacéuticas en el caso de Panamá, o como en República Dominicana, donde sólo puede realizarse la compra a distribuidores locales, lo cual significó para algunas empresas la necesidad de identificación de distribuidores en el país y se ralentizó el proceso.
- Se producen o produjeron retrasos de orden administrativo y burocrático en la toma de decisiones y en su comunicación, con respecto a la notificación de las compras proyectadas y realizadas a la SE-COMISCA.
- Falta de ajuste entre el calendario de planificación y ejecución de los presupuestos de los Ministerios de Salud y seguros sociales nacionales y el calendario del mecanismo de la Negociación Conjunta.
- Los países deciden proceder a la compra de medicamentos a través del Fondo Estratégico de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) también conocido como Fondo Rotatorio Regional para Suministros Estratégicos de Salud Pública, que además realiza sus propios procesos de licitación.

12. Conclusiones y/o recomendaciones

- Sería conveniente que en los procesos de diseño del programa se incorporara la definición de indicadores, tanto de gestión como de efectos, así como una línea de base con respecto a los mismos. De esta manera se mejorarían los sistemas de seguimiento y evaluación, así como servirían para corroborar y mostrar de manera precisa los éxitos del programa, especialmente en relación con la Negociación Conjunta de medicamentos.
- Para mejorar las condiciones en la negociación, y así también de esta forma que los beneficios económicos y sociales que aportan, tengan una mayor incidencia en la región, sería deseable que cada vez más países del SICA se incorporaran a la misma.
- Además, y en relación con el nivel nacional, el proceso de Negociación Conjunta de medicamentos sería más efectivo y beneficioso para la región en su conjunto, si las instituciones competentes en la compra de medicamentos en los países llevaran a cabo de manera el ciclo de la misma: comprometiendo la compra, procediendo a la misma y realizando el pago, según los términos acordados y previstos previamente.
- En los eventos de Negociación, de todos los medicamentos sometidos a la misma, no se llega a adjudicar en ningún caso más del 41%. Sería conveniente revisar en detalle qué limitaciones se están produciendo en este proceso, en la medida en que se rentabilice al máximo todo el trabajo previo a los eventos (elaboración del listado armonizado y sus correspondientes fichas técnicas y sistemas de precalificación) y se mejoren los resultados y el impacto de la Negociación Conjunta.
- En aras de mejorar el proceso y que generara más ventajas, es necesario que se vayan dando pasos hacia el establecimiento de un proceso de compra conjunta a nivel regional.
- En relación con la sostenibilidad de programa, y en tanto que desde SE-COMISCA ya se

están investigando opciones que garanticen financieramente la sostenibilidad del programa,

sería recomendable una profundización en esta investigación, incluso la asignación de recursos para la misma, si fuera necesario.

13. Otra información

13.1.1. Acrónimos específicos de este programa

ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.

CDC: Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades de Estados Unidos.

CTSM: Comisión Técnica Subregional de Medicamentos.

OCAMED: Observatorio Centroamericano del Medicamento.

SE-COMISCA: Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica.

13.1.2. Fuentes documentales consultadas

- Programación Plurianual del Programa
- Informe final de programa.
- POAS 2010, 2011, 2012 y 2013.
- Documento de FODA elaborado por SE-COMISCA sobre Negociación Conjunta.
- Comité Técnico Subregional de Medicamentos (2007): Política de Medicamentos para Centroamérica y República Dominicana
- COMISCA: Agenda de Salud de Centroamérica y República Dominicana 2009-2018.
- COMISCA: Plan de Salud de Centroamérica y República Dominicana 2010-2015.



P03. PROPUESTA DE TRANSVERSALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA AGENDA CENTROAMERICANA DE DESARROLLO

13.1. Descripción general

13.1.1. Entidad/es ejecutora/s:

Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y la República Dominicana (STM - COMMCA)

13.1.2. Presupuesto:

	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Solicitado	\$ 381.533,73	\$ 180.369,96	\$ 142.274,96	\$ 144.864,00	\$ 849.042,65
Aprobado	\$ 486.534	\$ 457.185	\$ 250.000	\$ 259.132	\$ 797.911
Ejecutado	\$ 190.381	\$ 162.616	\$ 185.782	\$ 237.478	\$ 776.257

13.1.3. Periodo de ejecución

De 04/2010 a 12/2013⁹

13.1.4. Objetivos.

Objetivo General: Existe pleno reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en condiciones de igualdad y equidad como actoras en el desarrollo de la región.

Objetivo Específico: Transversalizar la perspectiva de género en el curso principal de los órganos e instituciones del SICA.

13.1.5. Resultados previstos o componentes.

- ☐ Mejoradas las condiciones a nivel técnico y político para la transversalización de la perspectiva de género (TPG) en la institucionalidad del SICA.
- ☐ Implementadas acciones orientadas a la operativización de la estrategia de transversalización de la perspectiva de género.
- ☐ Mejorada la práctica de la evaluación en la implementación del plan de acción de la transversalización de la perspectiva de género.

13.1.6. Aspectos de interés

El proyecto se centró principalmente en la transversalización de la perspectiva de género en instituciones focalizadas y priorizadas (DSD/SG-SICA, CENPROMYPE, COMISCA, CCAD-CEPRENAC). Se intervino con otro tipo de actuaciones en otras tales como el CAC, SIECA,

CENTROESTAD e incluso en procesos como la elaboración de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, mientras se generaban unas condiciones más adecuadas en su institucionalidad en relación con este objetivo.

Se ha producido una diversificación de estrategias de trabajo a nivel político, técnico y financiero.

Esta flexibilidad –posibilitada por el propio Fondo España-SICA- junto con el esfuerzo del personal del Proyecto trabajando de forma coordinada con todo el equipo de la STM-COMMCA, han sido algunos de los factores más determinantes para el éxito del proyecto. El tercero sería el apoyo permanente de la Unidad de Gestión del Fondo España-SICA, como principal aliado del proyecto.

El desarrollo progresivo de los Proyectos de género en el Fondo España-SICA ha posibilitado gestar procesos estratégicos, resultando que a la fecha se ha dado un salto cualitativo sin precedentes en materia de institucionalización de la igualdad de género en el SICA o cualquier otro proceso similar de integración regional en América Latina y el Caribe.

Además, ha posibilitado que la igualdad y equidad de género se constituye en una de las prioridades del SICA, contando en su haber con la recientemente aprobada Política de Igualdad y Equidad de Género del SICA (PRIEG), una Política de carácter articulador, orientadora, intersectorial y vinculante, cuya puesta en marcha e implementación constituirá un esfuerzo de orden mayor, liderado por el COMMCA pero que incluye a toda la institucionalidad regional y de los países SICA, con el objetivo de que al año 2025, “los Estados partes del SICA hayan incorporado las medidas necesarias para garantizar el pleno desarrollo y el adelanto de las mujeres de Centroamérica y la República Dominicana, en condiciones de igualdad y equidad, en las esferas política, social, económica, cultural, ambiental e institucional, tanto a escala regional como en los ámbitos nacionales”.

13.1.7. Contexto político/institucional

197

El proyecto es ejecutado por la Secretaría Técnica de la Mujer del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y la República Dominicana (COMMCA). El COMMCA fue incorporado al Sistema de la Integración Centroamericana en junio 2005 mediante el acuerdo suscrito en la XXIV Reunión de Presidentes.

El Consejo de Ministras está compuesta por la Secretaria Presidencial de la Mujer de Guatemala, el Instituto Salvadoreño para Desarrollo de la Mujer de El Salvador, el Instituto Nacional de la Mujer de Honduras, el Instituto Nicaragüense de la Mujer de Nicaragua, el Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica, el Instituto Nacional de la Mujer de Panamá y la Secretaria de Estado de la Mujer de República Dominicana. El Instituto Nacional de las Mujeres de México forma parte también del COMMCA a título de observador.

El COMMCA surge como respuesta a la necesidad de estrechar los lazos de cooperación entre los Mecanismos Nacionales para la promoción de la Mujer de la Región Centroamericana y el Caribe y ante la urgencia de incluir la participación de las mujeres en el progresivo avance de la integración centroamericana.

En 2007, a través de un Acuerdo Marco de Cooperación Funcional con la Secretaría General del SICA, la Secretaría Técnica de la Mujer del COMMCA se adscribe a ese órgano administrativo superior.

El COMMCA se dota de un **Plan Estratégico para el período 2009- 2013**, en el que se definen la visión y la misión de la institución:

Visión:

- Incidir en cambios necesarios para que las mujeres avancen en el ejercicio de sus



derechos humanos, el desarrollo social, político y económico.

- Posicionar los intereses de las mujeres en la agenda e institucionalidad de la integración centroamericana.
- Erradicar todas las formas de violencia contra la mujer y garantizar sus derechos en condiciones de igualdad y de equidad e impulsar un enfoque de género que garantice una mayor participación de la mujer en todos los órdenes de la vida regional.

Misión:

El COMMCA es el órgano político del Sistema de la Integración Centroamericana especializado en materia de género. En tanto las facultades que le confiere el Protocolo de Tegucigalpa y el Reglamento de Actos Normativos del SICA, resoluta sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales que promuevan y vinculen el desarrollo de los países que integran el SICA. El COMMCA centra su misión en promover propuestas de políticas en el ámbito regional orientadas a transformar la condición, situación y posición de las mujeres centroamericanas y la adopción de una política y estrategia sostenible de igualdad y equidad de género. En este sentido, hace especial énfasis en procurar cambios sustantivos en la estructura institucional y la cultura política y gerencial del SICA.

Objetivos:

- Promover e impulsar nuevas políticas y líneas de acción que respondan a prioridades de género en su formulación y gestión a nivel local, nacional y regional.
- Contribuir al fortalecimiento de las capacidades del COMMCA para manejar de manera efectiva el conocimiento construido alrededor de los temas de género en los países de la región.
- Instrumentar y actualizar los ejes estratégicos de gestión y las prioridades institucionales del COMMCA para dar cabida a nuevos programas e iniciativas con perspectiva de género en la región.
- Fortalecer las capacidades institucionales del SICA para incorporar la perspectiva de género. Y para ello define cuatro **ejes de trabajo** (uno de ellos transversal):
- Eje Transversal: Violencia contra las Mujeres.
- Eje Estratégico: Autonomía Económica.
- Eje Estratégico: Participación Política.
- Eje Estratégico: Fortalecimiento de la Institucionalidad de Género en el SICA.

Este Plan Estratégico es en el que se inserta el programa analizado, y constituye el marco de acción para el tercero de los ejes estratégicos, que tiene como fin “contribuir al pleno reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en condiciones de igualdad y equidad como actoras en el desarrollo de la región”, y como propósito, “institucionalizar la perspectiva de género en el curso principal de los órganos e instituciones del SICA”.

14. Dimensión: DISEÑO Y FORMULACIÓN

14.1.1. Incorporación del enfoque de género en el diseño del programa

El trabajo regional de la Cooperación Española en materia de género en Centroamérica ya estaba presente en el Programa Regional de Cooperación con Centroamérica (PRCC) vigente entre 2002 y 2006, que contaba con ocho líneas de actuación, una de ellas de género. Posteriormente, para el Fondo España-SICA también ha sido uno de sus ámbitos de trabajo.

Para la Cooperación Española, la especialización en trabajar en género y desarrollo es una de sus señas de identidad, por lo que la selección de este programa viene determinada tanto por esta trayectoria de trabajo, que demuestra el interés estratégico en el tema, como por el hecho de que trabajar por la integración en la región supone garantizar que se haga en condiciones de equidad e igualdad entre hombres y mujeres. Esta idea forma parte del ideario y agenda del SICA, y por tanto del Fondo España- SICA, que se alinea con ella.

Sin embargo, cabe destacar que el Fondo España-SICA parece identificar y concentrar en este programa y en el trabajo con el COMMCA sus acciones en materia de género. Es decir, puede pecar de hacer un abordaje sectorial al tema y de descargar sobre este programa otras posibles acciones que podría y debería abordar el Fondo, de carácter más transversal.

Se trata de un programa específico en materia de género, con el objetivo de incorporar y transversalizar esta perspectiva en la institucionalidad del SICA. Por tanto, los resultados e indicadores están orientados por esos objetivos, en la línea de constatar esa transversalización, hacia el *mainstreaming* de género en las políticas, planes, medidas y acciones que mejoren la posición de las mujeres en la región.

14.1.2. Adaptación del programa al contexto y su evolución

Dado el objetivo del programa, sus dos resultados principales estaban orientados a la consecución del proceso de transversalización. El primero dirigido a generar las condiciones para ella y el segundo a implementar y operativizar en acciones esta transversalización.

El programa tenía previsto elaborar entre sus actividades iniciales una “Estrategia de Promoción de la Transversalización de la Perspectiva de Género en la institucionalidad del SICA”, que debía orientar los pasos y ser un modelo para que este objetivo pudiera ponerse en práctica en las instituciones del SICA identificadas. Aparte de las dificultades iniciales para su realización, se generó una buena herramienta de trabajo que, sin embargo, tuvo que ir adaptándose en el desarrollo del programa para cada institución y contexto. Las condiciones para la transversalización de género en cada institución eran muy diferentes: por el equilibrio entre las resistencias y apuestas por el proceso, por las características y capacidades institucionales y por el apoyo político. Así, hubo que, a partir de la Estrategia elaborada y los diagnósticos instituciones iniciales, diversificar los métodos y adaptarlos de manera inteligente y astuta a cada caso para de esta manera garantizar que el proceso de transversalización fuera el más adecuado y el que menos resistencias provocara en el seno de las instituciones. Así, en unos casos se trabajó en la institucionalización del género en los documentos estratégico, en otros fue necesario el contar con “puntos focales” de carácter técnico y permanente en las Secretarías, etc.

Además, como señalan las personas entrevistadas, la flexibilidad del Fondo España-SICA, permitió también que durante los años de ejecución del proyecto, pudieran hacerse las adaptaciones anuales sobre lo previsto en función de las necesidades del contexto.

14.1.3. Partenariado y adecuación de los socios

Según las fuentes consultadas, los socios y ejecutores de las intervenciones disponían de capacidad institucional suficiente para alcanzar los objetivos propuestos (capacitación, recursos, competencias, normativa, legitimidad, procedimientos etc.)

14.1.4. Adecuación de la cadena de resultados

El diseño del programa, en base a la gestión por resultados y por tanto incorporando la cadena de resultados, está sustentado sobre un sólido documento de formulación, en el que es reseñable el claro, y gráfico, ejercicio lógico que define la estrategia de intervención del programa.

⁹ Aprobado preliminarmente en Comité de Seguimiento del Fondo España –SICA de 25/3/2010, aprobación definitiva el 17/5/2010.



El planteamiento del problema general (*La construcción sociocultural de género existente en los países de la región limita el pleno reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en condiciones de igualdad como actoras claves en el desarrollo de la región*) y del específico (*Ausencia de un enfoque de género en la filosofía, la agenda, los procesos y la cultura organizacional de la integración*) están abordados de una manera general, pero acertada. Sin embargo, al detallar el problema específico sólo se enumeran una serie de debilidades internas del COMMCA, que aportan una información de gran interés, pero que sólo pueden estar relacionados con uno de los factores, y no de los más significativos, que puedan justificar esa ausencia de la perspectiva de género en la integración centroamericana.

La articulación secuencial entre los resultados o los efectos, los productos, su uso y las actividades responden de una manera adecuada y razonada para la consecución del objetivo específico, así como también para el objetivo general de desarrollo. El objetivo específico se circunscribe a uno de los ámbitos de actuación de la STM-COMMCA, y por tanto es la elección razonable como eje de intervención posible propuesto por la institución para incidir en el objetivo de desarrollo.

Además de la secuencia de la cadena de resultados, el diseño del programa aporta en su formulación un elemento de valor para la comprensión de su lógica, que es la secuencia cronológica de las acciones previstas a lo largo de todo el período de ejecución. Las matrices de la cadena de resultados vienen presentadas, además, por periodos anuales, lo que viene a detallar la planificación del programa.

Con respecto a los indicadores el documento de formulación, en el que se concreta el diseño, no sigue las directrices exactas de la Guía de Formulación del Fondo España-SICA. Además, como comentaron las personas entrevistadas, la identificación de estos indicadores supuso en el momento de concretar el apoyo del Fondo España-SICA un elemento que introdujo algunas dificultades en la concreción del documento. Si bien la Guía indica sintéticamente la manera de seleccionar los indicadores, en el documento de la STM-COMMCA se introdujeron indicadores de gestión y de efectos para todos y cada uno de los productos, dando lugar a un gran número de ellos. Este profuso listado de indicadores es en general acertado y realmente están orientados a medir, en términos de gestión, los resultados. Sin embargo, en muchos casos adolecen de elementos que permitan la comparación en lo temporal, con respecto a una línea de base, etc.

Para el caso de los indicadores de efecto o de impacto, sin embargo, es señalable la falta de especificidad y validez de algunos de ellos (medir lo que se pretende medir), además de que muchos de los efectos definidos no dependen sólo de la intervención del programa. Este hecho es reconocido tanto por la STM-COMMCA como por el Fondo España-SICA, y por ello se planificó en 2011 una asistencia técnica para identificar y reformular unos nuevos indicadores, más apropiados.

15. Dimensión: PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

15.1.1. Procesos de seguimiento y medición de resultados

La STM-COMMCA aportó al Fondo España-SICA los Planes Operativos Anuales correspondientes a los años de ejecución del programa: el de 2010 (junto con la planificación plurianual), de 2011, de 2012 y de 2013. Estos POA aportan, además de la información solicitada y necesaria para formular la ejecución anual, un análisis de los logros, las limitaciones y el balance de ejecución del año previo, lo que ordena y justifica la planificación del siguiente.

También han sido entregados por parte de la Secretaría Técnica de la Mujer al equipo gestor del Fondo España-SICA los informes cuatrimestrales de seguimiento de la ejecución del programa.

15.1.2. Incorporación del enfoque de género en la ejecución y el seguimiento

Se trata de un programa específico de género, por el que se trata de mejorar la posición, más que la condición, de las mujeres en la región, y para ello se pretende transversalizar la perspectiva en la institucionalidad del SICA, de tal manera que sea abordada por las instituciones no de una manera sectorial, sino para que impregne cada una de sus políticas, sus actuaciones, y su cultura organizacional. Es por esto que no es necesario que sea tenido en cuenta de manera específica y explícita en el seguimiento y en la ejecución, en tanto que todo el programa está orientado hacia ello.

15.1.3. Existencia de mecanismos de articulación y coordinación entre instituciones y actores

El programa de la STM-COMMCA tenía previsto identificar cinco instituciones en el marco de SICA, una por cada uno de los cinco pilares de la integración centroamericana, emanados de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de países del SICA, celebrada en 2010 para el Relanzamiento de la Integración Centroamericana, a saber: seguridad democrática, prevención y mitigación de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático, integración social, integración económica y fortalecimiento de la institucionalidad regional.

Sin embargo, el programa finalmente sólo pudo concretar y completar el proceso de transversalización de la perspectiva de género: Centro Regional de Promoción de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CENPROMYPE) con respecto a la integración económica, la Dirección de Seguridad Democrática de la SG-SICA, en relación a la seguridad y el COMISCA (Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana) para la integración social. Aunque hay que señalar, que si bien no se trata de procesos integrales de transversalización de la perspectiva de género, sí que se desarrollaron diversas acciones en esa misma línea con otras instituciones del SICA: el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), el Sistema de Integración Social Centroamericano (SISCA), el Centro de Coordinación y Promoción de Desastres Naturales (CEPRENAC) y el Consejo Centroamericano de Ambiente y Desarrollo (CCAD), entre otras.

El trabajo con estas instituciones se articuló de manera individualizada y con la coordinación y asistencia permanente de la STM-COMMCA. Su identificación se realizó según su relación con los pilares de la integración y con el objetivo de diversificar las acciones en materia de género hacia los ámbitos de la autonomía económica de las mujeres y hacia otros sectores que suelen relacionarse menos con las políticas de igualdad y equidad entre mujeres y hombres. Además, y según confirman las personas entrevistadas, el hecho de que estas instituciones tuvieran ya un trabajo con el Fondo España-SICA también favoreció esta selección inicial.

Los mecanismos de coordinación y seguimiento con estas instituciones se dieron en muchos casos inicialmente con un ejercicio de sensibilización e incidencia desde la STM-COMMCA. Posteriormente, se realizó un acompañamiento técnico y político permanente para el diseño y la implementación de estos planes de transversalización en cada institución. En otros casos, fueron las propias instituciones las que se pusieron en contacto con el COMMCA demandando apoyo para iniciativas que tenían objetivos parecidos, y, de la misma manera, se realizó este acompañamiento.

También en el marco del programa se generaron espacios, sesiones y talleres de formación y sensibilización para todas las instituciones del SICA, en los cuales pudieron compartirse las diferentes iniciativas desarrolladas en el marco del programa.



15.1.4. Suficiencia de los recursos técnicos para la implementación del programa

La ejecución del programa recaía íntegramente en la STM-COMMCA. En el diseño del programa ya se identificaban algunas limitaciones institucionales, centradas fundamentalmente en el COMMCA:

- El COMMCA es un órgano político especializado en género de reciente incorporación al SICA, con limitada capacidad incidencia en este organismo y otros espacios nacionales y centroamericanos.
- Su incidencia se visualiza en el SICA fundamentalmente en lo social, además de que carece de una estrategia de incidencia política para el reconocimiento de los derechos económicos y políticos de las mujeres.
- Insuficiente institucionalización de procedimientos, mecanismos de comunicación e información a lo interno del Consejo.
- Existencia de limitados recursos humanos y financieros para el cumplimiento de sus funciones.
- Los mecanismos nacionales no cuentan con personal dedicado a hacer el seguimiento de los compromisos y acuerdos del COMMCA.

Además existe un elemento que sobrecarga la agenda de la STM-COMMCA, y así es trasladado por las personas entrevistadas de la STM-COMCCA. Y es que cumple una triple rol o función en la institucionalidad del SICA:

- Secretaría técnica para el COMMCA.
- Apoyo en materia de género para la SG-SICA.
- Apoyo a otras Secretarías sectoriales del SICA, también en materia de género.

De esta manera, y con estas limitaciones de orden institucional para la ejecución del programa, se contó con la contratación de personal técnico especializado con cargo a su presupuesto (una coordinadora y una persona de apoyo temporal), de gran calidad profesional, que garantizaron el correcto desarrollo del P03. Este equipo formaba parte de la STM-COMMCA y la que apoyaba en otras labores al margen del programa y era el responsable de la ejecución de las actividades, de la interlocución con las instituciones, de elaborar y diseñar las estrategias específicas de transversalización de la perspectiva de género para cada institución, además del seguimiento administrativo y de la elaboración de informes y POA.

Además, en la medida en que el STM-COMMCA y el COMMCA tienen mayores éxitos en el desarrollo y consecución de sus objetivos de sensibilización e incidencia en la institucionalidad del SICA en materia de género, se reciben más demandas desde otras Secretarías e instancias del Sistema para el apoyo en el desarrollo de actuaciones de transversalización o de carácter sectorial, lo que supone una mayor sobrecarga a un equipo ya saturado.

El programa contaba con un presupuesto muy detallado por actividades y años, puesto en relación con la cadena de resultados, lo que permite apreciar que existe una buena planificación sobre los recursos financieros. Lo planificado se ejecutó de manera apropiada, como queda recogido en los informes y POA, aunque se produjeron algunos ajustes entre las diversas partidas de gasto, con autorización del Fondo España-SICA, para la eficiencia en la ejecución del presupuesto.

Con respecto al diseño del marco presupuestario del programa, es necesario también una reflexión más general: en la mayoría de los casos de las instituciones, en los que se han desarrollado procesos de transversalización de la perspectiva de género, animados y acompañados por la STM-COMMCA y el programa, su coste era asumido por el presupuesto de este programa, y no por las instituciones que se beneficiaban del proceso. Es decir, son recursos del COMMCA que se destinan a

intervenciones en materia de género en otras Secretarías e instituciones, muchas de las cuales, además, contaban con financiación del Fondo España – SICA.

15.1.5. Ritmo de ejecución técnica: adaptación al marco temporal previsto

A partir de la información recogida, a través de las entrevistas y la revisión documental, se produjeron ciertos retrasos en la ejecución del programa con respecto al cronograma previsto. Si bien hay algunas actividades que no pueden llevarse a cabo en el año y deben realizarse en el siguiente, lo que ocurre en todo el período de ejecución, es significativo el desplazamiento de actividades que se produce entre el primer y segundo año, de 2010 a 2011 en tanto que no pudieron concluirse, o incluso iniciarse según lo planificado.

Este retraso se debe a que el POA 2010 comenzó a implementarse de forma tardía, (finalmente aprobado por el Comité de Seguimiento del Fondo España-SICA, el 17 de mayo), y además fue necesario un proceso de socialización, de análisis y de negociación para alcanzar acuerdos para garantizar las condiciones y factores que posibilitaran la ejecución con determinadas instancias y de la propia preparación del COMMCA y la STM para llevarla a cabo. Estos retrasos y traslados de actividades y cambios en el programa fueron informados al Fondo y autorizados su parte.

15.1.6. Ejecución presupuestaria

El presupuesto solicitado en el programa plurianual ascendía a 849.042,65 dólares americanos, aunque finalmente lo asignado y ejecutado anualmente es algo menor, entre 50.000\$ y 72.000\$ menos, respectivamente. Esta diferencia parece responder a lo relatado en párrafos anteriores, que se especifica a continuación.

El primer año de ejecución, 2010, el monto asignado es menor que el solicitado, y además es en el que se producen mayores retrasos, por lo que el porcentaje de ejecución del gasto es reducido, de un 39%. Al 2011 se trasladan muchas de las actividades previstas en el año anterior, además de las previstas para ese año, por lo que el monto asignado es también significativamente alto, mucho más de lo solicitado en la planificación plurianual. Sin embargo, ese ritmo de ejecución técnica y presupuestaria de gran intensidad no puede llevarse a cabo cuando las condiciones y recursos técnicos y humanos no se incrementan para ello, por lo que el porcentaje de ejecución técnica es también bajo, de un 36%.

No es hasta 2012 y 2013 cuando las planificaciones se hacen de una manera realista, ajustándose la cuantía de la aportación solicitada y la asignada, y además pueden armonizarse el ritmo de ejecución técnica y presupuestaria. Así en 2012 el porcentaje de ejecución ya alcanza el 74% y llega al 92% en 2013.

En este sentido, de todo lo anterior podría desprenderse que existe una capacidad máxima de ejecución técnica y presupuestaria por parte de la STM-COMMA: Aunque se planifiquen mayor número de actuaciones, en los cuatro años de ejecución, la Secretaría ha podido ejecutar un gasto o presupuesto anual limitado, y que ha estado en un intervalo de gasto de entre 162.000 y 237.000 dólares americanos al año.

16. Dimensión: RESULTADOS

16.1.1. Consecución de los objetivos y resultados previstos

Como se ha mencionado, el programa estaba articulado en torno a una secuencia lógica de tres resultados a través de los cuales diseñar, poner en práctica y dar seguimiento técnico a procesos de transversalización de la perspectiva de género en las instituciones del SICA. El diseño estaba



formulado en una matriz de cadena de resultados, con el detalle de las actividades y sus resultados. Sin embargo en los informes la presentación del trabajo desarrollado en el marco del programa, si bien está presentada de manera ordenada por resultados y actividades, y

ampliamente descrita, no aparecen presentados en relación con la medición de los indicadores, lo que dificulta la labor valorativa o evaluativa de este aspecto. Por ello, a raíz de la lectura y revisión de los documentos, a continuación se enumeran las acciones principales desarrolladas:

- Firma del Acuerdo Marco de Asociación entre el COMMCA y los Socios para el Desarrollo (SPD), en el Marco de Apoyo al Plan Estratégico del COMMCA (2010-2013) y otras alianzas estratégicas. Firmado por el COMMCA, la AECID, ONU Mujeres (UNIFEM e INSTRAW entonces), PNUD, UNFPA y OPS, todas ellas apoyando procesos globales o sectoriales a través de proyectos o acciones puntuales en materia de igualdad de género en el SICA. Este Acuerdo Marco, constituye el único en su especie en el SICA y es reconocido como una práctica exitosa y modelo a replicar en el SICA. Supuso, además, un marco estratégico para la ampliación de entidades socias, con contribuciones significativas, para el COMMCA.
- Elaboración de diagnósticos y planes de transversalización en cinco instituciones del SICA. Como tal, este proceso de manera íntegra sólo se desarrolló en tres instituciones, por dificultades institucionales, de una parte y de otra. Así, se trabajó con:
 - **Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (COMISCA)** mediante:
 - Establecimiento de una Carta de Entendimiento entre la SE-COMISCA y la STM-COMMCA/SICA para la implementación de una estrategia de transversalización de la perspectiva de género en la SE-COMISCA.
 - Creación y fortalecimiento (técnico y programático) de la Comisión Técnica de Género y Salud.
 - Apoyo técnico para la formulación del Plan Estratégico de la SE-COMISCA (2014-2018) con enfoque de género, aprobado por COMISCA y en proceso de implementación.
 - Apoyo técnico para la formulación del Plan de Transversalización de Género de la Agenda y Plan de Salud de Centroamérica y República Dominicana, aprobado por COMISCA y en proceso de implementación.
 - **Dirección de Seguridad Democrática de SG-SICA**
 - Desarrollo de documentos de seguridad democrática y género tales como un diagnóstico sectorial, análisis de la incorporación de género en la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), análisis de los sistemas de información de seguridad y género y una propuesta para incrementar la participación de las mujeres en materia de seguridad.
 - Establecimiento en el organigrama de la Dirección de Seguridad Democrática de la SG-SICA (DSD/SG-SICA) de una Especialista de Género y Seguridad y contratación de la misma.
 - Participación en espacios regionales e internacionales para brindar aportes al posicionamiento de los derechos de la mujer a una vida libre de violencia, consultas en la formulación de un protocolo en materia de femicidio, etc.
 - Desarrollo del diagnóstico sectorial de género, del diagnóstico institucional de género y de la estrategia de transversalización de la perspectiva de género del de la

DSD/SG-SICA (prevista su aprobación por el SICA en el primer semestre 2014).

- Desarrollo de un Programa de Formación en Género para el personal de la DSD/SG-SICA (con el apoyo adicional del Proyecto DBI-ESCA).
- Acompañamiento técnico para la incorporación de la perspectiva de género en el proceso de reformulación del Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD), y de iniciativas varias de la ESCA.
- Diseño de un Plan Regional de Seguridad de las Mujeres de Centroamérica y República Dominicana (prevista su aprobación por el SICA en el primer semestre 2014).
- Apoyo en la formulación, posicionamiento, negociación y puesta en marcha del Proyecto de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres de Centroamérica (Proyecto B.A.I –ESCA), del que el COMMCA y STM-COMMCA/SICA son instituciones gestoras y ejecutoras.

- **Centro Regional para la Promoción de la Pequeña y Mediana Empresa (CENPROMYPE)**

- Establecimiento de una Carta de Entendimiento entre la CENPROMYPE y la STM-COMMCA/SICA para la implementación de una estrategia de transversalización de la perspectiva de género en la SE-COMISCA.
 - Desarrollo del diagnóstico sectorial de género, del diagnóstico institucional de género y de la estrategia de transversalización de la perspectiva de género de CENPROMYPE y sus correspondientes planes operativos plurianual y anuales, implementándose contando con el acompañamiento técnico de la STM-COMMCA/SICA.
- Si bien no se concretó un proceso integral con Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), sí que llevaron a cabo toda una serie de actuaciones con el objetivo de la transversalización:
 - Desarrollo del diagnóstico sectorial de género, del diagnóstico institucional de género y de la estrategia de transversalización de la perspectiva de género del CAC (prevista su aprobación por la SE-CAC en el primer semestre 2014).
 - Participación de la STM-COMMCA/SICA en la Plataforma Regional de Apoyo al Desarrollo Rural Territorial (PRAT), en su Grupo de Coordinación Regional, en el Grupo de Trabajo Interinstitucional de Género, en el Grupo de Trabajo Interinstitucional de Agricultura Familiar, entre otros.
 - Contratación de Punto Focal de Género en la SE-CAC, unificando recursos del Fondo España- SICA/COMMCA y del Fondo España-SICA/CAC (Especialista de Género en el Sector Agropecuario).
 - Desarrollo de un Programa de Formación en Género para el personal de la SE-CAC.
 - Apoyo al Desarrollo del Seminario de Género y ECADERT (SE-CAC y STM-COMMCA/SICA).
 - Desarrollo de materiales de comunicación, notas técnicas, aportes a instrumentos normativos y programáticos (Plan de Acción ECADERT 2014-2018, materiales promocionales de igualdad de género, criterios de género del Fondo Multiagencial ECADERT, etc.).
 - Posicionamiento de los derechos de las mujeres en actividades regionales e internacionales (seminarios, conferencias, etc.).



- Con respecto al pilar de medio ambiente, cambio climático y gestión de riesgo de desastre, el programa se concretó en el:
 - Desarrollo de trabajos conjuntos con el Centro de Coordinación y Prevención de Desastres Naturales (CEPRENAC) y el Consejo Centroamericano de Ambiente y Desarrollo (CCAD), tales como:
 - Desarrollo de acciones formativas bi ó tripartitas en materia de gestión integral del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.
 - Acompañamiento técnico para la incorporación del enfoque de género en instrumentos normativos u operativos tales como la Estrategia Regional de Cambio Climático y el Plan Regional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres 2013-2018.
 - Desarrollo de una Ruta de Trabajo Interinstitucional de Cambio Climático, Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Género.
 - En relación al trabajo de incidencia y posicionamiento de la transversalización de la perspectiva de género hacia el interior de la institucionalidad del SICA y de la SG-SICA, estos fueron los principales logros:
 - Firma de Carta de Entendimiento, Colaboración y Asistencia Mutua entre la SG-SICA y la STM- COMMCA/SICA para fortalecer la incorporación de la perspectiva de género en el quehacer institucional de la SG-SICA.
 - Aprobación de la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del SICA
 - Generación y posicionamiento de Resoluciones COMMCA y notas técnicas en diversos temas: violencia de género y contra las mujeres, medioambiente y cambio climático, mujer rural, institucionalización de la igualdad de género en el SICA, etc.
 - Generación de 14 acuerdos Presidenciales y 7 de Consejos Ministeriales del SICA, en materia de igualdad y equidad de género (en aumento).
 - Lobby y acompañamiento político y técnico con el subsistema político (PARLACEN, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, Comité Ejecutivo del SICA, etc.).
 - Apoyo en la Formulación de la Estrategia Regional de Desarrollo Estadístico 2013-2018, elaboración de documentos de diagnóstico de género los sistemas de información de la región SICA y posicionamiento de indicadores de género en CENTROESTAD y su anuario estadístico, además de la suscripción de una Carta de Entendimiento entre CENTROESTAD y la STM-COMMCA/SICA para el fortalecimiento de las estadísticas con enfoque de género en la Región SICA.
 - Apoyo técnico para la incorporación de la perspectiva de género en la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica y República Dominicana.
 - Desarrollo de 5 ediciones del Curso Virtual de Género, Integración y Desarrollo y 1 presencial como parte del Programa de Capacitación SICA en Integración Regional, con la dirección y acompañamiento técnico de la STM-COMMCA/SICA.
 - Desarrollo de actividades de sensibilización y formación con el funcionariado SICA en su conjunto o en alguna de sus Direcciones como es el caso de la Dirección de Administración y finanzas o Proyectos como el PRESANCAII y principalmente a través de las jornadas conmemorativas del 8 de Marzo y del 25 de Noviembre.
 - Elaboración del Manual de Transversalización de la Igualdad y Equidad de Género del SICA, con 8 módulos transversales y 10 sectoriales.

- Desarrollo de la Estrategia de Promoción de la Igualdad y Equidad de Género del SICA (materiales promocionales, guía de comunicación y género, etc.)
- El COMMCA fue galardonado en la II edición del Premio Iberoamericano de Igualdad Cortes de Cádiz 2013.
- Reconocidas en el Marco de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina experiencias exitosas SICA en materia de género, tales como el Curso de Género, Integración y Desarrollo del Programa de Capacitación SICA en Integración Regional y el Sistema de Estadísticas MIPYME de CENPROMYPE, ambas desarrolladas con el concurso de la STM-COMMCA/SICA.
- Además, el programa, a través del trabajo de la STM-COMMCA llevó a cabo actuaciones con el Sistema de Integración Económica Centroamericana (SIECA), con el desarrollo del diagnóstico institucional de género y de la Política de Género de la SIECA (en curso, prevista su aprobación por el COMIECO en el primer semestre 2014). Y con el Sistema de Integración del Sistema Social de Centroamérica (SISCA), a través del acompañamiento técnico en el desarrollo del Proyecto de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en Centroamérica 2012-2014 con Enfoque de Género.

Toda esta batería de acciones, en resumen viene a confirmar que se consiguieron los resultados y los productos esperados y previamente planificados, si bien no de acuerdo a un modelo pre-establecido para la transversalización de la perspectiva de género en la institucionalidad del SICA (objetivo del programa) y para cinco instituciones. El programa diversificó su modelo de intervención con las instituciones a las que se dirigió, lo que permitió, además que éstas fueran más, y en el mismo sentido de los objetivos del proyecto.

Además, durante la ejecución del programa se concretaron diversas acciones, no planteadas o planteadas de manera general en la formulación, que han incidido también a la hora de fortalecer los objetivos del programa y de la STM-COMMCA, tal y como articular las condiciones para el desarrollo de la Política Regional de Equidad e Igualdad de Género (PRIEG).

La PRIEG fue el resultado de la incidencia de varios factores, entre ellos de la existencia del programa analizado. El proceso de formulación fue liderado por el COMMCA, en coordinación con la Secretaría General del SICA y la Secretaría Técnica de la Mujer del COMMCA/SICA. Dicho proceso se inició en junio de 2010 tras el mandato recibido de los Jefes de Estado y de Gobierno al instruir al COMMCA a presentar unos lineamientos a diciembre de 2011; y posteriormente instruir, en base a los lineamientos aprobados, la formulación de esta Política Regional de Igualdad y Equidad de Género, que fue aprobada en 2013.

El Fondo-España SICA en sus dos primeras fases favoreció una gran parte de los elementos institucionales y de apuesta política para que se concretara esta Política Regional, y en sus actividades se incluyeron las acciones previas que finalmente dieron lugar al documento de Política Regional, que fue principalmente financiado por el Gobierno de la República China (Taiwán) mediante el proyecto “Apoyo al Programa de Institucionalización de la Igualdad de Género en el Sistema de la Integración Centroamericana (PROIGUALDAD)”, ejecutado también por la STM-COMMCA.

16.1.2. Contribución del programa a los objetivos globales del Fondo

El objetivo general del Fondo es “Consolidar la integración centroamericana como un espacio eficaz y complementario a las políticas nacionales para el diseño y ejecución de políticas de desarrollo humano y sostenible y de lucha contra la pobreza”. A través de la consecución de los siguientes objetivos específicos:

- Promover espacios institucionales para la convergencia, coordinación y armonización de



actores y políticas públicas de Centroamérica, en áreas clave para el desarrollo y la integración regional.

- Fortalecer el proceso centroamericano de integración regional y sus instituciones.
- Apoyar el desarrollo de los objetivos de algunos ámbitos del proceso de integración y de las instituciones regionales encargadas de su coordinación.

Las características del programa y de sus objetivos, inciden directamente en el objetivo general y los específicos del Fondo España-SICA, en la medida en que se trata de impregnar toda la agenda regional del SICA de este enfoque. Esto supone favorecer que las políticas, medidas, actuaciones y la propia cultura del SICA promuevan que las políticas de desarrollo humano y sostenible se hagan desde los principios de equidad e igualdad entre géneros y que, por tanto, tengan un impacto de desarrollo hacia las mujeres, que parten de condiciones de desventaja y para quienes las políticas ciegas al género significarían incidir en la desigualdad y por tanto no en la generación de un desarrollo que quiera denominarse como tal.

Asimismo, la estrategia de transversalización del enfoque de género en la institucionalidad del SICA, incide en su fortalecimiento institucional en tanto que las prepara para una intervención de verdadero impacto en el desarrollo, y en la integración centroamericana.

Además, esta estrategia de transversalización e institucionalización de la perspectiva de género se hace de manera coordinada entre la STM-COMMCA y otras instituciones, por lo que también se incide en el primero de los objetivos específicos del Fondo: el de promover espacios institucionales para la convergencia, coordinación y armonización de actores y políticas públicas de Centroamérica en áreas clave para el desarrollo y la integración regional.

16.1.3. Contribución del programa al fortalecimiento de las relaciones institucionales del SICA con otros actores

Como se ha mencionado anteriormente, una de las actividades iniciales del programa fue la firma del Acuerdo Marco de Asociación entre el COMMCA y los Socios para el Desarrollo (SPD). El Acuerdo fue firmado por el COMMCA, la AECID, ONU Mujeres (UNIFEM e INSTRAW entonces), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) y la Organización Panamericana de la Salud, OPS.

Estas instituciones ya venían colaborando con el SICA a través de grandes programas o acciones más puntuales y también con apoyo técnico y/o financiero, en materia de autonomía económica de las mujeres, participación política, salud integral, salud sexual y reproductiva, cambio climático y gestión del riesgo y/o fortalecimiento institucional para la igualdad de género en el SICA. Tanto en el impulso de la firma de este acuerdo, como en su desarrollo, tuvo un papel fundamental en el plano político, técnico y financiero de la AECID.

La firma de este acuerdo supuso la ampliación de las alianzas estratégicas en materia de género del SICA, y la identificación de nuevos donantes. Entre ellos: la SEGIB, los mecanismos de igualdad de los países observadores del SICA (regionales como México y Chile, y extrarregionales como España), Embajadas de los países SICA, la cooperación taiwanesa, la Fundación Friederich Ebert, así como organizaciones de mujeres o que trabajan por los derechos de las mujeres, de la región, y de otros países, como España. Además, a través de este documento, se identifica al COMMCA, por parte de firmantes y de otros, como la institución responsable de la igualdad en el SICA, lo que mejora también su posicionamiento.

El reconocimiento del SICA y del COMMCA, a nivel internacional en materia de lucha por la igualdad de género en la región se vio confirmado con la adjudicación de dos premios:

- En el marco de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina, se reconocieron como exitosas diferentes experiencias del SICA, ejecutadas en el marco de

este programa con el Fondo España- SICA: el curso de Género, Integración y Desarrollo de programa de capacitación del SICA, y el Sistema de Estadísticas MIPYME de CENPROMYPE.

- En el 2013 le fue concedido el Premio Iberoamericano de Igualdad de las Cortes de Cádiz.

16.1.4. Contribución del programa en la creación de sinergias y apoyos para la construcción de políticas nacionales

El trabajo del COMMCA, expresado a través de su Plan Estratégico 2009-2011, así como el programa financiado por el Fondo España-SICA, que se alinea con aquel, tienen un enfoque marcadamente regional, y no tanto nacional. Están centrados en la articulación de ejes estratégicos en la incorporación de la perspectiva de género (en lo sectorial y en lo transversal) en el marco regional, en el proceso de integración y en su institucionalidad. Es por ello que hasta el momento, tanto desde el COMMCA como desde el proyecto ejecutado en la segunda fase del Fondo, la creación de sinergias o políticas nacionales no fue ni ha sido un objetivo prioritario, y en ese sentido no se han desarrollado líneas de trabajo.

En todo caso, puede destacarse que la participación en el COMMCA y contar con ese respaldo regional, puede ser utilizado por los mecanismos nacionales de igualdad (que conforman el COMMCA) como un refuerzo para mejorar su posicionamiento en lo interno de sus países, y de sus gobiernos. Estos organismos están en muchos casos muy debilitados en su ámbito nacional, cuentan con pocos recursos y también con poco respaldo político.

Con la puesta en marcha de la PRIEG, existe una rotación en los objetivos del COMMCA hacia lo nacional, y así está siendo que, desde 2014, se han establecido líneas de trabajo en esta dirección. La tercera fase del Fondo España-SICA financia a la STM-COMMCA la implementación de la PRIEG, y por tanto, también es en esta fase cuando se hará algún movimiento hacia la permeabilización a los niveles nacionales.

209

16.1.5. Factores que inciden en la sostenibilidad del programa.

Con respecto a la sostenibilidad del programa cabe decir que existen múltiples elementos que pueden incidir en ella, en una u otra dirección. En relación con la **sostenibilidad institucional** de la STM-COMMCA, se han generado en el marco del programa ciertas condiciones que la favorecen:

- Se han generado capacidades a través de la formación en la institucionalidad del SICA para la transversalización de la perspectiva de género y se ha desarrollado un proceso de sensibilización e incidencia en el entramado institucional.
- Se ha realizado y distribuido un manual, que proporciona directrices para desarrollar el proceso en las instituciones regionales.
- En el seno de algunas de las instituciones en las que se desarrollaron los planes de transversalización, se crearon puntos focales de género (COMISCA, Dirección de Seguridad Democrática y CAC), a cargo del presupuesto del programa, para garantizar la implementación y profundización en el proceso. Una vez que el programa terminaba, eran las propias instituciones quienes debían asumir ese costo de personal. Si bien finalmente esto se ha concretado en las instituciones, no se hizo de manera inmediata, generando ciertas paralizaciones en el proceso.
- Una vez concluido el programa la STM-COMMCA mantiene en el equipo de trabajo a la persona que lo coordinó, con altas capacidades y profesionalidad demostrada. En la actualidad cuenta con nuevas responsabilidades, como la coordinación del programa financiado por la Fase II del Fondo España-SICA.



- La existencia de la PRIEG, como marco de la política regional de género del SICA, redundará en la garantía de que los procesos de transversalización e institucionalización del género en la integración, deberán ser tenidos en cuenta y que tendrán traslación al nivel nacional. Si bien es necesario en este sentido que se diseñe un plan de seguimiento y evaluación de la PRIEG, que es vinculante, por el cual pueda articularse un marco operativo para su cumplimiento.

En términos financieros, y dada la debilidad del COMMCA y su Secretaría Técnica, generada en gran parte por la propia debilidad de los organismos nacionales de igualdad que la componen, no se cuenta con recursos propios suficientes para desarrollar acciones como las comprendidas en el programa. Debe contar para ello con la concurrencia de donantes o cooperantes, como así está siendo en estos años posteriores, entre ellos el propio Fondo España-SICA. En este sentido cabe destacar que la firma del Acuerdo Marco de Asociación entre el COMMCA y los Socios para el Desarrollo sirvió para identificar nuevos agentes para esta cooperación, así como también ha podido generar el reconocimiento internacional del trabajo del COMMCA.

Además, como ya se reflexionó en apartados anteriores, la sostenibilidad (tanto técnica como financiera) de las acciones del programa, es decir la transversalización del enfoque de género en la institucionalidad del SICA, pasa en gran parte por la apropiación de los procesos por parte de las propias instituciones y Secretarías del SICA. En este sentido, debe existir una apuesta, un convencimiento y un compromiso por parte de estas instancias para que pueda desarrollarse o profundizarse esta transversalización, de las que se benefician ellas, además del proceso de integración. Esta apropiación tendrá también que estar acompañada, obviamente, de los recursos necesarios para ello, provenientes de estas instituciones.

En este punto el Fondo España-SICA puede desempeñar un papel fundamental, en la medida en que es un socio privilegiado y muy estimado, que cuenta con un marco de trabajo con muchas de estas instituciones regionales, con las cuales desarrolla programas muy significativos. Es un actor con la solvencia y el reconocimiento institucional necesario para animar a que la transversalización del enfoque de género se priorice en ellas, acompañando y animando el proceso, incluso en términos financieros, por ejemplo, a través de los programas del Fondo. De esta manera, además, se profundizaría en incorporar la perspectiva de género en el resto de programas, de la cual carecen muchos de ellos, y transversalizaría en su propio actuar esta perspectiva de género.

17. Preguntas de evaluación específicas del programa

17.1.1. ¿Cuáles son los principales impulsores de la estrategia de transversalización del enfoque de género en las instituciones del SICA?

A partir de las diversas fuentes consultadas (documental, entrevistas y cuestionarios a instancias nacionales) se identifica casi de manera exclusiva que es el COMMCA y la STM-COMMCA quienes impulsan la estrategia de transversalización del enfoque de género para la institucionalidad del SICA. Por tanto, aunque se hayan dado pasos en la sensibilización de las instituciones en este sentido, sigue recayendo sobre estas instancias la responsabilidad de la dinamización y el liderazgo de estos procesos. Sería deseable que, de cara al futuro, y posiblemente la existencia de la PRIEG pueda reforzarlo, existan otros actores entre las propias instituciones del SICA que puedan promoverlo.

A pesar de este arduo y solitario trabajo, demasiado generalizable en todo lo que tiene que ver con políticas y perspectiva de género, han podido también identificarse por las personas entrevistadas, algunos actores que pueden servir de aliados. En este sentido se ha reconocido el apoyo político e institucional prestado por parte del anterior Secretario General del SICA y de la actual.

Con respecto a otras secretarías e instancias regionales, el trabajo desarrollado ya, especialmente, con el COMISCA y CEMPROMYPE pueden generar también nuevas alianzas estratégicas para la generalización del proceso de transversalización. Asimismo la SIECA, en tanto que está incorporando cada vez más la agenda de género en sus prioridades y cuenta con una Política de Género puede configurarse como un buen socio.

17.1.2. ¿Es viable continuar con el enfoque de transversalización del enfoque de género en otras instituciones del SICA? ¿En cuáles?

La experiencia de la ejecución del programa ha servido para identificar que es necesario diversificar los métodos para la transversalización de la perspectiva de género en las instituciones, en función de las resistencias existentes, las capacidades técnicas e institucionales, el apoyo político, etc. En este sentido, la viabilidad técnica está soportada por una reflexión metodológica, pero debería reforzarse desde lo técnico, contando con más profesionales y con el apoyo institucional regional necesario para que exista una apropiación de los procesos y más protagonismo de las instituciones con las que se interviene.

La continuidad del proceso de transversalización del enfoque de género en la institucionalidad del SICA tiene una doble dimensión:

- De un lado, es necesario consolidar y profundizar en los procesos ya iniciados (COMISCA; CEMPROMYPE, Dirección de Seguridad Democrática de la SG-SICA, CAC, CENTROESTAD, programa de formación regional de SG-SICA, CCAD y CEPREDENAC).
- Y de otro, identificar otras instancias e instituciones regionales con menores o ningunos avances en este proceso de transversalización. Aquí, cabe señalar que existió ya inicialmente un interés por parte de la STM- COMMCA en abordar la transversalización en el sector educativo a través de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC/SICA), que podría retomarse. Además, en tanto que ya se han desarrollado actuaciones en el seno de la SG-SICA, sería de gran interés, como espacio de coordinación regional, que se ampliara al resto de Direcciones de la Secretaría General.

18. Conclusiones y/o recomendaciones

- Con el objetivo de profundizar en el proceso de transversalización del enfoque de género en la institucionalidad del SICA, y a la vez, para que esta transversalización impregne al propio Fondo España- SICA, sería conveniente que desde el propio Fondo se promoviera esta transversalización hacia los programas que apoya y financia. En este sentido podrían definirse una serie de elementos para que las instituciones ejecutantes se vieran instadas a incorporar esta perspectiva en el diseño y ejecución de sus programas. De esta forma también, la responsabilidad de la transversalización no recaería sólo en el COMMCA o en la STM, y se generaría una mayor apropiación por parte de las instituciones.
- Con respecto al triple rol que desempeña la STM-COMMCA en la institucionalidad del SICA, y que ya se ha comentado anteriormente, sería interesante identificarlo, definirlo, concretarlo y, especialmente, explicitarlo y comunicarlo hacia el resto del Sistema.
- En la medida en que la tercera fase del Fondo España-SICA está acompañando la ejecución de la PRIEG, a la vista de la información recabada y los hallazgos de esta evaluación, sería conveniente que este acompañamiento tuviera presente una doble necesidad con respecto a esta Política Regional.
 - Es necesario diseñar un plan de seguimiento y de evaluación de la PRIEG.



Así, se establecerían tanto los distintos agentes como los mecanismos responsables en el desarrollo de la misma, y se comprometería y garantizaría, así, su puesta en práctica.

- En tanto que política regional, y que ofrece un marco de referencia para los niveles nacionales, se recomendaría la elaboración de una estrategia hacia la apropiación de la PRIEG por parte de los países, y todas sus instancias gubernamentales, así como una serie de orientaciones de cómo trasladar la política regional a lo nacional, o de cómo puede permearlos.

19. Otra información

19.1.1. Acrónimos específicos de este programa

CEDAW: Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

ETPGS: Estrategia de Transversalización de la Perspectiva de Género en el SICA.

PRIEG: Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del SICA. SIECA: Secretaría de Integración Económica Centroamericana.

SISCA: Secretaría de Integración Social Centroamericana.

UNIFEM: Fondo de Naciones Unidas para la Mujer.

19.1.2. Fuentes documentales consultadas

Programación Plurianual del Programa

Informe final de programa.

POAS 2010, 2011, 2012, 2013.

COMMCA: Plan Estratégico COMMCA 2009-2013

SICA: Política Regional de Equidad e Igualdad

Programa COMMCA Fondo España-SICA III

P04. PLAN DE ACCIÓN AECID- CEPREDENAC, FASE II

19.1. Descripción general

19.1.1. Entidad/es ejecutora/s:

Secretaría Ejecutiva del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (SE-CEPREDENAC)

19.1.2. Presupuesto:

	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Solicitado					\$ 763.750
Aprobado	\$ 162.250	\$ 303.201	\$ 266.293	\$ 173.500	\$ 729.022
Ejecutado	\$ 118.228	\$ 237.608	\$ 199.686	\$ 175.125	\$ 730.646

19.1.3. Periodo de ejecución (De ... a ...) (mm/aaaa)

De julio de 2010 (fecha de recepción de fondos) a diciembre de 2013¹⁰.

19.1.4. Objetivos

Objetivo estratégico institucional: Contribuir a la reducción de la vulnerabilidad y el impacto de los desastres, como parte integral del proceso de transformación y desarrollo sostenible de la región.

Eje articulador de Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo (PCGIR): Reducción del riesgo de desastres [a través] de la inversión para el desarrollo económico sostenible.

Objetivos operativos Plan Plurianual:

- Fomentar la integración de la gestión de riesgo en los procesos de planificación de desarrollo sostenible y seguro (Objetivo operativo #4/APFI).
- Impulsar el desarrollo de actividades de sensibilización y formación del recurso humano en instituciones públicas y privadas sobre la temática de reducción del riesgo de desastres. (Objetivo operativo #2/APFE).

19.1.5. Resultados previstos o componentes

Objetivo estratégico: Contribuir a la reducción de la vulnerabilidad y el impacto de los desastres, como parte integral del proceso de transformación y desarrollo sostenible de la región. (OS-PP)

Efecto directo: Incluida la variable de gestión de riesgo en la normativa de inversión pública, a través de la validación de metodologías, análisis de normas generales y formación de recurso humano de los países miembros del CEPREDENAC.

¹⁰ Aprobado preliminarmente en reunión de Comité de Seguimiento del Fondo España-SICA de fecha 25/3/2010, y con aprobación definitiva el 17/5/2010.



Objetivo estratégico: Fortalecer a los sistemas nacionales de reducción de riesgo y atención de desastres a través de las Comisiones Nacionales de CEPREDENAC, considerando el enfoque de género, derechos humanos y multiculturalidad.

Efecto directo: Consolidación de la relación con las Comisiones o Sistemas Nacionales de CEPREDENAC e instancias del SICA para el abordaje de la planificación general en materia de reducción de riesgo a desastres en forma consensuada.

19.1.6. Aspectos de interés

La trayectoria de trabajo con el CEPREDENAC de la Cooperación Española se inició con el Programa Regional de Cooperación al Desarrollo de la AECID. En la I Fase del Fondo España-SICA, de 2006 se financió al CEPREDENAC para la formulación de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo (PCGIR), especialmente en el fortalecimiento de cuatro de sus ejes articuladores. En esta segunda fase del Fondo y del programa de cooperación con el CEPREDENAC, la intervención se ha centrado en la operativizar uno de estos ejes de la PCGIR.

En la III Fase del Fondo España-SICA no se ha contemplado una nueva financiación para esta línea de trabajo.

19.1.7. Contexto político/institucional

El Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) es un organismo regional de carácter intergubernamental, perteneciente al Sistema de la Integración Centroamericana -SICA- como Secretaría Especializada se rige actualmente por el Convenio Constitutivo aprobado por Costa Rica, El Salvador y Panamá en 2004, Guatemala y Honduras en 2005 y Costa Rica en 2007¹¹.

El CEPREDENAC cuenta con un Consejo de Representantes, que es máximo órgano decisorio; la Presidencia del Consejo de Representantes y la Secretaría Ejecutiva, que fue la responsable directa de la ejecución del programa.

Igualmente, existen Comisiones Nacionales, las que son organizadas y funcionan de acuerdo con las características propias de cada Estado parte y las Comisiones Técnicas, que son creadas de acuerdo a las necesidades y objetivos.

Las funciones del CEPREDENAC son las de:

- Promover y coordinar la cooperación internacional y el intercambio de información, experiencia y asesoría técnica y científica en materia de prevención, mitigación y atención de desastres, canalizando la ayuda técnica y financiera que se logre obtener según las necesidades de cada país.
- Desarrollar las tareas que le asigne el Consejo de Representantes de acuerdo a los Planes y Manuales aprobados.
- Promover la integración y el aprovechamiento de los mecanismos existentes en la región con el objeto de registrar y sistematizar la información relacionada con la prevención, mitigación, respuesta, impacto y recuperación de desastres, en una forma dinámica, interactiva y accesible.

De acuerdo con las decisiones tomadas por la Junta Directiva en su proceso de "Diálogo Regional", así como en los lineamientos del Marco Estratégico del Plan Regional de Reducción de Desastres - PRRD-, los principios que orientan las políticas, planes, estrategias y proyectos de CEPREDENAC son los siguientes:

¹¹ En el momento actual la República Dominicana está en proceso de incorporación.

- La promoción del Enfoque Integral de Reducción de Vulnerabilidad como elemento indispensable de los procesos de desarrollo, lo cual implica el enfoque sistémico en la institucionalidad nacional, la promoción sectorial, regional y nacional, y la adecuación de normativas.
 - La ampliación de la participación hacia otros sectores institucionales y de la sociedad civil.
 - El fortalecimiento de capacidades locales para la reducción del riesgo.
 - El fortalecimiento a las capacidades de respuesta en los niveles local, nacional y regional.

Las instituciones nacionales que forman parte de CEPREDENAC son:

- Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), Guatemala.
- Sistema de Protección Civil Prevención y Mitigación de Desastres, El Salvador.
- Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), Panamá,
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), Costa Rica.
- Comisión Permanente de Contingencias (COPECO), Honduras.
- Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED), Nicaragua.

CEPREDENAC contaba en las fechas de ejecución del programa a evaluar con un “Plan Plurianual de CEPREDENAC 2010-2013”, con el que se alinean las intervenciones del programa.

Como se comentaba en el apartado anterior, el programa estaba centrado en uno de sus componentes en el apoyo a unos de los ejes articuladores de la PCGIR. La PCGIR fue aprobada el 30 de junio de 2010 en la XXXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA. Y estos son los cinco ejes articuladores:

- Reducción del riesgo de desastres de la inversión para el Desarrollo Económico Sostenible
 - Planificación de la inversión pública con criterios de gestión de riesgos.
 - Protección financiera de la inversión.
 - Sistematización y generación de información.
 - Evaluación de la inversión.
 - Fomentar la inversión pública en materia de gestión de riesgos.
- Desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad.
- Ambiente y Cambio Climático.
- Gestión Territorial, Gobernabilidad y Gobernanza.
- Gestión de los Desastres y Recuperación.

20. Dimensión: DISEÑO Y FORMULACIÓN

20.1.1. Incorporación del enfoque de género en el diseño del programa

En el diseño y formulación del programa no aparece de manera claramente explícita la incorporación del enfoque de género en el mismo, y por tanto tampoco prácticamente no están reflejados expresamente en la formulación de objetivos, resultados e indicadores. Solamente en la formulación del objetivo estratégico del componente de fortalecimiento institucional del



CEPREDENAC aparece enunciado superficialmente “Fortalecer a los sistemas nacionales de reducción de riesgo y atención de desastres a través de las Comisiones Nacionales de CEPREDENAC, considerando el enfoque de género, derechos humanos y multiculturalidad” como un enfoque transversal, pero que no se traduce en los resultados ni en indicadores.

Sin embargo cabe destacar que el componente principal del programa estaba orientado a reforzar un eje de la PCGIR, el de Inversión para el Desarrollo Económico Sostenible, y en este sentido la PCGIR sí incorpora como uno de sus principios articuladores el enfoque de género, y además está incorporado en la formulación del objetivo general de la Política Regional.

20.1.2. Adaptación del programa al contexto y su evolución

En la ejecución del programa se produjeron algunos desajustes que afectaban al contexto institucional político y técnico en el que se ejecutaba. Sin embargo, se confirma por parte de las personas entrevistadas que la ejecución del programa pudo adaptarse a estas modificaciones, en parte facilitado por la flexibilidad del propio Fondo España-SICA.

Además, hay que señalar que dadas las características del sector con el que se trabaja en el programa y que son miembros del CEPREDENAC a nivel nacional, en ocasiones tuvieron que hacer frente a emergencias que se estaban produciendo en su territorio, por lo que se provocaron también algunos desajustes.

20.1.3. Partenariado y adecuación de los socios

En la ejecución del programa se contó con la participación, por la estructura de CEPREDENAC, con las instituciones nacionales responsables de la gestión de riesgos, que son los socios adecuados y lógicos para la misma.

Con respecto a relaciones de partenariado, éstas se han producido en la mayoría de los casos con otras instituciones del SICA, y cabe destacarse especialmente con SIECA. Con SIECA se han coejecutado varias de las acciones del programa, y especialmente las relacionadas con inversión pública y gestión de desastres, ya que por contenido es la instancia competente y más adecuada para ello.

Además de este partenariado más intenso, también se desarrollaron algunas actividades con la concurrencia de otras instituciones del SICA: COMMCA (Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y la República Dominicana), el COMISCA (Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica), el CCAD (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo) y el ICAP (Instituto Centroamericano de Administración Pública) y el Consejo Sectorial de Ministros de Transporte de Centroamérica (COMITRAN).

El programa sirvió también para establecer relaciones y alianzas con instituciones de un sector vinculado a la inversión pública con el que hasta ahora no se había trabajado desde una perspectiva de gestión de riesgos, y desde el nivel regional, nacional y local, como son: las Secretarías de Planificación, Sistemas Nacionales de Inversión Pública, Ministerios de Economía, Ministerios de Obras Públicas, Ministerios de Educación, Ministerios de Salud, Direcciones de Vivienda, Direcciones relacionadas con carreteras y Alcaldías.

20.1.4. Adecuación de la cadena de resultados

El diseño y la formulación del programa plurianual están basados en el modelo que acompañaba a la Guía de Formulación del Fondo España-SICA, y así, en un breve documento está sintetizado el contexto del programa y el planteamiento del problema sobre el que pretende intervenir. A partir de estos elementos de diagnóstico se avanza hacia la definición de objetivos (general y específicos) y la presentación de las líneas del programa.

El proyecto está compuesto por dos componentes: el primero centrado en fortalecimiento del primero de los ejes articuladores de la PCGIR, el de inversión y gestión de riesgos; y el segundo, de fortalecimiento institucional de CEPREDENAC a través especialmente de fortalecer los procesos de relación con las instituciones nacionales miembro y la mejora de los sistemas de planificación.

La cadena de resultados consecuente está ordenada en función de esos componentes y mantiene una buena y adecuada lógica secuencial entre objetivos, efectos, productos, actividades e insumos para cada uno de ellos.

El documento de formulación del programa no presenta ningún indicador para ninguna categoría, no siguiendo las orientaciones comprendidas en la Guía de Formulación del Fondo España-SICA.

Al igual que el resto de programas y en tanto que no se solicitaba por el Fondo España-SICA no se aporta en el documento tampoco un análisis de riesgos para la ejecución del mismo.

21. Dimensión: PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

21.1.1. Procesos de seguimiento y medición de resultados

Desde el CEPREDENAC se elaboraron los POA anuales correspondientes a la ejecución del programa (2010,2011, 2012 y 2013), en los que se incorpora, además de la planificación del año, una valoración del desarrollo del programa para cada fecha, y que en parte forma parte de la justificación del plan de trabajo del siguiente año.

Además, desde el CEPREDENAC se aportaron al equipo gestor del Fondo España-SICA los informes cuatrimestrales, con un seguimiento más detallado del estado de la ejecución del programa y sobre breves períodos de tiempo.

21.1.2. Incorporación del enfoque de género en la ejecución y el seguimiento

Si bien en el diseño del programa prácticamente no se tuvo en cuenta la incorporación del enfoque de género, durante la ejecución se introdujeron algunos elementos puntuales, como afirman las personas entrevistadas y relacionadas con la ejecución del programa.

La introducción de algunos elementos, como la recogida de información segregada por género, la intención de la paridad en la participación de actividades, etc. se centró exclusivamente en las acciones relacionadas con el componente de fortalecimiento institucional del CEPREDENAC y no en el apoyo a la PCGIR.

En el CEPREDENAC, de la mano de la STM-COMMCA se desarrolló de manera paralela, y financiado también por otro de los programas del Fondo España-SICA, un trabajo coordinado entre ambas Secretarías para la transversalización de la perspectiva de género en la institución, en el CEPREDENAC, y de manera conjunta con el Consejo Centroamericano de Ambiente y Desarrollo (CCAD). Este trabajo se concretó en:

- Desarrollo de acciones formativas bi ó tripartitas en materia de gestión integral del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.
- Acompañamiento técnico para la incorporación del enfoque de género en instrumentos normativos u operativos tales como la Estrategia Regional de Cambio Climático y el Plan Regional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres 2013-2018.
- Desarrollo de una Ruta de Trabajo Interinstitucional de Cambio Climático, Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Género (en implementación).



Si bien, debe profundizarse en el proceso, algunos elementos ya avanzados han podido permear en la práctica institucional

21.1.3. Existencia de mecanismos de articulación y coordinación entre instituciones y actores.

El espacio y el mecanismo de articulación y coordinación entre las instituciones más implicadas en la ejecución del programa, y que son las instituciones nacionales miembro del CEPREDENAC es su Consejo de Representantes, que además de ser el órgano político, aborda cuestiones técnicas y de seguimiento de los proyectos.

Con respecto a la SIECA, que ha sido el principal socio en la ejecución de algunas de las actividades, especialmente en la relación con la elaboración del “Manual centroamericano de normas para el diseño geométrico de carreteras regionales incorporando la gestión del riesgo a desastres y seguridad vial”, a través de la Dirección General de Transportes de la misma, se firmó una carta de entendimiento y un plan de trabajo elaborado de forma conjunta. Ambos documentos fueron ratificados por las instancias políticas correspondientes, el consejo de Ministros de Transporte (COMITRAN) y el Consejo de Representantes de CEPREDENAC, y han articulado el marco de trabajo de ambas instituciones en la ejecución del programa.

21.1.4. Suficiencia de los recursos técnicos para la implementación del programa

El CEPREDENAC contaba con las capacidades institucionales necesarias para la ejecución del programa, si bien, desde el punto de vista técnico, los fondos del programa reforzaron el equipo técnico de la Secretaría Ejecutiva de CEPREDENAC para garantizar la correcta ejecución del mismo. Desde las personas entrevistadas se destaca que el programa permitió la contratación de una persona responsable de la ejecución del programa, pero que se incorporó plenamente al equipo de CEPREDENAC y a la agenda de trabajo global de la misma. Además, desde el programa se financiaron otra serie de bienes para el acompañamiento técnico.

Además, el programa incorporaba varias asistencias técnicas para el diseño y desarrollo de varias de las actividades.

Haciendo un análisis de los recursos técnicos y financieros en relación con los objetivos previstos y a los resultados conseguidos, debe destacarse que existe una completa adecuación, y el marco presupuestario inicialmente planificado es acorde con la ejecución técnica y financiera.

21.1.5. Ritmo de ejecución técnica: adaptación al marco temporal previsto

La ejecución del programa ha respondido adecuadamente con el cronograma previsto de manera global, y sólo se han producido algunos retrasos en la ejecución de un número muy limitado de actividades. Estos pequeños retrasos puntuales se produjeron por una serie de limitantes institucionales (como cambios en los grupos de las instituciones implicadas o falta de involucración de algunas entidades nacionales) o de otro tipo, como por ejemplo la necesidad de articular la respuesta a emergencias por parte de instituciones nacionales, y que impedían la realización en tiempo de algunas de las actividades previstas.

21.1.6. Ejecución presupuestaria.

El programa tiene un marco presupuestario muy equilibrado. El monto solicitado por CEPREDENAC en la planificación plurianual fue de 763.750\$, cifra que no se distancia mucho de lo asignado anualmente por el Fondo España-SICA (729.022\$) y lo finalmente ejecutado, que

superó esta segunda cifra y ascendió a 730.646\$.

En el análisis anual de la ejecución presupuestaria cabe destacar que el programa contó con un buen nivel de ejecución desde los primeros años, con un 72,87% de ejecución presupuestaria en 2010, un 78,37% en 2011, un 74,99% en 2012 y que llegó a algo más del 100% en 2013.

22. Dimensión: RESULTADOS

22.1.1. Consecución de los objetivos y resultados previstos

En relación con la consecución de los objetivos del programa cabe destacarse que, revisadas y consultadas todas las fuentes (documentos y entrevistas), existe un alto grado de consecución de los objetivos y resultados previstos, analizados a partir de la realización de las actividades en que se operativizaban. Incluso en la memoria final del programa se afirma que ejecutaron todas al 100%.

En función de los dos componentes del programa éstas han sido las actividades previstas y realizadas:

Componente: Gestión de riesgo e inversión pública:

1. Elaboración del Manual centroamericano de normas para el diseño geométrico de carreteras regionales incorporando la gestión del riesgo a desastres y seguridad vial.
2. Sistematización de aplicación piloto de la metodología costo-beneficio de inclusión de la variable Riesgo en los proyectos de Inversión Pública. Aplicación en Nicaragua.
3. Realización de tres ediciones del Curso introductorio sobre gestión de riesgo e inversión pública.
4. Realización de Diagnóstico y análisis de normas legales de inversión en los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Central.
5. Actualización y aplicación de la metodología de evaluación económica de la inclusión del variable riesgo de desastres en la inversión pública.
6. Celebración de Jornadas nacionales de capacitación sobre el instrumental generado en la región para el fortalecimiento de las políticas y programas en materia de inversión y reducción del riesgo de desastres.
7. Realización de actividades en el marco de la XXXVIII Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno del SICA y Encuentro Centroamericano.
8. Capacitación en agrometeorología y Amenaza Sísmica. Misión Cuba en Nicaragua.
9. Apoyo a instancias regionales y países en el intercambio de información y socialización de herramientas e instrumentos realizados en el marco de la gestión de riesgo, cambio climático e inversión pública.
10. Reedición de publicaciones.

Componente: Instrumentos de planificación del CEPREDENAC

1. Elaboración del informe evaluación y cumplimiento del plan de actividades 2010 y plan de actividades 2011 elaborado participativamente.



2. Elaboración de Planes de Actividades, 2012, 2013 y 2014.
3. Seguimiento al Grupo Consultivo.
4. Actualización del Plan Regional para la Reducción de Desastres (PRRD), en armonización con la PCGIR.

Con respecto a la actividad 8 del primero de los componentes debe explicarse que lo inicialmente previsto era la elaboración de una metodología regional para la evaluación del impacto de los desastres en Centroamérica. Este manual iba a coejecutarse con SIECA, con lo que después quiso colaborar la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas (EIRD) realizando el Reporte Regional de Evaluación y Riesgo de Desastres en Centroamérica. Sin embargo este informe se retrasó e iba a concluirse después del periodo de ejecución del programa, por ello la actividad prevista y los recursos asignados se reorientaron hacia la capacitación en agrometeorología y amenaza sísmica para representantes de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención de Desastres (SINAPRED) de Nicaragua. El informe inicialmente previsto se concluyó en 2014, pero fuera ya de la ejecución de este programa.

Las acciones más significativas son aquellas relacionadas con la batería de actividades relacionadas con la inversión y gestión de riesgos (elaboración de diagnósticos, elaboración del manual, elaboración de metodologías de evaluación y sistematización, identificación de buenas prácticas, congresos y cursos de formación, etc.)

Pero cabe destacar también el proceso de actualización del Plan Regional de Reducción de Desastres PRRD: con la aprobación de la PCGIR se establece la necesidad de llevar a cabo un proceso de actualización del Plan Regional de Reducción de Desastres PRRD (versión actual 2006-2015) para responder a los propósitos de dicha política, integrando las acciones de mediano plazo en todas las escalas y niveles de ejecución: regional, nacional y sectorial. Esta nueva versión de la PRRD es la Estrategia que guía la planificación anual, bianual o trianual de las acciones que en cumplimiento de la PCGIR y los planes y políticas nacionales de gestión de riesgo, así como de otros mandatos de carácter global, llevarán en lo subsiguiente, los países de la región

Además, en el marco del programa, y no estando previsto inicialmente, es necesario resaltar que durante la ejecución de la presente fase se logró el respaldo político al más alto nivel para el abordaje de la gestión de riesgo y adaptación al cambio climático, dado en las cumbres de Jefes de Estado y gobiernos del SICA. En dichos eventos, CEPREDENAC estuvo presente compartiendo avances en la implementación de la PCGIR y destacando lo realizado en la implementación del Eje A, referido a la Inversión Pública apoyado por el Fondo España-SICA a través de este programa.

22.1.2. Contribución del programa a los objetivos globales del Fondo

El objetivo general del Fondo es el “Consolidar la integración centroamericana como un espacio eficaz y complementario a las políticas nacionales para el diseño y ejecución de políticas de desarrollo humano y sostenible y de lucha contra la pobreza”. A través de la consecución de los siguientes objetivos específicos:

- Promover espacios institucionales para la convergencia, coordinación y armonización de actores y políticas públicas de Centroamérica, en áreas clave para el desarrollo y la integración regional.
- Fortalecer el proceso centroamericano de integración regional y sus instituciones.
- Apoyar el desarrollo de los objetivos de algunos ámbitos del proceso de integración y de las instituciones regionales encargadas de su coordinación.

En la Declaración de Relanzamiento del SICA, resultado de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de países del SICA, celebrada en San Salvador, El Salvador, el 20 de julio de

2010, se identificaron los cinco pilares de la integración, siendo uno de ellos el de Prevención y mitigación de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático. En este sentido, los contenidos del programa forman parte de la agenda prioritaria de la integración regional, por lo que está alienado de esa forma con los objetivos del Fondo España- SICA. Además en la medida en que el programa ha servido para la coordinación de diferentes instituciones del SICA y desde un ámbito específico, es coherente también con otros objetivos específicos del Fondo.

La gestión del riesgo en Centroamérica es un elemento fundamental para la lucha contra la pobreza y por el desarrollo humano en la región, por lo que por tanto el programa incidía también de manera directa en el objetivo general del Fondo.

22.1.3. Contribución del programa al fortalecimiento de las relaciones institucionales del SICA con otros actores

El programa, por la transversalidad de los contenidos temáticos que aborda ha significado un vector de articulación entre varias instituciones regionales y del SICA. Así, además de SIECA se ha mantenido un trabajo coordinado en materia de gestión y reducción del riesgo de desastres con el COMMCA (Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y la República Dominicana), el COMISCA (Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica), el CCAD (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo) y el ICAP (Instituto Centroamericano de Administración Pública) y el Consejo Sectorial de Ministros de Transporte de Centroamérica (COMITRAN).

Además, en tanto que el CEPREDENAC y su Consejo de Representantes está conformado por las instituciones nacionales responsable de la gestión del riesgo, el programa ha posibilitado incrementar la capacidad institucional, operativa y de incidencia de las mismas, como se verá en el siguiente apartado.

En términos internacionales cabe desatacar que la PCGIR es única en el mundo. Es la única política de ámbito regional o subregional, lo que es reconocido por las instancias internacionales y especialmente por la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), y lo que ha fortalecido el fortalecimiento del CEPREDENAC en su posicionamiento con los agentes internacionales y otros países y donantes, entre ellos: la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), la cooperación de Taiwán, de Japón, Noruega, Suecia, la USAID, la Unión Europea y el Banco Mundial.

22.1.4. Contribución del programa en la creación de sinergias y apoyos para la construcción de políticas nacionales

En función de las orientaciones del Fondo España-SICA, el CEPREDENAC identificó un programa con un alto componente regional. En este sentido, el modelo de intervención del programa estaba orientado a diseñar un marco y directrices regionales, especialmente en relación la inversión pública y la gestión del riesgo (eje A de la PCGIR) y para su posterior implementación en el nivel nacional. En el diseño de este marco regional se contó con la participación de los niveles nacionales, a través del Consejo de Representantes del CEPREDENAC, y además, se realizaron diagnósticos, identificación y análisis de buenas prácticas, y sistematizaciones y evaluaciones de experiencias locales y nacionales, sobre las elaborar el marco regional sobre el que posteriormente se realizaron capacitaciones y jornadas regionales. A pesar de la falta de involucración de algunas de las instituciones nacionales en el proceso regional, en general hay una percepción satisfactoria de la participación nacional.

Como resultado, se contó con un Manual centroamericano de normas para el diseño geométrico de carreteras regionales incorporando la gestión del riesgo a desastres y seguridad vial, que ha podido ser transferido y adaptado al contexto de cada país.



Al igual que ocurrió con la formulación en la fase anterior de la PCGIR y la actualización en esta del Plan Regional de Reducción de Desastres (PRRD), estos marcos regionales de actuación generan una serie de dinámicas en el nivel nacional que provocan su transferencia a este nivel:

- En primer lugar se ha producido un apoyo al máximo nivel político regional para la gestión y reducción de riesgos, con el refrendo de Cumbre de Presidentes del SICA, lo que posiciona también el tema en el máximo nivel político nacional.
- Además, el trabajo desarrollado fortalece a las instituciones nacionales de gestión de riesgos, en tanto el tema está mejor posicionado, hacia los gobiernos nacionales.
- La existencia de marcos de referencia regionales facilita y da orientaciones para la adaptación y asunción de estos marcos en el nivel nacional. De esta forma, de manera encadenada los países formulan sus propias políticas y planes de gestión de riesgos, y diseñan sus manuales o normativas relacionadas con la inversión pública y la gestión del riesgo.

22.1.5. Factores que inciden en la sostenibilidad del programa

Durante la tercera fase del Fondo España-SICA no se apoya financieramente ningún programa con el CEPREDENAC, por lo que a fecha de realización de esta evaluación han podido comprobarse los elementos de sostenibilidad del mismo, una vez concluida la ejecución del proyecto y sin el apoyo financiero del Fondo.

En tanto que las acciones desarrolladas forman parte de la PCGIR, política regional vertebradora de la acción del CEPREDENAC, y asimismo la intervención está alineada con el Plan Estratégico del Centro, cabe destacar que el programa vino a reforzar la agenda institucional del mismo. Por tanto la apropiación del programa por parte del CEPREDENAC y el interés en dar continuidad a esas líneas de trabajo es muy alto. Aunque si bien es cierto que esta continuidad pueden desarrollarla con menor intensidad, por la ajustada disponibilidad de recursos.

El programa generó las herramientas para profundizar en la implementación del eje articulador A de la PCGIR en la región, y generó los marcos para su transferencia al plano nacional, lo que se apoyará, como ya se está haciendo desde la institución regional.

A pesar de que el CEPREDENAC cuenta con las aportaciones de otros donantes, hasta el momento de la ejecución del programa (y posteriormente) no habían conseguido comprometer fondos de la cooperación para el eje A de la PCGIR, el de inversión pública, que es el que apoyó finalmente el Fondo España-SICA.

23. Preguntas de evaluación específicas del programa

23.1.1. Pr.4.1. ¿Cuál es el uso efectivo de los manuales y reglamentos creados en el marco del programa apoyado por FES 2010-2013?

Como se ha comentado anteriormente, los manuales y reglamentos generados en el marco del programa, tanto en la fase anterior (2006-2009) como en la analizada (2010-2013) son acogidos muy positivamente por las instituciones que deben implementarlos, especialmente las relacionadas con gestión de riesgos en el nivel nacional. Una de las acciones enmarcadas en el programa contemplaba la reedición de varios de estos manuales, por la demanda creciente de los países.

Además de esta acogida, y según las afirmaciones vertidas por el equipo de CEPREDENAC, estos reglamentos y manuales son utilizados y adaptados al ámbito nacional, aunque con cierta desigualdad entre los países.

24. Conclusiones y/o recomendaciones

- Dadas las limitaciones con las que se ha enfrentado el CEPREDENAC para comprometer fondos de las instancias de cooperación en el apoyo del eje articulador A de Reducción del riesgo de desastres de la inversión para el Desarrollo Económico Sostenible de la PCGIR, en tanto que sólo contó para ello con el Fondo España-SICA, sería necesario establecer una estrategia de apalancamiento de fondos (de cooperación o de otras fuentes) para garantizar su desarrollo y un abordaje equilibrado de la Política.
- En tanto que ya se iniciaron contactos con STM-COMMCA y se desarrollaron acciones en materia de transversalización de la perspectiva de género en el CEPREDENAC, se recomienda, a la vista de esta evaluación, profundizar en esa línea de trabajo en el Centro, en tanto que fortalecerá a la propia institución, mejorará su práctica y la eficiencia de sus acciones. Asimismo, el desarrollo de los programas en materia de la gestión del riesgo se hará de una manera más integral, en tanto que el enfoque de género es imprescindible para ella.
- Una recomendación recogida entre los informantes tiene que ver con las relaciones con el Fondo España-SICA: se recomienda que mejore los mecanismos de comunicación a las instituciones implicadas respecto a la continuidad o no del apoyo a los programas de una fase a otra de ejecución del Fondo, así como que se articulen espacios de diálogo político con las instituciones del SICA hayan sido o sean financiadas o no.

25. Otra información

25.1.1. Acrónimos específicos de este programa.

CNE: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, Costa Rica.

COPECO: Comisión Permanente de Contingencias, Honduras.

COMITRAN: Consejo Sectorial de Ministros de Transporte de Centroamérica.

CONRED: Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, Guatemala.

COSUDE: Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

PCGIR: Política Centroamérica de Gestión Integral de Riesgo de Desastres.

PRRD: Plan Regional de Reducción de Desastres.

SE-CEPREDENAC: Secretaría Ejecutiva del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central.

SG-SICA: Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.

SINAPRED: Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, Nicaragua.

SINAPROC: Sistema Nacional de Protección Civil, Panamá.

STM-COMMCA: Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica.

USAID: United States Agency for International Development.

25.1.2.

Fuentes



documentales consultadas

Informe Financiero Fondo España-SICA Fase II Programación Plurianual del Programa

Informe final de programa. POAS 2010, 2011, 2012 y 2013.

CEPREDENAC: Plan Plurianual de CEPREDENAC 2010-2013

SICA: Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo (PCGIR) CEPREDENAC: Plan Regional de Reducción de Desastres –PRRD

CEPREDENAC (2011): Manual centroamericano de normas para el diseño geométrico de carreteras regionales incorporando la gestión del riesgo a desastres y seguridad vial.

P05. PROPUESTA DE RECONVERSIÓN DEL EJE DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

25.1. Descripción general

25.1.1. Entidad/es ejecutora/s:

Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA)

25.1.2. Presupuesto:

	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Solicitado					\$201363
Aprobado	\$35.200	\$ 178.609		\$ 186.000	\$ 201.343
Ejecutado	\$ 20	\$ 15.323		\$ 181.786	\$ 197.129

25.1.3. Periodo de ejecución

El programa aprobado finalmente se ejecuta de enero a diciembre de 2013, aunque hay algunas actividades previas de identificación.

25.1.4. Objetivos

Objetivo general: Impulsar el Planteamiento Estratégico de la Dimensión Social de la Integración Centroamericana.

Objetivos específicos:

- Elaboración de una estrategia de movilización y captación de recursos para impulsar el Planteamiento Estratégico para la Integración Social.
- Fortalecer la institucionalidad regional vinculada al mercado de trabajo y de protección social.
- Fortalecer el Observatorio Centroamericano sobre Desarrollo Social (OCADES).

25.1.5. Resultados previstos o componentes

OE.I. Elaboración de una estrategia para la movilización y captación de recursos para la operatividad y sustentabilidad de las acciones definidas en las líneas en el Planteamiento Estratégico para la integración social centroamericana.

Resultados esperados:

- Análisis de la situación actual para determinar las fortalezas y debilidades de la SISCA para la movilización y captación de recursos, así como las oportunidades. A fin de identificar los factores que contribuyen o dificultan sus esfuerzos en la movilización de recursos.
- Diseño de una estrategia de movilización y captación de recursos, tanto financieros como de asistencia técnica, que aumente el número de aliados estratégicos que actualmente apoyan la integración social, incluyendo fundaciones, municipalidades y otras fuentes que aún no se hayan acercado al SICA.



- Diseño de una herramienta para la captación, dentro de las cuales se evaluará la posibilidad de un Fondo o un Fideicomiso con instituciones financieras internacionales u otras opciones no convencionales que se consideren viables.

OE.2. Fortalecer la institucionalidad regional vinculada al mercado de trabajo y de protección social.

Resultados esperados:

- Facilitar espacio de diálogo político de alto nivel con los ministros de trabajo y organismos vinculados, para la motivar el debate en torno a temas que atiendan la preocupación por los aspectos de seguridad laboral, el tema de la migración de carácter laboral, en un contexto más amplio sobre un mercado laboral integrado a nivel de la región.
- Abordar una agenda de integración social regional, acerca de un mercado laboral integrado, en Centroamérica, enfocada en tres ópticas: la migración laboral intrarregional, el reconocimiento de las actuales demandas de mano de obra por parte de las estructuras y procesos productivos en la región y la importancia de aplicar el enfoque de derechos a los migrantes intrarregionales.
- La realización de un Foro regional de convocatoria e interés para los países miembros que muestre las mejores e innovadoras prácticas para la creación de trabajo e implementación de políticas adoptadas en la región y extrarregionales. A fin de estimular el análisis para una posible política regional integral y desarrollo de iniciativas conjuntas.

OE.3. Fortalecer el Observatorio Centroamericano sobre Desarrollo Social (OCADES).

Resultados esperados:

- Investigación sobre sistemas de información del mercado laboral de Centroamérica y República Dominicana asociado a los servicios sociales básicos que permita la construcción gradual de un sistema de información estadística que facilite brindar información actualizadas a los tomadores de decisiones políticas de los países miembros del SICA.
- Análisis de sostenibilidad del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana. Partiendo de un diagnóstico de necesidades que permita determinar en una primera fase el estado del arte de los observatorios, para posteriormente, diseñar lineamientos que fortalezcan las capacidades de las administraciones laborales regionales/nacionales y su sostenibilidad

25.1.6. Aspectos de interés

La Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) y la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SG-SICA) suscribieron a finales del año 2010, un memorando de entendimiento para la ejecución del Fondo España SICA 2010-2013. Este memorando estaba centrado en el Fortalecimiento Institucional de la SISCA, aprobada en la reunión AECID/SG-SICA efectuada el 7 de octubre de 2010. A través de esta propuesta, se buscaba fortalecer las capacidades de gestión de la SISCA para implementar la Agenda Estratégica Social del Sistema de Integración Centroamericana, aprobada en la XXXIII Reunión de Jefes de Estado de Gobierno de los países del SICA, realizada en San Pedro Sula, en diciembre de 2008, y formular un instrumento para ello: un fondo de cohesión social.

En julio de 2011, con la Declaración Conjunta de la XXXVII Reunión de jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, se insta a la elaboración de un replanteamiento estratégico de la dimensión social del SICA, en tanto que en 2010 con la Declaración para el Relanzamiento del SICA, en la integración social es uno de los cinco pilares de la integración regional.

A partir de este mandato, en la LIX Reunión del Consejo de la Integración Social (CIS), celebrada en

noviembre de 2011, se aprueba el “Planteamiento Estratégico de la Dimensión Social de la Integración Centroamericana”, como un instrumento que guiará el trabajo que en la materia liderará el CIS, como coordinador del Subsistema Social del SICA, en los próximos años”.

Además, desde SISCA encontraron muchas dificultades con la propuesta inicial de fondo de cohesión, que había sido previamente identificada: existía un problema político con los países del Sistema y en la generación de consensos sobre la iniciativa, no se encontraban donantes que quisieran comprometer fondos no reembolsables, etc.

En este contexto, y con el nuevo plan, se promueve una reorientación del Eje de Fortalecimiento de la SISCA a fin de impulsar y posicionar el Planteamiento Estratégico de la Dimensión Social de la Integración Centroamericana, el cual busca robustecer la dimensión social del proceso de integración a través de cuatro líneas estratégicas: 1) la reducción de las brechas sociales existentes en la región centroamericana; 2) promoción de la inclusión social; 3) regulación de los mercados laborales integrados y 4) reforma y fortalecimiento del Subsistema Social.

En 2012, AECID y SG-SICA aprueban la propuesta de reformulación del proyecto orientada principalmente al impulso de la línea estratégica 3 del Planteamiento, relacionada con la regulación de los mercados laborales integrados a través del fortalecimiento del Consejo de Ministros de Trabajo y de la sostenibilidad de la Red Regional de Observatorios laborales; así como con una estrategia de movilización y captación de recursos para impulsar el Planteamiento en su conjunto.

Por lo tanto, en enero de 2013 se suscribe una adenda al memorando de entendimiento SG-SICA/SISCA y el Fondo España SICA, por medio del cual se aprueba la asignación de \$186,000 para el desarrollo de actividades a ejecutarse hasta diciembre de 2013.

25.1.7. Contexto político/institucional

El programa fue ejecutado por SISCA, que es el órgano técnico administrativo del Subsistema Social del SICA. Fue creada en 1995 al suscribirse el Tratado de la Integración Social Centroamericana (TISCA), como un instrumento jurídico derivado del Protocolo de Tegucigalpa que define el marco jurídico e institucional del Subsistema Social del SICA.

El Protocolo de Tegucigalpa y el TISCA conforman que SISCA cumpla las orientaciones del Consejo de la Integración Social Centroamericana (CIS) y que actúe como secretaria de los órganos que no tengan una específica. La SISCA, además de ser Secretaria del Consejo de la Integración Social también funge como secretaria del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH) y del Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación (CODICADER). Adicionalmente, y como resultado del programa, durante 2013 se apoyó la reactivación del Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana y del Consejo de Ministros de Planificación de los países del SICA (CONPLAN), para impulsar la dimensión social de sus agendas de trabajo.

El Consejo de la Integración Social Centroamericana (CIS) fue creado por el TISCA y está conformado por el Ministro Coordinador del Gabinete Social de cada uno de los países miembros del SICA o por el Ministro a cargo de la cartera de Desarrollo social. Este Consejo, es el órgano político de mayor jerarquía institucional del Subsistema Social del SICA.

Está encargado de organizar, coordinar e impulsar el Subsistema Social del SICA promoviendo la coherencia de los actos de todas las instancias de los países miembros que lo conforman, respecto al TISCA y a los acuerdos de los Presidentes. El CIS se reúne de manera ordinaria dos veces por semestre en el país sede que ejerce la Presidencia Pro Tempore.



26. Dimensión: DISEÑO Y FORMULACIÓN

26.1.1. Incorporación del enfoque de género en el diseño del programa

En el diseño y formulación del programa el enfoque de género no fue tenido en cuenta como uno de los criterios de selección de los contenidos ni del modelo de intervención, y por tanto, no se trasladó a los objetivos, resultados e indicadores del mismo.

Desde algunas de las personas entrevistadas se ponen de manifiesto algunas limitaciones de la Política Regional de Igualdad y Equidad (PRIEG), coordinada por la STM-COMMCA y aprobada en 2013, que es el marco de acción en materia política de género del SICA. Desde esta percepción, la PRIEG aborda las cuestiones sociales, de la integración social, desde una estructura compartimentada y sectorial, de corte clásico (en ámbitos tradicionales como salud, educación...), pero el abordaje de lo social debe hacerse desde una mirada más intersectorial, de agendas intersectoriales, y no tanto en función de las secretarías sectoriales.

Sin embargo, la no inclusión de la perspectiva de género en el diseño no implica que no se haya incorporado en la ejecución, como se verá más adelante.

26.1.2. Adaptación del programa al contexto y su evolución

Durante el breve periodo de ejecución del programa no se produjeron cambios significativos en el contexto de ejecución del programa, si bien hubo que adaptarse a los ritmos, necesidades y expectativas de los diferentes agentes involucrados en su ejecución, especialmente en relación con el resultado 2, de fortalecimiento de la institucionalidad regional vinculada al mercado de trabajo y de protección social, en tanto que se trataba de articular instancias ministeriales de los países SICA:

26.1.3. Partenariado y adecuación de los socios

La ejecución del programa estaba centrado en la reactivación del Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana. En este sentido, puede entonces considerarse que estos Ministerios fueron los socios principales del mismo, y además con carácter preferente y exclusivo.

Los Ministerios de Trabajo de los países de la región son de los que con mayor debilidad institucional cuentan dentro de los gobiernos, por tanto fue necesario el desarrollo del programa en su dimensión técnica y financiera, a través de SISCA y del Fondo España-SICA, para garantizar su participación en el Consejo y en la elaboración de la Agenda Regional.

26.1.4. Adecuación de la cadena de resultados

El documento de formulación es un sintético documento en el que se recoge la ejecución del programa para su periodo de ejecución, el año 2013. En él vienen enunciados someramente tanto los objetivos, como los resultados y las actividades relacionadas, sin estar enmarcados en la cadena de resultados de la gestión por resultados.

Asimismo, en el documento tampoco se recoge un análisis de riesgos ni se presentan indicadores.

27. Dimensión: PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

27.1.1. Procesos de seguimiento y medición de resultados.

Se desconoce por parte del equipo evaluador que desde SISCA se hubieran elaborado POA para las acciones de identificación desarrolladas en 2010 y 2011 y que fueran entregados al equipo gestor del Fondo España- SICA.

Con respecto a los informes cuatrimestrales de seguimiento también se desconoce este punto, en tanto que fue una ejecución corta.

27.1.2. Incorporación del enfoque de género en la ejecución y el seguimiento

Como se adelantó en apartados anteriores, aunque en el diseño no fuera incorporado la perspectiva de género, durante la ejecución del mismo sí se incorporaron algunos elementos en las distintas acciones, y concretamente en las relacionadas con el resultado 2.

Así, en los documentos emanados del proceso de fortalecimiento del Consejo de Ministros de Trabajo y organismos vinculados, y especialmente en la Agenda Estratégica Regional para Asuntos Laborales y de Trabajo del SICA, se incorporaron algunos elementos en la Agenda. Esta incorporación se debió fundamentalmente por la sensibilidad en la materia del SISCA, así como por la incidencia generada por la Ministra de Trabajo de República Dominicana.

27.1.3. Existencia de mecanismos de articulación y coordinación entre instituciones y actores

Como se comentaba, fue el Consejo de Ministros de Trabajo el espacio de encuentro y articulación entre los socios del programa, que eran los propios ministerios. En tanto que Costa Rica ocupaba la presidencia pro témpore del Consejo, fue el Ministro de Trabajo de este país, un agente fundamental para la dinamización del mismo.

Desde el Consejo de Ministros, que se volvió a reunir con el apoyo del programa y funcionó como el espacio de articulación entre las instituciones, se elaboró la Agenda Estratégica Regional para Asuntos Laborales y de Trabajo del SICA y su Plan de Acción, que pueden ser el marco de trabajo del Consejo, y en el nivel regional, para los siguientes años.

27.1.4. Suficiencia de los recursos técnicos para la implementación del programa

El programa se desarrolló a partir de los recursos técnicos con los que contaba ya SISCA. El programa no financió personal para la Secretaría, y la ejecución recayó sobre el equipo de trabajo de la misma. Para el desarrollo de algunas actividades se contó con algunas asistencias técnicas, financiadas, esas s , con el presupuesto del programa.

El SISCA, por su posicionamiento con los ministerios del sector en la región, y por misión institucional, era la instancia con mayor legitimidad y mejores capacidades y recursos para el desarrollo del programa,

27.1.5. Ritmo de ejecución técnica: adaptación al marco temporal previsto (EFI.4.)

En términos generales, todas las actividades se desarrollaron según el calendario previsto, salvo algunos retrasos puntuales en algunas de ellas, y durante 2013.



27.1.6. Ejecución presupuestaria

A pesar de tener un monto asignado en 2010 y 2011, sólo durante 2011 desde la SISCA se incurrió en algún gasto en la identificación de la propuesta del fondo de cohesión que finalmente no fue desarrollado.

En 2013, periodo de ejecución del programa analizado, se consumió la práctica totalidad del presupuesto asignado, un 97,73% de 186.000\$.

28. Dimensión: RESULTADOS

28.1.1. Consecución de los objetivos y resultados previstos

Aunque en la memoria del proyecto, la presentación de resultados no viene presentada en función de los objetivos específicos definidos en la formulación, para este análisis se seguirá la formulación inicial. Cabe destacar que en esta memoria se confirma la realización y consecución de todos los resultados y actividades previstos.

OEI. Elaboración de una estrategia de movilización y captación de recursos para impulsar el Planteamiento Estratégico para la Integración Social.

Para la consecución de este análisis en primer lugar se realizó un diagnóstico sobre la movilización de recursos en el SICA y posteriormente la estrategia:

1. Realización de un análisis de la situación actual de la SISCA de la movilización y captación de recursos, identificándose las oportunidades y los factores que contribuyen o dificultan sus esfuerzos en la movilización de recursos para la operatividad y sustentabilidad de las acciones definidas en las líneas en el Planteamiento Estratégico de la Dimensión Social de la Integración Centroamericana.

Se identificaron seis acciones estratégicas a priorizar por la SISCA:

- a. Empleo y Migración.
- b. Desarrollo y Coordinación de una Agenda Post-ODM Regional.
- c. Formulación de una estrategia social integral asociada a la promoción del deporte en todos los niveles, como una alternativa de prevención de la violencia social en comunidades vulnerables.
- d. Vivienda social con vinculaciones a temas de energías renovables y adaptación al cambio climático.
- e. Consolidar las iniciativas regionales asociadas al VIH-SIDA con enfoque social.
- f. Apoyo a la conformación de sistemas nacionales de protección social en lo relativo a primera infancia.

Además se elaboró un mapeo de opciones de cooperación para la SISCA, basado en entrevista a funcionarios y autoridades de agencias de cooperación de la Unión Europea, del Fondo España-SICA, Alemana, Sistema de Naciones Unidas (UNFPA, UNICEF, PNUD), Estados Unidos-USAID, Japón-JICA, Corea-KOICA, Noruega, y el Sector Privado, con el fin de conocer el posicionamiento de cada cooperante respecto del Planteamiento Estratégico de la Dimensión Social de la Integración Centroamericana, los temas que han sido priorizados por la SISCA, y la factibilidad de que se desarrollaran espacios de coordinación y cooperación en el ámbito regional en dichos temas.

2. Diseño de una estrategia de movilización y captación de recursos, tanto financieros como de asistencia técnica, que aumente el número de aliados estratégicos que actualmente apoyan la integración social, incluyendo fundaciones, municipalidades y otras fuentes que aún no se hayan

acercado al SICA.

La Estrategia parte de las cuatro líneas de acciones estratégicas del Planteamiento y se formuló sobre el balance entre las oportunidades detectadas de financiamiento tradicional y no tradicional y la agenda de temas estratégicos priorizados, y un conglomerado de instrumentos que apoyan los esfuerzos de captación de recursos financieros y de cooperación técnica para la SISCA.

Se elaboraron tres instrumentos viables para la captación de recursos primarios para afrontar los desafíos institucionales de la SISCA:

- Espacio de participación del Sector Privado
- Foro Consultivo para la Agenda Social Centroamericana
- Fondo para la Cohesión y la Integración Social de Centroamérica

Además, se diseñó una Hoja de Ruta para implantar dichos instrumentos la cual define un proceso gradual, acumulativo y sustentable de la implementación de la Estrategia.

OE2. Fortalecer la institucionalidad regional vinculada al mercado de trabajo y de protección social.

Se instituyeron espacios de diálogos político de alto nivel con los ministros de trabajo y organismos vinculados, en los cuales se fomentó el debate en torno a diversos temas laborales apremiantes para la región como la promoción del empleo decente, la erradicación del trabajo infantil, el acceso a la seguridad social y la gestión de las migraciones en el marco de un mercado laboral integrado a nivel regional. En estos espacios de diálogo, sobresalen:

- Las reuniones de Consejo de Ministros de Trabajo y organismos vinculados.
- Las reuniones de Enlaces Técnicos del Consejo de Ministros de Trabajo.

Se generó y consensuó una Agenda Estratégica Regional para Asuntos Laborales y de Trabajo del SICA (05 de abril 2013, San José Costa Rica), en la cual se enfatiza la importancia de promover la generación de empleo productivo y el trabajo decente, como parte de un modelo de desarrollo socialmente inclusivo.

Se suscribió un Memorando de Entendimiento entre la SISCA y la Organización Internacional del Trabajo OIT (San José, Costa Rica, abril 2013) que tiene como propósito reforzar la colaboración entre ambos organismos en apoyo al Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana.

Como parte de la ejecución del programa se llevaron a cabo importantes estudios sobre Migraciones y Mercados Laborales, que pueden ser fuente de consulta para tomadores de decisiones, académicos, miembros de organizaciones de la sociedad civil, entidades de la cooperación internacional y otros actores interesados en el tema. Con la publicación y difusión de dichos estudios se busca enriquecer el debate regional y nacional; así como la identificación y puesta en marcha de políticas públicas en esta materia. Además, se celebró el Foro Regional de Alto Nivel “Migraciones y mercados laborales en Centroamérica”, celebrado el 13 y 14 de mayo de 2013 en San José, Costa Rica, con el apoyo del Fondo España-SICA y la Fundación Avina; por medio del cual se fomentaron sinergias con múltiples socios, como: el Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica, a través de su Embajada en El Salvador; el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS); el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica; el Banco Mundial, el Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes (CIDEHUM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Costa Rica, el INCAE Business School, el Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración (INEDIM), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.



Esta reactivación del Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana, que consensuó una agenda regional vinculada al tema laboral y además elaboró un plan de acción (dando cumplimiento a la prioridad establecida por los Jefes de Estado y de Gobierno del SICA), colocó también en agenda como prioridad los temas relacionados con la migración laboral intrarregional, el reconocimiento de la demanda de trabajo productivo y la importancia de aplicar el enfoque de derechos a los migrantes centroamericanos.

OE 3. Fortalecer la Red de Observatorios del Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana. Cumplido al 100% según lo establecido en el POA 2013.

Con el programa se dotó a la Red de Observatorios del Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana de instrumentos que han mejorado sus capacidades de gestión con el objetivo de potenciar su rol en la gestión del conocimiento en materia de empleo y su contribución al fortalecimiento del Observatorio Centroamericano de Desarrollo Social (OCADES), instaurado en el seno de la SISCA.

Se realizó también un diagnóstico sobre la situación de los Observatorios de Mercado Laboral en Centroamérica y República Dominicana realizado con el objetivo de contar con una visión integral y actualizada sobre las necesidades de fortalecimiento institucional de dichas instancias, para posteriormente elaborar una propuesta de proyecto para el fortalecimiento, con enfoque de sostenibilidad, del observatorio Regional del Mercado Laboral y de los nacionales se han realizado las primeras gestiones para su presentación ante organismos de cooperación.

28.1.2. Contribución del programa a los objetivos globales del Fondo

El objetivo general del Fondo es el “Consolidar la integración centroamericana como un espacio eficaz y complementario a las políticas nacionales para el diseño y ejecución de políticas de desarrollo humano y sostenible y de lucha contra la pobreza”. A través de la consecución de los siguientes objetivos específicos:

- Promover espacios institucionales para la convergencia, coordinación y armonización de actores y políticas públicas de Centroamérica, en áreas clave para el desarrollo y la integración regional.
- Fortalecer el proceso centroamericano de integración regional y sus instituciones.
- Apoyar el desarrollo de los objetivos de algunos ámbitos del proceso de integración y de las instituciones regionales encargadas de su coordinación.

El programa desarrollado incide de manera directa tanto en el objetivo general como en cada uno de los específicos del Fondo España-SICA. Incluso podría decirse que es uno de los programas que en mayor medida impactan de manera directa en el objetivo general del Fondo de “consolidar la integración centroamericana como un espacio eficaz y complementario a las políticas nacionales para el diseño y ejecución de políticas de desarrollo humano y sostenible y de lucha contra la pobreza” por los contenidos que aborda: trabajo, protección social, migración laboral y derechos de estas personas migrantes.

Además, y en relación de los objetivos específicos, el programa ha promovió espacios interinstitucionales de convergencia, coordinación y armonización en un área clave para el desarrollo, ha fortalecido el proceso de integración y sus instituciones, y desde uno de sus ámbitos.

28.1.3. Contribución del programa al fortalecimiento de las relaciones institucionales del SICA con otros actores

Uno de los ejes principales del programa fue el de fortalecer las instituciones regionales relacionadas con el trabajo, el empleo y otros ámbitos relacionados con éstos. Este fortalecimiento se basó en articular y reactivar el Consejo de Ministros de Trabajo y otros organismos afines de los países. De esta manera desde el SISCA se generaron las interlocuciones y espacios de encuentro y

de trabajo conjunto con estas instituciones con las que no se mantenía relación desde hace tiempo, y con quienes se consensuó un marco de referencia regional, liderado por el SISCA y el Ministerio de Trabajo de Costa Rica, que ocupaba entonces la Presidencia Pro T mpore.

Además, el trabajo desarrollado con el OCADES, el Observatorio Centroamericano sobre Desarrollo Social, sirvió también para articular y fortalecer las relaciones con los Observatorios Laborales o de Mercado Laboral de los distintos países SICA.

Como ya se ha mencionado antes, a través del programa se posicionó al SISCA y al SICA en el tema laboral y de las migraciones laborales, y por ello se generaron o estrecharon relaciones con otras instituciones internacionales vinculadas con la temática, especialmente: la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Costa Rica, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y, especialmente con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con quienes se logró firmar un Memorando de Entendimiento y con quien había existido hasta entonces cierta discrepancia y problemas de espacios competenciales.

Con respecto al primero de los componentes de trabajo, la realización del mapeo de donantes y fuentes de financiación para el SISCA, sirvió para identificar distintas instituciones, establecer contactos y relaciones con ellas y además, para generar líneas posibles de trabajo coordinado y posicionamiento del SISCA. Estas instituciones fueron: Europea, del Fondo España-SICA, la GIZ (Agencia de Cooperación Alemana), Sistema de Naciones Unidas (UNFPA, UNICEF, PNUD), Estados Unidos-USAID, Japón-JICA, Corea-KOICA, Noruega, y otras del sector privado.

28.1.4. Contribución del programa en la creación de sinergias y apoyos para la construcción de políticas nacionales

El programa, de un año de duración, tuvo un limitado recorrido temporal, en el que se reactivó el Consejo de Ministros y se acordó una Agenda y un Plan regionales sobre Asuntos Laborales y del Trabajo. Este trabajo coordinado y los documentos han servido para ofrecer un marco general y común en el nivel regional, que puede servir de referencia para las instituciones nacionales, y sobre todo, para la articulación de políticas y medidas supranacionales en relación con las migraciones laborales, como se está produciendo ya especialmente entre los países que componen el Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras).

Sin embargo por lo limitado del tiempo de ejecución del programa, y por eso mismo, por la reducida capacidad para dar seguimiento a las acciones que hayan podido generarse posteriormente, no se tiene información suficiente para valorar estas sinergias nacionales, así como tampoco de haberlas apoyado y acompañado desde la SISCA.

28.1.5. Factores que inciden en la sostenibilidad del programa

Desde un punto de vista institucional, desde el SISCA existe un gran interés en fortalecer el trabajo en materia de trabajo y también de migraciones laborales, especialmente intrarregionales. Desde el SISCA, pero también desde otras personas entrevistadas, se considera que el abordaje político de este tipo de migraciones y su articulación desde el SICA es un elemento central en el proceso de integración, y con impactos directos y esenciales sobre la ciudadanía centroamericana. En este sentido, desde esta Secretaría, existe una apropiación completa sobre los objetivos del programa y un gran interés en dar continuidad al trabajo iniciado. Además desde las instituciones nacionales, los Ministerios de Trabajo de los países, que son en general ministerios con cierta debilidad en los gobiernos, recibieron de manera muy positiva esta articulación y se mostraron, y muestran, muy satisfechos y con gran interés en la iniciativa.

Sin embargo esta apropiación no parece tan fuerte para el caso de SG-SICA. Aunque la Declaración de Relanzamiento del SICA recoja que uno de los cinco pilares de la integración regional



sea la integración regional e inste a la construcción de una política migratoria regional (las migraciones laborales suponen prácticamente la totalidad de flujo), no es percibido por parte del SISCA una apuesta contundente para el apoyo a los temas laborales y de movilidad. Aunque en este sentido sí que se destaca que las dos últimas personas que ocupan y han ocupado la Secretaría General del SICA han demostrado un mayor interés.

La intervención se concretó en un período de tiempo limitado y en una serie de acciones concretas, entre ellas la reactivación del Consejo de Ministros de Trabajo de la región. Sin embargo no ha habido opciones para dar continuidad a esta iniciativa reactivadora (no se cuenta con financiación del III Fondo España SICA ni de otros donantes), y por tanto se tienen serias dificultades para la sostenibilidad financiera del proyecto, así como técnica, en tanto que sería necesario un refuerzo técnico para desarrollar un seguimiento por parte de SISCA.

29. Preguntas de evaluación específicas del programa

29.1.1. ¿En qué sentido la integración social se ha visto fortalecida a través de la ejecución de este programa?

El programa contó con dos componentes principales: el mapeo y estrategia de movilización de recursos de SISCA y la reactivación del Consejo de Ministros de Trabajo.

Con respecto al primer componente, el aporte del programa se ha concretado en ofrecer un marco para la movilización y captación de recursos, identificándose las oportunidades y los factores que contribuyen o dificultan los esfuerzos de SISCA en la movilización de recursos para la operatividad y sustentabilidad de las acciones definidas en las líneas en el Planteamiento Estratégico de la Dimensión Social de la Integración Centroamericana. En este sentido, se ha mejorado el posicionamiento de la SICA con respecto a la búsqueda de financiación para la integración social.

El segundo de los componentes, a partir del trabajo con el Consejo de Ministros y la Agenda y el Plan Regional sobre asuntos laborales, presenta una gran potencialidad para fortalecer la integración social, así como la integración regional en general. Sin embargo, el programa, por su corta duración y especificidad, no contaba con consolidar este proceso y no se ha podido dar continuidad a este proceso.

30. Conclusiones y/o recomendaciones

- ☑ El programa supuso un apoyo concreto para la reactivación del Consejo de Ministros de Trabajo de la región. Esta reactivación fue satisfactoria para los agentes implicados y generó un marco de trabajo conjunto de cara a futuro. Sin embargo, siendo un apoyo puntual, es necesario todavía mantenerlo para que se garantice la continuidad del trabajo y genere elementos para la consolidación de esos marcos de trabajo regionales.
- ☑ En este sentido, y en tanto que el Fondo España-SICA no ha financiado una segunda fase del programa, desde SISCA debería priorizarse la movilización de fondos hacia el mismo, y para ello cuenta con el mapeo y la estrategia de captación de fondos que se llevó a cabo también en este programa.
- ☑ Sería recomendable intensificar la incorporación de la perspectiva de género en las temáticas y acciones relacionadas con los contenidos del programa en la SISCA, en tanto que institucionalmente existe una buena receptividad y es imprescindible por la temática abordada.
- ☑ En tanto que existen otras instituciones y organismos internacionales (como la OIT y la OIM) que

desarrollan acciones relacionadas con los contenidos del programa en la región, para mejorar la efectividad de todas las actuaciones parece necesaria una mayor articulación y coordinación en este sentido y la búsqueda de sinergias.

☐ Desde el programa se abordaron cuestiones que parecen centrales para la ciudadanía en relación con la integración, en la medida en que ésta puede generarle beneficios de manera directa, como es el tema de las migraciones y la movilidad laboral. Por ello, si desde SICA se está en la reflexión de la “necesidad de hacer llegar la integración” a la ciudadanía, el profundizar en estos temas puede ser una estrategia para fortalecer esta reflexión.

31. Otra información

31.1.1. Acrónimos específicos de este programa

CIDEHUM: Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes.

CCVAH: Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos.

CODICADER : Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación.

CONPLAN: Consejo de Ministros de Planificación de los países del SICA.

FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

IMAS: Instituto Mixto de Ayuda Social.

INEDIM: Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración.

OEA: Organización de Estados Americanos.

TISCA: Tratado de la Integración Social Centroamericana.

UNFPA: Fondo de Población de Naciones Unidas.

UNICEF: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.

USAID: United States Agency for International Development.

31.1.2. Fuentes documentales consultadas

- Informe Financiero Fondo España-SICA Fase II
- Programación Plurianual del Programa
- Informe final de programa.
- SICA (2010) Plan de Acción de Relanzamiento del SICA.
- SICA (2013): Agenda Estratégica Regional para Asuntos Laborales y de Trabajo.
- SICA (2013): Plan de Acción Regional para Asuntos Laborales y de Trabajo.
- Memoria del Foro Regional de Alto Nivel “Migraciones y mercados laborales en Centroamérica”.



P06. PROYECTO FES DE APOYO AL PROGRAMA SICA DE CAPACITACIÓN EN INTEGRACIÓN REGIONAL

31.1. Descripción general

31.1.1. Entidad/es ejecutora/s:

Secretaría General del SICA (SG-SICA)

31.1.2. Presupuesto:

	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Solicitado					\$ 3.317.000
Aprobado	\$ 300.000	\$ 664.000	\$ 1.434.580	\$ 1.291.522	\$ 3.135.898
Ejecutado	\$ 128.180	\$ 481.835	\$ 1.234.361	\$ 1.137.671	\$ 2.982.047

31.1.3. Periodo de ejecución

De julio de 2010 a diciembre de 2013¹².

31.1.4. Objetivos

Objetivo General: El objetivo general del programa es contribuir al fortalecimiento del proceso de integración centroamericano, a través de la definición y ejecución de un programa formativo en integración regional que permita el desarrollo de capacidades y conocimientos por parte de los funcionarios y funcionarias del SICA y de los Estados miembros, así como de actores claves en el proceso de integración regional.

Objetivos Específicos:

- Definir las bases institucionales, técnicas y financieras que permitan el desarrollo del Plan de capacidades en materia de integración regional.
- Desarrollar un Programa de Formación a medio y corto plazo que responda a las necesidades detectadas en el SICA, en los Estados miembros y el resto de actores clave, para contribuir al fortalecimiento del proceso de integración regional.
- Impulsar las TIC como vehículo de transmisión del conocimiento para maximizar su alcance y disminuir la brecha digital.

31.1.5. Resultados previstos o componentes

Resultado 1: Impulsados procesos de discusión sobre el abordaje de la integración centroamericana y el desarrollo del programa de formación integral y adecuado a la realidad centroamericana.

Resultado 2: Mejoradas las capacidades técnicas y conocimientos en integración regional centroamericana de los funcionarios y funcionarias regionales y nacionales y de otros actores claves.

¹² Aprobación programa marco de pasantías en Reunión del Ejecutivo del Fondo España-SICA de fecha 4/6/2010, la aprobación de las primeras actividades iniciales es el 8/7/2010.

Resultado 3: Fortalecidos los procesos de formación académica e investigación universitaria a través del apoyo a las Redes de Universidades de Centroamérica.

Resultado 4: Generado un proceso de sensibilización y difusión del proceso de integración regional centroamericano.

31.1.6. Aspectos de interés

El programa inició sus actividades en 2010 con un proceso intenso de diagnóstico e identificación hasta 2011 que fue desarrollado por la Fundación CEDDET. El objetivo de este proceso fue el de definir el marco y diseñar el programa de formación con respecto a sus objetivos pedagógicos, modalidades, contenidos, herramientas metodológicas y didácticas e identificación de grupos objetivos.

En este proceso de identificación se determinaron los temas prioritarios para el programa de formación: uno general sobre el propio proceso de integración y sus marcos normativos, y tres de carácter más sectorial: género, seguridad democrática y agricultura. Además, se definieron los grupos objetivos prioritarios: funcionariado regional y funcionariado nacional. Sobre este segundo grupo, además se priorizarían, el vinculado con los Ministerios de Economía, de Relaciones Exteriores o Cancillerías y de Hacienda.

Acabado el proceso de identificación, y de coordinación con la SG-SICA y el Fondo España-SICA se formuló en 2011 el programa de formación, que empezó a ejecutarse en junio de 2011.

La Fundación CEDDET en la ejecución posterior del proyecto coordinó una parte de las acciones del programa, al igual que la Fundación ETEA para el desarrollo y la cooperación.

31.1.7. Contexto político/institucional

El programa es ejecutado por la Secretaría General del SICA, SG-SICA, y contó para ello con la concurrencia de otras instituciones.

El SG-SICA inició, con el apoyo financiero del Fondo España-SICA 2006-2009, su labor de formación a través del Programa de formación en integración regional para funcionarios regionales, del que se realizaron tres ediciones. La ejecución del Programa de Formación fue dirigida por la Fundación ETEA para el desarrollo y la cooperación.

Este programa formó, a través de sus diferentes modalidades, a 98 funcionarios de la región. Más de 350 funcionarios y miembros de gobiernos, instituciones regionales, agencias de cooperación, sector académico y sociedad civil participaron en jornadas de reflexión, debate y divulgación. El Programa cuenta con un informe de evaluación externa sobre su desarrollo y primeros impactos.

La Secretaría General del SICA ha realizado otras actividades formativas apoyándose en El Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA I y PAIRCA II), cuya primera fase fue financiada por la Unión Europea en el período 2004-2009. Además la SG-SICA, a través del PAIRCA firmó acuerdos para el desarrollo de las actividades formación con la Secretaría general del Consejo Superior de Universidades de Centroamérica (CSUCA) y el Centro Latinoamericano de relaciones con Europa, CELARE.

Por otra parte, la SG-SICA puso en marcha en 2010 un programa de cursos de alta Formación de cuadros dirigentes de los países del SICA con la financiación de la Dirección General para la Cooperación al Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores (DGCS/MAE) de Italia a través del Instituto Ítalo Latino Americano (ILLA). El objetivo general del Programa es contribuir a la construcción de la integración regional, de un mercado común y de una macro región geográfica, a través de un proceso de gradual formación de la cultura comunitaria.



32. Dimensión: DISEÑO Y FORMULACIÓN

32.1.1. Incorporación del enfoque de género en el diseño del programa

En el proceso de identificación del programa se identificaron también una serie de contenidos temáticos prioritarios para el programa de formación. Uno de estos temas seleccionados, tanto por los agentes y los grupos objetivo consultados, como por la propia SG-SICA, fue el de género e integración regional. Por ello, se articularon acciones específicas de formación en esta materia, y especialmente para el programa de formación on-line, del que hubo que ofertarse más de las ediciones previstas.

En este sentido debe entonces señalarse que el programa ha tenido un abordaje sectorial, pero no se tienen elementos suficientes para comprobar que se ha producido también una transversalización del mismo, siendo incorporado al resto de acciones formativas, así como en el resto de las dimensiones del programa.

32.1.2. Adaptación del programa al contexto y su evolución

El diseño del programa, como se ha venido comentando, partió de un ejercicio de diagnóstico e identificación, de gran profundidad, para el que se consultó a los diferentes agentes e instituciones involucradas, en el nivel regional y nacional. De esta forma, el programa contaba ya con un marco de trabajo que partía del análisis del contexto (en los planos político e institucional, fundamentalmente) y sobre el que se articularon las acciones.

Durante la ejecución, se produjeron algunos cambios que afectaban al contexto político institucional y que, sobre todo, ralentizaban la ejecución de las actividades. Ante estos desajustes desde el equipo de ejecución del programa se respondió de manera adecuada, adaptando el ritmo de ejecución.

Asimismo, algunas de las actividades que se desarrollaron generaron más demanda de la originalmente prevista, especialmente en relación con la actividad de DIALOGOS SICA y con algunos cursos de formación on-line (concretamente el de Género, Desarrollo e Integración). Desde el programa se tuvo la capacidad para cubrir estas nuevas demandas, desde un punto de vista técnico y financiero, a lo que contribuyó también la flexibilidad del Fondo España-SICA.

32.1.3. Partenariado y adecuación de los socios

El programa, y la SG-SICA, ha contado con la concurrencia de otras instituciones para la ejecución de varias de las actividades previstas. La participación de estas instituciones no era en sí una relación de partenariado, si no que se trataba más de una externalización de la ejecución de la actividad, pero con las que se mantenido una coordinación estrecha y una relación de confianza mutua.

Así, estas instituciones fueron:

- Fundación CEDDET: realizó el diagnóstico e identificación previo y fue responsable de la parte virtual del programa: red de expertos y formación virtual. Además coordinó las acciones presenciales relacionadas con la formación virtual.
- La Red de Universidades Jesuitas Centroamericanas, con quienes se articuló la Maestría de Integración Centroamericana. La Red ya tenía elaborado un programa de Maestría y había lanzado esa línea de trabajo anteriormente.

Ambas instituciones tenían una larga trayectoria en cada una de las materias y especialidades, y fueron, como confirman las personas entrevistadas de SG-SICA, las entidades idóneas para el desarrollo de las actividades.

Además, durante la ejecución del proyecto se contó con la intervención de otras instituciones

como:

- a) Banco Interamericano de Desarrollo, que incorporó acciones de formación al programa del Fondo España-SICA
- b) PAIRCA, el proyecto de fortalecimiento institucional en la SG-SICA de la Unión Europea, también buscó sinergias con este programa.
- c) Fundación ETEA, habiendo ejecutado acciones de formación en el SG-SICA previamente, se incorporó a varias de las acciones del programa.

32.1.4. Adecuación de la cadena de resultados

El documento de formulación plurianual del programa es un breve documento en el que previamente se hace una exposición sobre los antecedentes, el análisis de la demanda y el planteamiento del problema sobre el que se quiere intervenir. Los dos últimos elementos están basados en el trabajo de identificación previo que desarrolló la Fundación CEDDET.

De manera consecuente, posteriormente se presenta la cadena de resultados que articula la intervención. La cadena de resultados es un tanto general, y no llega a demasiado detalle de las acciones, pero está planteada desde una lógica adecuada y razonada en el encadenamiento entre objetivos, efectos, productos y actividades.

El documento de formulación no presenta una definición de indicadores, para ninguna de las categorías, y no responde a la Guía de Formulación de Proyectos del Fondo España-SICA. En este sentido, sólo el documento de POA de 2012 incorpora algunos indicadores en relación con los resultados y productos para ese año, pero que cuentan con una limitada definición, en tanto que nos sensibles a los cambio y faltan elementos que permitan su comparabilidad, especialmente en lo relacionado con la variable temporal: en qué momento y con respecto a qué otro se está midiendo.

239

33. Dimensión: PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

33.1.1. Procesos de seguimiento y medición de resultados

Se cuenta con los documentos de planificación anual correspondientes a los años de ejecución del plan de formación, una vez identificado: 2011 (incluido en el documento de formulación plurianual), 2012 y 2013.

En estos POA, que se tratan de documentos bastante esquemáticos, se presenta un balance del desarrollo de la ejecución del programa, y que justifica la programación del año siguiente.

Desde la SG-SICA se entregarían los informes cuatrimestrales de seguimiento al equipo gestor del Fondo España-SICA, pero desde el equipo evaluador no se cuenta con ellos.

33.1.2. Incorporación del enfoque de género en la ejecución y el seguimiento

Durante la ejecución del programa se incorporaron una serie de elementos puntuales con la intención de incorporar el enfoque de género, o más bien, de intentar garantizar cierta igualdad en su implementación. Sobre estos elementos o medidas, desde el equipo evaluador se conocen exclusivamente aquellas desarrolladas por la Fundación CEDDET en el programa de información virtual. Estas medidas se han concretado en la recogida de la información sobre las y los participantes segregada por sexo, y además, que se han introducido criterios de paridad de género en la selección de estas y estos mismos participantes.



33.1.3. Existencia de mecanismos de articulación y coordinación entre instituciones y actores.

Como ya se ha mencionado, la relación de SG-SICA con las más significativas instituciones para el desarrollo del programa, estaba definida por una externalización de la ejecución de unas actividades, y no se trataba de una relación propiamente de partenariado. Estas instituciones son fundamentalmente la Fundación CEDEDET y la Red de Universidades Jesuitas de Centroamérica.

Sin embargo, cabe destacar que esta relación se desarrolló desde la coordinación, el trabajo conjunto y en un clima de confianza. Así ha sido señalado por las personas entrevistadas de SG-SICA y de la Fundación CEDEDET.

33.1.4. Suficiencia de los recursos técnicos para la implementación del programa

La SG-SICA no contaba con un equipo especializado en formación, que hubo de conformarse con la puesta en marcha del proyecto. Previamente, las acciones iniciales de formación, así como las preparatorias a la ejecución del mismo estuvieron impulsadas por el interés personal del Secretario General y el Director Ejecutivo del SICA y el Asesor Principal del Fondo España-SICA a fecha 2010 y 2011.

Una vez puesto en marcha el proyecto, la SG-SICA era la institución regional más idónea para su desarrollo, en tanto que ente rector de la integración y con una visión de conjunto sobre la misma. El programa posibilitó la contratación de personal dedicado a la ejecución del proyecto, y se contó además con consultorías y asistencias técnicas para el desarrollo de gran parte de las acciones.

Estas asistencias técnicas estuvieron dirigidas hacia varias dimensiones del programa:

- El diseño y desarrollo de los contenidos de las diferentes líneas de formación.
- El soporte tecnológico de la misma, como la plataforma virtual de formación y página web, de las que carecía y no tenía posibilidad de implementar el SG-SICA.
- Cuestiones administrativas y logísticas relacionadas con la selección y matrícula del alumnado de los cursos, y otras relacionadas con la formaciones presenciales, etc.

33.1.5. Ritmo de ejecución técnica: adaptación al marco temporal previsto

Durante 2010 y hasta mediados de 2011, la intervención estuvo centrada en el proceso de diagnóstico y de identificación y formulación, por lo que no hubo prácticamente otra ejecución de actividades diferente a esa.

Es a partir de mediados de 2011 y hasta diciembre de 2013 cuando el programa de formación se implementa como tal y al ritmo que estaba inicialmente previsto, salvo algún retraso en alguna actividad muy concreta.

En líneas generales cabe destacar dos elementos que limitaron el buen desarrollo de la ejecución técnica:

- Sistema lento y complejo del SG-SICA en lo administrativo y financiero, especialmente en lo relacionado con licitaciones y contrataciones.
- Los cambios político institucionales generaron la paralización temporal o ralentización en la ejecución de algunas de las actividades.

33.1.6. Ejecución presupuestaria

El monto total de financiación solicitado en la planificación por la SG-SICA al Fondo España-SICA fue de 3.317.000\$, aunque la cantidad asignada anualmente por éste suma algo menos, 3.135.898\$, y finalmente es ejecutada la cuantía de 2.982.047\$.

Desde el inicio del proyecto y hasta mediados de 2011 el programa estuvo centrado en el proceso de identificación ya mencionado, por lo que el nivel de ejecución presupuestaria es bajo, especialmente en 2010, donde sólo se consume el 42,73% del presupuesto asignado. En 2011, este porcentaje asciende al 72,57%, cuando ya en el segundo semestre hay ejecución de actividades del programa de formación.

En 2012 y 2013, que es cuando se intensifica la ejecución, el porcentaje de ejecución presupuestaria alcanza porcentajes óptimos, del 86,04% en ese primer año, y del 88,09% en el segundo.

De esta forma, finalmente y tras los ajustes anuales en la asignación de fondos por parte del Fondo España- SICA, el porcentaje de ejecución presupuestaria efectivo sobre la suma del total transferido anualmente es del 95,09%.

34. Dimensión: RESULTADOS

34.1.1. Consecución de los objetivos y resultados previstos

El plan de formación se articuló sobre cuatro modalidades, a las que se añadieron otra serie de actividades complementarias. Las cuatro modalidades fueron las siguientes:

Diálogos SICA sobre integración centroamericana. Programa de formación en línea.

Pasantías.

Maestría en Integración centroamericana.

Las actividades complementarias se centraron en la creación de una página web sobre integración regional, una revista electrónica y actividades de sensibilización hacia un público más amplio, también sobre integración regional.

239

Revisando la consecución de los objetivos y resultados previstos en el diseño del programa caben destacar los siguientes aspectos¹³:

Resultado 1: Impulsados procesos de discusión sobre el abordaje de la integración centroamericana y el desarrollo del programa de formación integral y adecuado a la realidad centroamericana.

I. Se realizaron 7 Diálogos SICA sobre integración regional centroamericana y sus escenarios de desarrollo, los cuales han permitido contar con una serie de conceptos y criterios consensuados sobre la integración centroamericana. Estos Diálogos, presenciales, fueron dinamizados por la Fundación ETEA, que preparó la metodología, y sistematizaron la información. La SG-SICA participó en la definición de contenidos

II. Se han institucionalizado los espacios de reflexión de la SG SICA, los cuales han venido a fortalecer otras acciones formativas como han sido la Maestría en integración centroamericana, la formación on-line, la constitución de la red de expertos y la revista digital que se viene apoyando con la fundación CEDDET. La Red de Expertos internacional, de carácter fundamentalmente virtual, ha servido para ampliar esta red inicial de expertos, especialmente entre personas centroamericanas y hacia perfiles no sólo académicos.

Resultado 2: Mejoradas las capacidades técnicas y conocimientos en integración regional centroamericana de los funcionarios y funcionarias regionales y nacionales y de otros actores claves.

Sobre el programa de formación virtual, coordinado desde la Fundación CEDDET: Se diseñaron los cursos sobre las áreas temáticas de integración regional, derecho de la integración centroamericana, seguridad democrática e integración, género e integración regional, políticas



agrícolas e integración y aduanas.

Se desarrollaron en el marco del Programa de Formación On-line 30 ediciones *online* de los cursos diseñados:

- a. 10 ediciones curso transversal “Introducción a la Integración Regional Centroamericana”.
- b. 5 ediciones del curso “Género, Integración y Desarrollo”, uno más del previsto.
- c. 4 ediciones del curso “Derecho de la Integración Centroamericana”.
- d. 4 ediciones del curso “Proceso de Integración Centroamericana y las Políticas y Estrategias Regionales del Sector Agropecuario y Rural”.
- e. 3 ediciones del curso “Seguridad Democrática e Integración Regional”.
- f. 2 ediciones del curso “Desarrollo de la Capacidad de Gestión y Liderazgo para la Supervisión y Control de Aduanas”.
- g. 2 ediciones del curso “Planificación Estratégica y Gestión de Aduanas en Centroamérica”.

Los cursos fueron solicitados por 2998 personas, funcionariado nacional en su mayoría, de los cuales fueron seleccionadas 934. Los cursos tuvieron una baja tasa de abandono (26%) y una muy alta valoración por parte del alumnado.

El programa virtual tiene una alta demanda y una muy buena valoración.

Se diseñaron e impartieron 9 seminarios presenciales, vinculados a los cursos: Integración Regional (5 seminarios cada dos ediciones del curso online), Género e integración (1 seminario que aglutinó participantes de las 4 primeras ediciones), Derecho de la Integración Centroamericana (1 seminario que aglutinó participantes de las 4 ediciones del curso online), Políticas agropecuarias e integración (1 seminario que aglutinó participantes de las 4 ediciones del curso online) Seguridad Democrática e Integración (1 seminario que aglutinó participantes de las 3 ediciones del curso online).

Los seminarios presenciales sirvieron para reforzar los conocimientos adquiridos en los cursos On Line, en los que participaron representantes de los países: Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Honduras y República Dominicana.

Resultado 3: Fortalecidos los procesos de formación académica e investigación universitaria a través del apoyo a las Redes de Universidades de Centroamérica.

I. Se realizó con éxito el Programa de Pasantías iniciado en el año 2011, en el cual participaron realizando prácticas en las distintas instancias del SICA, jóvenes estudiantes o egresados de las licenciaturas en Derecho, Economía, Administración de Empresas, Ciencias de la Comunicación y Relaciones Internacionales, y especialmente de las universidades de El Salvador y Guatemala. Un 65% de las y los alumnos pasantes fueron posteriormente contratados por las instituciones regionales donde desarrollaron la pasantía, y además, otros fueron contratados por otras instituciones del SICA o vinculadas con la integración

II. Se creó y se puso en marcha la Maestría en Integración Regional Centroamericana, para lo cual se firmó en enero de 2012 el Convenio entre la SG-SICA y las Universidades Jesuitas de Centroamérica: UCA de Nicaragua, UCA El Salvador y la Universidad Rafael Landívar de Guatemala.

¹³ El informe final del programa no aporta datos cuantitativos, por lo que la valoración se hace a partir de la memoria del trabajo desarrollado por la Fundación CEDDET y la entrevista a la persona responsable de su ejecución.

Resultado 4: Generado un proceso de sensibilización y difusión del proceso de integración regional centroamericano.

Se elaboró el Portal SICA sobre Capacitación en Integración Centroamericana y se elaboraron materiales divulgativos sobre la integración centroamericana, divulgación sobre la Maestría Regional, elaboración de documentales y la generación de materiales sobre la historia de la integración regional. Respecto a la página web del programa de formación se presentaron una serie de retrasos debido a las indicaciones de la Dirección de Informática que hubo que adaptar tecnológicamente algunos aspectos que no se tuvieron en cuenta al principio.

Por otro lado, se tuvieron que desechar algunas actividades como fueron las publicaciones previstas al no poder concretar la temática ni el grupo de investigadores que las iban a desarrollar, por lo que en este sentido no se pudo ejecutar esta actividad.

Con respecto a algunas valoraciones cualitativas sobre los logros del programa se pueden resaltar:

- El programa ha servido para armonizar las acciones de formación del sistema de integración, en el que se han incorporado las acciones desarrolladas por el BID y el programa PAIRCA de la Unión Europea, pero no está del todo completado.
- Se ha avanzado en el objetivo de sensibilización, especialmente en el ámbito universitario.
- Se ha ampliado el círculo de personas expertas y generadoras de opinión sobre la integración regional.
- La priorización del funcionariado para la formación ha servido para mejorar el conocimiento de los procesos y normativas regionales en el interior de las administraciones públicas nacionales.
- Se ha generado una narrativa común, sistematizada y ordenada sobre el proceso de integración.

34.1.2. Contribución del programa a los objetivos globales del Fondo

El objetivo general del Fondo es el “Consolidar la integración centroamericana como un espacio eficaz y complementario a las políticas nacionales para el diseño y ejecución de políticas de desarrollo humano y sostenible y de lucha contra la pobreza”. A través de la consecución de los siguientes objetivos específicos:

- Promover espacios institucionales para la convergencia, coordinación y armonización de actores y políticas públicas de Centroamérica, en áreas clave para el desarrollo y la integración regional.
- Fortalecer el proceso centroamericano de integración regional y sus instituciones.
- Apoyar el desarrollo de los objetivos de algunos ámbitos del proceso de integración y de las instituciones regionales encargadas de su coordinación.

En tanto que el programa tenía como objetivo el de “contribuir al fortalecimiento del proceso de integración centroamericano, a través de la definición y ejecución de un programa formativo en integración regional que permita el desarrollo de capacidades y conocimientos por parte de los funcionarios y funcionarias del SICA y de los Estados miembros, así como de actores claves en el proceso de integración regional”, se entiende que este esfuerzo en el fortalecimiento de las capacidades de los principales agentes implicados, tanto en el liderazgo intelectual como ejecutivo, del proceso de la integración redunda en el propio proceso.



De esta manera incide en el objetivo tanto general como específicos del Fondo España-SICA.

34.1.3. Contribución del programa al fortalecimiento de las relaciones institucionales del SICA con otros actores

El programa ha generado un espacio de encuentro entre la institucionalidad el SICA y una serie de actores significativos de la región con respecto a la integración, que ha fortalecido las relaciones institucionales de la misma, así como del propio proceso de integración.

En este sentido cabe destacar que el programa ha servido, además de para la capacitación, a la sensibilización en materia de integración regional a un gran número de personas funcionarias de la región, tanto a nivel regional, como nacional. Una gran parte de este funcionariado nacional estaba relacionado con funciones, dentro de las administraciones públicas nacionales, vinculadas con lo regional. Es decir, a través de los cuales se operativizaban procesos y procedimientos nacionales soportado por el derecho comunitario centroamericano. El espacio de formación y sensibilización ha fortalecido los vínculos y las relaciones entre el SICA y los operadores nacionales.

Además, al través del programa se han estrechado lazos y compartido reflexiones, a la vez que se ha generado una narrativa de la integración con los principales grupos de intelectuales y pensadores sobre el proceso a nivel regional. Esto se ha concretado en un nivel general, a través de la red de expertos, así como con algunas de las instituciones en las que se articulan estos grupos como las universidades centroamericanas, y otra como la Fundación ETEA y la Fundación CEDDET.

34.1.4. Contribución del programa en la creación de sinergias y apoyos para la construcción de políticas nacionales

El programa tenía un enfoque primordialmente regional, en el que se abordaban contenidos regionales, orientados, además a fortalecer el proceso de integración regional. Por tanto, las contribuciones o efectos al nivel nacional están articuladas sobre esa premisa, y responderían a efectos secundarios en lo nacional.

En este sentido, y como se abordaba en el apartado anterior, es a través del funcionariado nacional como haya podido generarse algunas mejoras en la administración pública de los países en su relación con los procesos y procedimientos regionales, amparados en el derecho comunitario. El programa ha sido un vector para la introducción de la variable regional en el funcionariado, que además, ha incrementado su demanda sobre estas acciones de formación.

34.1.5. Factores que inciden en la sostenibilidad del programa

Aunque existen, como afirman las personas entrevistadas, debilidades institucionales en el SG-SICA, el programa ha sido intensamente apropiado por la Secretaría General. Una apropiación que viene justificada porque el programa responde a una demanda de la propia Secretaría, también por los resultados del mismo y porque la demanda de formación por parte de los grupos objetivo siguen existiendo.

Para garantizar la sostenibilidad institucional del programa, será necesario que esta apropiación por parte del SICA se fortalezca en un doble sentido:

- Hacia el interior de SG-SICA, deberá reflejarse en una mayor priorización del programa en su plan de trabajo, y que de esa forma puedan comprometerse recursos para el mismo.

- Hacia otras secretarías e instituciones del Sistema, que han participado activamente, y con quienes deberían generarse espacios y mecanismos de articulación que favorezcan una mayor protagonismo, y por tanto mayor implicación y apropiación por su parte hacia el programa.

Durante el programa se han generado tanto las capacidades dentro de SG-SICA para la ejecución, como el método de trabajo y las herramientas técnicas y tecnológicas necesarias para su ejecución. En este sentido, se cuenta con la suficiente sostenibilidad técnica que podrían garantizar una continuidad del programa.

El programa cuenta con una segunda fase de ejecución con financiación del Fondo España-SICA, aunque con un monto menor que en la primera fase. Esta reducción de presupuesto ha generado que hayan tenido que reducirse o eliminarse algunas de las actividades, como la de las pasantías, que no era de las más costosas. Sin embargo, aún no parece que se hayan analizado las posibilidades de financiación del programa de formación regional para el medio y largo plazo, y, según dicen las personas entrevistadas, el programa no forma parte de las prioridades centrales de SG-SICA, por lo que puede no haber un compromiso de destinar financiación propia hacia el mismo.

35. Preguntas de evaluación específicas del programa

35.1.1. ¿Cuáles son los efectos generados por la ejecución del Programa SICA de Capacitación a nivel de SICA?

Como ha venido detallándose a lo largo del análisis, han existido varios efectos del programa hacia el interior del SICA, que pueden sintetizarse en:

- Se ha configurado un equipo de formación en el SG-SICA.
- Se han generado las herramientas técnicas y tecnológicas para el desarrollo del programa de formación.
- Se ha reconocido el papel de SG-SICA como referente en la formación y reflexión sobre integración regional.
- Se han fortalecido las relaciones con centros de pensamiento y académicos.
- Se han fortalecido las capacidades en integración regional al funcionariado regional.
- Se han generado capacidades, así como también se ha sensibilizado, en integración regional al funcionariado nacional.

36. Conclusiones y/o recomendaciones

- Para un mejor seguimiento y evaluación del programa, deberían definirse indicadores que permitieran la medición de sus resultados. Además estos indicadores deberían ser de gestión y actividades, y también, y especialmente, de efectos o impacto, en tanto que se trata de un programa de capacitación.
- En relación con lo anterior, sería conveniente realizar una evaluación de los resultados del programa en el medio-corto plazo, y para cada una de las modalidades de formación que componen el programa. De esta manera, podrían establecerse prioridades sobre las



modalidades con mayor éxito e impacto.

- De cara a ampliar el componente de fortalecimiento de la incorporación de contenidos curriculares en la educación superior centroamericana, podrían profundizarse y ampliarse los acuerdos y convenios con las universidades centroamericanas, por ejemplo a través del Consejo Superior de Universidades de Centroamérica y/o los Ministerios de Educación de los países de la región.
- Durante el desarrollo del programa se tuvieron algunas dificultades para la ejecución de las tareas administrativas y logísticas relacionadas con las actividades de formación, por lo que fue necesario recurrir a apoyo externo. A través del establecimiento y sistematización de los procedimientos administrativos, se agilizaría esta cuestión.
- En tanto que la financiación del programa por el Fondo España-SICA ha venido disminuyendo desde su segunda fase y puede tener algunas dificultades de financiación por la cooperación internacional, sería conveniente que en esta segunda fase del programa se elaborara un plan de financiación y sostenibilidad para el medio y largo plazo.
- Desde el punto de vista tecnológico y con el objetivo de maximizar para el SICA o la SG-SICA los recursos y soportes virtuales generados en el marco del programa deberían articularse en torno a la plataforma virtual de formación el resto de acciones formativas en línea del SICA o de la Secretaría General, así como vincularlo a sus propios servidores informáticos.

37. Otra información

37.1.1. Acrónimos específicos de este programa

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CELARE: Centro Latinoamericano de relaciones con Europa.

CSUCA: Consejo Superior de Universidades de Centroamérica.

DGCS/MAE Dirección General para la Cooperación al Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Fundación CEDDET: Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico.

IILA: Instituto Ítalo Latino Americano.

PAIRCA: Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana.

UCA: Universidad Centroamericana.

37.1.2. Fuentes documentales consultadas

Informe Financiero Fondo España-SICA Fase II

Programación Plurianual del Programa Informe final de programa.

POAS 2011, 2012 y 2013.

Informe final de actividades de la Fundación CEDDET.

Presentación del informe de la Fundación CEDDET sobre Programa on-line de capacitación en integración regional del SICA:

Santos Carrillo, F. y Pozo Teba, O. (coord.) (2013): El SICA: diálogos sobre una integración dinámica y singular en América Latina. Fundación ETEA, San Salvador.

P07. FORTALECIMIENTO DE LOS COMITÉS SECTORIALES DEL COMITÉ CONSULTIVO DEL SICA

37.1. Descripción general

37.1.1. Entidad/es ejecutora/s:

Comité Consultivo del SICA (CC-SICA)

37.1.2. Presupuesto¹⁴:

	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Solicitado	-----	-----	-----	-----	-----
Aprobado	-----	150.000	100.075	83.000	149.601
Ejecutado	-----	49.925	16.676	55.622	122.223

37.1.3. Periodo de ejecución

Se inicia en marzo de 2011 y finaliza en abril de 2013.

37.1.4. Objetivos

Objetivos generales:

- Apoyar el fortalecimiento de la Dirección Ejecutiva, para el logro de la misión del CC-SICA, es decir: “promover la participación activa de la sociedad civil, para que el proceso de la integración responda efectivamente a la realidad, necesidades e intereses de la población de la región, contribuyendo a la efectiva observancia y ejecución de los propósitos, objetivos y principios del Protocolo de Tegucigalpa, los cuales guiarán sus recomendaciones, estudios y análisis.”
- Fortalecer institucionalmente al CC-SICA mediante la provisión de asistencia técnica, con la finalidad de ampliar su facultad consultiva, mediante el desarrollo de los Comités Sectoriales, con lo cual también se tendrá una mejora no solo en la representatividad sino que en el incremento de la participación de las organizaciones que lo conforman y su articulación con los actores reales; así como al desarrollo de capacidades de análisis y propuestas.

Objetivos específicos:

- Apoyar el desarrollo y fortalecimiento de la Dirección Ejecutiva en un plazo de doce meses, incluyendo un plan que contribuya en su sostenibilidad institucional y financiera.
- Fortalecer el desarrollo de al menos cuatro Comités Sectoriales en un plazo de un año.
- Desarrollar capacidades institucionales de los Comités Sectoriales para fortalecer su capacidad consultiva y de gestión.
- Desarrollar un plan operativo de trabajo que asegure el cumplimiento de las funciones de los Comités Sectoriales del CC-SICA en el mediano y largo plazo.

¹⁴ Datos procedentes del Informe Financiero del Fondo España-SICA.



37.1.5. Resultados previstos o componentes

- Fortalecimiento de los Comités Sectoriales y de la Dirección Ejecutiva.
- Desarrollo de las capacidades técnicas para generación de opiniones con calificación técnica.
- Coordinación con la estructura del CC-SICA.
- Apoyo en las relaciones con la institucionalidad del SICA.

37.1.6. Contexto político/institucional

El CC-SICA es la instancia de participación de la sociedad civil en el proceso de Integración Centroamericana, cuyo principal cometido es el fortalecimiento de la integración, el desarrollo y la democracia en Centroamérica. Es reconocido formalmente como un órgano del SICA en 1995.

El CC-SICA se sustenta en el artículo 12 del Tratado de Tegucigalpa, suscrito en 1991 por los Jefes de Estado y de Gobiernos de los países centroamericanos. Sus principales funciones son la formulación de recomendaciones ante las instancias correspondientes sobre el proceso de integración centroamericano, incrementar la capacidad de participación y protagonismo de la sociedad civil, asesorar a la Secretaría General del SICA para el cumplimiento de lo establecido en el Tratado de Tegucigalpa, y la realización de actividades de comunicación, divulgación y difusión del proceso de integración regional.

Los órganos que componen el Comité Consultivo son:

Asamblea Plenaria: Constituida por los representantes de todas las organizaciones miembro del Comité Consultivo. Es la instancia donde se aprueban las políticas generales de funcionamiento y las resoluciones y dictámenes del resto de instancias del Comité.

Directorio: Instancia de coordinación y seguimiento de la organización del Comité Consultivo, está integrada por cinco de las organizaciones miembro, representando a cada uno de los sectores que componen la asamblea.

Dirección Ejecutiva: Responsable de realizar las tareas ejecutivas y administrativas, así como de gestionar las estrategias, programas y proyectos del Comité Consultivo.

Comités Sectoriales: Son los órganos establecidos para la emisión de opiniones técnicas en temáticas vinculadas al proceso de integración regional. Es precisamente en el establecimiento de estos comités donde se ha concentrado el Plan de Apoyo del Fondo España-SICA.

Capítulos Nacionales: Instancias de apoyo y colaboración en los países, cuyo objetivo es generar espacios de participación e incidencia de las organizaciones nacionales de la sociedad civil.

38. Dimensión: DISEÑO Y FORMULACIÓN

38.1.1. Incorporación del enfoque de género en el diseño del programa

No se contempla de forma específica el enfoque de género en los objetivos ni resultados de la intervención, ni se incluyen indicadores a este respecto.

38.1.2. Adaptación del programa al contexto y su evolución

Los principales condicionantes del contexto se asocian a una cierta debilidad operativa y administrativa del CC- SICA para la ejecución de las actuaciones diseñadas en los plazos

previstos. Ante esta debilidad, el Fondo España-SICA ha sido flexible para adecuar los plazos a las posibilidades reales de ejecución, aspecto que incidido positivamente en el desarrollo del programa.

38.1.3. **Partenariado y adecuación de los socios**

En este programa, cuyo objetivo es el fortalecimiento del Comité Consultivo del CC-SICA, no participan de forma directa otras instituciones en su ejecución. Los procesos de coordinación e interlocución pueden considerarse como resultados del programa, y se asocian al incremento de la capacidad de incidencia del CC-SICA con las secretarías sectoriales, aspecto que se aborda en la dimensión de resultados (indicador 1.4.3).

38.1.4. **Adecuación de la cadena de resultados**

Se subraya una coherencia parcial en la lógica del programa. Las actividades se relacionan positivamente para la consecución de los resultados asociados a la mejora de capacidades técnicas para la generación de opiniones calificadas, pero se vinculan en menor medida con el fortalecimiento de la Dirección Ejecutiva del CC-SICA.

Respecto a los insumos previstos, entre ellos se encuentran las asistencias técnicas para la elaboración de los productos y los recursos institucionales del CC-SICA. Sobre estos últimos, es posible que no se hayan contemplado suficientemente las limitaciones en términos de gestión y sus efectos para viabilizar tareas administrativas necesarias para la implementación de parte de las actividades.

Los indicadores, siguiendo las recomendaciones de la Guía de Formulación del Fondo España-SICA, son específicos y medibles.

39. Dimensión: PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

39.1.1. **Procesos de seguimiento y medición de resultados**

En base a la información y documentación disponible, **se desconoce la existencia de informes de seguimiento y de resultados del programa**, por lo que no hay elementos de análisis para valorar estas herramientas y en qué medida han apoyado la toma de decisiones durante el periodo de ejecución.

39.1.2. **Incorporación del enfoque de género en la ejecución y el seguimiento**

El enfoque de género no está presente en la ejecución del programa. En los dictámenes y planes de trabajo de los Comités Sectoriales –uno de los principales resultados del programa-, en los que se define el posicionamiento estratégico del CC-SICA en cuatro áreas temáticas: Medio Ambiente y Desarrollo, Seguridad Democrática, Asuntos Sociales y Asuntos Económicos, no se aprecian con claridad propuestas, estrategias y/o líneas de acción en las que se contemple de forma específica la perspectiva de género.

39.1.3. **Existencia de mecanismos de articulación y coordinación entre instituciones y actores**

En este programa, cuyo objetivo es el fortalecimiento del Comité Consultivo del CC-SICA, no participan de forma directa otras instituciones en su ejecución. Los procesos de coordinación e



interlocución pueden considerarse como resultados del programa, y se asocian al incremento de la capacidad de incidencia del CC-SICA con las secretarías sectoriales, aspecto que se aborda en la dimensión de resultados (indicador I.4.3).

39.1.4. Suficiencia de los recursos técnicos para la implementación del programa

Los principales recursos con los que ha contado el programa han sido las consultorías técnicas realizadas para la elaboración de los planes de trabajo y dictámenes de los Comités Sectoriales.

La mayor dificultad para el desarrollo del programa se circunscribe a la debilidad de la Dirección Ejecutiva del CC-SICA. Pese a que en el documento de programación inicial propuesto se contemplaba la contratación de una asistencia que apoyase las labores técnicas, finalmente no fue incorporado en el documento final pactado con el Fondo España-SICA ninguna acción destinada al financiamiento de la dirección.

Durante el tiempo de ejecución del programa, la Dirección Ejecutiva se componía por una sola persona, hecho que ha condicionado las posibilidades de seguimiento del programa -más si cabe por la dispersión territorial de los actores y organizaciones que componen el CC-SICA.

39.1.5. Ritmo de ejecución técnica: adaptación al marco temporal previsto

Se han producido retrasos significativos, fundamentalmente en el proceso de contratación de consultorías para la elaboración de los dictámenes de los Comités Sectoriales. La debilidad institucional del CC-SICA, la escasez de recursos humanos de la Dirección Ejecutiva y la necesidad de adaptación a la normativa interna del SICA incidieron en el retraso en la elaboración de los términos de referencia para la contratación de dichas consultorías.

A ello se suman dificultades añadidas para la selección de perfiles adecuados en base a los criterios definidos; expertos con reconocidas capacidades en las temáticas propuestas, pero con una vinculación desde la sociedad civil, ya que no se pretendían enfoques institucionales de carácter público. Estas dificultades se subrayan especialmente en los sectores de seguridad democrática y asuntos económicos.

39.1.6. Ejecución presupuestaria

El monto asignado para la ejecución del programa asciende a 149,601 USD, alcanzando un porcentaje de ejecución del 81,7%. La cantidad presupuestada para 2011, año en el que se inicia el programa, supone el total del presupuesto asignado, si bien los remanentes por inejecución se trasladan al ejercicio siguiente, y así sucesivamente hasta el año 2013. Por ello, si se atiende al ritmo de ejecución por años, se aprecian niveles reducidos en 2011 y 2012 (33% y 17% respectivamente) y una mayor capacidad de ejecución en 2013, del 67%¹⁵.

Por otro lado, se realizó una modificación presupuestaria, con el objeto de mejorar la oferta económica en la contratación de tres de las cuatro consultorías para la redacción de las propuestas de trabajo de los Comités Sectoriales en Seguridad Democrática, Asuntos Sociales y Asuntos Económicos. Este cambio no supuso un incremento del presupuesto global del programa, reduciéndose de otras partidas presupuestarias.

40. Dimensión: RESULTADOS

40.1.1. Consecución de los objetivos y resultados previstos

Los resultados del programa se centran en torno al fortalecimiento de las capacidades técnicas del CC-SICA para ejercer sus funciones consultivas, a través de la creación de los Comités Sectoriales.

El CC-SICA cuenta en la actualidad con cuatro Comités Sectoriales, que se configuran como instancias para emitir criterio técnico en áreas temáticas específicas, una por Comité; Ambiente y Desarrollo, Seguridad Democrática, Asuntos Económicos y Asuntos Sociales. Cada uno de ellos está conformado por organizaciones integrantes de la Asamblea Plenaria del CC-SICA.

Este desarrollo de la estructura institucional ha incidido positivamente en la capacidad instalada para emitir criterios técnicos, ya que con anterioridad tan solo existían espacios como la asamblea o el directorio, cuyos funciones estatutarias y objetivos no permitían la posibilidad de focalizar por ejes temáticos ni fomentar debates técnicos.

A su vez, y a partir de los avances descritos, se ha visto incrementada la **articulación del CC-SICA con las secretarías sectoriales** que componen el Sistema de Integración Centroamericana. En este sentido, se valora positivamente la estrecha relación y lineamiento entre las áreas temáticas de los Comités y las secretarías sectoriales, así como con las prioridades identificadas por la Secretaría General del SICA (SG-SICA).

La interlocución entre los Comités Sectoriales y las diversas secretarías del SICA ha contribuido a una mayor presencia y visibilidad de las demandas de la sociedad civil organizada sobre diversos ejes de intervención. A partir de las propuestas técnicas elaboradas por cada uno de los Comités (dictámenes) se han establecido procesos de incidencia en el marco de la definición y planificación estratégica de las secretarías.

Si bien se aprecian progresos significativos en las capacidades consultivas del CC-SICA y en la incorporación de demandas desde la sociedad civil como un actor relevante en el proceso de integración regional, es preciso subrayar **algunas limitaciones** en este proceso:

- Según las valoraciones recabadas, se podría haber potenciado el alcance de las actividades realizadas dentro de los Comités Sectoriales, incrementándose las áreas de debate en cada uno de los comités y la elaboración de dictámenes y propuestas.
- Respecto a la composición de los Comités Sectoriales, las entidades presentes en los mismos son las organizaciones que forman parte de la Asamblea Plenaria del CC-SICA, que en términos generales son redes de organizaciones regionales. Este aspecto ha podido limitar la capacidad de participación de las organizaciones nacionales que forman parte de las redes regionales, así como de otros actores relevantes de la sociedad civil, que puedan nutrir los espacios de debate, retroalimentar la generación de propuestas y con ello, fortalecer los espacios de articulación y capacidad de incidencia política.
- Otro aspecto se vincula con las responsabilidades y mecanismos de coordinación entre los Comités Sectoriales y otra instancia del CC-SICA, los Capítulos Nacionales. Pese a que estos últimos pueden trasladar orientaciones, su principal función consiste en la difusión de los dictámenes y otras resoluciones de los Comités Sectoriales en los diversos países, lo que puede reducir la capacidad para trasladar las demandas de la sociedad civil desde los países a la esfera regional.

40.1.2. Contribución del programa a los objetivos globales del Fondo

El apoyo al fortalecimiento institucional es uno de los objetivos destacados del Fondo y un eje fundamental dentro de la dinámica del proceso de consolidación del SICA. A través del apoyo del Fondo España-SICA, el Comité Consultivo se ha dotado de estructuras para llevar a cabo sus funciones consultivas, en línea con las funciones que tiene encomendadas estatutariamente.

Otro de los objetivos que persigue el Fondo es la promoción de espacios para la convergencia, coordinación y armonización de actores y políticas públicas de Centroamérica. En este sentido, el Plan de Apoyo ha posibilitado la mejora de las capacidades del CC-SICA para promover la participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional centroamericana, y para la interlocución con otras instituciones del SICA.

¹⁵ Duda con respecto al cálculo de los porcentajes.



40.1.3. **Contribución del programa al fortalecimiento de las relaciones institucionales del SICA con otros actores**

El Comité Consultivo ha ido fortaleciendo sus relaciones y representación ante diversas entidades del SICA, iniciando un proceso de formulación de agendas conjuntas con varias de las secretarías sectoriales, que se ha retroalimentado a través del trabajo efectuado por los cuatro Comités Sectoriales y los productos generados (dictámenes).

Se ha firmado un Memorándum de Entendimiento con la Secretaria de la Integración Social Centroamericana (SISCA). En este marco se inició una **revisión del Planteamiento Estratégico de la Dimensión Social de la Integración, uno de las principales herramientas de trabajo de SISCA** y se establecieron una serie de recomendaciones al respecto:

- Dar pasos efectivos para fortalecer el Observatorio Centroamericano del Desarrollo Social (OCADES), de cara a la medición y evaluación de las acciones sociales, que contribuya a la definición de metas de desarrollo claras y homologadas.
- Respecto a la promoción de la inclusión social se pone en evidencia la necesidad de diseñar una política integral de desarrollo social que de coherencia a parte de las acciones desarrolladas.
- También se subraya la necesidad de fortalecer las acciones estratégicas iniciadas de cara a la regulación de los mercados laborales.

Durante el año 2012 se llevaron a cabo diversos talleres regionales con la **Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)**, junto con otras instituciones regionales, con objeto de fortalecer la ejecución de la Estrategia Regional de Cambio Climático a través de la participación de la sociedad civil en el proceso.

Las principales observaciones que incorpora el dictamen del Comité Sectorial de Ambiente y Desarrollo se refieren a la necesidad de promover acciones específicas de mitigación del impacto del cambio climático, incorporar medidas específicas de adaptación de las poblaciones, especialmente los más vulnerables y desarrollar sistemas de monitoreo sobre las políticas a implementar. Sobre este punto se propone el establecimiento de un equipo de trabajo regional de la sociedad civil que participe en las negociaciones de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), y ser parte de los procesos de rendición de cuentas en estas negociaciones.

También se ha iniciado un proceso de diálogo con el **Centro Regional de la Promoción de las Pequeñas y Medianas Empresas (CENPROMYPE)**, para establecer una agenda común de actividades, en torno a varios aspectos: emprendeduría y prevención de la violencia y especialmente la facilitación del comercio para las MIPYMES.

Así mismo, se ha tenido un acercamiento con la Dirección de Seguridad Democrática (DSD-SG-SICA) y se ha realizado una valoración de la Estrategia de Seguridad Centroamericana (ESCA). Dentro de las diversas indicaciones que se realizan, se subraya la necesidad de analizar la inversión social en los presupuestos de seguridad, tanto en el ámbito regional como nacional.

40.1.4. **Contribución del programa en la creación de sinergias y apoyos para la construcción de políticas nacionales**

La función que tiene encomendada el CC-SICA se vincula con labores de incidencia y una cierta "vigilancia" del cumplimiento en los países de las estrategias regionales aprobadas en los consejos de ministros. Sin embargo, este último es todavía un proceso muy incipiente. Los mayores avances hasta el momento se han centrado en la interlocución a nivel regional con las secretarías sectoriales del SICA.

40.1.5. Factores que inciden en la sostenibilidad del programa

Pese a que ello sin duda es un factor positivo, ya que formula las prioridades de cara al futuro, los **mayores condicionantes para la viabilidad del CC-SICA se vinculan con la ausencia de recursos financieros**. Es el único organismo del sistema de integración que no tiene un presupuesto propio. Durante la presidencia pro- tempore de Panamá en 2013, se presentó un presupuesto operativo al Comité Ejecutivo de la SG-SICA, aunque hasta el momento no ha sido aprobado.

Derivado de esta ausencia de recursos, en la actualidad no se cuenta con un director ejecutivo. La inexistencia de un responsable de este órgano incide negativamente en las capacidades operativas y administrativas del Comité Consultivo en varias esferas: en la formulación de propuestas, en las relaciones de proximidad con las autoridades del SICA y en las tareas de seguimiento a los acuerdos alcanzados.

A nivel técnico, la creación de los Comités Sectoriales ha impulsado la capacidad consultiva y su posicionamiento dentro del sistema institucional del SICA. No obstante, y en línea con el déficit de financiación expresado, la sostenibilidad para el desarrollo de sus funciones se ve condicionada. Tras la finalización del programa, su ritmo de actividad se ha reducido, y ante la limitación de recursos, es la presidencia del Directorio quien actualmente asume con carácter principal las labores de interlocución con las secretarías sectoriales.

41. Preguntas de evaluación específicas del programa

41.1.1. ¿Cuál es el estado actual de los comités sectoriales del CCSICA?

Ya descrito en el apartado referido al criterio de sostenibilidad.

41.1.2. ¿Cuál es el papel de los Comités Sectoriales en el trabajo del CC?

La creación de los Comités Sectoriales ha tenido una repercusión positiva sobre el funcionamiento del CC-SICA, en línea con sus funciones asignadas:

- Son órganos establecidos para la emisión de opiniones técnicas en aspectos relacionados con el proceso de integración regional. Es importante subrayar el componente técnico de estos comités, configurándose como un valor añadido para fortalecer la capacidad consultiva, ya que con anterioridad no existían organismos que pudieran desarrollar estas funciones.
- El fortalecimiento de los Comités Sectoriales también ha incidido en las posibilidades de incidencia y articulación con las Secretarías del SICA, lo que se traduce en un mayor posicionamiento de las demandas de la sociedad civil en el proceso de construcción de estrategias y políticas regionales.

42. Conclusiones y/o recomendaciones

- El fortalecimiento de los Comités Sectoriales ha posibilitado una mayor incidencia política y posicionamiento del CC-SICA. Así mismo sus ámbitos de trabajo son coherentes y se alinean con las principales prioridades del SICA, lo que ha facilitado la articulación con las secretarías sectoriales.
- De cara a continuar con estos procesos de coordinación, y en base a los dictámenes elaborados, es preciso desarrollar planes específicos de trabajo en el que se reflejen acciones



de seguimiento sobre los compromisos alcanzados.

- Estos Comités suponen un avance significativo para canalizar institucionalmente las demandas de la sociedad civil. En este sentido, puede ser relevante valorar la introducción de nuevos criterios para la composición de los Comités, con el objeto de fomentar la participación de otras organizaciones y actores, que fortalezcan los espacios de reflexión de la sociedad civil.
- Es necesario que se habiliten fórmulas para la sostenibilidad de la institución. La aprobación del presupuesto del CC-SICA supondría un paso importante, lo que requiere del compromiso de la SG- SICA.

La dotación de recursos técnico-financieros de la Secretaría Ejecutiva es otro de los aspectos centrales y retos de futuro, ya que en base a sus funciones y responsabilidades, tiene un rol importante en la implementación operativa de la planificación estratégica y del Plan de Sostenibilidad, en la que se definen los escenarios a medio plazo.

43. Otra información

43.1.1. Acrónimos específicos de este programa.

CC-SICA: Comité Consultivo del SICA.

CMNUCC: Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

SG-SICA: Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericano.

43.1.2. Fuentes documentales consultadas

Documentos de formulación del programa Dictámenes de los Comités sectoriales:

Posición del CC-SICA ante el Planteamiento Estratégico de la Dimensión Social de la Integración Centroamericana.

Estrategia Regional del Comité Consultivo del SICA (CC-SICA) para el fortalecimiento de la Sociedad Civil ante el Cambio Climático.

Políticas de incidencia, estrategia, y acciones de comercio para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, dentro del marco del proceso de integración económica de Centroamérica.

Estrategia del CC-SICA en Seguridad Democrática en Centroamérica. Listado de los Comités Sectoriales

Página web CC-SICA (<http://www.sica.int/ccsica/index.aspx>)

Informe Financiero Fondo España-SICA Fase II

Guía de Formulación del Proyectos del Fondo España-SICA

P08. DBI. PROFESIONALIZACIÓN Y TECNIFICACIÓN DE LAS POLICÍAS E INSTANCIAS VINCULADAS A LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA EN EL NIVEL NACIONAL Y REGIONAL. P09. B.2. MODERNIZACIÓN CON VISIÓN REGIONAL DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES ENCARGADAS DE LA SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA.

43.1. Descripción general

43.1.1. Entidad/es ejecutora/s:

SG-SICA (Secretaría General del SICA) a través de la Dirección de Seguridad Democrática.

43.1.2. Presupuesto:

	Fondos asignados	Fondos ejecutados						% ejecución
		2010	2011	2012	2013	TOTAL		
C5 Coop. Jurídica	\$ 139.800		\$ 139.800			\$ 139.800	100%	
C6 Moderniz. Policial	\$ 246.700	\$ 36.900	\$ 198.100	\$ 11.700		\$ 246.700	100%	
C7 Unid. de Seguridad	\$ 321.600	\$ 138.500	\$ 169.600	\$ 13.500		\$ 321.600	100%	
Conf.de Seguridad	\$ 782.200		\$ 501.700	\$ 280.500		\$ 782.200	100%	
DBI Profes. y tecnif. de policías e instancias vinculadas a seguridad y justicia	\$ 6.681.600			\$ 307.700	\$ 3.895.900	\$ 4.203.600	62,9%	
DB2 Modernización con visión regional de instit. nacionales encargadas de la Seguridad en CA	\$ 2.998.900			\$ 213.100	\$ 1.453.000	\$ 1.666.100	55,6%	
TOTAL EJE 2: Seguridad Democrática	\$ 11.170.800	\$ 175.400	\$ 1.009.300	\$ 826.500	\$ 5.348.900	\$ 7.360.100	65,9%	

43.1.3. Periodo de ejecución

	Fecha aprobación	Período de ejecución					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015 (feb) ¹⁶
Componente 5 Cooperación Jurídica	Acta V reunión Comité Ejec.						
Componente 6 Modernización Policial							
Componente 7 Unidad de Seguridad							
Conferencia de Seguridad	2011 (?)						
DBI Profes. y tecnif. de policías e instancias vinculadas a la seguridad y la	Aprob. Ajust.						
DB2 Modernización con visión regional de instit. nales. encargadas de Seguridad en CA	Aprob. Ajust. 11/10/12						

¹⁶ Se solicitó una prórroga para la ejecución de estos proyectos hasta febrero de 2015, que fue aprobada por la AECID. En función de esta fecha de fin de ejecución de los proyectos, la entrega de sus informes finales no será hasta agosto de 2015.



43.1.4. **Objetivos**

Componente: Fortalecimiento y modernización de las instituciones policiales.

Elevar la capacidad de las instituciones policiales para responder a las amenazas a la seguridad regional, mediante la formación superior y el fortalecimiento de la comunidad de inteligencia, así como consolidar medidas de seguridad y protección al turista para que la región sea un destino confiable y seguro.

Componente: Cooperación Jurídica

Fortalecer el marco jurídico en el ámbito de la seguridad democrática y la asistencia legal entre los países miembros del SICA, mediante la actualización, revisión y aplicación efectiva de los instrumentos jurídicos sobre la materia, así como la formación, coordinación e intercambio de experiencias entre los aplicadores de la ley.

Componente: Apoyo Unidad de Seguridad SG-SICA

Fortalecer la institucionalidad centroamericana en el área de la seguridad democrática, apoyando a la Secretaría General del SICA en sus funciones en esta materia.

Programa de apoyo a la Conferencia Internacional de Seguridad

Objetivo General: Fortalecer el enfoque regional de las políticas de combate a la violencia y al crimen organizado en Centroamérica mediante el apoyo a la Secretaría General del SICA en el diseño, ejecución y seguimiento de la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.

Objetivos Específicos:

- Dotar de recurso técnico a la SG-SICA para asegurar una gestión efectiva en el marco de la celebración de Primera Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad.
- Apoyar la organización de las actividades preparatorias, así como las de algunas acciones ejecutadas durante el desarrollo de la Conferencia Internacional de Apoyo para la Estrategia de Seguridad.
- Apoyar las acciones de seguimiento a la Conferencia Internacional para definir los programas de ejecución de la Estrategia de Seguridad y promover la concreción de los apoyos de los países amigos a su ejecución.

Proyecto DBI: Profesionalización y Tecnificación de las Policías e Instancias Vinculadas a la Seguridad y la Justicia en el nivel nacional y regional.

Objetivo general. Potenciar la capacidad institucional de los cuerpos de seguridad y los operadores de justicia en la región centroamericana.

Objetivo específico. Fortalecer y modernizar las capacidades institucionales para profesionalizar y tecnificar a las policías y organismos vinculados a la seguridad pública y ciudadana así como la justicia en la región centroamericana.

Proyecto D.B.2. – Modernización con visión regional de las instituciones nacionales encargadas de la seguridad en Centroamérica.

Fortalecer la capacidad de respuesta de los Estados Centroamericanos y de la institucionalidad regional para enfrentar las amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad en la región.

43.1.5. **Resultados previstos o components**

Componente Fortalecimiento y modernización de las instituciones policiales:

- R1.- Fortalecida y coordinada la formación policial centroamericana a nivel superior.
- R2.- Fortalecidas las capacidades para favorecer el diseño y aplicación de un modelo de

inteligencia policial propia.

- R.3.- Mejorada la capacidad de actuación preventiva y de intervención de las policías de turismo de la región.

Componente: Cooperación Jurídica:

- R1. Revisado el Tratado Marco de Seguridad Democrática, de acuerdo a las nuevas circunstancias nacionales, regionales e internacionales y promovida la participación plena de los países del SICA.
- R2. Promovida la aplicación efectiva de los instrumentos jurídicos vigentes, así como la ratificación, difusión y aplicación efectiva de aquellos convenios suscritos, en materia de seguridad democrática, cooperación jurídica, asistencia legal y combate al crimen organizado.
- R3. Impulsada la armonización de los marcos jurídicos regional y nacionales en temas de seguridad democrática, cooperación jurídica y la asistencia legal en el ámbito penal, especialmente en el combate al crimen organizado.

Componente: Apoyo Unidad de Seguridad SG-SICA

Formulados como objetivos específicos:

1. Contribuir a la ejecución efectiva, integral, coherente y armónica de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México.
2. Colaborar con la Comisión de Seguridad de Centroamérica y de sus respectivas Subcomisiones, así como de los demás órganos del subsistema de la seguridad democrática, en el cumplimiento de sus respectivos mandatos y funciones.
3. Promover la sostenibilidad financiera, administrativa y técnica de las distintas iniciativas, actividades y proyectos regionales en materia de seguridad.
4. Contar en la Secretaría General del SICA con las competencias y el expertise necesario para responder a los desafío de la seguridad democrática, así como realizar propuestas para los diversos organismos del subsistema de la Seguridad Democrática.

257

Programa de apoyo a la Conferencia Internacional de Seguridad

- Resultado 1: Apoyo a la capacidad de gestión de la SG-SICA en la planificación, desarrollo y seguimiento de la Conferencia Internacional de Apoyo.
- Resultado 2: Apoyo a las gestiones preparatorias de la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad.
- Resultado 3: Apoyar el seguimiento de los acuerdos, el diseño de los programas considerados prioritarios durante la Conferencia y la promoción de apoyos por parte de los países amigos.

Proyecto DBI: Profesionalización y Tecnificación de las Policías e Instancias Vinculadas a la Seguridad y la Justicia en el nivel nacional y regional.

- Incrementadas las capacidades para el adecuado ejercicio profesional de los cuerpos policiales e instituciones encargadas de la seguridad pública, y ciudadana y de la justicia.
- Fortalecido CIADCA como institución regional de formación.
- Fortalecido ICESPO como institución regional de formación.
- Identificar y sistematizar las buenas prácticas.

Proyecto D.B.2. – Modernización con visión regional de las instituciones nacionales encargadas de la seguridad en Centroamérica

- Resultado 0: Promovidos los acuerdos y acciones preliminares para la instalación de las instancias centroamericanas encargadas de la coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación del portafolio de proyectos de la Estrategia de Seguridad Centroamericana.
- Resultado 1: Articuladas las instancias interinstitucionales nacionales a la visión y trabajos



regionales en materia de seguridad y socializados los trabajos de la Estrategia de Seguridad Centroamericana con los Ministerios Públicos y Organismos Judiciales de los países de Centroamérica.

- Resultado 2: Fortalecidos los mecanismos de gestión y coordinación de las instituciones regionales y nacionales en materia de Seguridad.
- Resultado 3: Fortalecidas las capacidades para la operacionalización eficaz y eficiente de planes, programas y proyectos regionales en materia de Seguridad Democrática.

43.1.6. Aspectos de interés

El eje de Seguridad Democrática del Fondo España-SICA está alineado con la **Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA)**. La primera versión fue presentada en la XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), celebrada en Guatemala en diciembre de 2007, constituyéndose en un instrumento fundamental para la coordinación y armonización de acciones entre los países de la región, con el propósito de dar respuesta a las principales amenazas a la seguridad. Después de tres años de aprobada y ejecutada, los gobiernos de los países del SICA, reconociendo que la realidad había rebasado la capacidad de los Estados, en lo individual, decidieron generar una revisión, actualización y priorización de la Estrategia de Seguridad regional.

Con la revisión de 2011, la ESCA, aprobada por los Jefes de Estado de Centroamérica, México y Colombia, fortaleció su gestión con visión regional tendente a orientar y coordinar cuantas acciones en materia de seguridad adopten los países integrantes del SICA, enmarcadas en sus respectivos ordenamientos jurídicos, constituyendo así una herramienta importante para identificar acciones y necesidades financieras en cuanto a desarrollo de las políticas de seguridad definidas. La Estrategia de Seguridad de Centroamérica identifica 4 componentes y 14 prioridades de intervención.

Su **Objetivo General** es el de establecer los componentes y actividades necesarias para fortalecer, la seguridad de las personas y sus bienes en la región centroamericana permitiendo a nuestros pueblos alcanzar los objetivos del desarrollo humano sostenible.

Sus **objetivos específicos** son:

1. Integrar los diferentes esfuerzos que realiza la región en materia de seguridad a fin de armonizarlos y obtener mejores resultados.
2. Facilitar la coordinación e intercambio de información y experiencias entre las diversas instancias y agencias operativas de la región para combatir más eficazmente las actividades delictivas regionales.
3. Identificar y gestionar las necesidades financieras, de recursos y de formación que demandan las instituciones encargadas de velar por la seguridad.
4. Desarrollar políticas, programas, estrategias y acciones que permitan la prevención en los siguientes temas: violencia juvenil, violencia armada, violencia de género, tráfico ilícito y trata de personas, prevención desde lo Local, y los efectos de los desastres naturales en especial los provocados por el cambio climático.

Sus **Componentes Estratégicos** son:

- a. Combate del delito. (*Liderado por EEUU, México y Colombia*). Delincuencia Organizada, Combate al Narcotráfico, Deportados con antecedentes penales o ex convictos, Pandillas, Homicidio. Combate al Tráfico ilícito de armas, terrorismo, corrupción, otros temas policiales y aspectos legales.
- b. Prevención (*liderado por Alemania*). De violencia juvenil, de violencia armada, de violencia de género, del tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, del consumo de drogas,

prevención desde lo local y seguridad regional y cambio climático.

c. Rehabilitación reinserción y seguridad penitenciaria (*liderado por el BID*).

d. Fortalecimiento institucional y coordinación y seguimiento de la estrategia regional (*liderado por Unión Europea y España*).

El cuarto componente estratégico, el del fortalecimiento institucional y seguimiento de la ESCA, tiene como objetivo el de fortalecer, en el ámbito de la seguridad regional, la institucionalidad en los aspectos de coordinación y seguimiento de las actividades de los subcomponentes de este apartado. Se articula en cinco ámbitos, y a su vez, cada ámbito, en una serie de actividades:

I. Fortalecer la institucionalidad centroamericana en materia de seguridad:

Diseñar e implementar mecanismos para la gestión de recursos técnicos y financieros necesarios para la ejecución de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.

Fortalecer el trabajo de las subcomisiones de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.

Concretar la puesta en marcha del Observatorio e Índice de Seguridad Democrática del SICA (OBSICA).

II. Fortalecimiento de la institucionalidad centroamericana en materia de prevención y sanción del delito:

Compartir y evaluar las experiencias que al interior de cada uno de los países tiene la cooperación interinstitucional.

Especializar a las instancias correspondientes en la investigación y control de precursores químicos y el desmantelamiento de laboratorios ilegales de drogas sintéticas.

Compartir experiencias en materia de investigación y sanción del delito de homicidio.

Establecer el foro de autoridades centrales competentes entre Centroamérica para promover mecanismos comunes de control efectivo del tráfico ilícito de armas.

Adoptar mejores prácticas en aduanas y fronteras para controlar el tráfico de armas en la región.

Fortalecer el Programa Centroamericano para el Control del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras. (CASAC).

Compartir conocimientos en temas relativos a identificación y rastreo de armas de fuego, a fin de tener herramientas que permitan combatir este flagelo.

Concertar la colaboración de expertos para la evaluación de riesgos.

Fortalecer el sistema interinstitucional hacia la seguridad fronteriza para combatir y disminuir el accionar delictivo del crimen organizado que opera en la región.

Fortalecer las capacidades de los enlaces en recopilación y disseminación de la información.

Propiciar la conectividad de los países de la región y sus unidades especializadas internas con el sistema I- 24/7.

Completar el sistema I-24/7 con otras plataformas de registro, Investigación y/o prevención del delito. Ratificar e implementar el Convenio de Protección de Víctimas y Testigos.

Impulsar la regionalización de los tratados bilaterales vigentes en materia de asistencia legal



mutua en materia penal y extradición procurando su simplificación y celeridad.

Desarrollar capacitaciones en esta materia, particularmente en el análisis de información.

Implementar el programa de formación ofrecido por el Gobierno de México en: Análisis de información en casos de escuchas telefónicas, investigación y control de precursores químicos, desmantelamiento de laboratorios de drogas sintéticas, manejo de crisis y combate al secuestro, mejores controles en fronteras, puertos y aeropuertos para el paso de productos controlados, así como en métodos adecuados de auditoría de sustancias controladas.

Fortalecer el funcionamiento del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (ICESPO).

Impartir capacitaciones y cursos de especialización en las siguientes áreas: Análisis e inteligencia policial, investigación del delito, unidades especializadas tácticas y operativas, así como de combate al crimen organizado.

Fortalecer la investigación criminal que sustente la actuación de los Ministerios Públicos en el ejercicio eficaz de la procuración de justicia.

Fortalecer la capacidad del Centro de Instrucción Antidrogas de Centroamérica (CIADCA), con sede en Honduras.

III. Fortalecimiento desde lo local:

Fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para gestionar y ejecutar programas comunitarios de prevención y de inserción educativa, social y laboral.

IV. Fortalecimiento institucional en relación con el femicidio:

Desarrollar acciones vinculadas a la generación de alianzas y la formación para el tratamiento oportuno del femicidio.

Desarrollar y fortalecer mecanismos de seguimiento e información de femicidios (registros, indicadores, observatorios, datos estadísticos, entre otros).

V. Fortalecer la institucionalidad centroamericana en materia de prevención, atención y mitigación de desastres:

Fortalecer, en los países donde se encuentre constituido, la Unidad Humanitaria y de Rescate, orientada a la búsqueda, salvamento y rescate a la población de la región.

Crear, en los países de la región que no cuenten con esta instancia, la Unidad Humanitaria y de Rescate de acuerdo a las legislaciones nacionales, orientadas a la búsqueda, salvamento y rescate en apoyo a la población de la región.

Generar la coordinación de todas las Unidades Humanitarias y de Rescate de los países de la región para potenciar el impacto de sus gestiones con una visión regional.

Fortalecer las capacidades institucionales de los países de la región para la prevención, control y combate de los incendios forestales (quemadas prescritas, construcción de líneas grises y liquidación), tala ilegal del bosque, y la protección de los recursos naturales.

Fortalecer los planes regionales para la protección del bosque.

Educar, capacitar y concientizar al personal militar y civil en tareas de mejoramiento ambiental, protección y preservación de los recursos naturales.

Fortalecer el Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres de América Central.

Fortalecer institucionalmente al CEPREDENAC para lograr una mayor coordinación con las y entre las instituciones nacionales para la prevención, atención y mitigación a los efectos provocados por los desastres.

Proyectos y programas del Eje de Seguridad Democrática del Fondo España SICA 2010-2013:

La Cooperación Española tiene una larga trayectoria de trabajo en materia de seguridad en la región, y tanto a nivel regional como nacional, con una gran parte de los países que la conforman. Además, este trabajo se ha centrado fundamentalmente en el fortalecimiento institucional de las instancias vinculadas con seguridad y justicia. Desde la AECID se elaboró en 2009 un Plan de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México 2009-2013, por el que se articulaban, en términos de eficacia de la ayuda, las intervenciones en materia de seguridad en la región a través del Fondo España-SICA y de Fondo España-PNUD.

Así, en 2010, en el inicio del II Fondo España-SICA se aprobaron tres programas alineados con tres de los componentes la versión inicial de la ESCA, la de 2007, y centrados también, obviamente en el fortalecimiento institucional:

- cooperación jurídica,
- modernización policial
- apoyo a la Unidad de Seguridad de la SG-SICA.

Estos programas comenzaron su ejecución en 2010 y sus últimas actividades terminaron de ejecutarse en 2012, por un monto total de 708.100\$.

En 2011, en el proceso de revisión de la ESCA, mandatada por la Reunión Intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores, Seguridad Pública/gobernación, Defensa, Ministerios Públicos y Jefes/as de Policía de Centroamérica, desde la SG-SICA (a través de su Unidad de Seguridad) se trabajó también en la valoración de las debilidades existentes y de los esfuerzos de la cooperación técnica y financiera necesarios para la concreción de los ámbitos y líneas prioritarias de la ESCA. Ello dio lugar a la identificación y formulación de una serie de proyectos, que configuró una cartera de propuestas compuesta por 22 programas y que ascendía a una necesidad presupuestaria de 3.000 millones de dólares.

Tanto la ESCA como la cartera de proyectos consecuente fueron presentadas en la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica que tuvo lugar el 22 y 23 de junio de 2011 en Guatemala. El objetivo principal de este encuentro internacional era el de “generar un espacio en donde la comunidad internacional y los países del SICA logran desarrollar una discusión de alcance político sobre el tema de la inseguridad en la región, como resultado de las acciones del crimen organizado y los tráficos ilícitos vinculados a ellos, además de lograr el acompañamiento de los socios estratégicos de Centroamérica”. De la Conferencia Internacional se desprendieron una serie de criterios para determinar el apoyo de los donantes a esta cartera de proyectos y a la ESCA que se conocen como “Principios de Guatemala” y con los que se alinea el Fondo España-SICA. Estos principios son los siguientes:

- la cooperación internacional debería de articularse con el apoyo financiero a través de “fondos frescos”.
- Los proyectos deberían tener un enfoque regional.
- El protagonismo en las acciones debería estar en el SICA.

La celebración de la Conferencia contó con un importante interés por parte de Estados Unidos, que fue uno de sus principales financiadores, además del Estado español (que canalizó 782.200\$ a través del Fondo España-SICA) y otros países donantes. También participaron el Programa de



las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que colaboraron asegurando la asesoría técnica y facilitación del proceso.

Como resultado de la Conferencia Internacional y de la presentación de la cartera de proyectos, las intervenciones del Fondo España-SICA se reorientan a alinearse con las propuestas contenidas en ésta. Así de los tres programas iniciales, el trabajo se reorienta a apoyar dos de estos proyectos, vinculados, también como los anteriores, al eje de fortalecimiento institucional: el DB1 (Profesionalización y tecnificación de las policías e instancias vinculadas a la seguridad y la justicia) y el DB2 (Modernización con visión regional de las instituciones nacionales encargadas de la Seguridad en CA). Los proyectos, cuya ejecución se alarga hasta febrero de 2015, cuenta con una ejecución presupuestaria por encima de los \$ 5 millones.

La aportación de la Cooperación Española al sector de Seguridad Democrática en Centroamérica se canalizó entonces, a través de diferentes modalidades e **instrumentos**:

- A través del Fondo España-SICA, como hemos relatado.
- Del Fondo España PNUD.
- Del Fondo España-OEA.
- De la Cooperación Triangular con Chile y México (eje combate al delito).
- Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB).

Desde 2014, con el Fondo España-SICA III, se firma un convenio con la Unión Europea de cooperación delegada para el apoyo a la ESCA, en los componentes de fortalecimiento institucional y prevención, por un monto de 14 millones de dólares. Esta cooperación delegada es la que articula desde entonces el trabajo del eje de seguridad del Fondo.

43.1.7. Contexto político/institucional

La entidad ejecutora de los programas era la **Dirección de Seguridad Democrática**, inserta en el organigrama de la SG-SICA, pero hasta 2012 fue Unidad de Seguridad Democrática, también de la SG-SICA.

La instancia política de referencia para la Dirección de Seguridad es la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC), que se creó bajo el auspicio y la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática, suscrito en San Pedro Sula, Honduras, el 15 de diciembre de 1995.

El **Tratado Marco de Seguridad Democrática**¹⁷ de Centroamérica (TMSD) que define el Modelo Centroamericano de Seguridad democrática que se basa en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la protección de los Estados centroamericanos y de sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Los fundamentos del Modelo de Seguridad Democrática son entre otros, el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y sus bienes, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, el combate a la narcoactividad y al tráfico de armas. Hay que resaltar que en esas fechas estaban concretándose los procesos de pacificación y acuerdos de paz en varios de los países de la región después de años incluso décadas, de conflicto armado. El TMSD se fraguó al amparo del proceso de Esquipulas y del alumbramiento del concepto de seguridad humana. El modelo de seguridad que propone incorporó algunos de los postulados básicos de la seguridad humana y se convirtió en una de sus primeras concreciones institucionales¹⁸.

Las funciones de la Comisión de Seguridad de Centroamérica son las de:

- ejecutar las decisiones que, en materia de seguridad, le encomiende la Reunión de Presidentes o el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y aquellas que ella misma adopte en el marco de sus competencias;

- evaluar el cumplimiento de los acuerdos centroamericanos en materia de seguridad;
- examinar los problemas de seguridad existentes en la región que requieran de una acción concertada y elaborar propuestas para enfrentarlos de manera efectiva. Dichos estudios y recomendaciones serán elevados al conocimiento del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para su aprobación;
- establecer la comunicación y las coordinaciones necesarias, por medio de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, con los Organismos, Instituciones y Secretarías de los subsistemas de integración regional, cuya colaboración se estime necesaria para enfrentar de manera integral los problemas de la seguridad;
- fortalecer los mecanismos de coordinación operativa en las áreas de defensa, seguridad pública y cooperación humanitaria frente a las emergencias, amenazas y desastres naturales;
- elaborar propuestas de coordinación y apoyo regional con los organismos y cuerpos internacionales dedicados al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y la lucha contra las amenazas a la seguridad de las personas y sus bienes, las que serán elevadas previamente al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para su aprobación;
- organizar el Mecanismo Centroamericano de Información y Comunicación para la Seguridad;
- elaborar un programa anual permanente de actividades de fomento de la confianza, que involucren la participación de las fuerzas armadas y de seguridad pública de la región, conjuntamente con la sociedad civil centroamericana
- elaborar el régimen de los informes periódicos y el sistema de registro de los armamentos y sus transferencias, de manera que la información proporcionada sea completa, transparente y fácilmente verificable, y hacer propuestas para el establecimiento gradual de un balance razonable de fuerzas en la región;
- examinar la información proporcionada por Las Partes sobre asesores y personal militar extranjero y otros elementos foráneos que participen en actividades militares o de seguridad pública en su territorio, de conformidad con lo establecido en los Artículo 38 del presente Tratado;
- examinar la información proporcionada por los gobiernos sobre sus respectivos presupuestos militares y de seguridad para el año fiscal en ejercicio y elaborar propuestas conjuntas para la eventual adecuación de los presupuestos futuros, tomando en cuenta la situación interna de cada estado:
- establecer contacto con las organizaciones centroamericanas que agrupan a otros Poderes u Órganos del Estado, a fin de acordar programas de armonización y modernización legislativa sobre la materia y programas de capacitación de funcionarios judiciales y policiales;
- elaborar su reglamento interno de funcionamiento, el que se hará del conocimiento del Comité Ejecutivo del Sistema de la Integración Centroamericana;
- proporcionar todas las medidas de protección necesarias para la seguridad y confidencialidad de la información, que se reciba de los diferentes estados centroamericanos;
- velar por el cumplimiento de las disposiciones del presente Tratado y cumplir con las demás funciones que el mismo le confiere.

¹⁷ No firmado por Costa Rica y Panamá.

¹⁸ Sin embargo, los éxitos de dicho modelo se han visto eclipsados y cuestionados por la evolución de los acontecimientos en

Centroamérica (como el impacto del II-S en las agendas de seguridad o la emergencia de nuevas formas de violencia en la región), hecho que abre las puertas a un nuevo enfoque en materia de seguridad desde lo internacional y que puede generar nuevas orientaciones políticas en materia de seguridad en la región y plantea algunas dudas sobre la manera en que se operativiza el concepto de seguridad humana.



La Comisión de Seguridad se articula en una serie de Subcomisiones, reproduciendo la misma estructura compositiva que la primera. Estas Subcomisiones son:

- Subcomisión de Seguridad Pública.
- Subcomisión de Defensa.
- Subcomisión Jurídica.
- Subcomisión de Prevención de la Violencia.

La Seguridad Democrática en la región se ha ido convirtiendo progresivamente en uno de los temas más prioritarios de la agenda del SICA, como se refleja en que sea considerado como uno de los cinco pilares de la integración centroamericana en la Declaración para el Relanzamiento de la Integración Centroamericana, emanada de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de países del SICA de 2010.

También el Plan de Acción del SICA, acordado en 2011 en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de países del SICA, el eje de Seguridad Democrática Regional es uno de los prioritarios para el SICA, junto con el de lucha contra el Cambio Climático, Gestión Integral del Riesgo Integración Social, Integración Social, y el de fortalecimiento institucional.

Asimismo, en el plano internacional (y también en la nacional), cada vez más, por el contexto de inseguridad creciente, la cuestión de la seguridad en la región está provocando mayores preocupaciones y por tanto mayor número de intervenciones de organismos internacionales, de instituciones donantes, y, especialmente de aquellos países más cercanos geográficamente y que pueden verse relacionados en los procesos de incremento del delito, como aquellos vinculados con el narcotráfico, y que suponen no sólo un problema nacional, sino regional e internacional.

44. Dimensión: DISEÑO Y FORMULACIÓN

44.1.1. Incorporación del enfoque de género en el diseño del programa

En los diversos y desiguales documentos de formulación de los distintos proyectos¹⁹ o iniciativas que han formado parte de este eje de Seguridad Democrática del Fondo España-SICA no se aprecian esfuerzos para la incorporación de la perspectiva de género en el diseño de los programas. Ni en los tres primeros de apoyo a componentes de la ESCA, ni en el apoyo a la Conferencia de Seguridad, así como tampoco en los programas DB1 y DB2, que se aprobaron de los del portfolio de proyectos formulados y vinculados a la ESCA.

En este sentido cabe destacar, que si bien existe alguna referencia con respecto a la violencia contra las mujeres o el femicidio²⁰ en la Estrategia de Seguridad, puede afirmarse que no existe una real y transversal incorporación de la perspectiva de género en la misma, y por tanto tampoco en los proyectos que la acompañan y la concretan en acciones, a pesar de ser un gran problema para la región. De los 22 propuestas que forman parte de esta cartera de proyectos, sólo uno, está específicamente orientado a la lucha contra la violencia hacia las mujeres, y en el componente de prevención. Sobre el resto de proyectos, como el DB1 y el DB2, puede decirse que es escasa o nula la incorporación de la perspectiva de género tanto en sus objetivos, como en sus actividades, y tampoco obviamente en sus indicadores, en el diseño de los mismos.

Si bien, es cierto que si al principio no existió una visión de género en la ESCA, durante el período de ejecución de los programas, y con la concurrencia de la Secretaría Técnica de la Mujer del COMMCA, se estuvo realizando un proceso de transversalización de la perspectiva de género en la Unidad, y después Dirección, de Seguridad Democrática del SG-SICA. Este proceso, enmarcado en el programa que también se ejecuta con el apoyo del Fondo España-SICA, ha

posibilitado que se hayan ido introduciendo una serie de medidas y acciones que favorecieron la introducción de la perspectiva de género en el quehacer de la Dirección de Seguridad y los temas en los que técnicamente tiene responsabilidad. Sin embargo estas medidas habrán incidido en mayor medida en el seguimiento, y obviamente, no tanto en el diseño del programa.

44.1.2. Adaptación del programa al contexto y su evolución

Como ya se ha mencionado en apartados anteriores, los programas que se desarrollaron en el eje de seguridad del Fondo España-SICA durante el desarrollo del mismo sufrieron importantes reorientaciones. En 2010, con la puesta en marcha del segundo Fondo España-SICA se apoyaron tres componentes de la Estrategia de Seguridad de 2007: cooperación jurídica, modernización policial y apoyo a la Unidad de Seguridad de la SG- SICA. Con la revisión de la ESCA en 2011 y la elaboración por parte de SG-SICA de la cartera de proyectos que la acompañaba y la celebración de la Conferencia Internacional de Seguridad, los proyectos en ejecución se paralizaron y se apoyaron dos nuevos programas de fortalecimiento institucional de esa cartera. Sin embargo, los dos nuevos programas podrían significar una continuidad del trabajo ya iniciado en 2010, en tanto que las líneas de intervención de entonces están incorporadas en las nuevas propuestas.

Además, en 2011, se decidió apoyar también la Conferencia Internacional de Seguridad a instancias del interés de la SG-SICA. Todo lo anterior viene a señalar que el trabajo desarrollado por el Fondo España-SICA en el eje de seguridad, ha estado atento a los cambios políticos-institucionales en el marco en que se desarrollaban y supo reorientar las acciones generales previstas en este eje.

Sobre los programas concretos, también la propia flexibilidad del modelo de gestión del Fondo ha posibilitado que durante el desarrollo de los mismos hayan podido generarse nuevas orientaciones y modificaciones en la ejecución. En este sentido, al abordar uno de los temas que más interés generan en el ámbito regional, y que además, aborda cuestiones complejas y delicadas en el ámbito nacional, se han adaptado los ritmos a la complejidad de estos procesos políticos e institucionales.

44.1.3. Partenariado y adecuación de los socios

No se ha obtenido información suficiente con respecto a este punto.

44.1.4. Adecuación de la cadena de resultados

De las seis intervenciones que tuvieron lugar en el Eje de Seguridad del Fondo España-SICA, durante el periodo 2010-2013 (los tres componentes iniciales, al apoyo a la Conferencia de Seguridad y los proyectos DB1 y DB2), se cuenta con documentos de formulación detallados sólo de los dos primeros.

¹⁹ No se cuenta con los documentos de formulación, en sentido estricto (con cadena de resultados o marco lógico) de los proyectos correspondientes a los tres componentes de la ESCA que se financiaron en 2010, así como tampoco del proyecto de apoyo a la Conferencia Internacional de Seguridad. Con respecto al DB1 y al DB2 se cuenta con una formulación sintética pluriannual contenida en los POA de 2011 y el breve perfil contenido en la cartera de proyectos de la ESCA.

²⁰ El concepto que se utiliza en la ESCA es femicidio y no feminicidio. Existen algunas diferencias semánticas, y entendemos preferible o complementario el uso del concepto feminicidio acuñado por la antropóloga mexicana Marcela Lagarde para el caso de la ESCA en tanto que hace referencia a las políticas públicas en materia de seguridad y especialmente también para el caso de Centroamérica. Para Lagarde el feminicidio sería el "conjunto de delitos de lesa Humanidad que contienen los crímenes, los secuestros y las desapariciones de niñas y mujeres en un cuadro de colapso institucional. Se trata de una fractura del Estado de derecho que favorece la impunidad. Por eso el feminicidio es un crimen de Estado. Es preciso aclarar que hay feminicidio en condiciones de guerra y de paz. El feminicidio sucede cuando las condiciones históricas generan prácticas sociales agresivas y hostiles que atentan contra la integridad, el desarrollo, la salud, las libertades y la vida de las mujeres. En el feminicidio concurren en tiempo y espacio, maltrato, abuso, vejaciones y daños continuos contra las mujeres realizados por conocidos y desconocidos, por violentos, violadores y asesinos individuales y grupales, ocasionales o profesionales, que conducen a la muerte cruel de algunas de las víctimas". <http://www.campaalgodonero.org.mx/sites/default/files/documentos/Violencia%20femicida.pdf>



De las intervenciones que articulan el apoyo en 2010 a tres componentes de la ESCA, se cuenta con los POA de 2010 y 2011 de algunas de ellas, en ningún caso con el documento de planificación plurianual. En estos documentos, el diseño del programa viene presentada de una manera muy esquemática, enunciando el objetivo general, una serie de cuatro o cinco objetivos específicos, y las “funciones”, como así se denominan, que vendrían a ser las acciones necesarias para alcanzar los objetivos específicos. En los mismos tampoco viene especificado ningún indicador para la medición, ni de resultados, ni de efectos ni de gestión. A partir de las características descritas de estos documentos no puede valorarse la calidad ni adecuación de la cadena de resultados de los programas, ni del resto de cuestiones relacionadas con este punto.

Sobre la intervención que concretó el apoyo a la Conferencia Internacional de Seguridad de 2011, se ha facilitado al equipo de evaluación el documento de proyecto, concretado en el POA 2011, que es período en el que se ejecuta. Este documento cuenta con una concreción mayor que los anteriores, y están especificados el objetivo, general, los específicos, los resultados esperados y sus actividades consecuentes. Esta enumeración no responde a la gestión por resultados de desarrollo, que propone el Fondo como metodología para la identificación y formulación, y tampoco plasma con claridad el enfoque del marco lógico. Si bien los resultados y las actividades parecen demostrar un encadenamiento adecuado, en los objetivos específicos, que son tres, hay cierta confusión y uno de ellos no puede ser considerado como tal, en tanto que es un medio, como el de dotar de recursos técnicos a la SG-SICA para la gestión del proyecto, y de la Conferencia. Asimismo, en el objetivo general se enuncia también lo que tendría que ser el objetivo específicos.” Fortalecer el enfoque regional de las políticas de combate a la violencia y al crimen organizado en Centroamérica mediante el apoyo a la Secretaría General del SICA en el diseño, ejecución y seguimiento de la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica”. En esta intervención tampoco se formulan indicadores de ningún tipo.

Para los programas DB1 y DB2, que constituyen la parte fundamental de este análisis, se cuenta con los POA de 2011, 2012 y 2013. El de 2011, incorpora una breve planificación plurianual, a cinco años, según el calendario previsto en la cartera de proyectos de la ESCA. Además, se cuenta con el perfil resumido de ambos programas que están incluidos en esta cartera. En ninguno de estos documentos la intervención está presentada con un diseño en función de la gestión por resultados de desarrollo, como solicitaba el Fondo España-SICA en su Guía de Formulación, así como tampoco por el enfoque del marco lógico. Todos los documentos de planificación, están basados en una enumeración relacionada entre objetivo general, específicos, resultados y actividades. La relación y la lógica entre los niveles son adecuadas, y en este caso, los objetivos generales y específicos están bien definidos y responden de manera adecuada a la intervención. Sin embargo, la no asunción de la metodología de la gestión por resultados que proponía el Fondo, limita la incorporación y mejor uso de estrategias, personas, recursos, procesos y medidas para mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas.

Con respecto a la definición de indicadores para el seguimiento y la medición de resultados, no aparecen formulados en ninguno de los documentos que incluyen alguna planificación plurianual, ni de gestión, ni de efecto. Y en las planificaciones anuales, sólo aparecen indicadores de gestión sobre las actividades en los POA correspondientes a 2012. La definición de este tipo de objetivos sobre las actividades no aportan una información relevante para la medición de los resultados, y además, la formulación en la que están presentados no contienen las características que definirían a un buen indicador y no aportarían información relevante sobre los resultados del programa.

Asimismo, los documentos de diseño de los programas no aportan un análisis de los riesgos o hipótesis que pueden producirse durante la ejecución de los mismos, si bien es cierto que ese aspecto tampoco se solicita en la Guía de Formulación del Fondo. Sin embargo, dada la complejidad de los temas tratados, y los fuertes condicionantes político-institucionales en los que se desarrollan las intervenciones, y especialmente en el Eje de Seguridad, sería de gran interés

que el diseño de los programas incluyera la realización de este ejercicio de evaluación de riesgos.

Con respecto al diseño de los programas cabe hacer una reflexión general sobre la cartera de proyectos que acompañan a la ESCA, en tanto que configuran el marco de la puesta en práctica de la ESCA y el quehacer de la DSD. Según las personas entrevistadas, esta cartera de proyectos tiene limitaciones en su diseño y concepción, que si bien pueden afectar de manera secundaria a los programas analizados en este documento, determinan el trabajo del Eje de Seguridad:

- La cartera de proyectos se formuló como una “lista de deseos” hacia la cooperación internacional, pero se echan en falta compromisos financieros por parte del SICA y de los países.
- Se elaboró en un periodo de tiempo breve. Aunque se hicieron consultas con los países, hubiera sido necesario un proceso más intenso de identificación de las propuestas.
- Algunos de los proyectos que forman parte de esa cartera no están orientados, o no deberían estar orientados, a programas regionales, sino que se trata de intervenciones que deberían ejecutarse en los niveles nacionales. Este es el caso especialmente para el ámbito de “Rehabilitación reinserción y seguridad penitenciaria” de la ESCA.
- Existe desigualdad en la calidad de las propuestas así como en su alcance, algunas son muy concretas y otras muy generales.
- Se detectan debilidades en el diseño y la formulación de algunos de los proyectos que la componen, especialmente en la concreción del marco lógico de la intervención.

Hubiera sido favorable acompañar la cartera de proyectos con un sistema de seguimiento y evaluación de la misma, lo que reforzaría su solidez.

Estas limitaciones en la cartera de proyectos han generado entre otras cosas algunas dificultades de implementación de la misma, por ejemplo en la descompensación sobre los fondos comprometidos para los diferentes ámbitos de la ESCA, o la diversidad de las tipologías de los donantes y sus instrumentos (el BID aportaría fondos reembolsables).

267

45. Dimensión: PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

45.1.1. Procesos de seguimiento y medición de resultados

De las seis intervenciones que han formado parte de las acciones de este eje del Fondo España-SICA, el equipo evaluador sólo dispone de informes periódicos de los proyectos DB1 y DB2. De los otros, se cuenta con un breve informe final de resultados

Del DB1 y DB2 se han analizado los informes cuatrimestrales de seguimiento que deben remitirse al equipo gestor del Fondo correspondientes a los años 2012 y 2013. No se cuenta con ningún informe de 2011, donde se ejecutó al menos un cuatrimestre, así como tampoco de informes de seguimiento de 2014, ya que se prolongó la ejecución hasta 2015.

Los informes analizados son muy desiguales, no respondiendo a un formato y una estructura similar ni comparable entre sí. En general, unos más que otros, aportan una interesante información sobre el periodo previo y posterior que abarcan. En ellos se realiza una valoración cualitativa o balance de los avances de los proyectos, además en algunos de ellos también por actividad.

Sin embargo esta información no se concreta ni se pone en relación con el desarrollo del proyecto hacia el logro de sus resultados ni de sus objetivos globales, como tampoco se hacen mediciones sobre los indicadores propuestos (que no aparecieron formulados en la planificación



plurianual) ni propone nuevos indicadores. Como se reflexionó en apartados anteriores, el no uso del marco de la gestión por resultados en el diseño del programa, como proponía el Fondo España-SICA, provoca que no puedan beneficiarse de sus bondades, como es el centrarse en el logro de resultados, la aplicación de la medición del desempeño continuo, el aprendizaje, el cambio y la presentación de informes de rendimiento.

45.1.2.

Incorporación del enfoque de género en la ejecución y el seguimiento

Ya se valoró en los primeros apartados que los programas no fueron diseñados incorporando la perspectiva de género en los mismos. También se explicó que la Dirección de Seguridad Democrática de SG-SICA se incorporó, una vez iniciadas las intervenciones financiadas con el Fondo España-SICA, a un proceso de transversalización de la perspectiva de género liderado por la STM-COMMCA, y con financiación también del Fondo. Estas acciones se concretaron en:

- ☒ Incidencia en la ESCA y el Tratado Marco de Seguridad Democrático.
- ☒ Apoyo a la formulación de un proyecto para la prevención de violencia contra las mujeres, con énfasis en trata y femicidio (BAI-ESCA).
- ☒ Incorporación de una especialista de seguridad y género en el organigrama de la Dirección de Seguridad de la Secretaría General del SICA.
- ☒ Formulación de un Plan de Acción de Seguridad de las Mujeres de Centroamérica y R. Dominicana.
- ☒ Posicionamiento de indicadores con enfoque de género.
- ☒ Producción de documentación en materia de género y seguridad.
- ☒ Inclusión de un eje de seguridad en la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género.
- ☒ Coordinación y apoyo interinstitucional permanente desde la STM-COMMCA.

Con seguridad estas medidas hayan incidido en la ejecución y en el seguimiento de los programas que nos ocupan, en tanto que estaban dirigidas a la política, medidas acciones y cultura organizacional de toda la Dirección de Seguridad. Sin embargo, esta incorporación de la perspectiva de género no aparece concretada ni especificada en los documentos de seguimiento y planificación de los programas. Especialmente no queda reflejada en el plano de la transversalización, ni en el establecimiento de indicadores de género en los programas, y en el plano sectorial existe alguna referencia. Estas referencias sectoriales aparecen en el programa DBI, en relación con las capacitaciones específicas en cuestiones de género en el Plan Maestro de Formación. Deberá profundizarse en una valoración de este aspecto en lo concreto a partir de que el Fondo cuente con los informes finales de la ejecución del programa.

45.1.3. Existencia de mecanismos de articulación y coordinación entre instituciones y actores

No se ha obtenido información suficiente con respecto a este punto.

45.1.4. Suficiencia de los recursos técnicos para la implementación del programa

Cuando se iniciaron las intervenciones en este Eje existía en el seno de la SG-SICA la Unidad de Seguridad Democrática, con capacidades limitadas, en tanto que se trataba de unidad técnica que contaba con poco personal. De hecho, uno de esos tres componentes iniciales se

concretaba en el apoyo y el fortalecimiento técnico e institucional de la propia Unidad, a través del apoyo a la contratación de recursos humanos, a la implementación de sistemas y procedimientos de planificación, seguimiento y evaluación y a los procesos de articulación y coordinación con la Comisión de Seguridad de Centroamérica y sus Subcomisiones, fundamentalmente. El apoyo a este componente contaba con el mismo periodo de ejecución y calendario que el apoyo a los otros dos, pero sin embargo era necesario que el primero estuviera avanzado, especialmente en lo relacionado con la conformación del equipo de trabajo, para garantizar la ejecución técnica de los posteriores componentes, incluso del resto de acciones incluidos en el mismo. Este pequeño desfase, provocó que no existieran capacidades para poner en marcha según lo previsto el resto de acciones y componentes, y generó algunos retrasos.

El mismo desfase, y por las mismas razones, existió en la ejecución de los programas DB1 y DB2: el DB2 contemplaba la conformación y fortalecimiento de la Dirección de Seguridad Democrática, responsable de la ejecución del resto de las acciones del programa y también del DB1. Por eso, hasta que no se dieron los avances necesarios en este sentido no se generaron las condiciones necesarias para el inicio del resto de actividades.

En este sentido cabe destacar que dadas las limitadas capacidades técnicas de la Unidad y, posteriormente, de la Dirección de Seguridad Democrática en lo relacionado con el sector jurídico, se buscó la acertada concurrencia en la ejecución de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) para los componentes o acciones orientadas a este sector. La concurrencia de la COMJIB, su trayectoria de trabajo, su consolidado reconocimiento como interlocutor en los ámbitos nacionales del sector y sus capacidades en este sentido garantizaron una buena ejecución de las actividades relacionadas con la cooperación jurídica.

Relacionado con el análisis de capacidades de la Dirección de Seguridad Democrática de la SG-SICA, cabe destacar que en la conformación organizativa y técnica de la misma se acusaron modificaciones en el status (de unidad a Dirección) y cambios en el equipo. Estos elementos, entre otros factores, han venido generando en una debilidad institucional de la Dirección y en, según las opiniones de las personas entrevistadas, cierta falta de liderazgo político en materia de Seguridad en esta Dirección, inserta en la SG-SICA. En este sentido, debería profundizarse en un análisis con mayor profundidad y relacional, en tanto que existen otros actores con funciones y responsabilidades en esta materia en el proceso de integración regional: la Comisión de Seguridad de Centroamérica, la propia SG-SICA, la comunidad de donantes, etc.

Con respecto a la dotación de recursos financieros y su ejecución, el eje de seguridad, a través de los diferentes programas, ha contado con una provisión de 11.170.800\$ por parte del Fondo España-SICA, siendo el eje con mayor financiación. En 2014 y en enero y febrero de 2015 aún quedaban importantes remanentes para la ejecución y no se dispone todavía de un informe financiero completo.

45.1.5.

Ritmo de ejecución técnica: adaptación al marco temporal previsto

Como ya se ha abordado en el apartado anterior, existía un desfase en la ejecución de los diferentes programas. En tanto que no se hubieran dado avances suficientes en la ejecución de algunas acciones (conformación del equipo) no podía garantizarse una correcta ejecución del resto de acciones y programas. Por eso, existieron retrasos en la puesta en marcha de las acciones relacionadas con los componentes de modernización policial y, especialmente, de cooperación jurídica en 2010.

Además, el desarrollo de las acciones en el Eje del Fondo España-SICA se reorientó en 2011, tras la celebración de la Conferencia Internacional (que paralizó por sobrecarga de trabajo las acciones emprendidas) y se dio lugar a los programas DB1 y DB2. Esta reorientación provocó cierta ruptura en los procesos y retrasos generalizados en la ejecución de las distintas acciones, a lo que además hubo que sumar que, igual que en el año anterior, tuvo primero que reconfigurarse la nueva



Dirección de Seguridad para que pudieran garantizarse los recursos técnicos necesarios para la ejecución de las acciones.

De hecho, prácticamente la ejecución de DB1 y DB2 no comenzó hasta 2012, y es desde esa fecha que se intensificaron las acciones, aún con retrasos en la ejecución de las actividades. Por ello, en noviembre de 2013, se solicitó una prórroga de ejecución hasta febrero de 2015, que fue aprobada por la AECID.

Los perfiles de los proyectos DB1 y DB2, que estaban recogidos en la cartera de proyectos que acompañaba a la ESCA, tenían una previsión de ejecución de cinco años, y así viene también plasmado en el POA 2011 de ambos proyectos, en el que aparece el cronograma plurianual. Finalmente, con la prórroga, el proyecto se alarga a tres años y medio. Se desconoce si existió alguna adaptación del marco cronológico previsto del programa al calendario de ejecución aprobado inicialmente por el Fondo España-SICA hasta diciembre de 2013 en un primer momento y hasta febrero de 2015, en segundo.

Las personas entrevistadas además, enumeran una serie de circunstancias técnicas que justificarían los retrasos en la ejecución de actividades:

- Falta de capacidad de la Dirección de Seguridad Democrática del SG-SICA en los aspectos administrativos y logísticos de los cursos de formación del Plan Maestro. Para ello, hubo de contarse con el apoyo en estas cuestiones de la Fundación CEDDET, la COMJIB y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).
- Falta de entendimiento y coordinación para cuestiones de gestión financiera con el Departamento de Administración y Finanzas (DAF) de la SG-SICA. En este caso, el equipo gestor del Fondo España-SICA, tuvo que asumir algunas responsabilidades al respecto.

45.1.6. Ejecución presupuestaria

En relación con la ejecución presupuestaria, la complejidad de la estructura programática del Eje de Seguridad marca también este aspecto. Además, no se cuenta con la información sobre los fondos solicitados, sólo de los asignados y ejecutados. Y en este sentido, el Fondo España-SICA introduce criterios de ajuste al ritmo de ejecución para la asignación anual de fondos, por lo que el análisis que se haga introduce ya este ajuste.

Los proyectos que se iniciaron en 2010, por los retrasos técnicos, también se retrasaron la ejecución del gasto, en las acciones relacionadas con los componentes de modernización policial y, especialmente, de cooperación jurídica. En 2012, con la nueva orientación a los programas DB1 y DB2, se había ejecutado el 100% del presupuesto asignado.

El programa de apoyo a la Conferencia de Seguridad, alargó su ejecución técnica y presupuestaria hasta 2012, año en el que alcanzó también el 100% del presupuesto asignado.

Sobre los proyectos DB1 y DB2, no se tiene información financiera respecto a 2014 y 2015, cuando todavía estaban en ejecución. A fecha 31 de diciembre el DB1 tenía una ejecución del 62,90% del presupuesto y el DB2 del 55,60%. Estos datos podrían hacer considerar que se trata de una baja ejecución y a un ritmo lento, en tanto que se supone entonces que deja para ejecución en 14 meses una parte significativa del presupuesto y bastante superior a la que han tenido anualmente en los años previos.

Además, con respecto a esta ejecución anual de los programas DB1 y DB2, cabe destacar, que se trata de una ejecución y ritmo de ejecución presupuestario creciente, año a año, que comienza en 2012 con poco gasto en relación al monto total del proyecto.

46. Dimensión: RESULTADOS

46.1.1. Consecución de los objetivos y resultados previstos

Para poder hacer un análisis sobre este aspecto y valorar la consecución de objetivos y resultados es necesario contar con información sobre los distintos programas en relación a sus objetivos y plan de trabajo previstos así como una vez acabada la intervención, una memoria técnica y la valoración del trabajo desarrollado. Sin embargo en relación con los seis proyectos que se han llevado a cabo en el Eje de Seguridad Democrática del Fondo España-SICA el equipo de evaluación no ha dispuesto de esta información de manera completa, por lo que lo que se abordará en este apartado es incompleta:

Con respecto a las tres intervenciones relacionadas con los **componentes** de la ESCA y que se iniciaron en 2010, no se cuenta con documentos de plan de trabajo completos de los proyectos en los que se detallen tanto los objetivos como los resultados esperados. Asimismo, tampoco se ha podido disponer de información suficiente sobre el trabajo desarrollado, de manera periódica a través de los informes trimestrales o cuatrimestrales, ni final, una vez acabada la intervención. Por tanto este aspecto no puede valorarse en ningún sentido sobre estas tres intervenciones.

En relación con el programa por el que se apoyó la **Conferencia** Internacional de Seguridad, se dispone de un documento detallado con el diseño y la definición de objetivos y resultados y plan de trabajo del mismo. Tras la revisión del Informe Final del programa que financió la Conferencia, puede confirmarse que las líneas y los resultados generales previstos en el diseño se consiguieron, en tanto que la Conferencia se desarrolló según lo previsto, organizada con las capacidades fortalecidas de la SG-SICA y se generaron los productos previstos, como es la cartera de proyectos que acompaña a la ESCA y la creación de Club de Amigos de la ESCA, como mesa de donantes.

De los programas **DBI y DB2**, cabe destacar especialmente que los programas han estado ejecutándose hasta febrero de 2015, pero no se cuenta con información sobre el desarrollo de su ejecución desde diciembre de 2013. Esto significa que el análisis que puede hacerse en este sentido es incompleto, especialmente cuando queda una gran parte de la ejecución en el último periodo.

DBI:

El primero de los resultados previstos (Incrementadas las capacidades para el adecuado ejercicio profesional de los cuerpos policiales e instituciones encargadas de la seguridad pública, y ciudadana y de la justicia) incorporaba la realización del diagnóstico de necesidades formativas, la elaboración del plan de formación y la implementación del mismo. En este sentido a diciembre de 2013 gran parte de las actividades estaban finalizadas y tal y como estaban previstas (diagnóstico y Plan Maestro) y la implementación de la formación obviamente aún está en ejecución.

El Plan Maestro, elaborado de manera coordinada, cuenta con cinco programas regionales de formación: Policial, Fiscal, Judicial, Intersectorial y Antinarcoóticos. Estos programas se articulan a partir de ocho Campos de Formación que garantizan la coherencia y la articulación temática de la currícula formativa:

- Crimen organizado.
- Formación Antinarcoóticos.
- Fortalecimiento del Proceso Penal y Penal Juvenil.
- Actos de investigación, criminalística y medios de prueba.



- Violencia intrafamiliar y protección de población en vulnerabilidad.
- Desarrollo institucional y atención ciudadana.
- Administración y Gerenciamiento.
- Formación a Formadores.

A partir de ahí se identificaron 74 acciones formativas para el nivel regional o nacional..

A diciembre de 2013 se han llevado 59 acciones formativas, 37 regionales y 22 nacionales, siendo beneficiados a la fecha un total de 2.085 funcionarios y funcionarios (1.304 hombres y 781 mujeres) con un total de 3.177 horas académicas impartidas. El nivel de satisfacción del alumnado capacitado es de 94%, según las respuestas expresadas en los instrumentos de la evaluación del Plan Maestro. Las acciones de formación se dirigieron en un primer momento a cada sector (policías, jueces y fiscales) específico y posteriormente se han desarrollado acciones de formación conjuntas, que han generado las primeras acciones conjuntas y operativos conjuntos.

Durante la implementación del Plan Maestro se produjeron algunas dificultades de orden administrativo y logístico, y se optó, como ya se ha comentado anteriormente por contar con el apoyo de otras instituciones: COMJIB; ICAP y Fundación CEDDET. Además, se han detectado limitaciones en la ejecución de las acciones de formación en el nivel nacional, por falta de capacidades de las instituciones locales responsables, por lo que muy previsiblemente provocará que no puedan realizarse todas las acciones previstas en el nivel nacional a final del periodo.

En el marco de este resultado, también se han generado espacios de articulación regional con presencia de los países de la región y que están desarrollando sus acciones con éxito. Además, se realizó una evaluación intermedia sobre la implementación del Plan Maestro, centrada en los criterios de eficacia, pertinencia y sostenibilidad, que generó insumos para la mejora en la ejecución de los años 2014 y 2015.

El segundo y tercero de los resultados, el del fortalecimiento de CIADCA e ICESPO, se han centrado en el apoyo a través del suministro de equipamiento, equipo informático, el apoyo técnico y el fortalecimiento de procesos organizativo de planificación, ambas instituciones, especialmente en relación al ICESPO. Este fortalecimiento ha generado que ambas instituciones hayan podido liderar para su sector o contenido temático, en el Plan Maestro de formación. Más adelante tendrá que valorarse el alcance y sostenibilidad de este apoyo institucional.

El tercero de los resultados previstos es el de identificar y sistematizar buenas prácticas, y por razones obvias, es el resultado que menores avances presenta hasta 2013, en tanto que hasta entonces se ha trabajado una primera selección de criterios que identifiquen estas buenas prácticas.

DB2

En relación con el **resultado 0**, cabe resaltar que estaba centrado en las acciones preparatorias para iniciar con la ejecución del proyecto en el año 2012, las cuales consistieron en las primeras contrataciones de personal para la Dirección de Seguridad Democrática, así como el apoyo para la culminación del portafolio de proyectos de la ESCA y la búsqueda de financiación de los mismos.

Sobre los avances dados para la consecución del **Resultado 1** (Articuladas las instancias interinstitucionales nacionales a la visión y trabajos regionales en materia de seguridad y socializados los trabajos de la Estrategia de Seguridad Centroamericana con los Ministerios Públicos y Organismos Judiciales de los países de Centroamérica) cabe destacar que quedan acciones por desarrollar en este sentido. Aunque se ha fortalecido la articulación de las instituciones policiales, fiscales, judiciales, defensorías públicas y otros actores claves en materia de Justicia y Seguridad, regionales y nacionales, para la implementación de la ESCA, queda pendiente la elaboración de una estrategia específica para este objetivo, tal y como estaba previsto.

Es especialmente significativo el avance conseguido en fortalecer y afianzar la participación

progresiva de las entidades regionales de Ministerios Públicos y Órganos Judiciales en el marco de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, de la que no forman parte. Se ha generado una resolución presidencial para su inclusión como observadores en la Comisión, órgano para la toma de decisión al más alto nivel en materia de Justicia y Seguridad de Centroamérica, lo que favorecería una mayor visión integral del concepto de Seguridad Democrática al complementar los puntos de vista ya existentes de las Cancillerías, Fuerzas Armadas y Cuerpos policiales.

El **Resultado 2** (Fortalecidos los mecanismos de gestión y coordinación de las instituciones regionales y nacionales en materia de Seguridad) representa una gran parte de la ejecución del programa y aborda bastantes aspectos:

I. **Armonización de la legislación penal de los países del SICA** para la lucha contra el crimen organizado. Sobre esta línea de trabajo se produjeron hasta 2013 significativos avances, si bien deben aún concretarse algunas cuestiones. En el año 2011, la Secretaría General del SICA en coordinación con la Secretaría general de la COMJIB y con el financiamiento del Fondo España SICA, inician un proceso de acercamiento de las legislaciones de los países centroamericanos para construir una base legal armonizada que permita mejorar la eficacia de la lucha contra el Crimen Organizado en la región. Tras la celebración de un taller de alto nivel en el que participaron Presidentes de Cortes Supremas de Justicia, Ministros de Justicia, de Seguridad Pública y Fiscales Generales. “El objetivo consistía en generar una propuesta regional de armonización de la legislación penal sustantiva y procesal actualizada para combatir el crimen organizado en la región, y promover reformas en cada país consecuentes con esta armonización. En ese espacio conjunto de debate se concluye que uno de los problemas más difíciles y comunes que enfrentan las instituciones del Sector Justicia y Seguridad en Centroamérica es la cooperación técnica jurídica”.

En octubre de 2012 se valida el Marco normativo armonizado, documento base para iniciar un proceso de adaptación y adecuación de las normativas nacionales en cada uno de los países del sistema. Las dimensiones que se trabajaron fueron:

- Armonización de Tipos Penales y Sustantivos: Implica la identificación de conductas criminales, las respuestas legislativas a las conductas criminales y armonización de los elementos típicos.
- Aproximar Técnicas de Investigación: (Legislación Interna Procesal) perfilando la identificación de técnicas de investigación, tratamiento legislativo de cada Estado y la armonización de sus instrumentos y procedimientos.
- Reforzamiento e Integración Regional: (Cooperación Jurídica y Asistencia Legal) relativa a los Instrumentos de cooperación, herramientas institucionales y técnicas. Bajo estos fundamentos se ha elaborado la propuesta de Convenio Centroamericano de Cooperación Reforzada para la Lucha contra el Crimen Organizado.

Adicionalmente a la propuesta de documento Marco, se trabajaron dos convenios: Convenio Centroamericano de Cooperación Reforzada para la Lucha contra el Crimen Organizado y Convenio relativo a la orden de detención y a los procedimientos de entrega entre los Estados miembros los cuales tienen como objetivo el reforzamiento e Integración Regional, mediante la Cooperación Jurídica y Asistencia Legal y la elaboración de instrumentos de cooperación, herramientas institucionales y técnicas. En estos documentos se abordan entre otros los siguientes tipos penales y procesales:



Modelos regionales de tipos procesales	Modelos regionales de los tipos sustantivos
<ol style="list-style-type: none"> 1. Investigaciones encubiertas. 2. Equipos conjuntos de investigación. 3. Vigilancia transfronteriza. 4. Persecución en caliente. 5. Circulación y entregas vigiladas. 6. Medidas de protección víctimas, testigos y peritos. 7. Videoconferencia. 8. Decomiso. 9. Secreto bancario. 10. Unidad de información criminal y transferencia de pruebas. 11. Jurisdicción y competencia. 12. Nuevos métodos de investigación y prueba científica. 13. Registros judiciales. 14. Personas jurídicas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Delito de Tráfico de Armas. 2. Delito de Asociación Ilícita. 3. Delito de Trata de Personas. 4. Delito de Tráfico de Drogas. 5. Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas. 6. Delito de Lavado de Capitales. 7. Delito de Tráfico de Influencias. 8. Delito de Cohecho. 9. Delito de Malversación o Peculado.

Durante el período de mayo – agosto de 2013 las propuestas de convenios fueron revisadas por las Cancillerías de cada país, y se esperaba que fueran ratificados en 2014, pero esto aún no se ha producido. La ratificación requiere de procesos de elaboración de propuestas nacionales (consensuadas entre Parlamentos, Cortes Supremas de Justicia y Ministerios Públicos, entre otros) a partir del marco regional. Sin embargo estos procesos son lentos y complejos, y sensibles para el ámbito nacional, por lo que si bien aún podría considerarse que están en plazo para la ratificación, no pueden demorarse mucho más.

II. En cuanto a la **revisión del Tratado Marco** se han generado propuestas para la ampliación y actualización temática del mismo, y se dieron avance, aunque no se concretaron para que los países que aún no lo han ratificado, Costa Rica y Panamá, lo hagan en el futuro.

III. Otra de las acciones que se comprendían era la de fortalecer la institucionalidad regional de **Defensorías Públicas de Centroamérica**, pero es uno de los aspectos en el que se han dado menos progresos. Se produjo un acercamiento con la Procuradora General de El Salvador para la creación de una entidad regional para Defensorías Públicas Penales, la cual está trabajando una propuesta de Estatutos de creación que sería debatida a los países del sistema en el año 2014.

IV. El programa contemplaba la contratación de 32 personas por parte de La Dirección de Seguridad Democrática, para garantizar su capacidad técnica y el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, hasta 2013 sólo han sido contratadas 16. El **personal actual contratado** con fondos del proyecto es: Experto/a Prevención contra la violencia, Experto/a Combate al Delito, Experto/a Fortalecimiento Institucional, Experto/a Rehabilitación y Reinserción Social, Especialista en Planificación; Especialista en Seguimiento – Evaluación; Especialista en Seguridad y Justicia; Coordinador/a Administrativo - Financiero de los Proyectos ESCA; Especialista en Coordinación Interinstitucional, Especialista en Formación Profesional, Coordinador técnico Sub Sede Panamá, Asistente Ejecutiva, cuatro Asistentes administrativos de apoyo. Y quedan por contratar fundamentalmente los referentes nacionales, que, desde el terreno, apoyen en la implementación de la ESCA, en coordinación con los Ministerios de Relaciones Exteriores. Esta falta de personal ha incidido negativamente en los niveles de ejecución, especialmente porque los proyectos DB1 y DB2 requieren un mayor involucramiento de los países. Con respecto al fortalecimiento institucional de la DSD, cabe destacar el apoyo y el papel de dinamizador que tiene la

propia Dirección sobre la Comisión de Seguridad de Centroamérica y sus Subcomisiones.

V. El proyecto contemplaba también la elaboración e implementación de una estrategia de comunicación para la ESCA, a través de la contratación de una consultoría que no se había concretado aún a fecha de 2013. Al igual que la estrategia pendiente en el resultado I, existen problemas administrativos para la aprobación por parte de la Dirección de Administración y Finanzas (DAF) de SG-SICA para la autorización de estas contrataciones.

Son las actuaciones contenidas en el **Resultado 3** del DB2 (Fortalecidas las capacidades para la operacionalización eficaz y eficiente de planes, programas y proyectos regionales en materia de Seguridad Democrática) las que menos avances presentan en la consecución del marco previsto con fecha de 2013.

En este sentido, se ha avanzado en el apoyo al Mecanismo de Coordinación, Evaluación y Seguimiento de la ESCA, que es una instancia de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, constituida para coordinar, evaluar y dar seguimiento a la ejecución de los proyectos derivados de la ESCA conjuntamente entre los países del SICA, los países cooperantes y los organismos internacionales que correspondan, y para ello se mejoraron las competencias de aquellos actores claves en estos objetivos, también en lo relacionado con la transversalización de la perspectiva de género a través de la STM-COMMCA, como ya se ha abordado en otros apartados.

No se han conseguido los resultados esperados a fecha de 2013, por lo que estaría pendiente de concluir o ejecutar hasta 2015, la aprobación definitiva del sistema de indicadores de la ESCA, y el levantamiento de la línea de base para la evaluación de la eficacia, la eficiencia, efectividad e impacto de los proyectos contenidos en la cartera de proyectos de la ESCA, así como la concreción de otras actividades de apoyo al seguimiento.

46.1.2. Contribución del programa a los objetivos globales del Fondo

El objetivo general del Fondo es el “Consolidar la integración centroamericana como un espacio eficaz y complementario a las políticas nacionales para el diseño y ejecución de políticas de desarrollo humano y sostenible y de lucha contra la pobreza”. A través de la consecución de los siguientes objetivos específicos:

- Promover espacios institucionales para la convergencia, coordinación y armonización de actores y políticas públicas de Centroamérica, en áreas clave para el desarrollo y la integración regional.
- Fortalecer el proceso centroamericano de integración regional y sus instituciones.
- Apoyar el desarrollo de los objetivos de algunos ámbitos del proceso de integración y de las instituciones regionales encargadas de su coordinación.

El trabajo desarrollado en el Eje de Seguridad Democrática por parte del Fondo España-SICA es coherente con los objetivos de éste, y por tanto contribuye de manera significativa a su consecución.

Como ya se ha mencionado, la Seguridad Democrática es uno de los cinco pilares de la integración centroamericana, como así se recogió en la Declaración de Relanzamiento de la misma. En este sentido, la alineación del Fondo en este aspecto es completa.

En este sentido, en relación con el objetivo general del Fondo, el trabajo en el Eje de Seguridad viene a reforzar la definición que el sistema de integración identifica sobre desarrollo humano sostenible y sobre la lucha contra la pobreza, en los que la seguridad, entendida en un sentido amplio, es un factor fundamental para los mismos.

Sobre los objetivos específicos del Fondo, cabe destacar que el trabajo desarrollado en este Eje



redunda en la consecución de los tres, en tanto que promueve espacios institucionales coordinados en áreas clave de la integración regional y del desarrollo y fortalece la integración centroamericana a partir de uno de los temas prioritarios del Sistema de Integración.

46.1.3. Contribución del programa al fortalecimiento de las relaciones institucionales del SICA con otros actores

Los programas e intervenciones analizados en este eje, orientados especialmente al fortalecimiento institucional de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, han favorecido una mayor capacidad de interlocución e incidencia de las instituciones del SICA con toda una serie de agentes relaciones con este amplio eje temático, y a muy distintos niveles:

- En términos sectoriales se ha fortalecido la presencia de la SG-SICA y el nivel de articulación y coordinación con los tres grandes grupos de actores relacionados con la seguridad, como es la policía, las y los jueces y las y los fiscales. Esta profundización se ha producido a nivel regional, a través de las articulaciones propias ya existentes del sector, y también a través de la Comisión de Seguridad de Centroamérica y sus subcomisiones.
- La anterior articulación y por tanto el incremento de la capacidad de incidencia de las instituciones del SICA sobre los tres grandes grupos de actores se ha producido también en el nivel nacional, a través de las acciones de los programas, y especialmente por la implementación del Plan Maestro de Formación y las acciones conjuntas.
- En términos internacionales, la celebración de la Conferencia Internacional de Seguridad y la constitución del Club de Amigos de la ESCA, a partir de la identificación de la cartera de proyectos que la acompaña, ha supuesto un espacio para el posicionamiento y la incidencia del SICA y de sus instituciones entre los agentes internacionales en materia de seguridad, y especialmente entre los donantes.
- A través del programa se configuró el cambio en el organigrama de la SG-SICA, pasando de Unidad a Dirección de Seguridad Democrática, lo que significativamente ha mejorado sus capacidades de interlocución e incidencia en la propia estructura del sistema.
- El propio programa tenía componentes de fortalecimiento institucional de otras instituciones regionales como el Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (ICESPO) y el Centro de Instrucción Antidrogas de Centroamérica (CIADCA), que ha sido determinante para el mejor posicionamiento de ambas instituciones.

46.1.4. Contribución del programa en la creación de sinergias y apoyos para la construcción de políticas nacionales

El diseño de los programas que conformaron la cartera de proyectos de la ESCA, y de la que formaban parte el DB1 y el DB2, se elaboró desde la Unidad de Seguridad Democrática de la SG-SICA, pero de manera coordinada con la Comisión de Seguridad del SICA, compuesto por representantes nacionales. Estos programas se identificaron de manera conjunta entre los países y también revisados. Sin embargo, hay algunas discrepancias entre las personas entrevistadas sobre la intensidad de esta participación del nivel nacional.

Gran parte de las acciones que han conformado la intervención del Fondo España-SICA tenían como objetivo el fortalecimiento de las instituciones relacionadas con la seguridad y la justicia a nivel regional. Estas instituciones estaban conformadas a su vez por instituciones nacionales, por lo que el fortalecimiento pasaba, también, por dotar de capacidades a este nivel. Además, la lógica de intervención de los programas contaba con la ejecución de acciones de carácter más finalista tanto en el nivel regional como nacional. Y asimismo, como resultado de la ejecución de los programas, la generación de marcos de trabajo comunes y armonizados, en este caso de orden

legislativo, en el nivel regional requería, y ha requerido, de la adaptación de las legislaciones nacionales a esos nuevos marcos.

La confluencia de estos factores se traslada en una serie de implicaciones y sinergias en el nivel nacional como por ejemplo:

- Incorporación de elementos de los currícula contenidos en el Plan Maestro de Formación regional, en los procesos de formación nacional. (DB1)
- Adaptación de la tipificación penal (procesal y sustantiva) (DB2)
- Buenas prácticas en materia de investigación criminal a nivel nacional. (DB1)
- Se está en proceso de adaptación de la legislación nacional a los Convenios Internacionales, Convenio Centroamericano de Cooperación Reforzada para la Lucha contra el Crimen Organizado y Convenio relativo a la orden de detención y a los procedimientos de entrega entre los Estados miembros, en proceso de ratificación. (DB2)
- Elaboración de protocolos de colaboración policial y fiscal (DB1 y DB2).
- Realización de operativos policiales conjuntos (DB1 y DB2).

Sin embargo, con respecto a la ESCA en su conjunto, se aprecia según afirman las personas entrevistadas, que no ha generado en los niveles nacionales las sinergias suficientes, fundamentalmente debido a la baja apropiación de la misma por parte de los países, y que se concreta en el bajo apoyo a la misma, especialmente en términos de dotación de recursos, y en las negociaciones bilaterales entre países y donantes, al margen de la ESCA. Aunque debe señalarse también que el abordaje conceptual e integral que hace la ESCA sobre la seguridad democrática ha generado espacios de reflexión y nuevos abordajes en los niveles nacionales.

46.1.5. Factores que inciden en la sostenibilidad del programa.

Como se ha comentado en el apartado anterior, se aprecia una baja apropiación de la ESCA por parte de los países, y esto puede introducir algún elemento de reducción de la posible sostenibilidad de las acciones en esta materia. Uno de los resultados pendientes de ejecutar para 2015 y 2015 es el desarrollo y la implementación de una estrategia de comunicación, que debería estar orientada a favorecer esa apropiación nacional. En el ámbito institucional regional, la Seguridad Democrática es un tema central de la agenda, y también para el medio y largo plazo, así como también lo es para el ámbito internacional, que ha priorizado esta cuestión en el ámbito centroamericano.

En el marco de la ejecución de los programas se han generado varias actuaciones que generan sinergias nacionales, y se han establecido y se están consolidando otras líneas de acción orientadas a la generación de capacidades técnicas, de dotación de recursos humanos, y de establecimiento de mecanismos y métodos de trabajo que pueden garantizar la sostenibilidad técnica.

Prácticamente la totalidad del trabajo desarrollado en materia de Seguridad Democrática así como de la propia Dirección de Seguridad Democrática de la SG-SICA se sostiene con los aportes de los diferentes donantes, y por ello cuenta en la actualidad con recursos suficientes y comprometidos para el medio plazo, hasta 2017. Por ejemplo, el III Fondo España-SICA a ejecutar entre 2014 y 2017, aportará 14 millones de dólares al Eje de Seguridad Democrática, a través de la cooperación delegada de la Unión Europea. Si bien, es un plazo cercano, cabe destacar el interés internacional por parte de los donantes en la seguridad en la región, y por tanto con toda probabilidad se producirán nuevos compromisos de apoyo a la ESCA a través de la cooperación internacional para el largo plazo. Para ello es necesario mejorar el posicionamiento de la SG-SICA y de la Dirección de Seguridad en la temática, incrementando su liderazgo político y



técnico y fortaleciendo sus procesos y sistemas de gestión, así como desarrollar estrategias sólidas de planificación, ejecución y seguimiento, así como de transparencia, rendición de cuentas y evaluación.

Además, para garantizar la sostenibilidad de las acciones en materia de Seguridad con el SICA, y no sólo de estos programas analizados, sería conveniente hacer una revisión a la cartera de proyectos que acompaña a la ESCA, como ya se avanzó en puntos anteriores. Esta cartera tiene limitaciones a su ejecución y debe definirse de una manera más realista y posible.

47. Preguntas de evaluación específicas del programa

47.1.1. DBI: ¿Existe coordinación entre las instancias vinculadas a seguridad y justicia en materia de formación?

Como ya se ha detallado en puntos anteriores, el Plan Maestro de Formación estuvo dirigido inicialmente a acciones de formación diferenciada a los tres grandes grupos relacionados con la seguridad y la justicia: policías, jueces y fiscales; y en el plano regional y nacional. Posteriormente estas acciones de formación se desarrollaron de manera conjunta entre dos o los tres grupos de agentes y también en el ámbito nacional y regional, en muchos casos por su propia iniciativa.

Esta articulación entre los distintos actores para la formación es valorada muy positivamente por parte de las instancias regionales y nacionales, y ha generado resultados concretos por ejemplo como el desarrollo de procesos de investigación conjuntos del crimen organizado.

47.1.2. DBI: ¿Cómo beneficia el Plan Maestro de Formación a la mejora del sistema de seguridad y justicia en CA?

El Plan Maestro de Formación supone el fortalecimiento de las capacidades de los distintos agentes implicados en seguridad y justicia a nivel regional y nacional. Si diseño generó además un corpus o un currícula común y necesario para el desempeño de las actividades profesionales de estos actores, que se ha transferido a los distintos países. Asimismo, el Plan Maestro de Formación ha generado espacios de conocimiento y de articulación entre los distintos agentes, produciendo resultados de éxito.

En términos de las políticas nacionales, el Plan Maestro ha reforzado como marco conceptual en materia de seguridad a la ESCA y ha posibilitado nuevas reflexiones y nuevas orientaciones políticas en materia de seguridad y justicia por parte de los países para alinearse con ella, que supone un abordaje más integral, coherente y que ofrece un soporte para la definición de una buena política de Estado, superior en muchos casos a lo que estaban siendo las políticas nacionales.

47.1.3. DB2: ¿De qué manera se ha fortalecido a la SG-SICA en el manejo del tema de Seguridad Democrática?

Tanto la elaboración de la ESCA, como la realización de la Conferencia Internacional de Seguridad y la elaboración de la cartera de proyectos que acompaña a la ESCA ha posibilitado el liderazgo en esta materia en el nivel regional por parte de la SG-SICA, y el reconocimiento de este posicionamiento en el plano internacional y ante los donantes. Es el SG-SICA a través de la ESCA quien define y marca la agenda de prioridades en seguridad y justicia en el plano regional.

Además, en 2011, la Unidad de Seguridad Democrática pasó a ser Dirección de Seguridad en el organigrama del SG-SICA, fortaleciendo su posicionamiento en el sistema, y especialmente en la Secretaría General. Se produjeron entonces debates sobre si en lugar de que se definiera como Dirección pasara a ser una Secretaría sectorial. Ambas decisiones y ambas consideraciones tienen ventajas e inconvenientes, pero es obvio que el que se definiera definitivamente como una Dirección dentro de la SG-SICA fortaleció su papel en materia de seguridad.

Para revisar la incidencia de la SG-SICA en materia de seguridad con otros actores, puede ampliarse en el Punto 1.4.3.

47.1.4. DB2: ¿Cómo ha mejorado la intervención la gestión de la ESCA de parte de la SG?

Las intervenciones y programas desarrollados por el Fondo España-SICA en el Eje de Seguridad Democrática han estado orientadas al fortalecimiento institucional de la ESCA y de la SG-SICA. En este sentido, se han favorecido la generación y consolidación de las capacidades técnicas, de dotación de recursos humanos, y de establecimiento de mecanismos y métodos de trabajo que pueden garantizar una mejor gestión de la ESCA por parte de la SG-SICA y de la Dirección de Seguridad Democrática.

48. Conclusiones y/o recomendaciones

- Varias de las fuentes consultadas afirman que si bien la cartera de proyectos que acompaña a la ESCA se elaboró con la participación y el acuerdo de los países del SICA, sería necesario proceder a su actualización y revisión técnica en tanto que se perciben algunas limitaciones en este sentido. Además se perciben también problemas de identificación de los programas relativos a los componentes estratégicos de Combate del Delito y de Rehabilitación reinserción y seguridad penitenciaria de la ESCA, en tanto que se tratarían más de intervenciones del ámbito nacional y no regional, y que en gran parte por ello tienen más dificultades para encontrar financiación.
- De cara a mejorar la organización y el desempeño de la Dirección de Seguridad Democrática de SG-SICA, sería conveniente la realización de una evaluación institucional y de desempeño, profundizando en la mejora de procesos, en la adecuación del organigrama técnico, y orientadas a la optimización de los recursos.
- En relación con lo anterior, debería fortalecerse la cultura de la evaluación, y su consiguiente dotación de recursos, en la Dirección de Seguridad Democrática, como ente técnico de la ESCA y de los proyectos que la operativizan.
- En tanto que la ESCA es la política articuladora en materia de seguridad democrática en la región, deberían incrementarse los esfuerzos para incrementar su apropiación tanto por parte de la institucionalidad del SICA como de los países. Además, y siendo una actividad pendiente de ejecutar a diciembre de 2013, debería llevarse a cabo una estrategia de comunicación y difusión sobre ella, que pueda fortalecer el proceso de apropiación.
- En la medida en que ya se viene incorporando la perspectiva de género en los planes y acciones de Seguridad Democrática de la SG-SICA, y se han establecido líneas de trabajo con la STM-COMMCA, deberían incrementarse los esfuerzos para consolidar esta línea de trabajo desde la Dirección de Seguridad Democrática.



49. Otra información

49.1.1. Acrónimos específicos de este programa

BID: Banco Interamericano de Desarrollo. BM: Banco Mundial.

CIADCA: Centro de Instrucción Antidrogas de Centroamérica.

COMJIB: Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos. CSC: Comisión de Seguridad de Centroamérica.

ICESPO: Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía. OBSICA: Observatorio e Índice de Seguridad Democrática del SICA. OEA: Organización de Estados Americanos.

TMDS: Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica.

UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

49.1.2. Fuentes documentales consultadas

Informe Financiero Fondo España-SICA Fase II

Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica. SICA: Estrategia de Seguridad de Centroamérica.

Prioridades de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y perfiles de proyectos (SG-SICA):

Plan de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica de la AECID. Programaciones Plurianuales de los programas e intervenciones.

Informes finales de los programas e intervenciones. POAS de los programas e intervenciones.

PI0. PLAN DE APOYO A LAS ESTRATEGIAS REGIONALES EN AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

49.1. Descripción general

49.1.1. Entidad/es ejecutora/s:

Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SECAC)

Las instituciones involucradas junto con la SECAC en la ejecución del Plan de Apoyo fueron principalmente el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), así como el Programa Cooperativo Regional para el Desarrollo Tecnológico y Modernización de la Caficultura (PROMECAFE), esta última centrada en el tercer componente del programa.

49.1.2. Presupuesto²¹:

	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Solicitado	-----	-----	-----	-----	-----
Aprobado	1.496.834	2.922.343	1.931.713	2.954.998	6.758.650
Ejecutado	618.605	1.456.535	1.728.512	2.163.299	5.966.950

49.1.3. Periodo de ejecución:

2010-2013

49.1.4. Objetivos

Objetivo general: Apoyar el marco regional de políticas establecido por la Política Agrícola Centroamericana 2008-2017 (PACA), la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS) y la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT).

Objetivos específicos:

- Fortalecimiento del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) para la ejecución y articulación de las políticas y estrategias regionales (PACA, ERAS, ECADERT) a nivel nacional y regional.
- Contribuir a la apropiación y ejecución de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial, por parte de los actores regionales, nacionales y territoriales de los países miembros del CAC.
- Continuar la ejecución del Programa Regional de Calidad de Café.

49.1.5. Resultados previstos o componentes

El programa contempla tres componentes diferenciados, en los que se incluyen una serie de resultados asociados, que se describen a continuación:

²¹ A) Las cifras que se aportan son en USD; B) No se dispone de información sobre los fondos solicitados; C) A parte del presupuesto indicado por años hay que incluir una Subvención por importe de un 1 millón de euros (USD 1.400.390) destinada al componente 2 para el "apoyo a la implementación de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT)"; D) estos datos han sido extraídos del "Informe Financiero del Fondo España-SICA Fase II".. Sin embargo, no coinciden con los que figuran en el informe final de resultados del programa.



Componente 1: Fortalecimiento institucional del CAC.

- Fortalecimiento de las instancias regionales del CAC y de su secretaría ejecutiva.
- Fortalecimiento de los Ministerios de Agricultura para la articulación de las políticas y estrategias regionales con el nivel nacional.
- Coordinación y seguimiento de la cooperación internacional

Componente 2: Apoyo a la ejecución de la ECADERT.

- Creación y promoción de un Fondo Multiagencial de financiamiento para la implementación de la ECADERT.
- Fortalecimiento de la Red Centroamericana de Grupos de Acción Territorial (GAT) para el intercambio de experiencias de Desarrollo Rural Territorial (DRT).
- Programa Centroamericano de Educación y Formación de habilidades para el Desarrollo Rural Territorial.
- Apoyo para el fortalecimiento de la gestión institucional y procesos de planificación de Desarrollo Rural Territorial.

Componente 3: Programa Regional de Calidad del Café

Fortalecidas las capacidades técnicas de las instituciones cafetaleras a través del apoyo técnico en los procesos de acreditación de sus laboratorios de análisis de la calidad del café y de las unidades de verificación e inspección del café protegido bajo una IG Indicación Geográfica o DO y Denominación de Origen.

49.1.6. Aspectos de interés

En relación con el Programa Regional de Calidad del Café, indicar que ha sido ejecutado en su totalidad por PROMECAFE, organismo ubicado en Guatemala. Esta intervención corresponde a la segunda fase de un programa previo apoyado por la AECID, y tiene por objeto dar continuidad a las actuaciones desarrolladas en la primera etapa, en la que se contemplaron cinco áreas estratégicas: Normativa técnica; legislaciones nacionales en materia de DO; Control de calidad y Trazabilidad; Acreditación y certificación y Publicaciones divulgativas.

Esta segunda fase se inició en de abril de 2010 y finalizó en diciembre de 2011.

49.1.7. Contexto político/institucional

El Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), se creó en 1991 y fue reconocido formalmente en la Declaración de la X Cumbre de Presidentes Centroamericanos, como el “*mecanismo institucional para la vinculación del sector con los otros mecanismos de la integración económica centroamericana*”.

La Secretaría Ejecutiva del CAC está compuesta por el Secretario Ejecutivo, y un equipo técnico. Esta Secretaría es la responsable directa de brindar apoyo técnico y administrativo tanto al Consejo de Ministros como a las instancias técnicas que se establezcan en el marco del CAC. La Secretaría Ejecutiva además de apoyar la organización de las reuniones técnicas y ministeriales, ejecuta y da seguimiento a los acuerdos y al Programa de Trabajo del CAC.

En este marco se inserta el programa financiado por el Fondo España-SICA, con objeto de fortalecer las capacidades de la Secretaría Ejecutiva para sus labores de seguimiento y dar apoyo en el proceso de ejecución de la ECADERT.

50. Dimensión: DISEÑO Y FORMULACIÓN**50.1.1. Incorporación del enfoque de género en el diseño del programa**

Desde una mirada global, **no se observa con claridad la incorporación del enfoque de género en el diseño del programa.** No se aprecia una valoración de género en los objetivos

planteados, ni se definen resultados concretos para intervenir desde esta perspectiva.

El documento de formulación plurianual no contempla indicadores específicos desagregados por sexo, que permitan medir los resultados alcanzados y conocer la evolución experimentada desde el enfoque de género.

Pese a la escasa incorporación del género en el diseño del programa, **se han hecho esfuerzos para incorporar este enfoque durante el proceso de implementación**, específicamente en lo relativo al Fondo Regional para la financiación de proyectos locales (componente 2), a partir de la interlocución con la Secretaría del COMMCA. Sobre este aspecto se aporta más información en el capítulo sobre procesos de implementación y gestión.

50.1.2. Adaptación del programa al contexto y su evolución

Una posible debilidad que ha tenido inicialmente el programa se relaciona con un problema de adaptación temporal en parte de las actuaciones previstas, específicamente en el segundo componente, relativo al apoyo a la ejecución de la ECADERT.

Una de las actuaciones previstas era el diseño e implementación de un Fondo Regional para la financiación de proyectos en el ámbito local, que tuviesen la capacidad de apoyar procesos de desarrollo territorial. Esto se complementaba con otros procesos de fortalecimiento de la gestión y planificación y de incremento de capacidades, tanto a nivel regional, nacional y local.

Sin embargo, el fondo se comenzó a ejecutar cuando el proceso todavía no estaba maduro, y esto se debía a varias razones:

- En primer lugar, las estructuras institucionales que se conforman para la ejecución de la ECADERT eran muy incipientes, como es el caso de la Comisión regional, de las Comisiones Nacionales y de los Grupos de Acción Territorial (GAT). Esta circunstancia conllevó dificultades iniciales en la propia comprensión y apropiación de la lógica del Fondo Regional, así como en la definición de los criterios y bases reguladoras del Fondo.
- Por otro lado, los procesos de capacitación sobre el Desarrollo Rural Territorial - correspondientes al Programa de Formación Regional- se habían iniciado recientemente, por lo que todavía no existían capacidades suficientes, especialmente en el entorno local. Esta situación de partida era un obstáculo para que los proyectos a financiar por el fondo cumplieren el rol que tenían establecido, es decir, contribuir a generar dinámicas de desarrollo, más allá de atender necesidades concretas. Sobre todo en la primera convocatoria, en muchas de las zonas seleccionadas como territorios focales no existían planes de desarrollo local.

Si bien se ponen de manifiesto estas dificultades, también es cierto que el programa ha mostrado una capacidad de adaptación, que se evidencian en la evolución experimentada en las diversas convocatorias del Fondo Regional.

Dentro de los aspectos destacados en esta evolución se señala:

- Dentro de las Competencias de las Comisiones Nacionales figura la selección de los territorios focales y de los tipos de proyectos a priorizar. De la primera a la segunda convocatoria ha habido una evolución positiva, aunque todavía se revela un cierto déficit de claridad por parte de algunas de las Comisiones Nacionales sobre la tipología de proyectos elegibles.
- En la segunda convocatoria se han mejorado los instrumentos y se han previsto procesos de asistencia técnica a los territorios para la formulación de los proyectos, mejorando la calidad de los mismos.
- En la primera convocatoria, el organismo encargado de la evaluación de los proyectos eran las Comisiones Nacionales. Ello conllevó una cierta distorsión en la objetividad de los procesos de selección, ya que según se relata podía existir una cierta tendencia a sobrevalorar los proyectos para que fuesen elegidos, desde una óptica de competencia



entre países. En la segunda convocatoria, si bien las Comisiones Nacionales tienen como función establecer un primer filtro, se desarrolla una comisión de expertos regionales independientes que selecciona en última instancia los proyectos.

Aparte de la evolución positiva dentro de estas dos convocatorias, también se han efectuado aprendizajes para una tercera convocatoria que se ha ejecutado posteriormente (no forma parte del Plan de Apoyo 2010-2013). En este caso los principales aprendizajes fueron:

- Necesidad de incrementar los plazos de ejecución de los proyectos, que favorezcan los procesos de cambio a nivel local.
- Enfatizar en que los territorios seleccionados tengan experiencia en la aplicación del enfoque territorial que se expresa en la ECADERT, de tal forma que exista una coherencia dentro de las diversas actuaciones que se contemplan en el programa. Es decir, que los proyectos financiados se inserten en planes de Desarrollo Local y no sean experiencias aisladas.
- Incidir en el apoyo técnico otorgado para la mejora de la calidad en el diseño y pertinencia de los proyectos.

50.1.3. **Partenariado y adecuación de los socios**

La **selección de los socios participantes ha sido un factor positivo para el adecuado desarrollo del programa**, constituyéndose como actores facilitadores para el alcance de los objetivos y resultados propuestos.

En primer lugar, el **IICA es una institución referente** en la temática con una fuerte presencia y legitimidad en Centroamérica, con capacidades técnicas contrastadas. A lo largo del programa ha tenido un papel determinante para viabilizar buena parte de las actuaciones previstas para la implementación de la ECADERT. Ha contribuido notablemente en la redacción de esta estratégica, y según el mandato del Consejo de Ministros de Agricultura, es el organismo coordinador de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico al Desarrollo Rural Territorial (PRAT) para la implementación de la ECADERT. Así mismo, el IICA ha sido el principal responsable de la ejecución del Programa Regional de Formación –a nivel regional, nacional y local- para el fortalecimiento de las capacidades para la toma de decisiones y gestión del desarrollo rural territorial, siendo esta una actividad destacada del Plan de apoyo del Fondo España-SICA.

También se ha contado como principales contrapartes con los **Ministerios de Agricultura** de los países miembros del SICA, que son los organismos con competencias institucionales en el ámbito objeto del programa.

A su vez, también se ha contado con la participación de **otros organismos**, tanto en el ámbito nacional como local. La propia lógica del programa preveía el fortalecimiento de la institucionalidad para la mejora en los procesos de gestión y planificación del desarrollo rural. En este sentido, se han creado y fortalecido, entre otras, la Comisión Regional y las Comisiones Nacionales, con importantes atribuciones en la ejecución de la ECADERT. Estas comisiones se componen por organismos públicos relacionados con el desarrollo rural, con instancias representativas de los gobiernos locales, y con entidades de la sociedad civil. El carácter inclusivo y multisectorial de estas comisiones ha contribuido a desarrollar la visión que propone la ECADERT, desde una perspectiva integral del desarrollo rural territorial. Por otro lado, la presencia de actores de diferentes unidades administrativas ha facilitado que se pueda intervenir desde el ámbito regional al local.

50.1.4. **Adecuación de la cadena de resultados**

Existe una vinculación lógica entre los dos primeros componentes que incorpora el programa. El fortalecimiento de las instancias regionales y nacionales, que se prevé en primer componente, se retroalimenta y aporta sostenibilidad al proceso de implementación de la ECADERT (segundo

componente). No sucede lo mismo con el tercero, relativo al Programa Regional de Calidad del Café, en la medida en que aborda una temática diferenciada, sin que se justifique el valor añadido que supone la inclusión en una intervención más amplia.

Por otro lado, la secuencia de la cadena de resultados es coherente, existiendo una razonable adecuación entre los recursos, las actividades y los resultados previstos.

En relación con los indicadores, en términos generales son específicos y medibles, aunque el cambio previsto no se apoya en una línea de base sobre la cual poder valorar los resultados alcanzados.

51. Dimensión: PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

51.1.1. Procesos de seguimiento y medición de resultados.

De forma previa a la valoración sobre los procesos de seguimiento, es relevante hacer referencia a las dificultades encontradas en la formulación y los efectos que ha podido tener sobre la ejecución del programa.

La formulación inicial del Plan de Apoyo (2010-2013), que se llevó a cabo desde la Secretaría Técnica del CAC, requirió de una adaptación en base a la gestión por resultados. Los cambios producidos en el instrumento de programación, conllevó la exclusión y falta de continuidad de parte de las actividades inicialmente programadas. No obstante, y según la valoración que hacen los actores entrevistados, estas modificaciones no han supuesto una ruptura de la lógica del programa.

Respecto al **seguimiento del programa**, el equipo de evaluación solo dispone de informes parciales de seguimiento, aspecto que dificulta conocer la evolución de los resultados previstos. En línea con esta apreciación, en el informe de resultados se indica el desconocimiento sobre el seguimiento de indicadores del programa sustentados en la cadena de resultados.

Por otro lado, y en relación con el **seguimiento de los proyectos del Fondo Regional**, se valora positivamente la capacidad del equipo técnico del CAC para viabilizar y garantizar el proceso, fundamentalmente desde la gestión financiera. Respecto al acompañamiento técnico, sobre todo a partir de la segunda convocatoria del Fondo, recayó en las oficinas técnicas del IICA en cada uno de los países, con un grado de efectividad heterogéneo. Sin embargo, una de las principales limitaciones ha sido la capacidad de las Comisiones Nacionales para efectuar un seguimiento efectivo sobre los proyectos, tanto durante el periodo de ejecución como tras su finalización.

Finalmente, sobre la **medición de resultados de los proyectos ejecutados a través del Fondo Regional**, el programa incluyó la financiación de una consultoría sobre orientaciones metodológicas para el desarrollo de líneas de base en los territorios previstos para la realización de estas intervenciones. Sin embargo, esta actividad no tuvo continuidad ni difusión, por lo que no se han desarrollado líneas de base a nivel local, repercutiendo en la capacidad para medir los cambios generados.

51.1.2. Incorporación del enfoque de género en la ejecución y el seguimiento

Tal y como se apunta anteriormente, la perspectiva de género se ha posicionado con mayor intensidad en la implementación del programa -sobre todo en la última parte del periodo de ejecución-, a partir de la colaboración entre la Secretaría del CAC y del COMMCA.

Este proceso de coordinación e interlocución se puede analizar desde una doble perspectiva. Por un lado, **a nivel interno de la Secretaría Ejecutiva del CAC**, se realizaron talleres de formación en género, con el objetivo de sensibilizar a los cuadros técnicos sobre esta temática de cara a la implementación de la política regional. El Fondo España-SICA financió en 2013 a una



especialista en género para el sector agropecuario, con el cometido no solo de realizar formación específica, sino también de revisar desde un enfoque de género las acciones que se estaban realizando en el marco del programa, y por extensión, de la secretaria.

Así pues, tal y como revelan los actores consultados, uno de los avances más notables - aparte de los acontecidos a nivel interno- fue la **revisión sobre el Fondo Regional**. Se partió de un diagnóstico de la primera convocatoria del Fondo Regional (y en menor medida de la segunda) en el que se puso de manifiesto la poca presencia y participación de grupos de mujeres como entidades responsables de la ejecución de los proyectos, y el escaso número de beneficiarias de los mismos.

De cara a la tercera convocatoria del Fondo, se han introducido cambios en las bases para incrementar la participación de las agrupaciones de mujeres. Por un lado se ha determinado que el 30-40% de los recursos financieros tienen que dirigirse a estas organizaciones. Por otro, en estos casos se reduce la contrapartida que deben aportar las entidades ejecutoras, del 30% al 20%. Si bien se valora muy positivamente estas modificaciones para incluir a estas entidades, y por tanto cabe esperar una reorientación más sensible desde el enfoque de género, se desconoce de forma precisa la evolución experimentada, en términos de número de proyectos liderados por organizaciones de mujeres, objetivos y orientaciones de los mismos, incremento del número de beneficiarias etc.

En relación con el **programa de formación de capacidades**, en las primeras convocatorias hubo una infrarrepresentación de mujeres en los procesos de formación. No obstante, se fue consciente de esta problemática, y según las valoraciones aportadas, la presencia de mujeres se ha ido equilibrando paulatinamente.

51.1.3. Existencia de mecanismos de articulación y coordinación entre instituciones y actores.

Como se comenta con anterioridad, el IICA ha participado activamente en la ejecución del programa. Entre ambas instituciones (CAC e IICA) existe un convenio general y un acuerdo específico en referencia al programa financiado por el Fondo España-SICA. Estos acuerdos definen el marco de colaboración del IICA. A nivel financiero aporta recursos logísticos para el funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva del CAC, así como recursos financieros para el pago de parte del personal. También presta asistencia técnica y apoyo al seguimiento sobre la ejecución del programa.

Pese al marco de colaboración, no siempre se ha percibido con claridad el rol de cada institución en el proceso, lo que ha podido generar desencuentros y susceptibilidades sobre el peso del IICA en la toma de decisiones y en la definición de prioridades de la intervención. En cualquier caso, estas diferencias se han ido resolviendo en los espacios de coordinación previstos, sin que se observen efectos que hayan podido condicionar el desarrollo de las actividades. En este punto se valora positivamente el rol de mediador ejercido por el equipo técnico del Fondo España-SICA.

51.1.4. Suficiencia de los recursos técnicos para la implementación del programa

En líneas generales han existido recursos suficientes para la implementación del programa:

- ▣ Los fondos destinados han permitido la contratación y presencia sostenida del equipo técnico de la Secretaría Ejecutiva del CAC, lo cual ha contribuido tanto al fortalecimiento de la propia secretaria, como al proceso de apoyo en la implementación de la ECADERT (ambos objetivos del programa). A su vez, se ha contado con la presencia de un “enlace de género”, como se ha citado, para la transversalización de este enfoque.
- ▣ Desde la perspectiva del Programa de Formación en Desarrollo Rural Territorial, los recursos técnicos del IICA y la colaboración de otras entidades han posibilitado con

carácter general la realización de las actividades de formación. Más allá de los recursos técnicos, las modificaciones puntuales en el alcance de las actividades formativas se han derivado de restricciones presupuestarias. No obstante, se han previsto opciones alternativas en base a la optimización de recursos que han limitado el posible impacto negativo.

51.1.5. Ritmo de ejecución técnica: adaptación al marco temporal previsto

La gran mayoría de las actuaciones planteadas en el diseño del programa se han llevado a término durante el periodo global de ejecución del programa.

Atendiendo al ritmo de ejecución por año, **los retrasos más destacables se concentran en la puesta en marcha del Fondo Regional**. La implementación de este fondo, dentro del componente de apoyo a la ejecución de la ECADERT, estaba ligada al proceso de fortalecimiento institucional y articulación interinstitucional. Las dificultades en la conformación de este entramado institucional derivaron en un retraso sustancial en el inicio de la ejecución del fondo. El proceso de concurso de las dos convocatorias se concreta a finales de 2012 y principios de 2013 respectivamente.

51.1.6. Ejecución presupuestaria

El presupuesto asignado para el programa en el periodo 2010-2013, según el Informe Financiero del Fondo España-SICA, ascendió a 6.758.650 USD, de los que se ejecutaron 5.966.950, por lo que se puede afirmar que **el ritmo de ejecución presupuestaria ha sido elevado, representando el 88,3%**. A esta cifra debe añadirse la subvención concedida por la presidencia de la AECID de 1.400.390 USD en el año 2012.

No obstante, **este ritmo de ejecución no ha sido constante en los años de duración del programa**, existiendo notables variaciones entre unos y otros. Así en 2010 y 2011 el porcentaje de ejecución presupuestaria alcanzó el 41% y 50% respectivamente. Esta infra ejecución se debe a lo comentado anteriormente sobre el retraso en la ejecución del componente de apoyo a la implementación de la ECADERT, ya que supone un porcentaje muy significativo sobre el total. En los siguientes años (2012 y 2013), el ritmo de ejecución se incrementó notablemente, situándose en el 89% y en el 73%.

52. Dimensión: RESULTADOS

52.1.1. Consecución de los objetivos y resultados previstos

En este epígrafe se hace una valoración sobre el alcance de los objetivos y principales resultados previstos, en base a los componentes que incorpora el programa.

Fortalecimiento institucional del CAC

Uno de los resultados previsto era el **refuerzo de su Secretaria Ejecutiva, a través de la ampliación del equipo técnico** -financiado a través del programa y que actualmente siguen formando parte de la estructura técnica-, lo que ha permitido dar respuesta al incremento de las funciones y responsabilidades de la secretaría en el marco del mandato del Consejo de Ministros.

Así mismo, se han dado pasos para la **consolidación del Comité Técnico Regional**, de cara a proporcionar un seguimiento operativo a las actuaciones del CAC. Este Comité es una instancia técnica del Consejo de Ministros, conformado por funcionarios de alto nivel de los Ministerios de Agricultura de cada país.

En línea con el refuerzo de las capacidades de seguimiento de la ejecución de políticas y estrategias regionales del CAC, se impulsaron “enlaces técnicos” entre la Secretaria Ejecutiva del CAC y los



Ministerios de Agricultura de todos los países, a excepción de República Dominicana. La eficacia de estos enlaces fue dispar entre los diversos países; el nivel de apropiación del país determinó por completo las funciones que desarrollaban y la importancia que se concedía a las mismas. No obstante, es un instrumento de utilidad para dar continuidad a los procesos impulsados a nivel regional, sobre todo cuando hay cambios de gobierno, así como un apoyo técnico a los ministerios cuando asumen las presidencias pro-tempore.

Estos enlaces técnicos fueron financiados por el programa, con la idea de que pudieran ser absorbidos por los propios ministerios, aunque en este sentido el alcance ha sido limitado, ya que según la información disponible, tan solo permanecen en Costa Rica y Guatemala. En el resto de países, se finalizaron los contratos una vez concluido el programa. Esta situación ha podido afectar a los procesos de interlocución y la propia labor del Comité Técnico Regional, ya que este se apoyaba en los enlaces en el marco de las actividades de seguimiento de las políticas regionales.

Como parte del fortalecimiento de la articulación institucional, se ha diseñado el **sistema de planificación, seguimiento, ejecución y evaluación regional de las políticas y estrategias regionales**. Sin embargo, y pese a que el mecanismo fue aprobado por el Comité Técnico Regional, este no fue validado, por lo que no se encuentra en funcionamiento. La falta de aplicación práctica de este instrumento puede condicionar la capacidad de conocimiento sobre el grado y avances de las respectivas estrategias regionales y planes de acción.

Otro de los aspectos en los que se ha apoyado ha sido en el funcionamiento del **Comité de Cooperación Internacional del CAC**, que tiene por objeto estructurar las necesidades de inversión de la Secretaría Ejecutiva y establecer mecanismos de diálogo para la financiación de proyectos. Tal y como se indica en la memoria de actividades del programa, se han obtenido recursos financieros parciales para dos proyectos identificados y cooperación técnica para otros dos. Se considera un ejercicio relevante para identificar las prioridades de intervención y puede contribuir al alineamiento estratégico de los socios. En cualquier caso, la falta de información a este respecto impide valorar el impacto que haya podido tener en términos de incremento de la financiación disponible.

Apoyo a la implementación de la ECADERT:

El objetivo sobre el que se asienta la lógica de intervención es el fortalecimiento de estructuras de gestión a nivel regional, nacional y local que contribuyan a la ejecución de la ECADERT.

Inicialmente, se dio un apoyo efectivo para la **creación y regulación del funcionamiento de la Comisión Regional**, organismo coordinador de la implementación de la estrategia. Dentro de las principales actividades llevadas a cabo ha sido la identificación de una tipología de territorios –focales, afines y transfronterizos– establecer criterios de selección y diseñar planes de actuación sobre ellos. El grado de alcance en este sentido ha sido dispar. Los procesos de intervención a nivel territorial han sido más sostenidos en los territorios focales (cuya competencia es de las Comisiones Nacionales), a través del Fondo Regional. Sin embargo, la intervención en territorios afines y transfronterizos es todavía incipiente, ante la necesidad de establecer procesos de coordinación concretos entre países. Se han dado pasos en este sentido, a partir de intereses comunes identificados, pero las experiencias concretas son muy limitadas.

Otra de las instituciones desarrolladas han sido las Comisiones Nacionales, estructuras homólogas a la Comisión Regional en cada uno de los países. Está conformada por

²² La Subvención, pese a que se concede en 2012, se ejecuta casi en su totalidad en 2013 (1.004,969 sobre el total); Duda sobre el cálculo del porcentaje total en base a los porcentajes anuales. Es posible que esto se deba a los remanentes.

instituciones y otros actores sociales vinculados con el desarrollo rural, desde una perspectiva multisectorial. Una de sus competencias es la selección de los territorios focales, como experiencias piloto donde se concentran inicialmente los recursos y las prioridades de intervención, así como la interlocución con los diferentes actores instituciones y sociales que operan en los territorios.

Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, una de las principales actuaciones de este componente ha sido la **ejecución del Fondo Regional**. Los proyectos financiados se insertan dentro de las líneas estratégicas de la ECADERT: 1) Institucionalidad para el Desarrollo Rural Territorial; 2) Tejido social y redes de cooperación territoriales; 3) Economía rural de los territorios; 4) Identidad cultural del territorio y 5) Naturaleza y territorios. A su vez, estas intervenciones incluyeron los ejes transversales de la estrategia: Equidad e inclusión social en los territorios rurales; Educación y formación de capacidades y gestión del conocimiento.

Se realizaron dos convocatorias, financiando un total de 23 proyectos a nivel local de las 65 iniciativas presentadas.

En la tabla que se presenta a continuación se detallan cada una de las convocatorias²³:

Convocatoria	Nº propuestas presentadas	Nº proyectos financiados	Nº países donde se	Nº aprox. beneficiarios
1ª	36	10	6	25.000 directos 365.000 indirectos
2ª	29	13	8	78.582 directos 570.000 indirectos

De forma complementaria a los procesos citados se han dado pasos para el **fortalecimiento de los Grupos de Acción Territorial (GAT)**. Los GAT se conforman por organizaciones territoriales de diversa índole, que en el marco de la ECADERT, adquieren un papel importante como actores involucrados en los procesos de gestión local.

Las principales acciones han incidido en el fortalecimiento de la Red Centroamericana y de República Dominicana de GAT, así como a las Redes Nacionales de GAT. A este respecto, y según la información disponible, todavía se aprecia una debilidad significativa. Respecto a las redes nacionales, no todas se encuentran con un mismo nivel de funcionamiento, lo que repercute sobre el grado de capacidades operativas en los territorios. Así mismo, esta situación también incide sobre las posibilidades de consolidación de la red regional.

Finalmente, dentro de los resultados previstos, se encuentra el **diseño y ejecución del Plan de Formación Regional en Desarrollo Rural Territorial**, que tiene por objeto acompañar, fortalecer y potenciar las acciones desarrolladas en el marco de la ECADERT. Se trata de vincular los propios procesos de formación con las experiencias de gestión que están teniendo lugar. Se han desarrollado diversos procesos formativos con alcance regional, nacional y local.

Dentro de los principales resultados destacan:

- Los procesos de sensibilización e inducción que han recibido decisores políticos y representantes de la institucionalidad creada en el marco de la ECADERT, incidiendo positivamente en la sostenibilidad del proceso en su conjunto.

²³ Los datos que se presentan se han obtenido a partir de la documentación del programa.



- El aporte de herramientas y acompañamiento técnico que ha supuesto para el desarrollo de procesos de gestión territorial.
- La conformación de grupos nacionales de formación de capacidades, mediante talleres y foros de formación de formadores, y el desarrollo inicial de programas nacionales de formación. A este respecto, los principales retos son ampliar los grupos nacionales a todos los países, ya que en algunos todavía no están conformados, y profundizar el alcance de los programas de formación en todos los territorios focales identificados por las comisiones nacionales.

52.1.2. Contribución del programa a los objetivos globales del Fondo

Uno de los objetivos centrales del Fondo España-SICA es el fortalecimiento de las secretarías sectoriales que componen el sistema de integración regional, así como el incremento de capacidades institucionales a nivel regional. En este sentido, el programa financiado contribuye sensiblemente en esta dirección.

Se ha apoyado el **incremento de la capacidad institucional y técnica de la Secretaría Ejecutiva del CAC**. Pese a las debilidades que aún presenta, se ha evolucionado desde una secretaria cuyo cometido era el seguimiento de las reuniones de ministros a otro modelo en el que tiene un peso relevante en la ejecución de políticas y estrategias regionales.

Por otro lado, y respondiendo a otro de los objetivos del fondo, el programa ha contribuido en la **profundización de la integración regional**. Con relación a la implementación de la ECADERT, se ha posibilitado la articulación desde el ámbito regional, nacional y local. Se han iniciado procesos de gestión de desarrollo territorial en el nivel local a partir de directrices que se establecen en un plano regional. Otra posible contribución es su **alcance y visibilidad** en territorios y comunidades donde se han financiado proyectos de intervención.

52.1.3. Contribución del programa al fortalecimiento de las relaciones institucionales del SICA con otros actores

El proceso de implementación de la ECADERT ha contribuido a la interlocución y establecimiento de vínculos institucionales con los diversos actores nacionales y locales integrantes de las Comisiones Regionales y Nacionales.

En este marco, la Plataforma Regional de Apoyo Técnico al Desarrollo Rural Territorial (PRAT) ha permitido fortalecer mecanismos de coordinación con instituciones académicas, centros de investigación, organizaciones sociales etc., a partir del desarrollo de grupos de trabajo técnicos y espacios de reflexión.

52.1.4. Contribución del programa en la creación de sinergias y apoyos para la construcción de políticas nacionales

El programa, y específicamente la implementación de la ECADERT, han contribuido al impulso de políticas y estrategias nacionales vinculadas al desarrollo rural, aunque no obstante, este proceso es incipiente y no ha sido homogéneo en los diversos países. En algunos, como pueda ser Costa Rica, donde ya existían desarrollos normativos previos, la estrategia ha permitido reforzar y adaptar las políticas existentes.

En otros, con un marco político significativamente menos desarrollado en esta temática, la ECADERT, en palabras de una de las personas entrevistadas, ha podido tener “una cierta inspiración conceptual”, pasando por tanto de una conceptualización del desarrollo rural muy limitado, hacia una visión más integral. Esto no quiere decir que se traduzca automáticamente en

la construcción de políticas públicas, ya que conviven otros factores limitantes, pero sí en términos de sensibilización política, pudiendo evidenciar la necesidad de avanzar en esta línea.

Adicionalmente, la confluencia de los procesos apoyados por el programa con otras intervenciones - como pueda ser el proyecto PIDERAL- ha podido generar sinergias y un marco favorable, según las valoraciones recabadas, para el desarrollo de estrategias y políticas nacionales.

Una de las principales limitaciones -que no se restringe a este programa-, son las resistencias políticas de algunos países a participar en procesos de integración regional, aspecto que debilita la capacidad de adaptación de propuestas regionales en el contexto nacional.

Aparte, uno de los valores añadidos generados por el programa han sido los esfuerzos realizados para la **sistematización de experiencias de desarrollo rural territorial** en varios territorios de todos los países participantes, lo que ha reforzado el aprendizaje iniciado a través de las intervenciones financiadas por el Fondo Regional. Este proceso ha dado pie a una publicación: “Construyendo territorios participativos: Sistematización de experiencias de Desarrollo Rural Territorial en el Centro de América”, elaborado por IICA y financiado por el programa.

En este contexto, también se han desarrollado intercambios de experiencias puntuales entre representantes de organizaciones y gobiernos locales, aunque todavía no se han llevado a cabo procesos más sistemáticos que puedan incidir en la réplica de experiencias locales.

52.1.5. Factores que inciden en la sostenibilidad del programa

Con respecto a la **sostenibilidad política**, a través del programa se ha fortalecido la capacidad institucional de la Secretaría Ejecutiva del CAC y la implementación de la ECADERT ha dotado de contenido los procesos de interlocución con los países.

Pese a los avances experimentados, el nivel de institucionalidad es todavía incipiente para dar respuesta a todos los objetivos planteados en la estrategia. Es necesario consolidar las estructuras regionales, nacionales y locales, para abordar aspectos como el trabajo en los territorios transfronterizos y afines. Así mismo, y reconociendo como valor añadido los procesos formativos y el incremento de capacidades que ha conllevado, deben sostenerse para garantizar la capacidad de gestión en el entrono local.

Si bien los mecanismos institucionales impulsados por la ECADERT están siendo asumidos a nivel nacional, no sucede lo mismo con otras estructuras de coordinación. En este sentido, y pese a la valoración sobre la utilidad de los enlaces técnicos en los Ministerios de Agricultura, estos no han sido absorbidos dentro de su institucionalidad, lo que limita el potencial de articulación de acciones regionales a nivel nacional.

En relación con la apropiación de políticas vinculadas con la ECADERT, existen experiencias positivas de procesos de transferencia de políticas al plano nacional. En Costa Rica, a través de la Ley INDER, se conforma el Instituto Nacional de Desarrollo Rural al cual se asigna un presupuesto específico para el desarrollo de políticas territoriales. A su vez, en Guatemala se están apoyando procesos legislativos y de sostenibilidad política a partir de la creación de un foro multipartito para analizar la política nacional de Desarrollo rural integral.

Atendiendo a la **sostenibilidad económica**, se aborda por un lado las capacidades financieras del CAC y la viabilidad en el tiempo de actuaciones implementadas.

Se valora como un factor positivo el incremento de la contribución que los países asumen para la financiación del CAC, que ha pasado de 20.000 a 45.000 dólares. Pese a ello, esta secretaría todavía es muy dependiente de los fondos de cooperación y de las contribuciones de otras instituciones.

Las capacidades financieras también atañen a la viabilidad de recursos como pueda ser el Fondo



Regional para la intervención directa en los territorios. Si bien las bases del fondo exigen una corresponsabilidad de las entidades locales, la mayor parte proviene de aportes de la cooperación. Tras la finalización del programa, se ha continuado con fondos de la República de Taiwán y de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional, pero resulta necesario un mayor compromiso de los países que conduzca a una apropiación paulatina de este modelo de financiación.

53. Preguntas de evaluación específicas del programa

53.1.1. ¿Es pertinente?

El programa es diseñado por la propia Secretaría Ejecutiva del CAC, con la colaboración técnica del Fondo España-SICA, y da respuesta a los mandatos del Consejo de Presidentes para la implementación de políticas y estrategias regionales definidas como prioritarias en el medio plazo, se alinea con las prioridades del SICA y con los objetivos acordados con el Fondo España-SICA.

Además, la formulación del programa atiende a las recomendaciones del informe de evaluación externa de medio tiempo del FES, en el que se señala como una de las prioridades regionales el desarrollo rural. Así uno de los principales ejes de intervención es el apoyo a la ejecución de la ECADERT, principal estrategia centroamericana para el desarrollo rural territorial.

Adicionalmente, esta estrategia ha sido validada por el SICA, valorando su carácter multidimensional y contribución al desarrollo integral.

Respecto a la pertinencia de las zonas de intervención a través del Fondo Regional de la ECADERT, a las que el fondo ha destinado recursos, hay un debate abierto sobre la complementariedad de estas intervenciones con el apoyo que aporta la cooperación bilateral, en la medida en que estos territorios no han sido identificados como prioritarios en varios de los Acuerdos de Asociación País (MAP)

53.1.2. ¿Se ha puesto en marcha de manera eficiente la ECADERT?

El proceso de implementación de la ECADERT ha conllevado un esfuerzo significativo en términos de fortalecimiento institucional y de coordinación entre múltiples actores. Las principales acciones impulsadas se derivan de las pautas que establece la propia estrategia, lo que ha aportado coherencia y sistematicidad al proceso.

La conformación inicial de la Comisión Regional y de las Comisiones Nacionales, junto con el apoyo a la SECAC, ha contribuido favorablemente a la apropiación del proceso desde sus inicios, a lo que se añaden los cursos iniciales de inducción y sensibilización a decisores políticos.

Probablemente, como ya se ha subrayado, las mayores complicaciones se concentran en la selección de los territorios prioritarios y en la ejecución del Fondo Regional. Este se puso en marcha cuando todavía no existían condiciones óptimas, tanto en la institucionalidad de las Comisiones Nacionales como en los territorios. Desde la óptica de eficiencia, una de las opciones podría haber sido postergar su ejecución a una nueva fase del Fondo, aunque también es cierto que se ha puesto en evidencia la capacidad de adaptación y aprendizaje en las siguientes convocatorias, siendo además un insumo para el fortalecimiento de las instituciones involucradas.

53.1.3. ¿De qué manera el Fondo Regional de apoyo a la ECADERT ha beneficiado a los territorios?

Uno de los efectos de los proyectos ha sido la **mejora de la institucionalidad local y del desarrollo del tejido social y cooperativo**. Se han creado y fortalecido las organizaciones de

gestión territorial, como Grupos de Acción Territorial, Consejos de Desarrollo Territorial y otras entidades locales. También se observa el incremento de los niveles de articulación entre las organizaciones existentes en el entorno local. Siguiendo estos procesos de articulación, un elemento positivo son las experiencias de trabajo conjunto a través de Mancomunidades, aspecto muestra la importancia de iniciativas supramunicipales para el desarrollo del territorio.

Los proyectos se han complementado con procesos de formación, tratando de vincular el incremento de capacidades con las experiencias de gestión que están teniendo lugar. La formación y sensibilización, a su vez, también repercute en las actitudes y compromiso de los diferentes agentes involucrados, y facilita la asunción de roles, aspectos claves para el éxito de dinámicas de gestión del desarrollo territorial.

Por esto, durante la primera convocatoria, en los que estos procesos estaban muy poco maduros, en alguno de los proyectos se generaron rivalidades de liderazgo e intentos de apropiación del proceso por parte de los gobiernos locales. Pero también, los diferentes contextos y los niveles de articulación local previos han sido un factor decisivo en el éxito de los proyectos. De hecho, un elemento “predictor”, tal y como constatan responsables del programa, es la existencia de procesos anteriores, que han permitido capitalizar la experiencias y transferirla a estos proyectos.

Desde otra perspectiva, los proyectos han tenido efectos en términos de desarrollo socio-económico, cultural e identitario:

- Se ha fomentado el **desarrollo económico rural**, a partir de inversiones productivas en el sector agropecuario. Así mismo, también se incidido sobre la agricultura familiar, facilitando mecanismos para la asociación de pequeños productores y para la comercialización de productos.
- A nivel de **naturaleza y territorio**, se ha incidido en la mejora de los sistemas de recogida de agua para la siembra, especialmente relevante para zonas afectadas por importantes sequías, y en el manejo de desechos sólidos, de cara a la mejora de los indicadores de salud pública.
- También se han ejecutado proyectos cuyo objetivo es el **desarrollo de la identidad cultural**, a través del rescate de manifestaciones folclóricas.

53.1.4. ¿Se ha creado o fortalecido la institucionalidad regional, nacional y local necesaria?

Tal y como se ha abordado a lo largo del documento, el programa ha sido un input relevante para el fortalecimiento de la institucionalidad regional, nacional y local.

Por un lado se ha incidido en el fortalecimiento institucional del CAC. Se ha reforzado la estructura técnica de la institución, con un impacto positivo en sus capacidades operativas para dar respuesta a los mandatos del Consejo de Ministros y para establecer canales de coordinación con los ministerios nacionales competentes. No obstante, una de las estructuras diseñadas para fortalecer la capacidad de seguimiento de las estrategias regionales y la coordinación entre la Secretaria Ejecutiva del CAC y los Ministerios de agricultura (denominados enlaces técnicos) no ha sido apropiada tras la finalización del programa, aspecto que puede repercutir sobre los procesos de seguimiento y coordinación entre el nivel regional y nacional.

Uno de los retos en el proceso de fortalecimiento del CAC es dotar de contenido y validar el sistema de planificación, seguimiento, ejecución y evaluación regional de las políticas y estrategias regionales, en la medida en que se considera un instrumento de gran utilidad que puede aportar coherencia al proceso de implementación de las estrategias regionales en el plano nacional y permite conocer los progresos realizados en cada uno de los países.

Por otro lado, la implementación de la ECADERT también ha tenido efectos sobre el



fortalecimiento de la institucionalidad, proceso en el que se destaca la creación de la Comisión Regional y de las Comisiones Nacionales. Estas estructuras no solo han viabilizado la ejecución de esta estrategia, sino que han incidido en la articulación interinstitucional.

En el medio plazo, los principales desafíos se vinculan en cierta medida con lo incipiente del proceso. Es decir, se requiere de una mayor consolidación de las comisiones para poder avanzar fundamentalmente en el desarrollo de proyectos en las zonas transfronterizas y afines, así como una mayor capacidad de seguimiento de los proyectos ejecutados en los territorios focales.

53.1.5. ¿Se cuenta con suficiente capacidad técnica instalada para su continuidad?

El Plan de Formación Regional en Desarrollo Rural Territorial es una de las principales actuaciones que ha incidido en la mejora de las capacidades técnicas. Los procesos de formación llevados a cabo han tenido un alcance tanto a nivel regional y nacional como local, posibilitando tanto la sensibilización de decisores políticos como aprendizajes en el entorno local a partir de experiencias concretas de gestión territorial.

También se han fortalecido los Grupos de Acción Territorial (GAT) como estructuras con competencias en la gestión local. A este respecto, las capacidades de estos grupos son muy heterogéneas entre los diversos países e incluso entre zonas de un mismo país, dependiendo en cierta medida del bagaje y experiencias anteriores. Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, es necesario profundizar en la consolidación de la Red Regional y de las Redes Nacionales de GAT como un importante insumo para el desarrollo de procesos de planificación estratégica compartida, que repercuta en una mejora de sus capacidades técnicas y operativas a nivel local.

53.1.6. ¿De qué manera la ECADERT se articula con las políticas nacionales de DRT?

*La información disponible al respecto se introduce en el punto 1.4.4: “Contribución del programa en la creación de sinergias y apoyos para la construcción de políticas nacionales.”

54. Conclusiones y/o recomendaciones

- El programa ha significado un importante apoyo en la creación y fortalecimiento de la institucionalidad regional y nacional para la ejecución de la ECADERT. Se han desarrollado procesos de coordinación multinivel que han incidido positivamente en la mejora de las capacidades nacionales y se perciben evidencias de la apropiación de la estrategia regional – aunque todavía en diferentes niveles- por parte de los países. No obstante, hay procesos que deben consolidarse.
- Uno de los aspectos donde se han producido menos avances es en la intervención sobre los territorios transfronterizos y afines, y donde debe concentrarse parte del trabajo en el corto y medio plazo, con un importante potencial en el proceso de construcción regional y coordinación entre los países.
- Uno de los principales valores añadidos del proceso de ejecución de la ECADERT ha sido la participación conjunta de la institucionalidad pública y de la sociedad civil en la gestión del territorio. Así mismo, se ha potenciado la intersectorialidad en las instituciones conformadas, con la presencia de organismos públicos de varios sectores, como es el caso de la Comisión regional y de las Comisiones Nacionales. Si bien aporta integralidad al proceso, implica lógicas de trabajo novedosas, por lo que es necesario un continuo trabajo de sensibilización para la apropiación del marco conceptual en el que se apoya la ECADERT.

- Respecto de las Comisiones Nacionales, es preciso una mayor articulación con los territorios focales seleccionados. Se percibe una limitada capacidad de seguimiento de los proyectos financiados por el Fondo Regional, lo que incide en la sostenibilidad de los mismos y sobre el potencial de aprendizaje y replicabilidad en otras zonas o territorios.
- El Programa de Formación de Capacidades ha dotado de herramientas y ha articulado los procesos de aprendizaje y los de gestión territorial, así como ha fomentado el desarrollo inicial de programas nacionales de formación. Dada la importancia que supone este trabajo en red, debe incidirse en la ampliación de los equipos de formación a todos los países y en la mejora de los mecanismos de intercambio regional entre los mismos.
- La ECADERT incorpora a las organizaciones de la sociedad civil como actores relevantes en el proceso de gestión territorial. No obstante, las capacidades de los Grupos de Acción Territorial (GAT) son muy dispares entre territorios, por lo que es necesario seguir impulsando de forma sostenida procesos formativos. De igual forma, se debe seguir apoyando la consolidación de la Red Centroamericana y de República Dominicana de GAT y de las Redes Nacionales, de cara al aprendizaje e intercambio de experiencias entre ellos.
- El Fondo Regional es un ambicioso instrumento para la intervención directa sobre los territorios, aunque en la actualidad es muy dependiente de fondos de la cooperación. Su sostenibilidad requiere de una mayor movilización de recursos, a través de la implicación de los países en los diferentes niveles (gobierno central y municipalidades), y de actores privados nacionales y regionales.
- En relación con la sostenibilidad de la ECADERT en su conjunto, es necesaria una mayor apropiación de la SG-SICA. Debe tener un papel más proactivo en la articulación con el resto de secretarías para la definición de enfoques conjuntos a nivel territorial, más si cabe teniendo en cuenta la concepción de desarrollo integral de la ECADERT y las posibilidades de intervención que abre en diversos ámbitos.

55. Otra información

55.1.1. Acrónimos específicos de este programa

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

AACID: Agencia Andaluza de Cooperación Internacional

DRT: Desarrollo Rural Territorial

ERAS: Estrategia Regional Agroambiental y de Salud

GAT: Grupos de Acción Territorial

IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

INDER: Ley marco de Desarrollo Rural Territorial y transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER)

MAP: Marco Asociación País

PACA: Política Agrícola Centroamericana 2008-2017

PIDERAL: Políticas Innovadoras para el Desarrollo de los Territorios Rurales en América Latina

PRAT: Plataforma Regional de Apoyo Técnico al Desarrollo Rural Territorial



PROMECAFE: Programa Cooperativo Regional para el Desarrollo Tecnológico y Modernización de la Caficultura.

SECAC: Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano.

SG-SICA: Secretaria General del Sistema de Integración Centroamericano.

55.1.2. Fuentes documentales consultadas

Documentos de formulación del Programa

Memoria de ejecución del Programa

Informes de la 1ª y 2ª convocatoria del Fondo Regional ECADERT Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (2010-2030)

Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT): Resultados del apoyo de la Cooperación Española para la Ejecución de la ECADERT.

Construyendo territorios participativos: Sistematización de experiencias de Desarrollo Rural Territorial en el Centro de América”. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2013. Financiado por AECID.

Formación para la Gestión del Desarrollo de los Territorios Rurales. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2014.

PII. APOYO AL PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE (PEDTS) -SITCA

55.1. Descripción general

55.1.1. Entidad/es ejecutora/s:

SITCA (Secretaría de Integración Turística Centroamericana). Otros agentes:

- CCT: Consejo Centroamericano de Turismo, integrado por los Ministros y Directores de Turismo nacionales.
- Agencia de Promoción Turística de Centroamérica (CATA por sus siglas en inglés) es una entidad mixta (público/privado), de carácter técnico, que se encarga de implementar la estrategia regional en cuanto a participación conjunta en ferias internacionales de turismo, promoción, mercadeo, publicidad y relaciones públicas. Tiene su sede en Madrid, España y es establecida durante la XXII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica, mediante el Consejo Centroamericano de Turismo (CCT) y en coordinación con la Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica (FEDECATUR). El Comité de Mercadeo Centroamericano de Turismo (COMECATUR).

55.1.2. Presupuesto:

	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Solicitado					\$ 633.269
Aprobado	\$ 142.500	\$ 195.663,00	\$ 295.312	\$ 336.097	\$ 609.468
Ejecutado	\$ 28.256	\$ 65.029	\$ 180.086	\$ 269.589	\$ 542.960

55.1.3. Periodo de ejecución

De abril de 2010 a diciembre de 2013²⁴.

55.1.4. Objetivos

Objetivo general: Apoyar al desarrollo de Centroamérica como multidestino integrado, sostenible y de calidad con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región, a través del fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de la institucionalidad turística regional y la seguridad turística.

55.1.5. Resultados previstos o componentes

1. Se fortalece las capacidades de las instituciones nacionales y regionales públicas en cuanto a planificación, gestión y monitoreo en la consecución del desarrollo del proceso de integración turística en forma sostenible.

Producto 1: Sistema de Investigación y Desarrollo (SID) Producto 2: Sistema de Inteligencia de mercados (SIM)

²⁴ Aprobado preliminarmente en Comité de Seguimiento de fecha 25/3/2010, y aprobación definitiva en 4/6/2010



2. Se incrementa el liderazgo de las instituciones del sector empresarial turístico y la competitividad de la oferta multidestino.

Producto: Campaña de promoción de turismo intrarregional

3. Se fortalece la capacidad de acción de la policía de turismo y ANT (Autoridades Nacionales de Turismo), ante la situación de inseguridad que se pueda dar a los turistas en la región centroamericana.

Producto: Programa Regional de Seguridad Turística.

55.1.6. Aspectos de interés

El programa estaba orientado al apoyo del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible (PEDTS) 2009- 2013, de SITCA y del Consejo Centroamericano de Turismo (CCT).

El Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible de Centroamérica 2009-2013, que se elaboró durante la ejecución del programa que el Fondo España-SICA financió a la SITCA en la primera fase del Fondo, de 2006 a 2009, está centrado en las siguientes áreas y objetivos estratégicos:

Área estratégica:	Objetivo por área:
1. Planificación, Investigación y Desarrollo Sectorial	Contribuir al desarrollo del turismo sostenible a través de políticas y estrategias de desarrollo de oferta
2. Calidad y Competitividad	Ofrecer a los turistas productos y servicios competitivos y de la más alta calidad
3. Mercadeo y Comunicaciones	Posicionar y promover a Centroamérica como un multidestino en los mercados prioritarios
4. Seguridad Turística Integral	Procurar al turista condiciones de seguridad durante su visita a la región, que contribuya a una experiencia altamente satisfactoria en sus desplazamientos por la región
5. Facilitación Turística	Promover condiciones necesarias y suficientes para que el visitante tenga un tránsito fluido en su paso por la región.
6. Fortalecimiento Institucional	Contribuir al fortalecimiento y desarrollo de capacidades de las diferentes instituciones que integran el turismo regional.

El programa analizado, ejecutado entre 2010 y 2013, abordaba elementos de prácticamente todas las áreas. El área de seguridad turística integral se vio reforzado por los programas e intervenciones desarrollados en el Eje de Seguridad del Fondo, especialmente a través del apoyo al componente de la ESCA de Fortalecimiento y modernización de las instituciones policiales, y que se ejecutó entre 2010 y 2012.

Desde el inicio de la ejecución de este programa y hasta 2011, incluido, estuvo considerado dentro del Eje de Fortalecimiento Institucional del Fondo España-SICA, pero en 2012 el programa pasa a estar vinculado al Eje de Profundización de la Integración Económica del Fondo.

55.1.7. Contexto político/institucional

La Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA), con sede en Managua (Nicaragua)

es de las secretarías con más trayectoria dentro del sistema de Integración. Funge como secretaria técnica del Consejo Centroamericano de Turismo (CCT), y fueron constituidos en 1965, durante la 1ª Conferencia Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica que acuerda bajo la resolución VI crear el Consejo Centroamericano de Turismo como un órgano subsidiario de la Organización de Estados Centroamericanos integrado por Directores y Gerentes de organismos oficiales de turismo de cada uno de los países de Centroamérica.

En 1998, una vez constituida la SG-SICA, se firmó un Acuerdo Marco de Cooperación Funcional entre el CCT y la SG-SICA.

Otro de los hitos significativos para el sector tiene lugar en la XXII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica, realizada el 13 de diciembre de 2002, se acordó la Declaración de San José, que comprende acuerdos y mandatos específicos que contribuyen a la creación del Plan de Acción en Materia de Turismo de Centroamérica, donde se reitera y se amplían los compromisos asumidos por los Estados en el proceso de desarrollo sostenible en la región, en relación con los temas de cultura, turismo y su impacto en las nuevas generaciones.

Una de las características que definen la singularidad del Consejo Centroamericano de Turismo es que son participantes del mismo, con voz pero sin voto, El Comité de Mercadeo Centroamericano de Turismo (COMECATUR) y el sector privado de turismo, a través de la Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica (FEDECATUR). El Comité de Mercadeo Centroamericano de Turismo (COMECATUR) es una instancia técnica de apoyo y asesoría al CCT, conformado por los directores de mercadeo de los ministerios de turismo de los países de Centroamérica, además de un miembro (Presidente o Director Ejecutivo) designado por cada una de las Cámaras Nacionales de turismo de Centroamérica. Se encarga de la definición e implementación de la estrategia regional de promoción y mercadeo turístico, que incluye el Plan de Gestión de la Marca y los Planes Operativos de CATA. FEDECATUR está conformada por las Cámaras de Turismo de los siete países Centroamericanos. Sus orígenes se remontan a 1978 sin embargo no fue sino hasta febrero del 2004 que se constituye legalmente y adquiere su personería jurídica a través de la elaboración de estatutos y escritura de constitución la cual está depositada en la Secretaría General del SICA.

FEDECATUR está integrada por las siguientes Cámaras:

- Belize Tourism Industry Association (BTIA)
 - Cámara Nacional de Turismo de Costa Rica (CANATUR)
- Cámara Salvadoreña de Turismo (CASATUR)
- Cámara de Turismo de Guatemala (CAMTUR)
- Cámara de Turismo de Honduras (CANATURH)
 - Cámara Nacional de Turismo de Nicaragua (CANATUR)
 - Cámara de Turismo de Panamá (CAMTUR)

Estas a su vez agrupan a más de 2,500 empresas en su mayoría MIPYMES todas vinculadas a la industria turística (hospedaje, alimentación, tour operadores, transporte aéreo, terrestre y marítimo, guías, parques temáticos, agencias de viajes, artesanías) y otros conexos.

CATA es la Agencia de Promoción Turística de Centroamérica (CATA, por sus siglas en inglés, *Central America Tourism Agency*). Creada en 2002, durante la XXII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica, mediante el Consejo Centroamericano de Turismo (CCT) y en coordinación con la Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica (FEDECATUR), es una entidad mixta, con representación del sector público y privado, de carácter técnico, que se encarga de proponer, dirigir, evaluar, ejecutar las políticas y estrategias de promoción de



Centroamérica como destino turístico o la combinación de uno o más países como multi-destinos, así como de promover y difundir la imagen de Centroamérica, de conformidad con las políticas definidas por su Consejo Directivo. Hasta 2015 ha tenido su sede en Madrid, trasladándose a Nicaragua.

56. Dimensión: DISEÑO Y FORMULACIÓN

56.1.1. Incorporación del enfoque de género en el diseño del programa

Para la identificación del programa, así como en la identificación y selección de sus ámbitos de intervención no ha estado presente el enfoque de género. En este sentido, tampoco el diseño del mismo ha incorporado este enfoque, ni en lo transversal ni en lo sectorial, y no se aborda por tanto ni en sus objetivos, resultados e indicadores.

56.1.2. Adaptación del programa al contexto y su evolución

Dos de las actividades más importantes del programa estaban centradas a la producción y gestión del conocimiento para el sector turístico en la región, y para la SITCA y el CCT: el Sistema de Inteligencia de Mercado (SIM) y, especialmente, el Sistema de Investigación y Desarrollo (SID). En la ejecución del programa se diseñaron e implementaron ambos instrumentos que tenían como objetivo el recoger, procesar e interpretar información relativa al sector que permitiera una toma de decisiones informada. Además, desde el SID debían desarrollarse investigaciones y estudios de importancia para el sector en función de la demanda del CCT y que con cierta temporalidad se fue trasladando al a Secretaría Técnica. Esta producción y gestión del conocimiento posibilitó una adecuación a las demandas y a las circunstancias del contexto del sector para el desarrollo del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible, y por tanto del programa.

Asimismo, y como el resto de programas del Fondo España-SICA se desarrollan en un contexto político- institucional complejo, y en un proceso de integración en construcción, por lo que los cambios políticos, como los que se producen en las Presidencias Pro Tempore (en este caso del CCT), significan nuevas orientaciones para los programas. Y esto ocurrió en este programa en el primer semestre de 2012, y sin embargo se tuvo capacidad desde SITCA de adaptar el programa, de acuerdo con el equipo gestor del Fondo España-SICA, a las nuevas orientaciones de orden político y técnico.

56.1.3. Partenariado y adecuación de los socios

El programa se ejecutó de manera coordinada con las dos instituciones, de ámbito regional, que forman parte del CCT: FEDECATUR y CATA. Esta coordinación se produjo en un doble nivel:

- Como miembros del Consejo Centroamericano de Turismo, máxima instancia política en el sector turístico de la región y también responsable político de la ejecución del programa, tuvieron presencia y participación en el proyecto desde el diseño, la orientación de las acciones y la ejecución del mismo.
- De manera específica se desarrollaron acciones específicas en el marco del programa con cada una de estos socios. Con CATA se desarrolló el Sistema de Inteligencia de Mercadeo (SIM), y con FEDECATUR se llevó a cabo el diseño e implementación de una campaña de promoción de turismo intrarregional.

Además, para el resultado 3, relacionado con la seguridad turística, se contó para su ejecución con la Unidad de Seguridad Democrática de la SG-SICA, que crearon el Comité Regional de Seguridad

Turística, conformado por los jefes de las unidades y divisiones de turismo de la policía y los encargados del tema de seguridad de las administraciones nacionales de turismo (ANT). A través de este comité, y de manera coordinada se desarrollaron las actividades previstas: sistema de quejas y denuncias de turistas, formación en seguridad turística a instancias relacionadas en el nivel nacional, sensibilización a medios de comunicación y la elaboración del manual de buenas prácticas.

Los socios seleccionados fueron los adecuados para las acciones a desarrollar, que contaban con la capacidad y legitimidad institucional suficiente y necesaria para ello. Si bien, es verdad que se trata de organizaciones débiles y con poca capacidad técnica y de recursos.

Hay que señalar que este programa incorpora como socios estratégicos para el diseño y ejecución del mismo a instituciones del sector privado, y de ámbito regional. Este elemento ha sido identificado como una buena práctica por parte de las personas entrevistadas, y es considerado como un factor de éxito y no sólo en el programa, sino también para la articulación de los actores y las políticas del sector turístico. Además, el fortalecimiento del sector privado regional era uno de los efectos directos a conseguir con la ejecución del programa.

56.1.4. Adecuación de la cadena de resultados

El documento de diseño y formulación del programa plurianual está recogido en un breve documento, en el que está incorporada la cadena de resultados como plasmación metodológica de la gestión por resultados. En esta primera planificación plurianual no está contenido el resultado relacionado con seguridad turística, por lo que se entiende que este componente se incluyó en etapas posteriores a instancias del SITCA, del Fondo España- SICA, o de ambos.

En este primer documento de planificación se identifican dos problemas principales (bajo liderazgo del sector turístico privado regional y carencia de instrumentos de medición y proyección de la actividad turística), hacia los cuales se articulan de manera adecuada, y en una razonada cadena de resultados los objetivos, los productos y las acciones a desarrollar. La intervención, a la luz de los problemas identificados se centra en el fortalecimiento institucional del sector privado y en el diseño e implementación de instrumentos de producción y gestión del conocimiento que apoyen la toma de decisiones y la identificación de oportunidades y potencialidades de desarrollo turístico.

Con respecto a los indicadores, aparece en el documento un listado detallado de indicadores puestos en relación sólo con los insumos del programa. Estos indicadores, con un nivel de concreción muy alto y suficientemente cuantificados, son indicadores de gestión y no de efectos. Además, no siguen las orientaciones de la guía de formulación de programas del Fondo España-SICA, en tanto que esta identificación de indicadores debería estar puesta en relación especialmente con el resto de categorías de la cadena de resultados.

En los planes operativos anuales, sólo en el relativo al año 2011 y 2013 se presentan indicadores de efecto y de gestión, de acuerdo con las orientaciones de la Guía del Fondo, orientados especialmente a la medición de los logros y un aceptable nivel de definición.

El documento de formulación del programa, basado en la propuesta del Fondo España-SICA no incorpora un análisis de riesgos o hipótesis y por tanto, no aparecen recogidos en la planificación plurianual ni en las programaciones anuales.

Este programa de cooperación con el sector turístico regional por parte del Fondo España-SICA forma parte de una línea de trabajo de larga trayectoria por parte de la Cooperación Española. Con este programa se pretendía incidir en una serie de componentes específicos y avanzados para la consolidación del sector en el marco regional (producción y gestión del conocimiento, seguridad turística y apoyo al sector privado). Sin embargo, y así es constatado por las personas entrevistadas, hubiera sido necesario que el programa también incluyera líneas de trabajo para la consolidación de las acciones que se desarrollaron en programas anteriores. El ejemplo de



referencia es la Ruta Colonial y de los Volcanes, como propuesta de producto turístico regional, que no estaba suficientemente consolidado pero que no se apoyó en esta fase.

Otro de los elementos que se han identificado como un déficit en el diseño del programa es un factor relacionado con el resultado segundo, el de la promoción del turismo intrarregional. Esta campaña se centró en buscar promociones para las y los viajeros en el transporte aéreo, a través de las compañías aéreas, sin embargo no es el medio de transporte preferente para el turismo centroamericano interno, que suele desplazarse por vía terrestre, entre otras cosas por el alto precio de los desplazamientos por avión.

57. Dimensión: PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

57.1.1. Procesos de seguimiento y medición de resultados

Desde la SITCA se han entregado al Fondo España-SICA, y con ellos cuenta el equipo evaluador, los planes operativos anuales correspondientes a todos los años de ejecución del programa: 2010, 2011, 2012 y 2013. Estos planes operativos contienen un detalle de los resultados, actividades y presupuesto de las actividades a desarrollar en el año siguiente, pero no balance de lo ejecutado hasta la fecha, que permita una valoración sobre el desarrollo del programa.

Con respecto a los informes de seguimiento cuatrimestrales, se han entregado al equipo gestor del Fondo los informes cuatrimestrales solicitados.

57.1.2. Incorporación del enfoque de género en la ejecución y el seguimiento

En los documentos de planificación y programación del programa no aparece incorporados en la ejecución y el seguimiento del mismo elementos de transversalización de la perspectiva de género. Sin embargo, desde las personas entrevistadas, aun confirmando que sería un aspecto a mejorar en el marco de ejecución del programa, se apuntan una serie de acciones puntuales relacionadas con este enfoque de género:

- Los sistemas de producción y gestión del conocimiento (SIM y SID) incorporan en sus mediciones e indicadores la segregación por género.
- Las Autoridades Nacionales de Turismo implementaron Códigos de Conducta, que incluye aspectos relacionados con la equidad y la perspectiva de género.
- En relación con las acciones del resultado de seguridad turística, especialmente el sistema de quejas y denuncias y el manual de buenas prácticas, se han incorporado cuestiones relacionadas como el acoso sexual hacia las mujeres.

57.1.3. Existencia de mecanismos de articulación y coordinación entre instituciones y actores

Como se ha venido mencionando, el proyecto contaba en su ejecución con dos socios regionales del sector: CATA y FEDECATUR, que son además miembros del Consejo Centroamericano de Turismo. En este sentido, el propio Consejo ha fungido como espacio de articulación y coordinación entre estas instituciones y la SITCA, y en función del papel dinamizador de esta última. Desde las instancias entrevistadas se hace una valoración positiva de esta articulación y del trabajo coordinado desarrollado.

Además, para el componente de seguridad turística se trabajó de manera coordinada con la Unidad (posteriormente Dirección) de Seguridad Democrática de la SG-SICA. Esta articulación se concretó con el apoyo del equipo gestor del Fondo España-SICA y con la creación del Comité

de Seguridad Turística de Centroamérica.

57.1.4. Suficiencia de los recursos técnicos para la implementación del programa

La Secretaría de Integración Turística de Centroamérica (SITCA) es una secretaría sectorial de las de más reducido tamaño en la institucionalidad regional. Cuenta con pequeño equipo, pero bien especializado. Sin embargo para la ejecución de las acciones previstas en el programa, y con cargo a su presupuesto, hubo de ampliarse el equipo y contratarse una serie de refuerzos: una persona responsable del SID y otra persona para seguridad turística, además de un apoyo a tiempo parcial para competitividad turística. Este equipo reforzado sí que puedo llevar a cabo las acciones de una manera adecuada, pero con cierta sobrecarga de trabajo.

Además, en el caso de actividades concretas se contó con asistencias técnicas, especialmente para el diseño de las mismas: como el SIM, el SID, la campaña de promoción turística regional, etc.

57.1.5. Ritmo de ejecución técnica: adaptación al marco temporal previsto

La ejecución técnica del programa sufrió algunos retrasos, especialmente los dos primeros años de la misma: 2010 y 2011. En gran parte esto retrasos son justificados por las personas entrevistadas por el alargamiento temporal que se produjo en los produjo en las nuevas contrataciones e incorporación de las personas al equipo de trabajo.

Además, en el primer semestre de 2012 la Presidencia Pro Tempore de turno del Consejo Centroamericano de Turismo, así como los miembros del Consejo, decidieron nuevas orientaciones para la ejecución de los proyectos, deteniendo la ejecución de algunos de ellos y la paralización de licitaciones que estaban en marcha para la ejecución de los mismos. Esto significó la formulación de modificaciones de los programas y su negociación con los donantes, entre ellos el Fondo España-SICA. Este proceso provocó ciertos retrasos en la ejecución, especialmente en ese primer semestre, que tuvieron que ser acelerados en la segunda parte del año. Ya en 2013 hubo una intensificación generalizada de la ejecución.

303

57.1.6. Ejecución presupuestaria

Como ya se comentó en otros apartados, este programa analizado estuvo inicialmente vinculado al eje de fortalecimiento institucional del Fondo España-SICA y posteriormente al de profundización de la integración económica, y cambió por tanto de partida presupuestaria, lo que genera alguna confusión para el análisis financiero del programa.

La ejecución presupuestaria está en relación con la ejecución técnica. En términos generales, se ha alcanzado una ejecución presupuestaria total del 89,09% en los cuatro años, sin embargo este porcentaje comenzó los dos primero años con niveles de ejecución bajos: 19,83% en 2010 y 33,24% en 2011. En los años siguientes el gasto se intensificó, al igual que lo técnico, alcanzado el 60,98% en 2012 y el 80,21% en 2013. Hay que tener en cuenta que el sistema de gestión del Fondo realiza ajustes en las asignaciones anuales en función de los remanentes financieros y el ritmo de ejecución técnica de los programas, lo que provoca que se vayan produciendo ajustes en la adecuación de los fondos a las actividades a realizar.

58. Dimensión: RESULTADOS

58.1.1. Consecución de los objetivos y resultados previstos

El objetivo del programa estaba orientado a “apoyar al desarrollo de Centroamérica como multidestino integrado, sostenible y de calidad con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región, a través del fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de la



institucionalidad turística regional y la seguridad turística”. Para ello se definieron una serie de resultados y unas actividades principales. Se repasará ahora, por cada resultado el grado de cumplimiento de los mismos.

Resultado 1: Se fortalece las capacidades de las instituciones nacionales y regionales públicas en cuanto a planificación, gestión y monitoreo en la consecución del desarrollo del proceso de integración turística en forma sostenible.

Para este resultado, se tenía previsto el desarrollo de dos instrumentos, y que se ejecutaron en el marco del programa. Así, se diseñó y se implementó el Sistema de Investigación y Desarrollo (SID), cuyo principal objetivo es el de ofrecer capacidades a la SITCA para “recabar, clasificar, analizar, evaluar y distribuir información pertinente, oportuna y precisa para la toma de decisiones de la actividad turística en la región y para mejorar la planeación, ejecución y control de las estrategias de promoción y desarrollo turístico, con el fin de convertirse en un centro de información y pensamiento con alta credibilidad sobre el acontecer turístico centroamericano”. Asimismo, también se diseñó e implementó el Sistema de Investigación de Mercados (SIM), que estaba basado en el del Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA) que lo cedió a SITCA, en coordinación con CATA, que se trata de un programa diseñado para registrar, tabular y analizar datos de viajeros, con el objetivo de interrelacionar los datos y proporcionar informes exportables a Excel que muestren comportamientos de los viajeros.

Resultado 2: Se incrementa el liderazgo de las instituciones del sector empresarial turístico y la competitividad de la oferta multidestino.

En cuanto al resultado dos, la actividad principal era la de llevar a cabo una campaña de promoción de turismo intrarregional. Esta campaña se ejecutó como estaba prevista, y de manera coordinada con FEDECATUR y las cámaras nacionales de turismo que la integran, que gestionaron y ejecutaron fondos del programa de manera directa. Esta campaña de comunicación incorporó materiales gráficos y piezas y anuncios para radio, televisión, prensa y redes sociales, además de otra serie de acciones como conferencias de prensa eventos (aprovechando que 2012 fue el Año del Turismo Sostenible Centroamericano. Para la campaña se contó con las autoridades nacionales de turismo, que se involucraron en su ejecución, así como con el apoyo de la compañía aérea Avianca (propietaria de la antigua TACA), que ofertó promociones especiales para vuelos intrarregionales. La valoración del impacto que se hace desde SITCA en términos cuantitativos es la de que durante la misma, viajaron un total de 16,553 pasajeros en Centroamérica, incrementando en 2% la ocupación relativa al año anterior, lográndose posicionar los destinos en las mentes de los consumidores”.

Desde las Cámaras nacionales de Turismo, y desde FEDECATUR, se hace una valoración muy satisfactoria de la campaña: año a año se va creciendo en términos cuantitativos en turismo intrarregional, y además, se están articulando rutas multidestino transfronterizo, de más de un país. En la actualidad hay 6 países, con 6 operadores que están ofertando estas rutas multidestino.

Resultado 3: Se fortalece la capacidad de acción de la policía de turismo y ANT (Autoridades Nacionales de Turismo), ante la situación de inseguridad que se pueda dar a los turistas en la región centroamericana.

Como ya se ha comentado, este componente o resultado se incorporó posteriormente a la formulación plurianual del programa, y el producto principal era el de generar un Programa Regional de Seguridad Turística. Este programa, elaborado de manera conjunta con la Unidad/Dirección de Seguridad Democrática de SG-SICA, se concretó en la ejecución del programa en:

1. Implementación a nivel nacional del sistema de tramitación, monitoreo y seguimiento a la presentación de quejas y denuncias de turistas en los países miembros de la región.
2. Asistencia Técnica para programa regional de seguridad turística.

3. Realización de talleres nacionales en materia de seguridad turística: A cargo de formadores formados en las policías de turismo, academias de seguridad pública y encargados del tema en las ANT.
4. Realización de talleres de sensibilización a medios de comunicación, en materia de seguridad turística.
5. Socialización del Manual Regional de Buenas Prácticas en Seguridad Turística, a través de distribución y difusión del manual y misiones de seguimiento.

En resumen, puede y debe hacerse una valoración positiva sobre la consecución de los resultados y objetivos previstos en el programa.

58.1.2. Contribución del programa a los objetivos globales del Fondo

El objetivo general del Fondo es el “Consolidar la integración centroamericana como un espacio eficaz y complementario a las políticas nacionales para el diseño y ejecución de políticas de desarrollo humano y sostenible y de lucha contra la pobreza”. A través de la consecución de los siguientes objetivos específicos:

- Promover espacios institucionales para la convergencia, coordinación y armonización de actores y políticas públicas de Centroamérica, en áreas clave para el desarrollo y la integración regional.
- Fortalecer el proceso centroamericano de integración regional y sus instituciones.
- Apoyar el desarrollo de los objetivos de algunos ámbitos del proceso de integración y de las instituciones regionales encargadas de su coordinación.

La integración regional en materia de turismo es de las iniciativas con una trayectoria temporal mayor en el proceso de integración centroamericano. Y además, es percibido como un factor de éxito en la misma. Por tanto cualquier esfuerzo en la consolidación de esta integración turística viene a reforzar el proceso de integración mismo, siendo objetivo principal del Fondo España-SICA.

También, el programa tenía como objetivo, en la línea con los del propio Fondo el fortalecimiento de las instituciones regionales del sector, así como también las nacionales. En este sentido cabe destacar, que el programa ha estado también dirigido a ofrecer capacidades al sector privado turístico centroamericano, y también a generar espacios institucionales (públicos y privados) para la convergencia, coordinación y armonización de actores para un sector específico y en un área clave de la integración regional.

58.1.3. Contribución del programa al fortalecimiento de las relaciones institucionales del SICA con otros actores

Como se ha venido comentando ya en apartados anteriores, el programa ha servido para la articulación de diferentes instituciones y actores regionales, públicos y privados. Así cabe destacarse el trabajo desarrollado en alianza con CATA y con FEDECATUR; ambos, miembros del Consejo Centroamericano de Turismo. Igualmente, durante la campaña desarrollada para la promoción del turismo intrarregional, se llegó a alianzas con la compañía aérea Avianca, principal operador de la región después de adquirir la compañía TACA.

CATA tiene además un fundamental papel como promotor turístico regional en el plano internacional, y especialmente dirigido hacia el mercado europeo, por lo que los esfuerzos de fortalecimiento institucional de CATA, incorporados en el programa, inciden de manera directa en un mejor posicionamiento de esta agencia y del turismo regional entre los operadores, público y privados del sector en lo internacional.

También en relación con el plano internacional, cabe destacar que el trabajo desarrollado en el



marco del programa, como el de la SITCA y el CCT y el resto de instituciones vinculadas con el sector en el plano regional, ha supuesto un reconocimiento internacional por parte de la Organización Mundial del Turismo (OMT) para quien la experiencia centroamericana de integración turística es un ejemplo y una experiencia de éxito a nivel internacional.

Asimismo el programa ha desarrollado acciones dirigidas hacia el plano nacional, a las autoridades nacionales de turismo, que han podido ver incrementadas sus capacidades y por tanto una mejora en su fortalecimiento institucional y en su capacidad de incidencia hacia otros actores del sector

58.1.4. Contribución del programa en la creación de sinergias y apoyos para la construcción de políticas nacionales

Desde las entrevistas realizadas a las distintas personas y actores vinculadas con la ejecución del proyecto se ha confirmado la apreciación de que el sector turístico es uno de los más dinámicos de la institucionalidad regional, la SITCA también, así como lo son los distintos agentes en el plano nacional. Esta doble característica significa en muchos casos un trabajo coordinado y retroalimentado entre el nivel regional y los nacionales.

Además, el Consejo Centroamericano de Turismo, en el que está presente el sector público y privado a nivel nacional y regional funciona como espacio articulador de este doble nivel. En el CCT se definen las políticas y orientaciones, así como los programas, en los que se participa de manera coordinada en ambos niveles en el diseño y en la implementación de los mismos. Además de esta forma se genera apropiación nacional desde la identificación a la transferencia, lo que introduce elementos que garantizan la sostenibilidad de los programas.

Un elemento fundamental en esta apropiación, y transferencia consecuente, de lo regional a lo nacional tiene que ver de manera significativa con los elementos de valor que identifiquen los países en lo regional, y los beneficios que puede suponer a ese nivel. En este sentido, por ejemplo, los dos instrumentos SID y SIM, recibidos de manera muy favorable por las autoridades nacionales de turismo, en tanto que les facilita información útil para su sector turístico. Lo mismo ocurre con la campaña de promoción de turismo intrarregional, las acciones nacionales coordinadas hacia lo regional en materia de seguridad turística, o la formación de formadores. Los avances generados en el marco de la SITCA y del programa se recogen en planes nacionales de turismo, por ejemplo en temas de planificación territorial, y se replican algunos elementos regionales.

58.1.5. Factores que inciden en la sostenibilidad del programa

Como se mencionaba en el apartado anterior, existe una alta apropiación por parte de las instituciones nacionales, públicas y privadas, de las acciones del proyecto, en gran medida por el beneficio que en el nivel nacional les reportan. En este sentido esta apropiación se define como un factor de sostenibilidad del programa.

Además, en relación también con el fortalecimiento institucional, el Consejo Centroamericano de Turismo es un actor fundamental en la sostenibilidad en tanto que asegura niveles óptimos para la coordinación entre agentes regionales y nacionales, públicos y privados.

Con respecto a la generación de capacidades y de dotación de recursos humanos en la SITCA cabe destacar que una vez finalizado el programa la Secretaría no ha podido garantizar la permanencia del personal contratado para la ejecución del programa. Esto ha significado la paralización de actividades de algunas de las líneas de trabajo del mismo, especialmente las relacionadas con la producción y gestión del conocimiento, que debería ser una línea de trabajo permanente en la SITCA. Así, con respecto al SID, aunque en la actualidad se está en proceso de contratación de una persona que dé continuidad al trabajo y con financiación de la Secretaría, se han paralizado las acciones de investigación e información durante bastantes meses. Con respecto al SIM, que ejecutaba CATA todavía hay mayores incertidumbres sobre su continuidad y por tanto sostenibilidad en la medida en que CATA ha cambiado de sede recientemente (de Madrid a

Managua) y está en proceso de re- estructuración.

Con respecto al eje de seguridad turística se generaron las herramientas necesarias para consolidar y garantizar la sostenibilidad a nivel nacional las acciones emprendidas en el programa, pero habrá que valorar más detenidamente si se están poniendo en práctica. Además, estas acciones deberían ser coordinadas desde la ESCA, en tanto que la seguridad turística forma parte de la misma, y las instancias de Seguridad del SICA. De esta manera, se desarrollarían desde marcos más adecuados que aportarían a la sostenibilidad de las acciones.

Durante la Fase III del Fondo España-SICA se está financiando hasta 2017 otra nueva propuesta a la SITCA.

59. Preguntas de evaluación específicas del programa

59.1.1. ¿De qué manera se ha visto favorecida la SITCA?

Como ha venido abordándose en otros apartados, el programa ha generado elementos positivos para la SITCA en varias dimensiones, y principalmente:

- Incremento de sus capacidades institucionales.
- Incremento en su posicionamiento regional e internacional en el sector.
- Ha incrementado el trabajo coordinado con el sector privado

59.1.2. ¿Ha mejorado su posicionamiento a nivel regional e internacional?

Con respecto a esta cuestión, la respuesta es claramente favorable, como puede leerse en detalle en el apartado 1.4.3.

59.1.3. ¿Cómo ha mejorado la intervención la toma de decisiones política?

Con respecto a esta cuestión cabe recopilar y destacar algunas de apreciaciones que ya se han analizado y compartido en este documento. El fortalecimiento del Consejo Centroamericano de Turismo, especialmente, y también de la SITCA ha generado mayor dinamismo y mayor capacidad de interlocución y de trabajo compartido de este espacio político-institucional, que es máximo órgano para la toma de decisiones en el nivel regional sobre el sector turístico.

Asimismo, la generación de dos herramientas fundamentales, como la SIM y la SID, ha mejorado esta toma de decisiones, en tanto que tenían como objetivo crear un “tanque de pensamiento” para el nivel regional y nacional, que posibilitara una toma de decisiones informada a las instancias políticas correspondientes.

59.1.4. ¿Cómo ha beneficiado la creación de sistemas de investigación de mercados y de planificación a los actores nacionales públicos y privados?

Como se comentaba en el apartado anterior, estas herramientas han supuesto el poder llegar a una toma de decisiones informada con respecto a las políticas en materia turística, tanto al sector público regional como privado. Sin embargo estas herramientas, SIM y SID, no han estado disponibles o no han sido utilizadas por los agentes privados, como así lo han manifestado.



60. Conclusiones y/o recomendaciones

- Desde las fuentes consultadas se han hecho una serie de reflexiones y recomendaciones con respecto al componente del programa relacionado con la promoción del turismo intrarregional. En este sentido destacan que las acciones estuvieron orientadas a la búsqueda de promociones para las y los turistas regionales en el transporte aéreo, pero que sin embargo la mayor parte de los desplazamientos turísticos intrarregionales se hacen por carretera, por lo que sería recomendable, para conseguir mejores resultados en este componente, dirigir las intervenciones del programa hacia este sector, promocionando y facilitando el transporte regular y facilitando también los desplazamientos en vehículo privado, que encuentran dificultades y limitaciones en los pasos fronterizos.
- Cuando se defina la continuidad de los nuevos programas es necesario valorar el estado de las acciones emprendidas con anterioridad y si están lo suficientemente consolidadas como para que puedan continuar desarrollándose sin el apoyo del programa. En caso contrario, la falta de apoyo puede suponer que las acciones no terminen de concretarse. Este es el caso de lo que pasó con la Ruta Colonial y de los Volcanes, que no formaba parte del programa analizado.
- Sobre el aspecto institucional, tanto SITCA como CATA en el último periodo de ejecución del programa sufrieron algunos cambios que generaron cierta debilidad institucional (como fueron los cambios de sede) y fue y es necesario por tanto apoyar la adaptación y consolidación de estos cambios.
- Los cambios que han ocurrido en CATA en el último tiempo responden a unas nuevas orientaciones políticas y funcionales, por lo que sería conveniente revisar y compartir estas nuevas orientaciones con los diferentes agentes implicados o relacionados con SITCA y con CATA.
- Es necesario definir y poner en marcha un plan de sostenibilidad técnica y financiera para dos de los instrumentos más valiosos generados en el marco del programa: el SID, Sistema de Investigación y Desarrollo y el SIM, Sistema de Inteligencia de Mercados, en tanto que los cambios que se mencionaban, han afectado a su continuidad.
- El componente de Seguridad Turística requiere de un trabajo coordinado con la Dirección de Seguridad, pero debería reflexionarse si este componente debe ser liderado por SITCA o por la propia Dirección, ya que es una de las líneas de trabajo de la ESCA y ésta cuenta con mejores capacidades institucionales para articular las acciones del componente.
- Un elemento del programa valorado muy positivamente ha sido la articulación con las Cámaras de Turismo (tanto la Federación regional, como las nacionales), que se han visto fortalecidas y tienen mejores capacidades para la concreción con los operadores locales de las acciones del proyecto, por lo que lo debería considerarse la posibilidad de intensificar este trabajo coordinado y de una asunción de mayor protagonismo por su parte.
- En relación con la incorporación de la perspectiva de género, se recomienda abordar un proceso de transversalización hacia el interior de SITCA en su cultura organizativa, en sus políticas, medidas, planes y actividades.
- Desde SITCA se coejecuta también el programa de apoyo a la MIPYME junto con SIECA y CEMPROMYPE, y que financia el Fondo España-SICA. En la continuidad de ambos programas, deberían establecerse sinergias entre ambos.

61. Otra información

61.1.1. Acrónimos específicos de este programa

ANT: Autoridades Nacionales de Turismo.

CCT: Consejo Centroamericano de Turismo.

CATA: Agencia de Promoción Turística de Centroamérica.

FEDECATUR: Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica. COMECATUR: Comité de Mercadeo Centroamericano de Turismo.

MIPYME: Micro, Pequeña y Mediana Empresa. OMT: Organización Mundial del Turismo.

SID: Sistema de Investigación y Desarrollo.

SIM: Sistema de Inteligencia de mercados.

61.1.2. Fuentes documentales consultadas

Plan de Desarrollo Turístico Sostenible de Centroamérica 2009-2013 Programación Plurianual del Programa

Informe final de programa. POAS 2010, 2011, 2012 y 2013.

Pino, O. del y Menéndez de Mena, M. (2015): 10 Años de la Cooperación de la AECID al Sector Turístico Centroamericano 2003-2013 SICA, San Salvador.



PI2. PROGRAMA DE APOYO AL ACCESO DE LA MIPYME AL MERCADO REGIONAL

61.1. Descripción general

61.1.1. Entidad/es ejecutora/s:

Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA).

Centro Regional de Promoción de la MIPYME (Micro, Pequeña y Mediana Empresa) (CENPROMYPE)

En la ejecución del programa también tuvieron una significativa importancia la Federación de Cámaras de Comercio de Centroamérica (FECAMCO) y la Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica (FEDECATUR):

61.1.2. Presupuesto:

	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Solicitado planificación plurianual					\$ 2.142.420
Solicitado anualmente (POA)		\$ 674.540	\$ 1.246.582	\$ 1.074.606	
Aprobado		\$ 674.540	\$ 1.099.682	\$ 1.229.949	\$ 1.680.100
Ejecutado		\$ 129.120	\$ 321.031	\$ 1.159.371	\$ 1.609.522

61.1.3. Periodo de ejecución

De julio de 2011 a diciembre de 2013²⁵.

61.1.4. Objetivos.

Objetivo general: Promover el aprovechamiento de las oportunidades del mercado centroamericano por las MIPYME, brindándoles servicios especializados de información, inteligencia de mercados, apoyo al acceso al financiamiento, capacitación y asistencia técnica.

61.1.5. Resultados previstos o componentes

Resultado 1: Se establece un modelo de gestión del conocimiento y la información sobre el mercado centroamericano que permita a las MIPYMES responder a las demandas del mercado actual.

Resultado 2: Se incrementa la participación y aprovechamiento de las MIPYME participantes en el mercado regional a través de la mejora de la oferta y la demanda (competitividad).

²⁵ El programa se aprobó en la reunión del Comité de Seguimiento del Fondo España-SICA de 9/12/2010 y se firma el memorandum de entendimiento el 13/4/11.

Resultado 3: Se facilita el acceso de la MIPYME al financiamiento a través de propuestas de incidencia e instrumentos metodológicos de apoyo.

61.1.6. Aspectos de interés

Limitado aprovechamiento del mercado centroamericano por parte de la MIPYME debido especialmente a que no cuentan con las herramientas que faciliten la información y conocimiento del mercado, así como insuficientes servicios especializados de capacitación, asistencia técnica y apoyo financiero, que aumenten su competitividad en el marco de la integración económica y apertura comercial.

61.1.7. Contexto político/institucional

La **Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)**, con sede en la Ciudad de Guatemala, es el órgano técnico y administrativo del Proceso de Integración Económica Centroamericana. Le corresponde servir de enlace de las acciones de las otras Secretarías del Subsistema Económico y coordinar con la Secretaría General del SICA, en ejercicio de una “autonomía funcional”.

La SIECA vela a nivel regional por la correcta aplicación del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana -Protocolo de Guatemala- y demás instrumentos jurídicos de la integración económica regional y por la ejecución de las decisiones de los órganos del Subsistema Económico.

Como parte del Subsistema de Integración Económica, el objetivo de SIECA es alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, que se traduzca en el bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional.

Según la estrategia actual de integración económica, SIECA concentra sus actividades en el perfeccionamiento del Mercado Común Centroamericano para que de forma gradual y progresiva se establezca la Unión Aduanera entre sus Estados Miembros, con el propósito de dar libertad de tránsito a las mercancías independientemente del origen de las mismas, previa nacionalización en alguno de dichos Estados, de los productos procedentes de terceros países. SIECA tiene las siguientes funciones:

- a. Velar a nivel regional por la correcta aplicación del Protocolo de Guatemala y demás instrumentos jurídicos de la integración económica regional
- b. Velar también por la ejecución de las decisiones de los órganos del Subsistema Económico.
- c. Realizar los trabajos y estudios que los órganos del Subsistema Económico le encomienden.
- d. Otras funciones que le asignen el Consejo de Ministros de Integración Económica o su Comité Ejecutivo.
- e. En materia de Integración Económica, tendrá capacidad de propuesta.

Realiza los trabajos y estudios que los órganos del Subsistema Económico le encomiendan y tiene, además, las funciones que le asigne el Consejo de Ministros de Integración Económica o su Comité Ejecutivo. En materia de integración económica tiene capacidad de propuesta.

Dentro de la estructura de gestión del Programa, SIECA tendrá a su cargo la coordinación general y la administración financiera del mismo, ya que por su naturaleza y competencias



(profundización de la integración económica), el Programa se ubica en el ámbito directo de SIECA. Además, SIECA cuenta con experiencia demostrada en la administración y ejecución de programas de desarrollo con diferentes agencias y entidades de cooperación internacional como USAID, Unión Europea y BID, entre otras.

Centro Regional Para la Promoción de La Micro Y Pequeña Empresa En Centroamérica (CENPROMYPE)

CENPROMYPE fue fundado por los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y el Primer Ministro de Belice, en junio del 2001, como la institución regional que apoya a las micro y pequeñas empresas en Centro América. La Institución está adscrita a la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y al Subsistema de Integración Económica.

El objetivo estratégico de CENPROMYPE es contribuir, desde el espacio regional, a mejorar la competitividad y el acceso de la MIPYME a los mercados regionales e internacionales, promoviendo la integración centroamericana y la coherencia de las políticas de fomento al sector.

Además, CENPROMYPE busca contribuir al desarrollo productivo de la micro y pequeña empresa, así como mejorar la calidad de vida y el empleo de las personas que trabajan en ellas, a través del fortalecimiento de las entidades públicas y privadas que las apoyan, ampliando la cobertura de los servicios de desarrollo empresarial y financiero de la MIPYME, optimizando su calidad y buscando la eficiencia de las entidades que los prestan.

En este contexto, CENPROMYPE ha desempeñado un importante papel para coordinar los esfuerzos nacionales hacia el desarrollo de una estrategia regional de apoyo a las MIPYMEs, contribuyendo a mejorar la competitividad y el acceso al mercado regional e internacional de las mismas, así como promoviendo la integración regional e implementando políticas para aumentar las actividades de las MIPYME.

Países Miembros: Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

Consejo Directivo: Ministros y Viceministros responsables MIPYME en Centro América, el Banco Centroamericano de Integración Económica –BCIE-, y la Organización Internacional del Trabajo –OIT-.

Además, CENPROMYPE, cuenta con un Consejo Consultivo Empresarial MIPYME Centroamericano, que al momento cuenta con 30 organizaciones empresariales.

De acuerdo a la planificación estratégica de CENPROMYPE, la visión y misión del Centro son las siguientes:

Visión: Ser el organismo de integración centroamericana rector y referente en la gestión efectiva para el mejoramiento de la competitividad y la articulación de políticas públicas para la MIPYME.

Misión: Contribuir a mejorar la competitividad y el entorno de políticas para las MIPYME centroamericanas a través de la facilitación de procesos innovadores de gestión pública y privada.

El Plan Estratégico de CENPROMYPE 2008-2013 definía tres áreas prioritarias:

1. Integración Regional y Políticas MIPYME, que se encuentra enfocado al fortalecimiento institucional, gestión pública, propiciar un clima de negocios favorable para el desarrollo de la MIPYME, así como articulado políticas y programas de apoyo a la MIPYME con el fin de establecer bases para la integración económica del sector.
2. Desarrollo Competitivo Empresarial. Busca fortalecer las organizaciones que apoyan a la MIPYME en la región, mejorando sus niveles de especialización y modernización así como la transferencia de conocimientos acerca del tema en términos generales y específicos.

3. Plataforma Regional de Información MIPYME. Se refiere a acciones dirigidas a desarrollar información de utilidad sobre la MIPYME Centroamericana, homogenización de estadísticas, con el fin de facilitar la toma de decisiones de los organismos de la integración, gobiernos y de la Cooperación Internacional.
4. Como parte de la estructura de gestión del Programa, CEMPROMYPE como institución co-ejecutora tuvo la responsabilidad de la coordinación, el monitoreo y ejecución de las actividades identificadas en el programa así como la participación en el comité de seguimiento del mismo.

La **Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano FECAMCO**, con sede en San Salvador, es una asociación privada, sin fines de lucro, con personalidad jurídica, que se rige por sus estatutos y por los Acuerdos de la Asamblea.

Constituida para fomentar el sistema de libre empresa, fue fundada en 1961, por las Cámaras de Comercio de, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, y posteriormente se integraron las Cámaras de Belice, Colombia, República Dominicana.

Misión: Representar al sector Comercial de la región bajo los principios de libre empresa, aportando el valor de su red de información, promoviendo el intercambio de buenas prácticas, la facilitación del comercio, la generación de negocios y el desarrollo económico.

Visión: Ser la federación líder en promover políticas concretas y sostenibles de libre comercio e integración centroamericana, realizando acciones que contribuyan el desarrollo de la empresa privada como factor fundamental para la producción y distribución de riqueza considerando la Responsabilidad Social Empresarial y la protección del medio ambiente.

La FECAMCO participa activamente en el Comité Consultivo de Integración Económica (CCIE), integrado por todas las federaciones del sector privado centroamericano, en dicho comité se desarrollan actividades de revisión, proposición y consulta del proceso de integración centroamericana.

Miembros de FECAMCO:

Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá

Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo, República Dominicana. Cámara de Comercio de Nicaragua

Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa, Honduras Cámara de Comercio de Guatemala

Cámara de Comercio e Industria de El Salvador Cámara de Comercio de Costa Rica

Cámara de Comercio e Industrias de Cortés, Honduras.

Cámara de Comercio, Agricultura e Industria de Colón, Panamá.

Sobre la **Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA)** y la **Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica (FEDECATUR)** consultar ficha del programa anterior.

SITCA en la estructura de gestión del programa, tuvo el mismo papel que CEMPROMYPE: la coordinación, el monitoreo y ejecución de las actividades a su cargo identificadas en el programa así como la participación en el comité de seguimiento del mismo.

62. Dimensión: DISEÑO Y FORMULACIÓN

62.1.1. Incorporación del enfoque de género en el diseño del programa

En la identificación y diseño del programa analizado no se tuvo presente la incorporación de la perspectiva de género, y por tanto el enfoque de género no se ha traducido en la definición de



sus objetivos, resultados ni indicadores.

El sector MIPYME representa el 95 % del tejido empresarial de la región, el 54% del empleo y el 34% de la producción regional, y en los países de la región entre el 50% y el 65% de las MIPYMES, las mujeres son sus propietarias y/o administradoras. Este porcentaje se va incrementando sustantivamente cuanto menor es el tamaño de la empresa²⁶.

Los datos confirman una limitación en el diseño del programa, que sin embargo, en fases posteriores, y a través de procesos de transversalización del enfoque de género en varias de las instituciones implicadas en su ejecución, han posibilitado la incorporación de algunos elementos de este enfoque en la ejecución y seguimiento.

62.1.2. Adaptación del programa al contexto y su evolución

Durante la ejecución del programa se produjeron algunos cambios que afectaban al contexto institucional político y técnico en el que se ejecutaba, y teniendo en cuenta que se ejecutaba entre tres instituciones ese elemento sumaba complejidad. Sin embargo, desde las personas entrevistadas se confirma que la ejecución del programa pudo adaptarse a estas modificaciones, en parte facilitado por la flexibilidad del Fondo España-SICA.

Asimismo, el diseño inicial de las actividades, sobre todo de aquellas especialmente orientadas a ejecutarse con las MIPYMES en los distintos países, tuvo que adaptarse a las condiciones reales de estos actores, y en el momento que se ejecutaron. Sobre este aspecto, el trabajo coordinado con FECAMCO y FEDECATUR fue un elemento de valor que sirvió para esta adaptación de las actividades.

62.1.3. Partenariado y adecuación de los socios

312

El programa fue ejecutado por tres instituciones del SICA: SIECA, CENPROMYPE y SITCA. Las tres instituciones forman parte del subsistema económico del SICA, pero tenían experiencia previa de un trabajo conjunto.

La SIECA, como órgano rector del subsistema económico, tenía funciones de coordinación en la ejecución del programa. CENPROMYPE es la institución especializada en MIPYME en la institucionalidad regional, y por tanto era socio imprescindible para la intervención. La SITCA, centrada en el sector turístico fue también un socio imprescindible para la ejecución del programa, en tanto que la gran parte del tejido empresarial de la región está compuesto por MIPYME, y es además un sector de importancia crucial en el proceso de integración regional.

Las tres instituciones contaban por tanto con la legitimidad para el desarrollo del programa, así como las capacidades y competencias para su ejecución. La SIECA, como institución coordinadora y responsable del seguimiento del programa, contaba también con las capacidades necesarias para esto. Si bien, en el tema financiero, según revelan algunas de las personas entrevistadas, hubo algún problema de coordinación y de adaptación de procedimientos entre las tres instituciones y la SG-SICA y el Fondo España-SICA.

²⁶ CENPROMYPE (2013): Mujeres y MIPYME. Diagnóstico de la situación de la MIPYME en Centroamérica y República Dominicana. San Salvador, El Salvador.

Para el Fondo España-SICA, este programa supuso la primera vez que se trabajaba con dos de las instituciones implicadas en el programa: CENPROMYPE y la SIECA. Y es especialmente relevante para el Fondo el inicio de las acciones de cooperación con la SIECA, siendo el órgano rector del subsistema de integración económica.

62.1.4. Adecuación de la cadena de resultados

Para el análisis de la cadena de resultados propuesta en el marco del programa se cuenta con el documento de formulación plurianual, así como de los Planes Operativos Anuales correspondientes a los tres años de ejecución del proyecto: 2011, 2012 y 2013.

El documento de formulación plurianual es de una excelente calidad. El diseño parte de un detallado diagnóstico situacional en el que se abordan: el análisis de los Convenios de Integración, las características generales del comercio regional, el análisis de sectores, el examen de cadenas de valor y la problemática que enfrenta el sector MIPYME. A partir de este diagnóstico se aborda la justificación y el diseño de la intervención.

El diseño del proyecto está basado en la gestión por resultados, y sigue, incluso amplía la información aportada, con respecto a la Guía de Formulación de proyectos del Fondo España-SICA. En él, existe una buena linealidad y adecuación en la secuencia de la cadena de resultados, entre los objetivos, los resultados, los productos, el uso de los productos y las actividades e insumos necesarios para los mismos.

Con respecto a los indicadores que se proponen, cabe destacar también que el documento refleja un buen ejercicio en la identificación y formulación de los mismos. El diseño aporta los indicadores básicos propuestos en la guía de formulación, y los amplía de la siguiente manera:

- Presenta indicadores de efecto para cada uno de los tres resultados del programa.
- Presenta varios indicadores para cada uno de los siete productos.
- Presenta indicadores de gestión para todos y cada una de las actividades y de los insumos, que son más de sesenta.

Además la definición de estos indicadores es también de una calidad excelente, en tanto que son relevantes, sensibles, suficientemente específicos, medibles, factibles y definen en su enunciado elementos de comparabilidad en términos de temporalidad, definiendo las líneas de base.

El documento no aporta un análisis de los riesgos para la ejecución del programa, como tampoco lo pide la Guía de Formulación del Fondo.

En los POA se procede a una adaptación de la cadena de resultados plurianual al año correspondiente de la ejecución. Además, para cada una de las actividades se hace un breve balance de lo ejecutado hasta ese momento y una descripción detallada de las mismas.

63. Dimensión: PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

63.1.1. Procesos de seguimiento y medición de resultados

Desde el equipo evaluador se cuenta con todos los informes cuatrimestrales correspondientes a la ejecución del programa. Estos informes ofrecen una detallada información sobre el avance en la ejecución del programa, desde el punto de vista de la coordinación institucional, del desempeño de cada una de las instituciones, así como de análisis financiero y valoración técnica de la ejecución en el periodo informado.

En cuanto a la información técnica que se aporta desde cada uno de estos informes cabe destacar que además de ordenada en función de la cadena de resultados, aporta una descripción exhaustiva de lo realizado, y además una valoración sobre el grado de consecución con respecto a lo previsto. Esta valoración se articula en torno a los indicadores definidos en el diseño y formulación del proyecto, lo que favorece incluso una medición en términos porcentuales de este grado de implementación para cada una de las actividades.



Las posibilidades de medición que ofrece este programa, desde el diseño hasta el seguimiento del mismo, genera una información de mucho valor para la toma de decisiones periódica sobre las necesidades, orientaciones y prioridades de la marcha de la intervención.

63.1.2. Incorporación del enfoque de género en la ejecución y el seguimiento

Como se mencionaba en uno de los apartados anteriores, el diseño del programa no contó con la incorporación de la perspectiva de género, y durante la ejecución del mismo tampoco se incorporaron a los sistemas y documentos de planificación y seguimiento elementos que garanticen esta incorporación.

Sin embargo cabe destacar que durante la ejecución del programa se desarrollaron de manera paralela procesos de transversalización de la perspectiva de género en dos de las instituciones ejecutantes del programa: CENPROMYPE y SIECA. Estos procesos fueron dinamizados y acompañados por la STM-COMMCA y en el marco del programa que esta Secretaría ejecutaba también con el Fondo España-SICA II:

El trabajo desarrollado con CENPROMYPE se concretó en:

- Establecimiento de una Carta de Entendimiento entre la CENPROMYPE y la STM-COMMCA para la implementación de una estrategia de transversalización de la perspectiva de género en la SE- COMISCA.
- Desarrollo del diagnóstico sectorial de género, del diagnóstico institucional de género y de la estrategia de transversalización de la perspectiva de género de CENPROMYPE y sus correspondientes planes operativos plurianual y anuales, implementándose contando con el acompañamiento técnico de la STM- COMMCA

Con respecto a la SIECA, este proceso incluyó:

- Firma de Carta de Entendimiento, Colaboración y Asistencia Mutua entre la SIECA y la STM-COMMCA para fortalecer la incorporación de la perspectiva de género en el quehacer institucional de la SIECA.
- Desarrollo del diagnóstico institucional de género y de la Política de Género de la SIECA (en curso, prevista su aprobación por el COMIECO en el primer semestre 2014).

Ambos procesos, y especialmente el de CENPROMYPE que estuvo más avanzado durante la ejecución del programa, sensibilizó a las instituciones y permeó en las mismas, lo que provocó que se incorporaran elementos de análisis no incorporados en el diseño de los mismos. Además, ha generado, para siguientes fases, la conciencia de la necesidad de la incorporación de la perspectiva de género en los programas, y desde su diseño, en aras de profundizar de una manera efectiva en los objetivos de integración regional y de apoyo a las MIPYME.

63.1.3. Existencia de mecanismos de articulación y coordinación entre instituciones y actores

Desde el diseño del programa se había definido los espacios y mecanismos de articulación y coordinación entre las tres instituciones ejecutantes. Así, el seguimiento del programa estuvo a cargo de Comité de Monitoreo y Coordinación Conjunta, creado ad hoc, que se reunió por lo menos dos veces al año ordinariamente y en alguna ocasión de manera extraordinaria.

Las funciones de este Comité fueron las siguientes:

- Revisar el Plan Operativo Anual (POA), de los Subprogramas y Proyectos.

- Monitorear el progreso general del Programa, especialmente la consecución de los resultados y objetivo.
- Intercambiar puntos de vista y experiencias sobre asuntos importantes originados o en conexión con el Programa

El Comité de Monitoreo y Coordinación Conjunta, estuvo conformado por: Secretaria de SIECA.

Directora Ejecutiva de CENPROMYPE.

Secretaria de SITCA.

Coordinadora del Eje de Profundización de la Integración Económica del FES.

Además, y lideradas por la SIECA, en tanto que formaba parte de sus responsabilidades de coordinación se celebraron reuniones técnicas cuando fue necesario y existió un fluido flujo de comunicación, especialmente a partir del segundo año de ejecución y tras los cambios de personal y la redistribución de funciones que se produjo en la SIECA.

Desde las distintas instituciones que ejecutaron el programa hacen un balance general y final de esta coordinación interinstitucional muy positiva.

63.1.4. Suficiencia de los recursos técnicos para la implementación del programa

Las instituciones ejecutantes contaban con recursos técnicos limitados para la ejecución del programa previo al inicio del mismo. Con el desarrollo y los aportes del programa, pudieron ampliarse los equipos técnicos para garantizar una correcta ejecución del mismo. Así, se contrató personal en las tres instituciones, aunque todas consideran que aun así estos equipos estaban sobrecargados con la ejecución del proyecto.

Además, el programa incorporaba el contar con numerosas asistencias técnicas para el diseño y desarrollo de varias de las actividades. Si bien estas asistencias técnicas refuerzan la ejecución técnica, suponen en muchos casos una sobrecarga administrativa para las instituciones, ya que los procesos de licitación son complejos.

Con respecto a otras entidades que ejecutaron parte de las acciones como la FECAMCO Y FEDECATUR cabe destacar que aunque idóneas y legitimadas para ello, se trata de instituciones muy débiles y consideran que los recursos que se les asignaron no fueron suficientes y generaron una excesiva sobrecarga en el personal.

En otro orden cabe destacar las capacidades técnicas en materia de seguimiento administrativo y financiero de la SIECA, responsable de la generación de los informes de seguimiento y cuatrimestrales de gran calidad.

63.1.5. Ritmo de ejecución técnica: adaptación al marco temporal previsto

El programa comenzó a ejecutarse en julio de 2011, con cierto retraso con respecto a lo previsto, lo que generó ciertos desfases entre planificación y ejecución especialmente los dos primeros años, 2011 y 2012. En ambos años hubo varias actividades que no se desarrollaron o se atrasaron de manera significativa. Estos atrasos además, se deben en gran medida a cambios internos en la dirección del programa, lo que afectó de manera directa a la ejecución de los resultados que eran de responsabilidad de la SIECA. Además, en 2012 coincide con paralización de los programas por parte de la nueva PPT del Consejo Centroamericano de Turismo.

Cabe destacar que este bajo ritmo de ejecución técnica generado especialmente por dos de las instituciones, contrasta y es compensado con el intenso ritmo de ejecución de CENPROMYPE en todo el proyecto, y especialmente diferenciado los dos primeros años. En estos primeros años además se generaron avances significativos en la coordinación interinstitucional y la interacción de



las entidades coejecutoras y socias.

El 2013 se produjo una aceleración en la ejecución, lo que en términos globales generó un muy buen grado de ejecución técnica.

63.1.6. Ejecución presupuestaria

El presupuesto inicial solicitado en la planificación plurianual para el programa fue de 2.142.420 \$ americanos. Sin embargo este presupuesto solicitado por las instituciones ejecutoras fue ajustado anualmente en los POA, y además el Fondo España-SICA sobre esa solicitud anual asignó un volumen de fondos en función del ritmo de ejecución y la valoración de las posibilidades de ejecución en el año siguiente.

La ejecución presupuestaria analizada anualmente está en relación con la ejecución técnica que se ha revisado en el apartado anterior. Así los dos primeros años se observa una baja o muy baja ejecución presupuestaria (del 19,14% en 2011 y del 29,19% en 2012), pero en 2013 se intensifica sustantivamente el gasto, llegando al 94,26%. Así, del total de fondos asignados por el Fondo y reajustados anualmente, el programa consume el 95,80%.

El diseño del programa, tanto en el documento plurianual como en los POA, contaba con un marco presupuestario muy detallado, y los informes cuatrimestrales ponen en relación el gasto realizado con este marco presupuestario. De esta manera puede identificarse que los recursos y el gasto han estado orientados a la realización de las acciones previstas y que son acordes con el ejercicio de presupuestación previo.

64. Dimensión: RESULTADOS

64.1.1. Consecución de los objetivos y resultados previstos

El programa se articulaba en torno a tres resultados, que tenían una serie de productos asociados a su consecución para cada uno de ellos:

R1. Se establece un modelo de gestión del conocimiento y de la información sobre el mercado centroamericano que permita a las MIPYMES responder a las demandas del mercado actual.

P.1. La formación y capacitación a profesionales y funcionarios públicos en comercio, servicios y técnicas gerenciales que promuevan las exportaciones en Centroamérica.

P.2. La creación y puesta en marcha de la Unidad de planificación, estudios y políticas en SIECA.

R2. Se incrementa la participación y aprovechamiento de las MIPYME participantes en el mercado regional a través de la mejora de la oferta y la demanda (aumento de la competitividad).

P.3. La puesta en marcha de una estrategia de fortalecimiento y articulación de cadenas productivas que promuevan su desarrollo y la promoción de servicios en la región. Esto se llevará a cabo a través de la sistematización de BBPP de desarrollo de proveedores entre grandes empresas y MIPYMES así como promoviendo uno de los sectores ya priorizados desde el inicio del programa: el turismo intrarregional.

P.4. Realización de propuestas de incidencia política orientadas a mejorar el entorno de negocios de la MIPYME.

P.5. En cuanto a la mejora o aumento de la competitividad se pondrá en marcha un programa regional de certificación en calidad y sostenibilidad para las empresas turísticas.

R3. Se facilita el acceso de la MIPYME al financiamiento a través de propuestas de incidencia e

instrumentos metodológicos de apoyo.

P.6. El desarrollo de un servicio de calificación y evaluación de proyectos destinados a la MIPYME turística como un primer proyecto piloto.

P.7. El desarrollo de una propuesta de incidencia política que promueva ante entidades financieras el acceso al crédito por parte de la MIPYME

En los informes cuatrimestrales se aporta una valoración del grado de consecución de las actividades en función de los indicadores definidos inicialmente. Cabe destacar que una gran mayoría de estas actividades fueron ejecutadas en el 100%, y sólo hay una quinta parte cuya ejecución alcanzó entre el 90 y el 62% de lo previsto. Las actividades que tuvieron menor grado de ejecución son aquellas que estaban centradas en celebración de eventos, reuniones o cursos, que no se realizaron todos los previstos.

Una de las actividades (1.1.3.) del producto 1 del Plan de Formación en técnicas gerenciales y en temas de comercio y servicios para el mercado centroamericano, específicamente la de formación en técnicas en negociación y participación en ferias duplicó los objetivos y los indicadores previstos. El propósito del curso es brindar las herramientas que permitan a las MIPYMES, inicialmente en el sector turismo, aprovechar plenamente su participación en ferias internacionales de turismo y comerciales. Se contemplaba un curso de formación de formadores que duplicó la asistencia y que debían replicar la formación a las MIPYMES turísticas en el nivel nacional, que también participaron en un número superiores al planificado.

Hay una serie de actividades, de la 3.1.1. a la 3.1.5., relacionadas con el producto número 6 (desarrollo de un servicio de calificación y evaluación de proyectos destinados a la MIPYME turística como un primer proyecto piloto) que no llegaron a ejecutarse, por un problema externo a la ejecución del programa. Para estas acciones se esperaba contar con el apoyo de la Secretaría de Turismo de México (SECTUR) y el Fondo Nacional de Turismo de dicho país FONATUR, para la elaboración de estudio de factibilidad y plan de acción para la ejecución de actividades, incluyendo plan de difusión de las acciones a nivel regional y nacional en los siete países y su implementación. Se pretendía realizar un taller regional de formación de formadores en el sector turístico centroamericano y capacitación a PYME centroamericana, en formulación, calificación y evaluación de proyectos de inversión turística.

Después del retraso por parte de SECTUR de las reuniones iniciales, la primera pudo realizarse en octubre de 2011, en la que se aprobó el apoyo, definiéndose alcances y componentes de la asistencia técnica. Se inició proceso para firma de convenio entre las partes, programándose para enero de 2012, en Madrid, en el marco de la Feria FITUR. En octubre de ese año, se realizó reunión técnica en la sede de FONATUR, con participación de FEDECATUR, la Presidencia Pro Tempore del CCT a cargo de Nicaragua y SITCA. Se logró el establecimiento de un plan de acción para la puesta en marcha del programa. Igualmente se firmó convenio entre el Consejo Centroamericano de Turismo (CCT) y FEDECATUR, con financiamiento del Fondo España-SICA, para ejecutar el plan de trabajo diseñado.

Desde finales de 2012 y durante todo el 2013 se gestionó sin éxito, la renovación del convenio entre SECTUR y el CCT. Las razones argüidas por parte de las instituciones mexicanas para la no renovación fueron las del cambio de gobierno del país y la redefinición de prioridades nacionales.

Por esta razón, el CCT solicitó al Fondo la reubicación de fondos de este producto al Modelo de Calidad y Sostenibilidad hacia la Certificación (producto 5).

En cuanto a los logros de los objetivos y resultados del programa cabe destacarse:

- Se facilitó la implementación de una plataforma e-learning con el potencial de apoyar, la divulgación en el sector MIPYME regional de fuentes de información, cursos de capacitación on-line, formación de equipos técnicos, entre otros.



- Se desarrolló: una metodología para la elaboración de Planes de Exportación enfocada en las condiciones de la región; la identificación y documentación de buenas prácticas a nivel de promoción del comercio regional; y el desarrollo de una Guía de Cómo Exportar a Centroamérica y República Dominicana para sectores estratégicos.
- La sensibilización de 246 empresarios y empresarias MIPYME sobre la importancia de la integración económica centroamericana y el comercio intrarregional en Centroamérica y Panamá; la formación de 145 funcionarios y funcionarias del sector privado y público en los ocho países sobre la Metodología de Planes de Exportación; la participación de cerca de 800 MIPYME en los Talleres de Divulgación de la Guía de Cómo Exportar a Centroamérica y República Dominicana.
- Se presentó ante las autoridades MIPYME de la región las buenas prácticas de promoción del comercio las cuales impulsaron la inclusión del tema de comercio dentro del Foro Mesoamericano de PYME y se promovieron espacios de diálogo público-privado para el apoyo de la MIPYME en el tema de promoción del comercio regional.
- Se conformó una red de 55 profesionales capaces de formar a empresarios en técnicas de negociación para participación en ferias de turismo y en la elaboración de planes de negocio, herramienta básica que facilitará a los casi 400 representantes de empresas formados en futuras negociaciones de inversión, reduciendo el riesgo de pérdidas en sus empresas.
- El Programa apoyó un proceso de fortalecimiento institucional al interior de la SIECA con la creación de la Dirección de Estadísticas, Estudios y Políticas; unidad técnica especializada en la generación de información y datos estadísticos.
- Se llevaron a cabo cuatro investigaciones y tres publicaciones impulsadas como parte del Programa de la coyuntura económica de Centroamérica; y la participación de la MIPYME en el comercio intrarregional.
- Se emprendieron tres investigaciones que de manera articulada, permitieron establecer una propuesta metodológica para la creación e institucionalización del indicador estadístico de la MIPYME exportadora al mercado intrarregional.
- Se ejecutaron asistencias técnicas a MYPYMES que redundaron en una mejora de su competitividad y coadyuvando a su inserción en el mercado centroamericano.
- En alianza con FECAMCO se impulsó un proyecto piloto de promoción y articulación comercial iniciando con el análisis de las cadenas de valor a nivel regional con potencial de negocios para las MIPYME, los logros de dicha iniciativa son:
 - La asistencia técnica a 158 MIPYME, de las cuales un 40% nunca habían exportado, a través de: diagnóstico de exportación, planes de mejora, promoción comercial y seguimiento para el logro de exportaciones de manera directa o indirecta.
 - El acompañamiento a 40 MIPYME en la elaboración de sus Planes de Exportación a través de una metodología desarrollada por el Programa.
 - Iniciativas de promoción comercial a los países de la región para los sectores de alimentos, artesanía y farmacéuticos. Como fruto de esta participación las MIPYME reportan:
 - La generación de potenciales nuevas ventas en la región por más de US\$3,500,000.00 en un año plazo, y más de US\$5,300,000.00 en el acumulado a dos años.
- La proyección de generación de más de 340 nuevos puestos de trabajo en el grupo de MIPYME beneficiarias.
- Se apoyó al empresario turístico a través de la promoción del turismo intrarregional, por medio de encuentros entre operadores turísticos y medios de prensa.

- Se diseñó el Sistema Integrado Centroamericano de Calidad y Sostenibilidad Turística (SICCS).
- Se analizó la cadena de servicios financieros, públicos y/o privados, ofrecidos a las MIPYME en los países de la región con la misma visión de identificar buenas prácticas y de formular recomendaciones de política para la mejora del entorno de negocios y el acceso de la MIPYME a los servicios financieros.

64.1.2. Contribución del programa a los objetivos globales del Fondo

El objetivo general del Fondo es el “Consolidar la integración centroamericana como un espacio eficaz y complementario a las políticas nacionales para el diseño y ejecución de políticas de desarrollo humano y sostenible y de lucha contra la pobreza”. A través de la consecución de los siguientes objetivos específicos:

- Promover espacios institucionales para la convergencia, coordinación y armonización de actores y políticas públicas de Centroamérica, en áreas clave para el desarrollo y la integración regional.
- Fortalecer el proceso centroamericano de integración regional y sus instituciones.
- Apoyar el desarrollo de los objetivos de algunos ámbitos del proceso de integración y de las instituciones regionales encargadas de su coordinación.

El programa es plenamente coherente con los objetivos del Fondo España-SICA y a su vez, contribuye de manera significativa a los mismos. Con respecto al objetivo general, el programa pretende fortalecer a las MIPYMES, que son mayoría en el tejido empresarial regional y las que más empleo generan. De esta manera se incide, desde el ámbito económico en el desarrollo y la lucha contra la pobreza.

Con respecto a los objetivos específicos del Fondo, el programa está relacionado con los tres, fortaleciendo la integración regional y sus instituciones y apoyando ámbitos específicos, pero está especialmente relacionado con el primero de ellos, en tanto que promueve espacios de convergencia, coordinación y armonización de instituciones regionales. En este caso el programa ha servido para establecer marcos y mecanismos de trabajo conjunto y compartido entre tres instituciones del subsistema económico: SIECA, SITCA y CENPROMYPE.

321

64.1.3. Contribución del programa al fortalecimiento de las relaciones institucionales del SICA con otros actores

Como ya ha venido mencionando en puntos anteriores, el programa ha servido fundamentalmente para el fortalecimiento de varias instituciones del SICA y, especialmente, para fortalecer la articulación entre ellas, que aun formando parte del mismo subsistema, no tenían experiencia de trabajo conjunto.

Con respecto al fortalecimiento de las relaciones con otras instituciones cabe destacar que para la ejecución del programa se establecieron alianzas con otras entidades del sector en la región, que incluso se concretaron en la ejecución directa por parte de las mismas de algunas de las actividades contenidas en el programa. Este fue el caso de las alianzas generadas con FEDECATUR y las cámaras nacionales de turismo que la componen con quienes se coordinó el diseño del Sistema Integrado Centroamericano de Calidad y Sostenibilidad Turística (SICCS) y otras acciones con las MIPYME turísticas de la región; y con FECAMCO y las cámaras nacionales de comercio que forman parte de la misma. Con estas, se desarrollaron las acciones de formación y asesoría en el nivel nacional a las MIPYME.



64.1.4. Contribución del programa en la creación de sinergias y apoyos para la construcción de políticas nacionales

El programa tenía un modelo de intervención multinivel y retroalimentado: desde lo regional (con la concurrencia de agentes nacionales en el diseño de los programas y acciones) se articulan las grandes líneas, acciones y orientaciones comunes, que eran en gran parte ejecutadas y desarrolladas en los niveles nacionales, para posteriormente introducir las adaptaciones y ajustes necesarios al marco regional común. Este modelo de intervención como ya se ha analizado para otros programas favorece la apropiación por parte de los países.

Asimismo, otro de los elementos que posibilitan una mayor apropiación y compromiso nacional, es el de la percepción por parte de los países de beneficios directos del programa en ese nivel nacional, aunque sea en un ámbito sectorial. De esta manera también, se fortalece la participación nacional en el nivel regional.

El programa analizado estaba orientado a este modelo de intervención, circunscrito al ámbito de apoyo a la MIPYME, por lo que se han posibilitado la generación de una serie de lineamientos y método de trabajo conjuntos, pero que son implementados y trasladados al ámbito nacional. Además, la ejecución del programa contaba con una complejidad mayor, por la multiplicidad de agentes en el nivel regional y nacional, a los que también habría que añadir representación del sector privado, a través de las Cámaras de Comercio y las de Turismo nacionales, y su articulación regional.

De esta manera, aunque a un ritmo y profundización desigual entre los países, pueden señalarse algunas de las líneas y acciones desarrolladas en el marco del programa y que generaron, y están generando en la siguiente fase, sinergias en el nivel nacional:

- Ha existido intensa participación nacional (pública y privada) en el diseño del Sistema Integrado Centroamericano de Calidad y Sostenibilidad Turística, que deberá adaptarse a los marcos normativos e institucionales y de normalización nacionales.
- Se han generado espacios de interacción en el nivel nacional similares al regional con la participación de agentes vinculados al sector MIPYME y al sector.
- Con respecto al sector MIPYME, se han generado marcos nacionales comunes de formación y programas de apoyo a la MIPYME, a la vez que se han implementado en las delegaciones nacionales programas de asistencia a la exportación de las empresas al mercado regional, basadas en las acciones del programa.

64.1.5. Factores que inciden en la sostenibilidad del programa

Este programa de apoyo a la MIPYME supuso una primera intervención del Fondo España-SICA en relación con la MIPYME, y con dos de las tres instituciones co-ejecutoras del mismo. En este sentido el programa, en esta primera fase de ejecución tenía como objetivo, y así se confirmó en la ejecución del mismo, el de diseñar toda una serie de acciones y marcos iniciales de trabajo como:

- el articular los espacios para la coordinación de las acciones en el sector.
- Identificar y articular espacios de coordinación en el nivel nacional.
- elaborar los diagnósticos necesarios.
- generar los métodos y herramientas más apropiadas para la ejecución de las acciones.
- diseñar de manera participativa elementos de valor y calidad para las MIPYME.
- configurar un centro de pensamiento para la investigación y conocimiento que apoye la toma de decisiones.

- identificar desde la práctica las debilidades y limitaciones de las MIPYMES en relación con la exportación intrarregional, etc.

En este sentido, el desarrollo del programa estuvo en esta primera fase en la línea de generar de manera sólida los factores que puedan ser garantía de una sostenibilidad en el medio y largo plazo. Es necesario que se implementen, se evalúen y se consoliden los elementos enunciados anteriormente en fase o fases posteriores para que pueda darse esta sostenibilidad de las acciones y de los objetivos del programa.

65. Preguntas de evaluación específicas del programa

65.1.1. ¿Existe coordinación institucional eficaz y eficiente entre las instituciones implicadas en el programa?

Como ya se ha abordado anteriormente, la articulación entre las tres instituciones co-ejecutoras ya estaba diseñada desde el principio del programa y se ha ido mejorando durante la ejecución del mismo, especialmente a partir del cambio en la coordinación del programa en la SIECA.

Si bien existieron algunas dificultades en la coordinación administrativa y financiera del programa, existe una valoración positiva por parte de todas las instituciones implicadas, y también por parte del equipo gestor del Fondo España-SICA, sobre esta articulación, y desde un punto de vista de la eficacia y eficiencia de la misma.

Asimismo, se aprecia que esta coordinación es mejor en el programa que se está ejecutando entre 2014 y 2017 con el III Fondo España-SICA.

65.1.2. ¿Cómo ha mejorado la intervención la toma de decisiones políticas?

323

Cabe destacar dos líneas de trabajo principales que han aportado mejoras sustantivas en la toma de decisiones políticas con respecto a los contenidos temáticos del programa:

- La creación de un centro de investigación y análisis, para la producción y gestión del conocimiento, en el seno de la SIECA, y que permite una toma de decisiones informada al respecto, por parte de los distintos agentes.
- La generación de espacios de coordinación interinstitucional a todos los niveles (sector MIPYME-sector turístico; nivel nacional-regional; y sector público-sector privado) ha posibilitado la convergencia y el debate necesarios, además de para el diseño y la implementación de las acciones, para una toma de decisiones, políticas y técnicas, más participada y con mayor grado de consenso con los distintos actores implicados

65.1.3. ¿Las intervenciones han generado incremento en el mercado regional?

Dado el grado de desarrollo del programa con respecto al fomento de la exportación de la MIPYME, y del resto de acciones, y la falta de sistemas de medición para ello, no puede responderse a esta cuestión a fecha de cierre del programa en diciembre de 2013.

66. Conclusiones y/o recomendaciones

- Para mejorar la intervención del programa en su continuidad es imprescindible incorporar la perspectiva de género, en tanto que el sector MIPYME en la región está altamente feminizado y según la información de la que se dispone, no fue introducido ni en el diseño ni en la ejecución del programa.



- Durante el programa se diseñó para el nivel regional y de manera conjunta con el sector privado un sello de calidad regional: el SICSS, Sistema Integrado Centroamericano de Calidad y Sostenibilidad Turística. En la continuidad de este proyecto es necesario que se den pasos sustantivos con respecto a su consolidación, a través de su normalización de la mano de entidades normalizadoras ya existentes en la región.
- Un elemento del programa valorado muy positivamente ha sido la articulación con las Cámaras de Comercio y de Turismo de la región, que tienen mejores capacidades en muchos casos para la ejecución directa de las actividades con la MIPYME local, por lo que lo debería considerarse la posibilidad de intensificar este trabajo coordinado y de una asunción de mayor protagonismo por su parte.
- En la medida en que en los procesos de exportación e importación intrarregional intervienen multitud de agentes y funcionariado nacional (agentes de aduanas e inspección sanitaria, por ejemplo) es necesario que se intensifiquen hacia ellos las acciones de sensibilización sobre los contenidos del programa, así como de formación en materia de derecho comunitario centroamericano en materia de importación y exportación, para que de esta manera se faciliten estos intercambios de acuerdo a la legislación regional, que suelen desconocer.
- De cara al seguimiento de los resultados del programa y de la medición de su impacto, sería conveniente establecer o mejorar los sistemas de registro y medición sobre comercio intrarregional de la MIPYME.

67. Otra información

67.1.1. Acrónimos específicos de este programa

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CCIE: Comité Consultivo de Integración Económica. CCT: Consejo Centroamericano de Turismo.

COMIECO: Consejo de Ministros para la Integración Económica.

FECAMCO: Federación de Cámaras de Comercio de Centroamérica.

FEDECATUR: Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica.

FONATUR: Fondo Nacional de Turismo de México.

MIPYME: Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

SE-COMISCA: Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana.

SECTUR: Secretaría de Turismo de México.

SICSS: Sistema Integrado Centroamericano de Calidad y Sostenibilidad Turística.

USAID: United States Agency for International Development

67.1.2. Fuentes documentales consultadas

Informe Financiero Fondo España-SICA Fase II Programación Plurianual del Programa

Informe final de programa. POAS

Plan Estratégico CENPROMYPE 2008-2013 Política de Género de SIECA

P13. II FES-SICA

67.1. Descripción general

67.1.1. Entidad/es ejecutora/s:

CECC (Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana) del SICA.

67.1.2. Presupuesto:

	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Solicitado					\$ 2.000.000
Aprobado	\$ 13.000	\$ 741.022	\$ 689.762	\$ 641.216	\$ 1.664.636
Ejecutado	\$ 12.959	\$ 324.881	\$ 685.580	\$ 639.468	\$ 1.662.888

67.1.3. Periodo de ejecución

De abril de 2011 a diciembre de 2013²⁷.

67.1.4. Objetivos

Objetivo general: Se contribuye a garantizar en la Región el derecho universal a la educación con énfasis en la educación para la vida en Centroamérica y República Dominicana.

Objetivo específico: Apoyada la mejora de la eficiencia de los sistemas educativos y de la calidad de la educación en la Región.

67.1.5. Resultados previstos o componentes

- R.1. Reducido el fracaso escolar en Centroamérica y República Dominicana.
- R.2. Se cuenta con un sistema de información estadística adecuado para la toma de decisiones y definición de políticas educativas.
- R.3. Se ha mejorado la formación de los docentes en servicio de la región.
- R.4. La CECC/SICA potencia a la educación como factor de desarrollo regional

67.1.6. Aspectos de interés

Entre 2005 y 2010, en el marco del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica y de I Fondo España-SICAE se ejecutó desde la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC/SICA) el Programa de Mejora de la Calidad Educativa (MECE).

En esta segunda fase del Fondo España-SICA el sector educación sigue siendo uno de los componentes del apoyo a la integración centroamericana, enmarcada como una línea especial.

²⁷ En julio de 2010 se aprobó por el Fondo España-SICA un monto de 13.000\$ para la formulación del programa.



El programa analizado daba continuidad a las acciones emprendidas por el MECE en su primera fase, en aras de consolidar la modernización de la institución y fortalecer su sostenibilidad a futuro, así como introduce algunos nuevo elemento, pero más centrado en la gestión.

67.1.7. Contexto político/institucional

La **Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC)** es una secretaría técnica del Sistema de Integración Centroamericano, que vio su origen en la VIII Reunión de Ministros de Educación en Nicaragua, el 13 de noviembre de 1982, aunque sus antecedentes se remontan al 6 de julio de 1968 en la Primera Reunión del Órgano Superior de la Organización de Estados Centroamericanos.² Sitúa su sede en San José, Costa Rica.³

La CECC descansa sobre un marco jurídico compuesto por el Convenio Constitutivo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana y el Protocolo de Tegucigalpa.⁴

Misión de la CECC/SICA

Promover e impulsar la integración regional centroamericana en las áreas de Educación y de Cultura, como ejes fundamentales para el desarrollo humano sostenible, mediante un proceso de desconcentración y con respeto a la diversidad socio cultural y natural de sus países miembros.

Visión de la CECC/SICA

Organismo consolidado y líder en el proceso de la integración regional, en los campos de Educación y de Cultura, con credibilidad y reconocimiento en los diferentes ámbitos nacionales e internacionales.

Las funciones de la CECC se extienden a:

- Desarrollar e intensificar las relaciones entre los pueblos del área centroamericana por medio de la cooperación permanente y la ayuda mutua en los campos de la educación y la cultura, para propiciar el desarrollo integral de los países miembros.
- Estimular el desarrollo integral del hombre con la inclusión del componente cultural dentro de los procesos educativos.
- Reafirmar la identidad cultural en el nivel de cada uno de los países miembros.

Para realizar dichas funciones, todas las decisiones emanan del Consejo de Ministros de Educación y Cultura Centroamericanos.⁵

Secretaría General de la CECC

Las resoluciones y los acuerdos emanan de dos fuentes: la Reunión de Presidentes de Centroamérica y el Consejo de Ministros de Educación y Cultura de Centroamérica que conforma a la CECC. Con la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la CECC es considerada una Secretaria Técnica del Sistema. A la Secretaria General de la CECC (SG-CECC) le corresponde ejecutarlos, para lo cual recurre, primordialmente, a funcionarios y especialistas de los Ministerios de Educación y de los Ministerios y Direcciones de Cultura, así como al apoyo técnico y administrativo de los respectivos Despachos, lo cual ha hecho posible la no burocratización de la SG-CECC y al amplio apoyo político para el éxito de los programas, proyectos y las acciones de la CECC.

Los proyectos son preparados en reuniones técnicas, por representantes de los siete países, y sometidos a conocimiento de los titulares de Educación y Cultura, en sus Reuniones Ordinarias, extraordinarias y sectoriales, los que una vez aprobados, se presentan a la comunidad internacional cooperante para su financiamiento. La ejecución, en su fase inicial, es coordinada por la SG-CECC

con cada país. Luego, el país asume todas las responsabilidades del caso y la SG-CECC acciones de monitoreo.

La SG-CECC, trimestralmente, presenta informes verbales y económicos al país o agencia que ha financiado un proyecto determinado, ya sea porque así lo solicitan o por iniciativa propia como una forma de rendición de cuentas.

68. Dimensión: DISEÑO Y FORMULACIÓN

68.1.1. Incorporación del enfoque de género en el diseño del programa

El enfoque de género no fue un criterio determinante para la selección del programa en este ámbito específico de acción del Fondo España-SICA, que es el de Educación.

Con respecto al diseño, el documento de formulación del programa incorpora un epígrafe sobre la incorporación del enfoque de género o el impacto del programa en cuestión de género. En este sentido, en el planteamiento que se desprende en cuanto al abordaje de la perspectiva de género en el programa cabe destacarse que no es un abordaje explícito ni específico de la intervención con respecto a mujeres y niñas. Se entiende que las mejoras que pudiera introducir el programa, y que están diseñadas de una forma común, incidirían de manera indirecta en las mujeres y niñas, en tanto que se trata de un sector, el educativo-docente, altamente feminizado, y el fracaso escolar, o la falta de acceso a la educación tiene un mayor impacto en las niñas. Además, en el componente estadístico, el diseño del programa establece que se recogerán datos segregados por género.

Se destaca entonces que no existe una mirada explícita y específica en materia de género, y que los beneficios del programa, en tanto que se trabajan cuestiones de desarrollo, alcanzarán también a las mujeres (y niñas), que parten de peores condiciones, pero no existe una intervención orientada especialmente a esta cuestión. Y además, en el diseño del programa no se incorporan ni identifican elementos específicos en materia de género en los objetivos, resultados, así como tampoco en los indicadores.

68.1.2. Adaptación del programa al contexto y su evolución

Aunque el programa fuera diseñado de una manera más o menos participativa, y con el consenso sobre ese diseño entre los países, los cambios políticos y de prioridades a nivel nacional, fueron generando un nuevo contexto en la ejecución del programa, en tanto que significaban limitaciones en la participación, compromiso y apropiación del programa por algunos periodos con respecto a algunos países.

En este sentido, se destaca la capacidad del programa para la adaptación a los ritmos de los países y el establecer estrategias diferenciadas para cada país en cuanto a la incidencia para su participación en el programa, la negociación de las acciones y la articulación regional.

68.1.3. Parteneriado y adecuación de los socios

Los socios del programa junto la CECC fueron los Ministerios de Educación de cada país, en tanto que forman parte del Consejo de Ministros de Educación y Cultura de Centroamérica y República Dominicana, y son las instituciones competentes en materia de política educativa en los países, y por ello cuentan con los recursos, la legitimidad y la capacidad normativa para llevar a cabo las acciones del programa.

Durante el diseño del programa se contó con un apoyo para la formulación del mismo, basándose en una metodología participativa, y a la que fueron invitados todos los ministerios nacionales, por lo que en la identificación del programa se articularon reforzaron la relación de partenariado.



68.1.4. Adecuación de la cadena de resultados

El diseño del programa está basado en el enfoque del marco lógico, y en un esquema de formulación acorde y típica de ese marco lógico.

En ese sentido cabe destacarse que la lógica de intervención propuesta y la relación entre objetivos, resultados y actividades responden a un esquema razonado y adecuado. Asimismo, en la matriz del marco lógico se recogen y presentan los indicadores objetivamente verificables y sus fuentes de verificación. Estos indicadores propuestos están bien definidos y son cuantificables. Además, incorporan elementos de sensibilidad y temporalización, que pueden aportar una información relevante sobre aquello en lo que se interviene.

Con respecto a los riesgos, el enfoque de marco lógico también incorpora un cierto análisis de factores externos o hipótesis que puedan aportar elementos determinantes en la ejecución del programa. Si bien aparecen meramente enunciados pueden servir para dar una idea de dónde pueden producirse esos riesgos, y en el caso de este programa están relacionados con las capacidades de las instituciones nacionales, los Ministerios de Educación, y la apropiación por su parte del programa.

69. Dimensión: PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

69.1.1. Procesos de seguimiento y medición de resultados

Desde el equipo de evaluación no se cuenta ni se tiene constancia que hayan sido entregados al equipo gestor del Fondo España-SICA los planes operativos anuales del programa, así como tampoco de los informes cuatrimestrales.

69.1.2. Incorporación del enfoque de género en la ejecución y el seguimiento

Como ya se abordó con respecto al análisis del diseño no hubo una incorporación explícita del enfoque de género, y eso mismo se trasladó a la ejecución del programa. Desde las personas entrevistadas confirman que existía sensibilidad y que por las características del sector y la problemática sobre la que se intervenía las cuestiones de género formaban parte del programa, pero es complicado dar seguimiento y valorar esto último sin introducir cuestiones que garanticen esta incorporación del enfoque de género.

69.1.3. Existencia de mecanismos de articulación y coordinación entre instituciones y actores

En tanto que los Ministerios de Educación forman parte del Consejo de Ministros de Educación y Cultura de Centroamérica y República Dominicana, que conforma el órgano político de referencia para la CECC, este Consejo fungió como espacio y mecanismo de articulación al máximo nivel para los socios del proyecto. Además, desde un plano técnico, desde la CECC se articularon espacios de coordinación más sectorial y temática (para el componente estadístico, para el de prevención de fracaso escolar y para el de formación de docentes) entre los departamentos ministeriales relacionados, a través de los cuales se coordinaron las actividades del programa.

69.1.4. Suficiencia de los recursos técnicos para la implementación del programa

Se trata de un programa de continuidad, a otro en la primer Fondo España-SICA, y además contó durante 2010 con un apoyo financiero para la identificación de la segunda fase también del Fondo.

Por ello, las capacidades institucionales y técnicas del CECC ya estaban consolidadas para el buen desarrollo de este programa.

Para la ejecución del programa desde CECC tuvo que procederse a la contratación de personas para el refuerzo técnico. Este refuerzo se concretó en un equipo compuesto por una persona con responsabilidades y funciones de coordinación del programa y otras personas de apoyo, y sobre las que hubo que ajustar el perfil inicialmente propuesto por la CECC, en tanto que no se ajustaba ni a las posibilidades reales ni las necesidades del programa.

Y aunque se pudo contar con asistencias técnicas para el acompañamiento y co-ejecución en varias de las actividades, desde las personas entrevistadas se confirma que era un equipo de trabajo muy ajustado.

69.1.5. Ritmo de ejecución técnica: adaptación al marco temporal previsto

Durante el año 2010 se identificó y se formuló el programa, que no empezó a ejecutarse hasta mediados de 2011, aunque estaba previsto que empezara a principio de años. El retraso en la recepción de fondos retrasó la ejecución técnica y durante 2011 no pudieron desarrollarse todas las acciones previstas.

En los siguientes años, 2012 y 2013, el ritmo de ejecución técnica fue acorde al marco temporal previsto.

69.1.6. Ejecución presupuestaria

El primer año, como ya se ha comentado, la CECC contó con un pequeño monto de 13.000\$ para la identificación del programa, que se ejecutó en su totalidad en ese año.

La ejecución estaba prevista que comenzara a principios de 2011, pero los fondos no se recibieron hasta mitad de año, lo que provocó que no pudiera desarrollarse el proyecto como estaba previsto, desde el punto de vista técnico y financiero, y el porcentaje de ejecución presupuestaria sólo alcanzó el 43,84%. Según las normas de gestión del Fondo, los remanentes anuales de los programas no pasan al año siguiente, sino que se revierten en el Fondo. Las personas entrevistadas muestran cierto desacuerdo con este hecho y razonado porque esa subejecución también se debió a demoras en la gestión del Fondo España-SICA y no sólo por razones exclusivas de CECC. En cualquier caso ese motivo supuso que finalmente la pérdida de ese remanente supuso la reducción del 20% del presupuesto del programa. De los 2 millones de dólares aprobados inicialmente a algo más de 1,6 millones asignados y ejecutados.

Durante 2012 y 2013 se ejecutó la totalidad de los fondos asignados, con porcentajes de ejecución del 99,39% y el 99,73%.

70. Dimensión: RESULTADOS

70.1.1. Consecución de los objetivos y resultados previstos

El objetivo general del programa era el de “se contribuye a garantizar en la Región el derecho universal a la educación con énfasis en la educación para la vida en Centroamérica y República Dominicana”. En función de los indicadores previstos en la formulación, el porcentaje de logro de este objetivo según está informado en el informe final, se sitúa en el 80% en tanto que no en todos los logros participaron todos los países.

Las contribuciones más significativas del programa, podrían ser las siguientes:

- a) Los países y la región cuentan con un conjunto de instrumentos operacionales para



enfrentar los desafíos que el Consejo de Ministros de la región escogió como prioridades y que justificaron el programa. Estos instrumentos son de orden conceptual y metodológico que el Proyecto Regional de Educación deja, al concluirse éste, como parte importante de la capacidad instalada con la que cuentan ahora los Ministerios de Educación. Estos instrumentos según CECC pueden considerarse como “Bienes Públicos Regionales” porque apoyan soluciones innovadoras de política pública en educación y responden a los desafíos de los ocho países miembros de la CECC/SICA, así como a oportunidades de acción colectiva entre los países. Dichas herramientas se han armonizado y consensuado de manera conjunta entre los ministerios de Educación de la región centroamericana, por lo que pueden ser reconocidos como Bienes Públicos Regionales.

b) El FES-Educación II ha facilitado la creación de consenso y aportaciones técnicas para la coordinación interministerial y puede considerarse que ha actuado como parte de la incubadora de la Política Educativa Centroamericana –PEC que fue aprobada en 2013.

c) Los países cuentan con cuerpos técnicos dotados de competencias para el manejo del conjunto de herramientas disponibles. No solamente han participado en eventos específicos de capacitación, sino que han practicado la aplicación de dichos instrumentos, al estar ambos articulados con la adopción de programas y actividades por parte de los Ministerios de Educación.

d) En relación con el enfrentamiento del fracaso escolar, la producción de conocimiento ha sido hecha por los equipos ministeriales, asistidos por especialistas y la reproducción de la metodología para mejorar aspectos didácticos en la enseñanza de la lectura y matemáticas ha sido aplicada de forma inmediata, en uno de los países formando ya parte de la política educativa de inclusión escolar (El Salvador) y en otros (Honduras y Nicaragua) en el marco de actividades.

e) En el campo del análisis de la información estadística, los equipos técnicos nacionales han comenzado a producir sus propios informes sobre la Serie Regional de Indicadores Educativos del Fracaso Escolar y han multiplicado el efecto de la capacitación recibida, reproduciendo la capacitación en niveles sub- nacionales. En relación con la introducción de TIC en la formación docente, al menos dos países ya han comenzado a producir cursos virtuales a partir de la formación y la asistencia técnica recibidas del Proyecto (Nicaragua y República Dominicana) y existen tutores de todos los países que están ligados a la oferta educativa regional en esta materia.

f) Existen niveles de apropiación de las iniciativas emprendidas por el Proyecto. La iniciativa para enfrentar pedagógicamente el fracaso escolar fue asumida como parte de la política pública de un país y en otros dos, ese proceso se está dando de forma inicial. La coordinación del Sistema Regional de Indicadores del Fracaso Escolar ha sido asumida rotativamente por los países, independientemente del Proyecto, para actuar como estimulador de la actualización anual de los datos que alimentan el Sistema y que realiza cada Ministerio de Educación. Algunos países han comenzado a gestionar con independencia los cursos de la oferta virtual de CECC/SICA tanto de forma nacional, como regional (República Dominicana, Nicaragua).

g) Acciones emprendidas por el Proyecto han contribuido a apoyar políticas públicas nacionales en los países.

Si la valoración de la consecución de los objetivos está alrededor del 80%, en función de sus indicadores, con respecto a los resultados y actividades, la valoración del logro es mayor, según el informe de CECC, en tanto que de todas las actividades del programa se dice que han sido conseguidas al 100%.

RESULTADO I

A.1.1 Conformar una Red Regional de expertos nacionales en la enseñanza y aprendizaje de la lectura, la escritura y matemática.

Se conformó una Red Regional de expertos con 73 especialistas e investigadores de los siguientes países: Belice (6), Costa Rica (9), El Salvador (20), Guatemala (8), Honduras (16), Nicaragua (4)

República Dominicana
(8), Panamá (2).

La Red ha estado activa en la producción de conocimiento y en la preparación de recursos humanos capaces de aplicar las herramientas para enfrentar el fracaso escolar que el Proyecto ha facilitado.

A.1.2 Generar espacios de producción y difusión del conocimiento sobre la superación del fracaso escolar en los tres primeros años de la Educación Primaria

En algunos países (Costa Rica) no fue fácil lograr trabajo coordinado entre los investigadores contratados y los equipos nacionales, por diversos factores. En Nicaragua y Panamá, las autoridades no mostraron especial interés en aceptar la propuesta de realizar actividades de producción de conocimiento. Las prioridades de Nicaragua eran otras y ambos países han mostrado reticencias para recibir algún tipo de orientación o apoyo externo, por razones vinculadas a posiciones de principio de sus autoridades o por exceso de ocupaciones de las contrapartes nacionales de los ministerios (Fue el caso de Belice).

Los talleres sirvieron para lograr acuerdos entre los investigadores. Además de estas actividades, los investigadores recibieron visitas de personal del Proyecto y fueron acompañados en la mayor parte del proceso por dos sistematizadores, uno en cada área, con la doble finalidad de recuperar la información durante el proceso y apoyar técnicamente a los equipos locales de investigación.

Se produjeron los siguientes informes:

6 estudios sobre enseñanza de la lectura y fracaso escolar

3 estudios sobre enseñanza de la matemática y fracaso escolar

2 Estados de Arte sobre aportes de las neurociencias a la didáctica de la lectura y la matemática.

2 sistematizaciones regionales de las investigaciones sobre enseñanza de la lectura y la matemática y su relación con el fracaso escolar. Se presentaron en una videoconferencia regional (23 de julio 2013) a miembros de la Red y autoridades convocadas.

A.1.3 Desarrollar herramientas y opciones para actuar sobre el fracaso escolar, según resultados en cada país

Se contrató a la Asociación Educación para Todos – AEPT de Argentina, para apoyar la aplicación del Programa Todos Pueden Aprender - TPA, identificado por el MECE como exitoso

Se diseñó un proceso sostenido (un año) de capacitación de equipos nacionales de los tres países cuyos Ministerios aceptaron incorporar el Programa TPA en sus estrategias.

Se produjeron y entregaron a los equipos técnicos de los tres países interesados diversos documentos útiles para las funciones de reproducción de la capacitación: Carpetas del Capacitador en matemática y lengua escrita, la Carpeta de gestión del Asesor, para los técnicos ministeriales, principalmente y 16 planillas de monitoreo y fichas de apoyo para la gestión.

Se ha realizado una sistematización del proceso seguido desde una experiencia local a su incorporación como parte de la política educativa de un país.

RESULTADO 2

A.2.1 Fortalecer los sistemas nacionales de información estadística atendiendo a las necesidades detectadas y según estándares regionales.

Se realizó en todo el periodo, seguimiento virtual y visitas de técnicos del para la validación de los datos de los países con destino a la Serie Regional.



Como resultado de los compromisos que en todo evento contrajeron los participantes, en todos los países se ha realizado al menos 2 talleres locales completamente organizados y financiados por los ministerios, para reproducir la metodología recibida, validarla y capacitar recursos locales para el análisis de la información de algunas de las áreas con indicadores más críticos sobre el fracaso escolar.

A.2.2 Actualizar, dar seguimiento, y generar reportes anuales para el Sistema de Información Estadística Regional por medio de la Red Regional

Se contrató a la Asociación Civil Educación para Todos (AEPT), de Argentina para diseñar y ejecutar un Curso Regional de Estadística Educativa, luego de un concurso público internacional realizado.

El curso se desarrolló mediante actividades virtuales y reuniones nacionales de interpretación y análisis de la Serie Regional de Indicadores Educativos. El valor agregado de este curso fue el que atendió a un mismo grupo a lo largo de casi un año de actividades; que el grupo estuvo constituido tanto por especialistas en estadística, productores oficiales de la información y los usuarios de ella, funcionarios de direcciones nacionales de planificación, currículo, investigación, entre otros; además, el objeto del curso no fue un contenido genérico, sino fue dado por la misma práctica profesional de estos grupos, que utilizaron los datos recolectados en su país, procesados en la Serie Regional de Indicadores Educativos del Fracaso Escolar, y analizaron esa información hasta producir un informe por país.

Como resultado del Curso Regional cada país preparó un informe diagnóstico nacional.

El éxito del curso movió a la Secretaria Nacional de Ciencia y Tecnología – SENACYT, de Panamá, a financiar con sus propios recursos la repetición de ese curso a nivel nacional.

RESULTADO 3

A.3.1 Rentabilizar la utilización de la Red de Salas de Videoconferencias en Centroamérica y República Dominicana

A.3.2 Diseñar, adaptar o desarrollar cursos virtuales para el Portal CEDUCAR

En los 10 cursos virtuales ofrecidos por medio del portal CEDUCAR se matricularon 363 participantes y aprobaron 295. La lista total de cursos disponibles es de 16. Para realizar los cursos, el Proyecto contrató en varios países de la región, gestores y tutores de los cursos.

Se encargó al IL3, de la Universidad de Barcelona, la elaboración de la “Guía para Formación de Tutores de Cursos Virtuales”. Esta guía fue acomodada a la realidad centroamericana por personal técnico de CECC/SICA. La Guía se presenta como un manual interactivo en CEDUCAR.

El Proyecto buscó utilizar un lenguaje más audiovisual en la presentación de la oferta de cursos, tanto para hacer más atractiva la información, cuanto para adecuar el lenguaje comunicacional a la naturaleza virtual de la pedagogía que los cursos aplican. SE alcanzaron a realizar 4 presentaciones audiovisuales de cursos.

Además de producir sus propios cursos, el Proyecto brindó asistencia técnica para fortalecer capacidades nacionales de producción de cursos en línea, especialmente en Nicaragua y República Dominicana.

El portal CEDUCAR ha sido permanentemente actualizado y renovado en su apariencia y contenido.

La expansión del formato “Videoconferencias” como recurso formativo, aumentó la oferta y motivó la difusión por otros medios. Por lo que se contrató la realización de un disco “master” que contienen ciclos de Videoconferencias grabadas, lo que ha permitido no solamente alojar esas grabaciones en el portal, sino distribuir las profusamente mediante discos.

Se mantuvo una sostenida relación con los responsables de las instituciones de formación docente, para promover el uso de elementos de la pedagogía virtual en los programas formativos

A.3.3 Apoyar al desarrollo de capacidades en TIC en los países de la región

Para prestar apoyo al desarrollo de capacidades TIC, se contrataron consultorías para: el estudio “Pedagogía virtual en las políticas sobre formación docente: Centroamérica y República Dominicana”, para la conducción del evento CEDUCAR 2011 y para la elaboración de proyectos que en el futuro apoyen a la región a sostener los avances realizados con el FES II y construyan otras iniciativas en el futuro

A.3.4 Fortalecer, mejorar, desarrollar y difundir el portal CEDUCAR

El Portal CEDUCAR ha sido objeto de permanente actualización y mejora tanto en contenido como en apariencia. Las cifras de visitas anuales reportadas a tiempo de señalar cumplimiento de indicadores, muestran un crecimiento alto de las visitas, año tras año.

RESULTADO 4:

A.4.1 Formular, coordinar y dar seguimiento al Educación/ FES/ AECID

70.1.2. Contribución del programa a los objetivos globales del Fondo

El objetivo general del Fondo es el “Consolidar la integración centroamericana como un espacio eficaz y complementario a las políticas nacionales para el diseño y ejecución de políticas de desarrollo humano y sostenible y de lucha contra la pobreza”. A través de la consecución de los siguientes objetivos específicos:

- Promover espacios institucionales para la convergencia, coordinación y armonización de actores y políticas públicas de Centroamérica, en áreas clave para el desarrollo y la integración regional.
- Fortalecer el proceso centroamericano de integración regional y sus instituciones.
- Apoyar el desarrollo de los objetivos de algunos ámbitos del proceso de integración y de las instituciones regionales encargadas de su coordinación.

El programa de Educación con CECC del Fondo España-SICA, forma parte de una línea de trabajo de continuidad específico en el apoyo a la mejora de las políticas educativas regional y nacionales.

En este sentido, en tanto que pudiera entenderse que la Educación es un elemento central de la integración, el programa respondería entonces a un fortalecimiento de esta integración.

Sin embargo no hay una apuesta clara por parte del SICA, y así es percibido en la CECC, en la dirección de fortalecer la integración regional en y desde el ámbito educativo. Este punto podría ser razonado y contraargumentado desde varios marcos discursivos, pero las prioridades institucionales del SICA (y por tanto del Fondo España-SICA) no apuntan al sector educativo.

70.1.3. Contribución del programa al fortalecimiento de las relaciones institucionales del SICA con otros actores

El programa ha servido fundamentalmente para fortalecer las relaciones y la articulación entre las instituciones nacionales de la región, especialmente de los Ministerios de Educación. Además ha generado marcos de trabajo regional que han podido ser transferidos a los ámbitos nacionales.

En este sentido se ha fortalecido la perspectiva regional entre los Ministerios de Educación y además, de incrementar la presencia y relación de estos con una parte de la institucionalidad del



SICA, casi de manera concreta y exclusiva con la CECC.

70.1.4. Contribución del programa en la creación de sinergias y apoyos para la construcción de políticas nacionales

El diseño del programa contó con un acompañamiento a su formulación, con una metodología participativa a la que estuvieron invitados representantes de los ministerios nacionales y en el que se articularon canales para la participación de distinto. De esta formulación compartida se identificaron los objetivos y líneas de intervención del programa, así como sus principales actividades.

Sobre los resultados del programa y sus impactos a nivel nacional cabe destacarse algunas acciones:

- ☑ El componente de fortalecimiento de los sistemas nacionales de información estadística ha sido aplicado y efectivo en todos los países de la región. Además, dada la satisfacción de las acciones emprendidas, este factor tiene continuidad a nivel nacional.
- ☑ El programa pedagógico de lucha contra el fracaso escolar ha sido asimilado por varios de los países, y alguno de ellos, especialmente El Salvador, lo han incorporado a su política educativa.
- ☑ La generación de la Política Educativa Centroamericana está sirviendo de marco común y de referencia para los ámbitos nacionales.

70.1.5. Factores que inciden en la sostenibilidad del programa

Con respecto a la sostenibilidad institucional cabe destacar que al finalizar y tras la ejecución del programa, la CECC sufrió algunas debilidades institucionales, que debilitaron durante un tiempo sus objetivos institucionales. En la actualidad, esas debilidades han podido superarse.

Sobre la sostenibilidad técnicas, el programa ha consolidado algunas capacidades a nivel nacional y regional que aseguran la continuidad de algunas de sus acciones más concretas, y además, se han incorporado a las políticas nacionales elementos y objetivos de reflexión general en el campo educativo, y que también están articulados y refrendados en la Política regional Educativa Centroamericana.

El programa no contó con financiación para una tercera fase por parte del Fondo España-SICA III, aunque era esa una cuestión sobre la que existía cierto conocimiento por parte de CECC cuando comenzó esta ejecución. Además, no se cuenta en la actualidad con otra financiación, ni propia ni de parte de cooperantes, para el desarrollo de las acciones principales del programa.

71. Preguntas de evaluación específicas del programa

71.1.1. ¿Cuál es el principal aporte brindado por la ejecución del Programa?

Para presentar una valoración sobre los aportes más relevantes del programa es necesario revisar tanto los que han estado orientados por los resultados previstos, como aquellos que se han producido de manera imprevista y generados por el propio desarrollo del programa.

Con respecto a los primeros, cabe destacar que si bien se han producido resultados de manera desigual en cada país, se han generado competencias metodológicas a nivel regional que pueden ser reproducidas a nivel nacional, a través de la elaboración, difusión y capacitación de instrumentos metodológicos para cada uno de los componentes del programa: en el enfrentamiento del fracaso escolar, en el uso analítico de la información estadística y en la incorporación de la pedagogía virtual en la formación continua docente.

En referencia a los resultados no definidos en el diseño del programa, y que responden más al efecto generado por el modelo de intervención del programa cabría destacar dos cuestiones principales:

- El programa ha favorecido la coordinación interinstitucional, fortaleciendo la articulación de los Ministerios nacionales, desde el plano político y también técnico.
- La ejecución del programa, tanto por el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, como por el hecho de que se hayan generado dinámicas y marcos de trabajo articulados entre lo regional y lo nacional, ha servido como ensayo y germen para el desarrollo de la Política Educativa Centroamericana, que fue aprobada en 2013.

71.1.2. ¿De qué manera incide la ejecución del programa en fortalecer la integración centroamericana?

Como se ha comentado en el punto 1.4.2. el debate sobre la aportación del sector educativo en la integración regional, así como el debate del cómo desde la Educación puede fortalecerse el proceso de integración, hace referencia a un marco teórico global sobre los modelos y las formas que tienen esos procesos a nivel mundial. El aporte puede ser mucho, siempre que existan capacidades e intereses institucionales en ello. En este sentido, por ejemplo, la Unión Europea dio cierta centralidad a estos aspectos en el desarrollo comunitario, pero en este caso es el SICA y la integración centroamericana y los países que la conforman quienes determinan la prioridad del sector para sus objetivos.

72. Conclusiones y/o recomendaciones

- El programa era la continuidad de un programa desarrollado con anterioridad por la CECC con el apoyo del Fondo España-SICA, el programa de Mejora de la Calidad Educativa. En ese programa se identificó como propuesta pedagógica para combatir el fracaso escolar, el programa de la entidad argentina ‘Todos Pueden Aprender’. Así, la ejecución del programa analizado estaba supeditada al acuerdo con esta entidad y la implementación de su propuesta. Sin embargo durante su desarrollo se pudo comprobar que podía no ser la mejor opción para cada país, pero que sin embargo no había opciones técnicas ni financieras para la búsqueda de alternativas más ajustadas a cada contexto nacional. Esto generó que en algunos países no se desarrollara este componente.
- Además, a pesar de que fue un programa diseñado de manera participativa con los Ministerios de Educación nacionales, en el momento de la ejecución, y con posibles cambios de gobierno, algunos de ellos tenían otras prioridades educativas o estaban desarrollando sus propios programas de prevención del fracaso escolar y no mostraron interés en sumarse a la propuesta regional.
- El componente relacionado con los indicadores educativos del programa tuvo un fuerte sesgo estadístico, y hubiera sido necesario incrementar en su definición criterios de carácter más pedagógico, así como también establecer mecanismos de comunicación de esos indicadores al sector educativo y docente.
- Con respecto a la formación virtual de docentes, desde la coordinación del programa se tiene la valoración de que se fue un tanto optimista sobre este resultado, en tanto que ese tipo de formación aún no está muy asumido por el sector docente en muchos de los países, aunque en otros fue un elemento de éxito.



73. Otra información

73.1.1. Acrónimos específicos de este programa.

MECE: Programa de Mejorar de la Calidad Educativa.

SG-CECC: Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural de Centroamérica.

73.1.2. Fuentes documentales consultadas

Informe Financiero Fondo España-SICA Fase II Programación Plurianual del Programa

Informe final de programa.

SICA: Política Centroamericana de Educación.

