

2013

Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación

C/ Blasco de Garay, 94. 28003 Madrid (España)

Tel.: (+34) 91 553 84 88 / 91 554 64 02

Fax: (+34) 91 598 51 80

cideal@cideal.org

www.cideal.org



INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE CONVERSIÓN DE DEUDA DE EL SALVADOR FRENTE A ESPAÑA

*Luis Cámara, Héctor Sainz & Javier Vallejo
Julio de 2013*

INDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
➤ Estructura de la documentación presentada.....	3
➤ Antecedentes y objetivo de la evaluación	4
➤ Metodología empleada en la evaluación.....	5
➤ Condiciones y límites del estudio realizado.....	6
➤ Presentación del equipo de trabajo.....	7
2. PREGUNTAS Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN.....	10
3. ANÁLISIS DEL PRIMER NIVEL: DISEÑO DEL PROGRAMA DE CONVERSIÓN DE DEUDA DEL SALVADOR FRENTE A ESPAÑA.....	22
➤ Descripción del Programa: contexto, objetivos, actores	22
➤ Valoración de la pertinencia	32
➤ Valoración de la cobertura.....	39
4. ANÁLISIS DEL SEGUNDO NIVEL: PROCESO DE GESTIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE CONVERSIÓN DE DEUDA DE EL SALVADOR FRENTE A ESPAÑA.....	42
➤ Valoración de la eficiencia	42
5. ANÁLISIS DEL TERCER NIVEL: RESULTADO DE LAS INTERVENCIONES OBJETO DE ESTUDIO.....	53
➤ Valoración de la eficacia	53
➤ Valoración del impacto	62
➤ Valoración de la apropiación	72
➤ Valoración de la viabilidad o sostenibilidad.....	74
6. CONCLUSIONES	78
7. RECOMENDACIONES Y LECCIONES APRENDIDAS	84

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.- Evolución de personas matriculadas	56
Gráfico 2.- Evolución de personas repetidoras	57
Gráfico 3.- Evolución de personas aprobadas	58
Gráfico 4.- Evolución de % de personas aprobadas sobre matriculadas	59
Gráfico 5.- Evolución de deserción.....	60
Gráfico 6.- Relación entre volumen de personas matriculadas, aprobadas y deserción.....	61

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1.- Lógica de intervención	12
Ilustración 2.- Visualización de criterio de impacto	13
Ilustración 3.- Visualización del criterio de eficiencia	14

INDICE DE TABLAS

Tabla 1.-Matriz de evaluación	21
Tabla 2.- Evolución de porcentajes de estudiantes repetidores.....	24
Tabla 3. Evolución de porcentajes de deserción escolar.	24
Tabla 4.- Distribución del presupuesto.	25
Tabla 5.- Aportes del Gobierno de El Salvador.....	25
Tabla 6.- Metas del programa.	26
Tabla 7.- Lógica de intervención.....	31
Tabla 8.- Relación entre resultados y eficiencia	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 9. Inversión recibida por proyectos.	66
Tabla 10. Centros de trabajo.	68
Tabla 11. Distribución mobiliario.	69
Tabla 12. Inversión en mobiliario escolar.....	69
Tabla 13. Inversión en bibliotecas.....	70
Tabla 14.- Módulos de formación desarrollados.	70
Tabla 15.- Distribución de docentes atendidos en primer ciclo formativo.....	71
Tabla 16.- Formación impartida en la segunda etapa.....	71
Tabla 17. Inversión en componente de formación.	72

1. INTRODUCCIÓN

➤ **Estructura de la documentación presentada**

En los últimos tiempos, cada vez son más los financiadores que subrayan la importancia de los procesos de evaluación como uno de los mecanismos que, junto con la planificación y el seguimiento, más contribuyen a mejorar la calidad de la ayuda al desarrollo, reforzando de este modo su papel en el sistema global de cooperación al desarrollo.

Así, el documento presente contiene la evaluación final externa del Programa de Conversión de Deuda de El Salvador frente a España. Los objetivos principales de la evaluación final son:

- Efectuar un análisis general del Programa en tres niveles complementarios: su diseño, su proceso de gestión e implementación y los efectos generados.
- Proponer conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones que se derivan de la experiencia.
- Generar procesos de aprendizaje en los diferentes grupos y entidades participantes en la iniciativa, incrementando sus capacidades para abordar en el futuro programas e intervenciones de este tipo.
- Facilitar la rendición de cuentas con relación a la utilización de los recursos puestos a disposición del Programa, así como acerca de los logros alcanzados.

En definitiva, esta evaluación pretende proporcionar a las instancias de toma de decisiones de los Gobiernos de España y El Salvador, a los actores involucrados, a la opinión pública, y a las organizaciones ejecutoras información suficiente para:

- Evaluar globalmente y de manera independiente los resultados alcanzados a la finalización del Programa
- Extraer las principales conclusiones y lecciones extraídas y formular recomendaciones prácticas de valor añadido para el futuro

Para ello la documentación se organiza del modo que sigue, siguiendo fiel y escrupulosamente las disposiciones que los términos de referencia de la evaluación definen a tal efecto:

- Introducción, incluyendo los antecedentes y objetivos, la metodología empleada, las condiciones y límites de la evaluación y la reseña del equipo de trabajo
- Preguntas y criterios de evaluación, exponiendo y concretando los criterios que van a guiar el ejercicio
- Análisis del primer nivel, centrado en el diseño y la concepción del Programa y en la valoración de la pertinencia y la cobertura del mismo
- Análisis del segundo nivel, que atiende al proceso de gestión e implementación desde la perspectiva del criterio de eficiencia
- Análisis del tercer nivel, centrado en el resultado de las intervenciones a partir del análisis de su eficacia, impacto, sostenibilidad y sentido de apropiación
- Conclusiones
- Recomendaciones
- Lecciones aprendidas y buenas prácticas aplicables a otros Programas similares

➤ **Antecedentes y objetivo de la evaluación**

El objetivo de la evaluación, tal como aparece descrito en los Términos de Referencia, es el siguiente:

VALORAR, EN TODOS SUS ASPECTOS, EL FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA DE CONVERSIÓN DE DEUDA DE EL SALVADOR FRENTE A ESPAÑA: GESTIÓN DEL PROGRAMA, PROYECTOS FINANCIADOS, PROCESO DE ADJUDICACIÓN DE LOS FONDOS, RESULTADOS E IMPACTO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL PAÍS

De forma adicional, puede indicarse que esta evaluación tiene por objeto:

1. Efectuar una rendición de cuentas que lo efectivamente realizado durante la fase de ejecución del Programa de Conversión de Deuda (PCD), precisando las actividades llevadas a cabo e identificando los principales logros que pueden asociarse a la intervención.

2. Generar procesos de aprendizaje entre los diferentes actores implicados en la preparación y puesta en marcha de la iniciativa, detectando lecciones aprendidas y buenas prácticas que pueden ser útiles para otras intervenciones de este tipo.

De manera más específica, puede señalarse que la evaluación se propone:

- a) Valorar el grado en que el PCD ha contribuido a abordar las necesidades y los problemas identificados.
- b) Medir el grado de ejecución, eficiencia y calidad de los procesos y procedimientos puestos en marcha para la gestión de la intervención.
- c) Estimar el alcance de los efectos positivos generados por el PCD en las comunidades educativas donde se han llevado a cabo las intervenciones concretas, valorando igualmente los cambios registrados en las instituciones implicadas en la preparación y ejecución de la iniciativa.
- d) Detectar las mejores prácticas que se derivan de la experiencia acumulada.

➤ **Metodología empleada en la evaluación**

Las metodologías utilizadas por esta evaluación son esencialmente cualitativas, dado que los tiempos, recursos y propósitos de la evaluación aconsejaban esa decisión. Esta elección ya se precisaba en la propia oferta presentada por la Fundación CIDEAL para la adjudicación de la misión.

Las técnicas cualitativas proporcionan una información adicional que, combinada con los datos cuantitativos que aportan los informes del Programa y las estadísticas del MINED permiten tener una adecuada combinación de inputs para la generación de evidencias que permitan soportar las conclusiones y recomendaciones que constituyen el principal producto de todo este ejercicio. Debe indicarse, por tanto, que está prevista la utilización de datos cuantitativos, pero que éstos provendrán de fuentes secundarias a la propia evaluación.

Para intentar minimizar los riesgos de subjetividad inherentes a la utilización de técnicas cualitativas se han establecido algunas estrategias concretas. La primera es la propia composición del equipo de evaluación, con perfiles variados que permiten disponer de diferentes puntos de vista a la hora de analizar las informaciones recopiladas. Además de esto, se intentará efectuar una triangulación de las valoraciones recogidas, repitiendo las

mismas preguntas en diferentes escenarios para corroborar (o contrastar) las opiniones de los diferentes actores implicados en la gestión del PCD.

De manera más concreta, puede señalarse que las principales herramientas que se propone utilizar el equipo de evaluación para la recopilación y análisis de la información son las siguientes:

- **Análisis documental:** se ha efectuado una revisión de los principales documentos generados por el Programa, en particular sus informes de seguimiento. De esta manera, se ha podido obtener una visión general del desempeño de la intervención y de sus principales logros durante el periodo de ejecución. De manera complementaria se han valorado otros documentos, entre los que destacan los siguientes: estadísticas del MINED, registros escolares sobre matrícula y sobre el uso de libros de las Bibliotecas Recreativas.
- **Entrevistas:** las entrevistas constituyen la técnica central de este ejercicio de evaluación. Desde el punto de vista de los actores entrevistados se ha desarrollado entrevistas a informantes clave (que han podido proporcionar valoraciones generales sobre los logros y efectos del Programa) y a informantes generales (que se pronuncian sobre los efectos que las diferentes intervenciones han tenido en sus vidas). Atendiendo a la sistematización de las preguntas, la mayoría de las entrevistas han sido semiestructuradas. Por lo que hace referencia al número de los entrevistados, se han realizado entrevistas individuales y, de manera más excepcional, algunas entrevistas grupales.
- **Observación directa:** de manera complementaria, el equipo de evaluación ha visitado una muestra seleccionada de las áreas de intervención del Programa y ha comprobado los activos generados por la intervención para complementar la información recopilada a través de las otras técnicas.
- **Taller de discusión:** teniendo en cuenta las características del ejercicio de evaluación, se ha procedido al desarrollo de un taller de discusión para conocer las valoraciones de los actores directamente involucrados en la preparación y ejecución del Programa. En concreto, se efectuó un taller de valoración con el equipo responsable de la gestión del Programa a la finalización de las visitas a las áreas de intervención y previo a la realización de la reunión de restitución.

➤ **Condiciones y límites del estudio realizado**

En los TdR se indica que el ámbito de la evaluación comprenderá los siguientes aspectos:

Ámbito temporal: El ámbito temporal de la evaluación es la duración del Programa, desde la firma el 19 de diciembre de 2005 hasta la ejecución final de todos los proyectos financiados con cargo al mismo.

Ámbito geográfico: Municipios de El Salvador catalogados de extrema pobreza, beneficiados por el Programa.

Ámbito material: Se han evaluado las siguientes áreas de análisis:

- A. **Diseño del Programa:** Se evaluará el Diseño del Programa de Conversión de Deuda de El Salvador frente a España, considerando la coherencia y pertinencia del marco lógico una vez reconstruido.
- B. **Gestión del Programa:** Se analizará el modelo de gestión del Programa, haciendo hincapié en aspectos relacionados con la gestión de los proyectos y aspectos relacionados con la ejecución y gestión financiera del Programa.
- C. **Resultados del Programa:** A través de una muestra de los proyectos, se evaluará en qué medida las actuaciones han alcanzado sus objetivos y valorará otros efectos derivados del Programa.

Puede indicarse, por tanto, que nos encontramos ante una evaluación que reúne las siguientes características:

Desde el punto de vista temporal, se trata de una **evaluación final**, ya que en el momento de su realización había concluido la fase de ejecución de las distintas actividades que formaban parte del PCD.

Atendiendo al carácter de las personas responsables de la realización del ejercicio de indagación y análisis, nos encontramos ante una **evaluación externa**, ya que ninguno de los miembros del equipo de evaluación ha participado en la preparación y/o ejecución del Programa.

Con respecto a las metodologías utilizadas, esta evaluación es, como ya se ha indicado, una **evaluación esencialmente cualitativa**, ya que los datos cuantitativos que se manejan provienen de fuentes externas a la propia evaluación.

➤ **Presentación del equipo de trabajo**

El equipo evaluador ha estado compuesto por los tres profesionales cuyos Curriculum Vitae se incluyeron en la oferta inicial. Se trata de Luis Cámara, Héctor Sainz y Javier

Vallejo. El primero de ellos se ha encargado de coordinar los trabajos desde la sede de la Fundación CIDEAL en Madrid, mientras que los otros dos se desplazaron a El Salvador para realizar el trabajo de campo.

A continuación se incluyen unos breves perfiles profesionales donde se resume la trayectoria profesional de los tres expertos.

LUIS CÁMARA LÓPEZ Director Asistencia Técnica CIDEAL www.cideal.org	
Formación	Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales. Especialidad de Economía Internacional y Desarrollo, Universidad Complutense de Madrid. Postgrado en Desarrollo Económico, Planificación y Políticas Públicas en América Latina, con especialización en Planificación Regional, por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas. Curso de Especialista en Cooperación al Desarrollo por la Agencia Española de Cooperación Internacional y Fundación Centro Español de Estudios de América Latina (CEDEAL)
Experiencia profesional	Lleva trabajando desde 1987 en tareas de cooperación para el desarrollo y gestión de proyectos en diversas instituciones, tanto en el ámbito no gubernamental como en entidades oficiales. Ha sido técnico de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en varios departamentos. Asimismo se ha desempeñado como director del Centro Iberoamericano de Formación de la Cooperación Española en Cartagena de Indias (Colombia) y como director del Centro Europeo para la Formación de Estadísticos de Países en Desarrollo (CESD-Madrid). En los últimos años se viene dedicando a labores de asistencia técnica y docencia especializada en el ámbito de la gestión de proyectos, la planificación estratégica y el desarrollo institucional, tanto en España como en América Latina. Es miembro fundador del Grupo de Estudios sobre Acciones de Desarrollo y Cooperación (ADC) y autor de diversas publicaciones sobre el tema.
Experiencia docente	Docente habitual en diversos máster y cursos de especialización en materia de gestión de proyectos, enfoque del marco lógico, evaluación, planificación estratégica y fortalecimiento institucional en diferentes universidades españolas (Universidad de La Coruña, Universidad Carlos III de Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED-OEI, Universidad de Castilla la Mancha, Instituto Universitario Ortega y Gasset de la Universidad Complutense, etc.) y otras entidades como la Comisión Europea, la Agencia Española de Cooperación internacional para el Desarrollo, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Coordinadora Nacional de ONGD de España, la Federación de ONGD de la Comunidad de Madrid y otras.
Consultoría	Consultor en planificación, identificación, diseño y evaluación de proyectos, en gobernabilidad y fortalecimiento institucional y en procesos de cambio y desarrollo organizacional. Ha realizado numerosas asistencias técnicas con diferentes entidades

	públicas y privadas y dispone de amplia experiencia como facilitador de talleres participativos para la identificación y diseño de proyectos con arreglo al Enfoque del Marco Lógico y para la elaboración de planes estratégicos en instituciones públicas y privadas en los siguientes países: Argentina, Bolivia, Camerún, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Haití, Marruecos, Malí, México, Nicaragua, Níger, Palestina, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.
Publicaciones	Es autor y coautor de los siguientes libros: “Gestión orientada a Resultados de Desarrollo: guía práctica para su aplicación en entidades de cooperación”, 2011. “Fortalecimiento institucional de entidades de cooperación al desarrollo. El modelo ESTELA”, 2008. “Planificación estratégica. Guía para entidades sin ánimo de lucro que prestan servicios de inserción sociolaboral”, 2005. “La gestión de la calidad. Guía para la adaptación del Modelo EFQM de Excelencia a entidades no lucrativas que prestan servicios de inserción socio-laboral”, 2005. “Orientaciones para la aplicación del enfoque del marco lógico. Errores frecuentes y sugerencias para evitarlos”, 2003. “El Enfoque del Marco Lógico: 10 casos prácticos”, 2001. Asimismo, ha publicado diversos trabajos y artículos especializados sobre planificación, dirección estratégica y fortalecimiento institucional en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

Nombre:	Héctor Sainz Ollero
Titulación:	Licenciado en Sociología (especialidades Sociología Política y Antropología Social) por la Universidad Complutense de Madrid. Antropólogo.
Experiencia profesional:	Ha realizado actividades de consultoría para el Ministerio de Asuntos Exteriores y evaluaciones de proyectos y programas para SECIPI, AECID, Naciones Unidas y la Comisión Europea, así como para varias ONGD españolas (Cruz Roja Española, Entreculturas, Fundación Paz y Solidaridad, IPADE; CIDEAL, etc.). Específicamente trabajó en el año 2002 como jefe de una misión de asistencia técnica para el “Fortalecimiento del Instituto Ecuatoriano de Cooperación internacional y del sistema de cooperación al desarrollo de Ecuador”. También se desempeña como docente habitual del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid y de CIDEAL en las áreas de identificación, formulación, gestión, control, seguimiento y evaluación de proyectos. Miembro de ADC. Ha participado en la redacción de varios manuales y diversas publicaciones sobre Gestión del Ciclo de las Intervenciones de Desarrollo.
Experiencia en evaluación de proyectos:	Marruecos, Nepal, México, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Perú, Venezuela, Colombia, Chile, Bolivia, Paraguay, Argentina, Uruguay, Brasil, Cuba, República Dominicana, Angola, Guinea Ecuatorial, Guinea Bissau, Senegal.
Experiencia en años:	Más de veinte años de experiencia en cooperación para el desarrollo, con más de tres de residencia en América del Sur.
Idiomas:	Español, francés.

Nombre:	Javier Vallejo Poza
Titulación:	MBA Internacional por la Escuela de la Cámara de Comercio de París (ESCP-EAP) y por ESIC. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y Licenciado en Derecho (ICADE E-3)
Experiencia profesional:	<p>Ha desarrollado su trayectoria en el ámbito de la dirección y gestión de proyectos de consultoría internacional y de cooperación al desarrollo durante más de 12 años, participando en la preparación de numerosas licitaciones, en distintas fases del Ciclo de proyecto con especial dedicación a las evaluaciones y en ejecución de proyectos para organismos públicos nacionales e internacionales (UE, Banco Mundial, BID...).</p> <p>Ha sido Director para Latinoamérica, África y Asia de la consultora Altair Asesores, Director de Proyectos de Eptisa Internacional para Europa del Este, Director del Proyectos de Consultrans (Grupo Altran) y Socio-Director de DevStat SL. En la actualidad es Socio-director de Coast to Coast SL, consultora especializada en consultoría internacional, y experto independiente, habiendo colaborado asimismo en numerosas actividades de asesoramiento y formación para instituciones como la Unión Europea, la OEI, la AECID y para diferentes universidades y entidades regionales españolas, y ha impartido más de 30 ponencias y talleres sobre las licitaciones internacionales de proyectos financiados por organismos multilaterales y sobre gestión del ciclo de proyecto.</p> <p>Ha trabajado en Europa del Este, Magreb, África Sub-sahariana, Centro y Sudamérica y Asia.</p>
Experiencia en evaluación de proyectos:	Marruecos, Argentina, Ecuador, Colombia, Egipto, Niger, Senegal,, Mali, México, Guatemala , Paraguay, Perú, República Dominicana, Haití
Experiencia en años:	Más de catorce años de experiencia en cooperación internacional
Idiomas:	Español, Inglés, Francés.

2. PREGUNTAS Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN

La evaluación se ha ordenado en torno a los criterios de pertinencia, eficacia e impacto, eficiencia, viabilidad, cobertura y apropiación.

Se entiende por **pertinencia** la “la adecuación de los resultados y los objetivos de la intervención al contexto en el que se realiza. Para su análisis será preciso considerar:

- Los problemas y las necesidades de la población beneficiaria (tal como son percibidos por ella misma);
- Las políticas de desarrollo nacionales, regionales o locales en el sector sobre el que se interviene;
- La existencia de otras actuaciones sinérgicas, complementarias o competitivas, de la cooperación oficial, de la cooperación descentralizada o de otros donantes bilaterales o multilaterales;
- La política (objetivos y prioridades) de cooperación para el desarrollo;
- Las capacidades técnicas y financieras con las que cuenta el donante;
- La concepción que se posee acerca del concepto y el sentido del término “desarrollo”. (MAEC/ SECIPI 2001)

Con respecto a su visualización dentro de la lógica de intervención de la matriz del marco lógico, puede considerarse que las tres dimensiones básicas de la pertinencia (alineamiento con prioridades de las políticas nacionales, correspondencia entre la solución adoptada y los problemas identificados y complementariedad con otras actuaciones) se identifican en el siguiente gráfico:

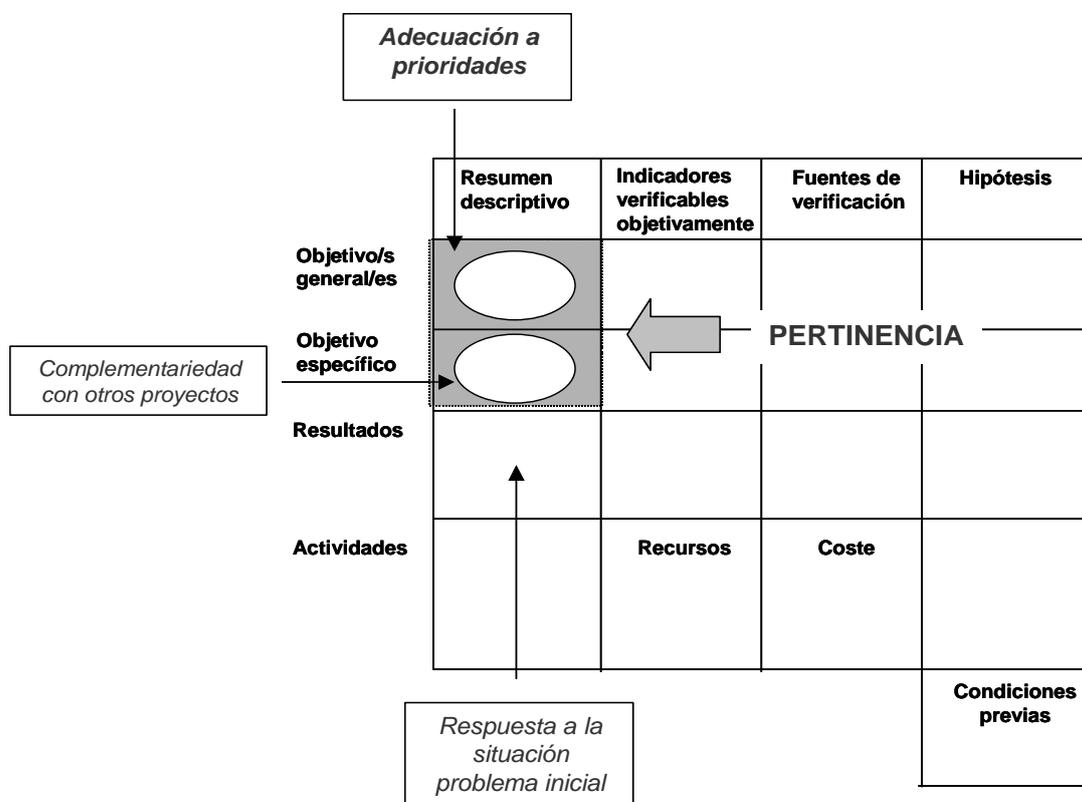


Ilustración 1- Lógica de intervención

La **eficacia** puede ser considerada como “una medida del grado o nivel de alcance del objetivo y resultados de una actividad en una población beneficiaria y en un periodo temporal determinado, sin considerar los costes en los que se incurre para obtenerlos” (MAEC/SECIPI 2001), mientras que el **impacto** se define como “los efectos que la intervención planteada tiene sobre la comunidad en general. Es un concepto mucho más amplio que el de eficacia, ya que: no se limita a revisar el alcance de los efectos previstos; no se circunscribe al análisis de los efectos deseados; no se reduce al estudio de dichos efectos sobre la población identificada como beneficiaria” (MAEC/SECIPI 2001). La evaluación debe constar que la no existencia de un diseño original con indicadores claramente precisados en los niveles de objetivos reduce de manera significativa las condiciones de evaluabilidad de los criterios de eficacia e impacto.

En los siguientes gráficos se indica la visualización de los criterios de eficacia e impacto.

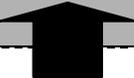
	Resumen descriptivo	Indicadores verificables objetivamente	Fuentes de verificación	Hipótesis
Objetivo/s general/es				
Objetivo específico				
Resultados				
Actividades	 EFICACIA	Recursos	Coste	
				Condiciones previas

Ilustración 2.- Visualización de criterio de eficiencia

	Resumen descriptivo	Indicadores verificables objetivamente	Fuentes de verificación	Hipótesis / Factores externos
OBJETIVO GENERAL	IMPACTO			
OBJETIVO ESPECÍFICO				← Factores externos que inciden en el objetivo general
RESULTADOS				
ACTIVIDADES		RECURSOS	COSTE	
				Condiciones previas

Ilustración 4.- Visualización de criterio de impacto

Por lo que hace referencia a la **eficiencia**, ésta puede entenderse como “una medida del logro de los resultados en relación con los recursos que se consumen; esto es, la búsqueda de una combinación óptima de recursos financieros, materiales, técnicos, naturales y humanos para maximizar los resultados” (MAEC/SECIPI 2001). En el siguiente gráfico se indica su posible visualizando dentro de la matriz EML:

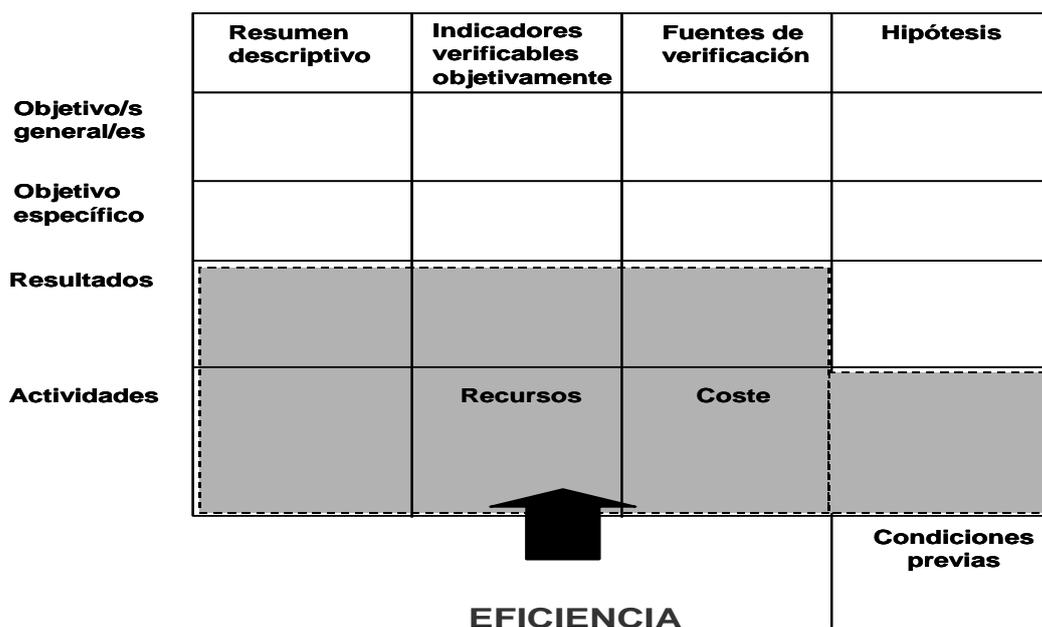


Ilustración 5.- Visualización del criterio de eficiencia

La **viabilidad** (o sostenibilidad) “puede ser definida como el grado en que los efectos positivos derivados de la intervención continúan una vez se ha retirado la ayuda externa. Este criterio parte de la idea de que es conveniente que los beneficiarios o las instituciones contrapartes se hagan cargo de continuar cumpliendo con los objetivos de la actuación.” (MAEC/SECIPI 2001)

Restan, para concluir, los criterios de cobertura y apropiación. Cuando se analiza la **cobertura** se trata de valorar hasta qué punto el Programa llega a la población objeto del mismo. Para ello sería importante determinar la tasa de cobertura y, también, la posible existencia de sesgos, a la vez que se analizan las barreras de acceso al Programa”.

La **apropiación** constituye uno de los criterios básicos incluidos en la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda. En esa declaración se define este criterio de la siguiente manera: “Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo”. A menudo la indagación de este criterio se lleva a cabo en un ámbito más micro, valorando en qué medida los beneficiarios de una intervención mantienen una cierta relación de propiedad con la iniciativa, considerándola como algo propio que es preciso apoyar y sostener.

La guía para la aplicación de estos criterios al programa concreto que nos ocupa está contenida en la **matriz de evaluación**. Así, en torno a los siete criterios antes descritos, los términos de referencia de la evaluación proponían 21 preguntas, agrupadas de la siguiente manera:

- Pertinencia: 6 preguntas
- Eficacia e Impacto: 8 preguntas
- Eficiencia: 2 preguntas
- Viabilidad: 2 preguntas
- Cobertura: 1 pregunta
- Apropiación: 2 preguntas

Sobre esta primera definición, en el programa de trabajo de la presente evaluación ya se añadieron nuevas preguntas, relativas sobre todo a los aspectos más directamente relacionados con la gestión, siguiendo también en este punto las disposiciones de los TdR y con vistas al cumplimiento más estricto de los objetivos y pretensiones de la presente evaluación, cumplimiento que demanda una atención singular hacia estos aspectos. Las preguntas añadidas se ubicaron de la siguiente forma:

- Eficiencia: 7 preguntas
- Apropiación: 1 pregunta

Y después de analizar sus contenidos y dimensiones, el equipo de evaluación incorporó cinco preguntas adicionales más, de las que 1 se añade al criterio de eficacia/ impacto, dos al criterio de eficiencia, 1 al criterio de viabilidad y 1 al criterio de cobertura. De esta manera, se incluye un total de 34 preguntas en la matriz de evaluación. Para su más fácil identificación, las preguntas adicionales que propone el equipo de evaluación se presentan en letra cursiva.

La matriz de evaluación queda, por tanto, como sigue:

CRITERIO	PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN	INDICADORES	HERRAMIENTAS
PERTINENCIA	¿Las intervenciones realizadas se integran y son coherentes con los planes de Gobierno y el resto de las actuaciones de la cooperación internacional en el sector?	Grado de alineamiento de los componentes del programa con las prioridades de los planes gubernamentales de educación y reducción de la pobreza Nº de socios internacionales que participan en los programas del Mº de Educación Nº y % de actuaciones en las que participa más de un socio internacional	Análisis documental Entrevistas informantes clave
	¿Los procesos de gestión y toma de decisiones del Programa fueron los adecuados?	Tiempo medio de resolución de los expedientes de obras Nº de actores implicados en la toma de decisiones Grado de satisfacción con los procedimientos de gestión establecidos de los responsables de las entidades socias	Análisis documental Entrevistas informantes clave Taller de evaluación
	¿El tipo de inversión realizada es la más adecuada para el volumen y origen de los fondos del Programa?	Volumen medio de las inversiones del programa/ volumen medio de otras iniciativas complementarias Valoración de las inversiones efectuadas en el programa	Análisis documental Entrevista informantes clave Taller de evaluación
	¿Las infraestructuras y equipamientos recibidos responden a las necesidades específicas de cada comunidad escolar?	Grado de participación de las comunidades educativas en la identificación de las intervenciones	Análisis documental Entrevistas informantes generales Observación Taller de evaluación
	Bibliotecas: ¿la selección de libros responde a las necesidades de alumnos y docentes?	Grado de participación de las comunidades educativas en la identificación de las intervenciones	Análisis documental Entrevistas informantes generales Observación Taller de evaluación
	¿Los contenidos y modalidad de la formación continua recibida corresponden a las necesidades de los docentes	Grado de permanencia de los alumnos en los cursos programados	Análisis documental

CRITERIO	PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN	INDICADORES	HERRAMIENTAS
	en servicio?	Nivel de satisfacción de los alumnos Correspondencia tipos de formación impartida/ diagnósticos sobre necesidades de los docentes	Entrevistas informantes generales Observación Taller de evaluación
EFICACIA IMPACTO	¿La calidad de las infraestructuras y los equipamientos es adecuada al uso intensivo para el que están destinados? ¿Responde a los estándares?	Adecuación de las infraestructuras y equipamientos a los estándares establecidos Nivel de mantenimiento de las infraestructuras y equipamientos	Análisis documental Entrevistas informantes clave y generales Observación directa
	¿En qué medida se han ejecutado todos los componentes del Programa en los mismos centros educativos?	Nº de centros educativos en los que han sido llevadas a cabo acciones de rehabilitación/ construcción infraestructuras, dotación de mobiliario, bibliotecas y capacitación de docentes	Análisis documental Entrevistas informantes clave
	¿Los Directores y docentes recibieron alguna formación sobre cómo aprovechar los nuevos recursos (bibliotecas) en clase?	Nº y tipo de cursos recibidos por los directores y docentes Valoración sobre la calidad de los cursos recibidos Nº y % de docentes que recibieron formación	Análisis documental Entrevistas informantes generales
	¿La calidad de la formación docente recibida en los cursos de formación continua es la adecuada? ¿Incide en su motivación profesional y en sus expectativas sobre el aprendizaje de los alumnos?	% de alumnos que recibieron certificado de aptitud Valoración de los alumnos sobre la calidad de la formación impartida Cambios observados en la práctica docente después de la formación recibida	Análisis documental Entrevistas informantes clave y generales Observación directa Taller de evaluación
	¿Cuál es el grado de satisfacción de la comunidad respecto a los bienes (infraestructura, mobiliario, bibliotecas) proporcionados por el Programa?	Grado de satisfacción de las comunidades educativas respecto a los bienes transferidos Nivel de mantenimiento de los bienes transferidos	Entrevistas informantes generales Observación directa
¿Existen proyectos/prácticas escolares y/o pedagógicas que aprovechan las nuevas infraestructuras y equipos?	Nº de proyectos/prácticas pedagógicas que aprovechan las nuevas infraestructuras y equipos	Entrevistas informantes generales Observación directa	

CRITERIO	PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN	INDICADORES	HERRAMIENTAS
			Análisis documental
	¿Se ha incrementado la matrícula del Centro Escolar?	Grado de variación de las matrículas de los Centros Escolares incluidos en el programa	Análisis documental Entrevistas informantes clave
	¿Se perciben mejoras en el rendimiento académico de los alumnos beneficiarios? ¿Ha sido un factor positivo las mejoras del ambiente del Centro Escolar para motivarles en el aprendizaje?	Grado de variación de los principales indicadores educativos (abandono escolar/ aprovechamiento) en los centros incluidos en el programa. Valoración de los responsables educativos sobre la incidencia de las mejoras de los ambientes escolares en el incremento del rendimiento educativo de los alumnos	Análisis documental Entrevista informantes clave y generales
	¿Cuál ha sido el grado de coordinación y complementariedad con otros proyectos nacionales en el sector, con otras intervenciones de la Cooperación Española y con otros países en el mismo sector?	Nº de proyectos nacionales y/o de la Cooperación Española en el área de intervención. Grado de coordinación de los proyectos llevados a cabo	Análisis documental Entrevistas informantes clave Observación directa
EFICIENCIA	¿Se han respetado durante la ejecución las prioridades sectoriales previstas por el Programa y por el Comité Binacional?	Grado de cumplimiento de las disposiciones iniciales Nº de desviaciones constatadas Valoración de los procedimientos de gestión Valoración de los procedimientos de comunicación entre los Comités	Análisis documental Entrevistas informantes clave y generales
	¿Se ha respetado el reglamento y las disposiciones del Programa en los procedimientos de selección de los proyectos específicos?	Grado de cumplimiento de las disposiciones reglamentarias al uso Verificación de los aspectos procedimentales de selección	Análisis documental Entrevistas informantes clave y generales
	¿Se han definido y aplicado procedimientos de adjudicación claros y rigurosos?	Valoración de los procedimientos definidos y de su grado de aplicación Grado de seguimiento de los procedimientos nacionales de El Salvador	Análisis documental Entrevistas informantes clave y generales Observación directa

CRITERIO	PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN	INDICADORES	HERRAMIENTAS
	¿ Han respetado los procedimientos de adjudicación los principios de publicidad, concurrencia y transparencia?	Nº de canales de difusión de las licitaciones Nº de contratistas que han concurrido a los procesos de licitación Nº de reclamaciones e incidencias presentadas	Análisis documental Entrevistas informantes clave y generales
	¿Se han desarrollado correctamente los mecanismos de asignación y gestión de fondos?	Valoración de la reglamentación de gestión financiera Verificación del cumplimiento de hitos contractuales Nº de partes de incidencia entre cliente y contratistas N de garantías ejecutadas	Análisis documental Entrevistas informantes clave y generales
	¿Ha reflejado el contenido de los contratos el contenido exacto y fiel de los proyectos aprobados?	Verificación de los contratos de adjudicación Comprobación de actas y comunicaciones	Análisis documental Entrevistas informantes clave y generales
	¿Cuál es la relación de los costos de los bienes e insumos proporcionados por el Programa en relación con el mercado?	Costos medios de los insumos proporcionados por el Programa/ costos medios de mercado Valoración de los costos medios de los insumos proporcionados por parte de expertos	Análisis documental Entrevistas informantes clave
	¿Los mecanismos de seguimiento previstos por el Programa han permitido detectar y corregir a tiempo desviaciones y/o problemas relevantes ocurridos en la ejecución de las acciones?	Nº e importancia de desviaciones en tiempo y/o costos Tiempo medio de detección de las desviaciones Valoración del sistema de seguimiento	Análisis documental Entrevistas informantes clave
	¿Se han desarrollado las auditorías conforme a lo que estaba dispuesto?	Verificación de la realización de auditorías	Análisis documental Entrevistas con informantes clave
	¿Se encontraban suficiente aclaradas las funciones que la entidad representante de la sociedad civil debía cumplir en el Comité Técnico del Programa?	Funciones asignadas en los reglamentos del Programa al representante sociedad civil/ funciones realizadas Valoración de la participación de la entidad de la sociedad civil en el Comité Técnico	Análisis documental Entrevistas informantes clave/ generales

CRITERIO	PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN	INDICADORES	HERRAMIENTAS
	¿Cuál es la percepción de las empresas proveedoras sobre los mecanismos de licitación y gestión de los proyectos incluidos en el Programa?	Grado de satisfacción de empresas proveedoras Participación empresarial en los concursos Plazos en pagos y resolución de expedientes	Análisis documental Entrevistas a informantes generales
VIABILIDAD	¿Cuáles son los compromisos y mecanismos de cumplimiento de los mismos, del MINED / autoridades locales, en relación al mantenimiento de las infraestructuras?	Nº de compromisos asumidos por las autoridades nacionales y locales para el mantenimiento de las infraestructuras Grado de cumplimiento de los compromisos contraídos	Análisis documental Entrevistas informantes clave y generales Observación directa
	¿Existe compromiso explícito de la comunidad escolar en relación al mantenimiento de la infraestructura y equipamiento?	Nº de convenios firmados por las comunidades escolares para el mantenimiento de infraestructuras y equipamientos	Análisis documental Entrevistas informantes clave y generales
	¿Disponen los centros educativos de recursos propios suficientes para asumir los costos de mantenimiento de las infraestructuras y mobiliario entregados a través del Programa?	% de los Planes Educativos Escolares dedicados a mantenimiento de infraestructuras y mobiliario	Análisis documental Entrevistas informantes generales
COBERTURA	¿Cuáles han sido los colectivos beneficiarios del Programa?, ¿Existe correspondencia entre éstos y los inicialmente previstos?	Nº y características de los beneficiarios del programa/ nº y características de los beneficiarios inicialmente previstos	Análisis documental Entrevista informantes clave
	¿Se han utilizado unos criterios homogéneos para la selección de todos los centros beneficiarios?	Criterios generales utilizados para la selección de centros/ criterios manejados en cada caso	Análisis documental Entrevista informantes clave
APROPIACIÓN	¿Las decisiones sobre el Programa y el establecimiento de prioridades se han hecho respetando el principio de soberanía nacional de El Salvador?	Elaboración de un reglamento con los procedimientos de gestión Valoración de los criterios de priorización para la selección de beneficiarios	Análisis documental Entrevistas informantes clave
	¿Cuál ha sido el grado de participación de la comunidad escolar en los proyectos?	Grado de participación de las comunidades escolares en la identificación de las iniciativas	Análisis documental Entrevistas informantes clave y

CRITERIO	PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN	INDICADORES	HERRAMIENTAS
		Grado de participación de las comunidades escolares en la ejecución del programa Grado de participación de las comunidades escolares en el mantenimiento de las infraestructuras y equipamientos	generales Observación directa
	¿Las estrategias de comunicación para difundir las iniciativas del Programa han tenido incidencia en la comunidad escolar?	Nº de acciones de comunicación llevadas a cabo por el programa Grado de conocimiento de las comunidades escolares de los mensajes emitidos Valoración de las comunidades escolares sobre las estrategias de comunicación del programa	Análisis documental Entrevistas informantes clave y generales Observación directa

Tabla 1.-Matriz de evaluación

3. ANÁLISIS DEL PRIMER NIVEL: DISEÑO DEL PROGRAMA DE CONVERSIÓN DE DEUDA DEL SALVADOR FRENTE A ESPAÑA

➤ Descripción del Programa: contexto, objetivos, actores

Los Programas de Conversión de Deuda se encuentran regulados por la Ley 38/2006 de 7 de diciembre, por la que se regula la gestión de la deuda externa. Estos Programas tienen como principales objetivos los siguientes:

- Contribuir al alivio de la deuda externa del país beneficiario
- Introducir disciplina financiera en el proceso de alivio de deuda
- Promover el desarrollo del país beneficiario mediante el aumento de las inversiones

En diciembre de 2005 El Salvador firmó con España un Programa de Conversión de Deuda por un importe de 10 millones de dólares. La deuda vinculada al Programa tiene su origen en préstamos otorgados por España con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).

De acuerdo con las prioridades de El Salvador el Programa tiene como propósito mejorar la efectividad de la educación básica de los estudiantes en los 100 municipios más pobres del país a través de la mejora de los ambientes físicos de los centros educativos como de la calidad de los servicios educativos.



El Programa se alinea claramente con dos líneas del Plan Nacional de Educación 2021, vigente en el inicio del PCD hasta 2009, momento en el que pasó a implementarse el Plan Social Educativo 2009-2014, a través de dos componentes:

- La reconstrucción y/o rehabilitación de centros escolares ubicados en los municipios de mayor pobreza del país
- El desarrollo de bibliotecas recreativas de primero a sexto grado de educación básica en escuelas rurales

En base a las informaciones disponibles, el sistema educativo de El Salvador presenta todavía importantes desafíos e inequidades entre los diferentes niveles educativos, sobre

todo entre los medios rural y urbano. Por otra parte, hay que reconocer que existe una buena definición de Políticas Públicas en el sector educativo a partir, fundamentalmente, del Plan Nacional de Educación 2021 y del Plan Social Educativo 2009-2014, lo que permite que el Programa de Conversión de Deuda se encuentre insertado en una estrategia coherente a largo plazo.

En los últimos tiempos el país ha realizado grandes esfuerzos para mejorar la red física de instalaciones educativas, pero quedan todavía grandes problemas en ese sentido. En El Salvador, con datos de 2011, se encuentran en funcionamiento 6.095 centros escolares, de los que 5.172 son públicos y los restantes 923 privados. Atendiendo a su división por niveles educativos, hay 190 centros que imparten educación inicial, 5.223 educación parvularia, 5.461 educación básica y 852 educación media (hay que indicar que la suma de todos ellos no corresponde al total de centros educativos, ya que un centro puede atender a más de un nivel).

La matrícula por niveles educativos señala que se encontraban registrados 4.431 niños/ as en educación inicial, 224.127 en educación parvularia, 1.297.306 en educación inicial, 201.198 en educación media y 2.979 en educación especial. No se dispone de datos sobre matriculados en educación superior. Las tasas netas de cobertura son del 0,6% en educación inicial, del 54,2% en educación parvularia, del 93,7% en educación básica y del 35,4% en educación media.

Según datos del MINED los porcentajes de estudiantes repetidores son los siguientes:

DEPARTAMENTO	EDUCACIÓN BÁSICA (%)				EDUCACIÓN MEDIA (%)			
	2004	2009	2010	2011	2004	2009	2010	2011
Ahuachapán	5.9	4.4	4.4	5.1	2.1	4.0	3.8	3.5
Santa Ana	5.4	6.2	5.8	6.9	3.8	5.1	4.3	6.1
Sonsonate	5.4	4.8	4.9	5.1	1.7	3.9	3.6	3.3
Chalatenango	7.5	6.2	5.9	5.7	2.0	4.1	4.7	4.6
La libertad	4.9	4.5	5.1	4.8	3.1	3.7	4.2	3.9
San Salvador	4.5	3.9	4.1	4.3	2.7	4.5	5.0	5.1
Cuscatlán	6.1	5.3	5.9	5.5	2.2	3.9	4.4	3.4
La Paz	7.9	5.9	7.2	7.6	1.8	3.2	4.2	4.5
Cabañas	6.7	4.6	5.3	5.3	2.3	2.1	3.4	2.8
San Vicente	9.5	6.1	6.8	6.9	2.9	3.6	3.9	4.1
Usulután	6.9	6.2	6.3	5.6	2.0	2.4	2.9	2.7
San Miguel	6.3	4.7	5.3	5.3	2.2	4.0	3.8	3.9

Morazán	8.3	5.2	6.2	5.0	2.1	2.6	3.0	3.9
La Unión	5.6	5.0	5.9	5.5	2.8	3.9	4.1	4.2
TOTAL PAÍS	5.9	4.9	5.3	5.3	2.6	4.0	4.3	4.4

Tabla 2.- Evolución de porcentajes de estudiantes repetidores.

Fuente.- MINED

Por lo que hace referencia a los datos de deserción escolar, se presenta los porcentajes que se reflejan a continuación:

DEPARTAMENTOS	EDUCACIÓN BÁSICA			EDUCACIÓN MEDIA		
	2004	2009	2010	2004	2009	2010
Ahuachapán	3.5	4.2	2.8	4.1	3.1	2.4
Santa Ana	3.2	10.1	4.4	8.7	14.2	0.2
Sonsonate	5.1	5.9	2.8	7.3	9.6	4.5
Chalatenango	6.4	5.9	5.3	0.5	8.2	7.5
La libertad	4.6	6.7	3.8	0.7	22.0	4.9
San Salvador	2.8	5.8	4.3	7.0	7.5	6.0
Cuscatlán	5.3	4.2	3.8	3.8	5.8	4.3
La Paz	5.6	5.2	4.7	6.3	4.3	7.6
Cabañas	7.9	5.6	6.2	10.2	7.4	5.1
San Vicente	5.1	12.3	5.6	11.8	13.3	6.6
Usulután	3.5	5.1	4.4	1.5	8.4	10.4
San Miguel	3.6	5.8	5.1	0.0	9.0	7.9
Morazán	6.8	5.1	5.1	4.3	1.9	6.1
La Unión	6.2	6.5	5.8	4.3	10.5	7.3
TOTAL PAÍS	4.3	6.2	4.3	5.3	9.7	5.8

Tabla 3. Evolución de porcentajes de deserción escolar.

Fuente.- MINED

El presupuesto del Programa se distribuyó inicialmente de la siguiente manera:

CONCEPTO	AÑOS	TOTAL	%
----------	------	-------	---

	2006	2007	2008	2009		
CONSTRUCCIONES ESCOLARES Y MOBILIARIO	2.400.000	1.200.000	1.000.000	2.400.000	7.000.000	70
BIBLIOTECAS RECREATIVAS	0	1.180.000	1.450.000	50.000	2.680.000	26,8
CAPACITACIÓN	45.000	75.000	0	0	120.000	1,2
GASTOS OPERATIVOS	55.000	45.000	50.000	50.000	200.000	2
TOTAL	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	10.000.000	100

Tabla 4.- Distribución del presupuesto.

Fuente.- MINED

La ejecución del Programa se inició en 2007, con una asignación acumulada de 5 millones de dólares (2,5 millones de 2006 y 2,5 millones de 2007).

El Gobierno de El Salvador aporta en concepto de contrapartida en especie los terrenos donde se han realizado las construcciones, así como el IVA correspondiente. La contribución de contrapartida ha sido la siguiente:

ACTIVIDADES	CONTRAPARTIDA	%
CONSTRUCCIONES ESCOLARES Y MOBILIARIO	944.264,80	95
BIBLIOTECAS RECREATIVAS	13.762,69	1
CAPACITACIÓN	23.261,86	2
GASTOS OPERATIVOS	8.625,07	1
TOTAL	989.914,43	100

Tabla 5.- Aportes del Gobierno de El Salvador.

Fuente: MINED

Las metas previstas del Programa son las que se relacionan a continuación:

AREA INTERVENCIÓN	2007	2008	2009	2010*	TOTAL
1 Infraestructura (centros escolares)	17		12	2	31
2 Mobiliario escolar		5108	876	2507	8491

	(unidades)					
3	Biblioteca Recreativa		56 redes (388 centros)		57 redes (382 centros)	113 redes (770 centros)
4	Capacitación docente (docentes)		976 Modulo I 821 Módulo II	521 Modulo I y II		2318

Tabla 6.- Metas del programa.

Fuente: MINED; * La contratación se realizó en 2010, pero la ejecución se llevó a cabo en 2011

Para la gestión del Programa se estableció un Comité Binacional, integrado por dos funcionarios del Ministerio de Hacienda de El Salvador, un representante del Ministerio de Economía y Competitividad y Hacienda de España y el Consejero Económico y Comercial de la Embajada de España en El Salvador. Para coadyuvar a una adecuada selección y ejecución de los proyectos financiados con cargo al Programa, se creó además un Comité Técnico, en el que han estado representados el MINED, el Ministerio de Hacienda de El Salvador, la Oficina Económica y Comercial de España en El Salvador, la OTC de la AECID en El Salvador y la ONG Fe y Alegría como representante de la sociedad civil organizada.

El equipo de evaluación, tal como se establecía en los TdR, ha reconstruido la **lógica de la intervención del Programa**. Para ello ha elaborado la matriz de planificación que se expondrá a continuación, siguiendo el modelo del enfoque del marco lógico.

La Matriz de Planificación recoge los principales elementos del diseño de la intervención, sintetizando en una única tabla desde sus objetivos más generales a las acciones concretas llevadas a cabo e incorporando una serie de indicadores, fuentes de verificación de los mismos y las hipótesis o factores externos.

La primera de las columnas, “lógica de la intervención”, se construye a partir del objetivo específico y contiene los siguientes elementos:

- **Objetivo general:** representa el fin último al cual el programa pretende contribuir, aunque su consecución depende también de otras estrategias e intervenciones en el ámbito educativo. El objetivo general representa el vínculo entre la intervención y las políticas públicas educativas del gobierno salvadoreño. A la hora de reconstruir la lógica del programa entendemos que en última instancia el mismo trata de contribuir a un **mayor rendimiento y aprovechamiento escolar de los alumnos en la educación básica y media.**

- **Objetivo específico:** recoge el propósito principal del programa, que éste se compromete a lograr como resultado de su accionar. Con el fin de garantizar la necesaria claridad estratégica y concentrar los esfuerzos se recomienda que cada matriz de planificación incluya un único objetivo específico. Teniendo en cuenta los ejes de acción entendemos que el propósito del programa está íntimamente relacionado con un **aumento de la cobertura escolar en los municipios priorizados (municipios más pobres del país)**.
- **Resultados** (también denominados componentes): representan los bienes y servicios que el programa entrega a lo largo de su ejecución y que en su conjunto permiten el logro del objetivo específico. Los resultados son el producto inmediato de la ejecución de las actividades (incluidas en la celda inferior de la primera columna y numeradas de manera que se comprenda el resultado al que van asociadas). En este caso, los resultados del proyecto se concentran en 4 componentes principales:
 - **Mejora de las infraestructuras escolares**, principalmente a través de la elaboración de carpetas técnicas y la construcción y/o rehabilitación de aulas y otros espacios escolares (bodegas, cocinas, servicios sanitarios, etc.).
 - **Renovación del mobiliario y equipamiento escolar**
 - **Incremento de la oferta de las bibliotecas escolares**, fundamentalmente a través de la dotación de libros.
 - **Fortalecimiento de las capacidades de los docentes**, principalmente a través de cursos de formación en matemáticas y lenguaje.

Con el fin de verificar en qué medida el programa se ha desarrollado conforme a la lógica de intervención anteriormente descrita e incluida en la primera columna de la matriz de planificación, es preciso contar con una batería de indicadores objetivamente verificables (segunda columna) que permitan valorar el desempeño del proyecto.

Así, el objetivo general, el objetivo específico y los resultados del proyecto se acompañan de un conjunto de indicadores a través de los cuales poder medir su grado de consecución. La tercera columna, "fuentes de verificación", recoge el lugar o el procedimiento (estadísticas existentes, registros, informes, entrevistas, etc.) a través del cual se estima que podrán obtenerse los indicadores propuestos. Obviamente, en esta fase inicial, se trata de una propuesta de indicadores y fuentes, cuya disponibilidad tendrá que verificarse de manera definitiva durante el trabajo de campo. En todo caso, como puede apreciarse, para la verificación de los objetivos se espera obtener los datos de las estadísticas oficiales educativas en El Salvador, mientras que los indicadores y fuentes de los resultados podrán

obtenerse por lo general de los registros y documentación técnica de la propia ejecución del proyecto.

Para simplificar, las matrices de planificación no incluyen indicadores para la franja de actividades, si bien a través de los informes de seguimiento del programa se valorará el grado de ejecución física y presupuestaria de las actividades del proyecto.

Finalmente, la cuarta columna, “hipótesis”, recoge algunos de los factores externos, fuera del control del proyecto, que se estima son relevantes para que la lógica de intervención anteriormente descrita se pueda cumplir. Las hipótesis suelen estar asociadas a las reacciones y decisiones de los socios y los destinatarios de los proyectos o a las condiciones (económicas, políticas, sociales, etc.) del contexto en el que el proyecto se inserta. La lectura de las hipótesis se realiza de abajo a arriba, de la siguiente forma:

- Si se cumplen las condiciones previas (firma del convenio España-El Salvador y constitución del fondo de contravalor) podrán mobilizarse los recursos para llevar a cabo las actividades.
- Una vez que éstas se ejecuten, el logro de los resultados estará condicionado por el cumplimiento de las hipótesis de primer nivel (costes de las obras dentro de los márgenes inicialmente previstos, compromiso de la comunidad educativa de responsabilizarse del mantenimiento de las infraestructuras y equipamientos escolares proporcionados por el programa y docentes que continúan en su puesto de trabajo después de haber sido capacitados).
- Cuando se hayan logrado los resultados, para la consecución del objetivo específico será necesario que se cumplan las hipótesis de segundo nivel (interés de los padres en llevar a sus hijos a la escuela, horarios escolares adecuados para niños vulnerables, etc.).
- Finalmente, una vez logrado dicho objetivo, para contribuir al objetivo general es preciso que las condiciones psíquico-físicas de los niños y los niveles de calidad docente sean los mínimos requeridos para contribuir a un mayor aprovechamiento escolar.

	<u>LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN</u>	<u>INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES</u>	<u>FUENTES DE VERIFICACIÓN</u>	<u>HIPÓTESIS</u>
O G E N E R A L	MEJORADO EL RENDIMIENTO ESCOLAR EN LOS MUNICIPIOS DE MAYOR POBREZA DE EL SALVADOR	% incremento del número de aprobados en educación básica/ media (niños/ niñas) % reducción de los niveles de deserción escolar (niños/ niñas por edades)	Estadísticas MINED Estadísticas MINED	
O E S P E C I F I C O	INCREMENTADA LA COBERTURA ESCOLAR EN LOS MUNICIPIOS DE MAYOR POBREZA DE EL SALVADOR	% Incremento de las matrículas escolares (niños/ niñas por edades) Variación en los promedios de alumnos por aula y/o centro y/o profesor	Estadísticas MINED Estadísticas MINED; informes de los centros (muestra)	Las condiciones psicofísicas de los alumnos les permiten un adecuado aprovechamiento escolar La calidad de la docencia facilita el aprovechamiento escolar

	<u>LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN</u>	<u>INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES</u>	<u>FUENTES DE VERIFICACIÓN</u>	<u>HIPÓTESIS</u>
R E S U L T A D O S	1. MEJORADAS LAS INFRAESTRUCTURAS ESCOLARES	1.1. Nº de edificios escolares construidos 1.2. Nº de edificios escolares rehabilitados 1.3. Nº de edificios complementarios construidos	1.1. Registros de obras 1.2. Registros de obras 1.3. Registros de obras	Los padres mantienen su interés en enviar a sus hijos a la escuela Los costes derivados de la escolarización de los niños pueden ser asumidos por los padres
	2. RENOVADO EL MOBILIARIO ESCOLAR	2.1. Nº de centros con mobiliario renovado (pupitres, sillas, estantes, etc.)	2.1. Actas de recepción del mobiliario escolar	Las ocupaciones dentro de la familia y/o en el trabajo no impiden a los niños la asistencia a la escuela
	3. INCREMENTADA LA OFERTA DE BIBLIOTECAS ESCOLARES	3.1. Nº de libros distribuidos en centros escolares 3.2. Nivel de uso de los libros distribuidos	3.1. Actas de recepción de los libros	Los horarios y las características de la oferta educativa resultan adecuados para los niños de los sectores más vulnerables
	4. FORTALECIDAS LAS CAPACIDADES BÁSICAS DE LOS DOCENTES	4.1. Nº de maestros que han superado con éxito los cursos de formación 4.2. Grado de aplicación de los conocimientos adquiridos en aula	3.2. Registros de las bibliotecas escolares (muestra) 4.1. Certificados de calificaciones 4.2. Análisis sobre muestra seleccionada	

	<u>LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN</u>	<u>INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES</u>	<u>FUENTES DE VERIFICACIÓN</u>	<u>HIPÓTESIS</u>
ACTIVIDADES	1.1. Elaborar carpetas técnicas 1.2. Construir aulas, servicios sanitarios, bodegas cocinas, espacios complementarios y obras exteriores. 1.3. Rehabilitar centros escolares	RECURSOS	PRESUPUESTO	Los costes de las obras de construcción y/ renovación se mantienen dentro de los márgenes inicialmente previstos Existe un compromiso firme de las comunidades educativas involucradas a la hora de responsabilizarse del mantenimiento de las infraestructuras, materiales y equipos donados por el Programa
	2.1. Diagnosticar necesidades de mobiliario escolar 2.2. Dotar de mobiliario a los centros seleccionados			Los docentes formados continúan en sus puestos de trabajo después de ser capacitados.
	3.1. Asistencia técnica para la evaluación y selección de libros 3.2. Dotar de libros a los centros seleccionados			<u>CONDICIONES PREVIAS</u>
	4.1. Diseñar los cursos de formación para docentes 4.2. Seleccionar a los profesores que recibirán los cursos 4.3. Impartir los cursos de formación			Firma del convenio El Salvador-España Establecimiento del Fondo de Contravalor en el tiempo previsto.

Tabla 7.- Lógica de intervención

➤ Valoración de la pertinencia

La pertinencia analiza si el propósito de un proyecto es coherente con las prioridades de la comunidad y sociedad local, así como de las entidades donantes y receptoras. Es decir, se trata de apreciar si la intervención analizada va a suponer una aportación significativa a los procesos de desarrollo de los que son actores los beneficiarios tanto en el interior del propio convenio, como en su contexto.

En consecuencia, el análisis de la pertinencia implica indagar sobre las siguientes cuestiones:

- El grado de adecuación del Programa a las prioridades de los actores implicados (donantes, socios receptores y beneficiarios)
- La aportación y utilidad del Programa en términos de desarrollo, esto es, si proporciona una respuesta adecuada a las necesidades o problemas detectados al inicio y que dieron origen a su puesta en marcha

El Programa ha buscado desde el primer momento una complementariedad e integración con las distintas estrategias y actuaciones promovidas por el Gobierno del Salvador. Por tanto, la primera valoración de la pertinencia pasa por determinar si efectivamente se han adecuado las acciones y componentes del Programa a las políticas públicas definidas en los ámbitos sobre los que se ha incidido. En definitiva, indagar si ha existido coherencia y complementariedad con las líneas marcadas por los poderes públicos nacionales.

Y en ese sentido la respuesta no puede ser más positiva, constatándose que hay un alineamiento muy claro del Programa con las políticas públicas educativas del Gobierno de El Salvador y que existe una complementariedad con el resto de intervenciones que ha realizado el MINED (Plan 2021, Programa Edifica relativo a construcción de infraestructura, Programa



Comprendo dedicado a la capacitación de docentes...etc). Como ya se apuntó en el apartado anterior, el Programa se alinea claramente con dos líneas del Plan Nacional de Educación 2021, vigente en el inicio del PCD hasta 2009, momento en el que pasó a

implementarse el Plan Social Educativo 2009-2014, a través de dos componentes: la reconstrucción y/o rehabilitación de centros escolares ubicados en los municipios de mayor pobreza del país, y el desarrollo de bibliotecas recreativas de primero a sexto grado de educación básica en escuelas rurales.

El fuerte afianzamiento y alineación con las políticas públicas nacionales queda subrayado por la continuidad y aceptación que tuvo el Programa a pesar de que comenzó con una Administración y durante su desarrollo hubo un cambio de Gobierno, a pesar de lo cual la implementación se desarrolló establemente y de acuerdo a las previsiones iniciales (sí hubo lógicamente un pequeño alto para explicar el Programa a las nuevas autoridades y responsables, que una vez tomada nota lo acogieron con un fuerte sentido de compromiso y apropiación).

Desde la perspectiva del donante, también se cumplen los objetivos fijados en la Ley 38/2006: se contribuye al alivio de la deuda externa del país beneficiario (efecto evidente), se introduce disciplina financiera (concienciación), y sobre todo se promueve el desarrollo del país beneficiario, en este caso a través del ámbito educativo buscando una mejora del rendimiento escolar

También se puede afirmar que existe cierta complementariedad con otras intervenciones de la cooperación española, destacando en este sentido la asimilación al programa Red Solidaria en su primera fase.

Otra de las aristas que deben valorarse en su pertinencia es determinar en qué medida el Programa, a través de sus resultados o componentes, responde y se adecúa con precisión a las necesidades y problemas de los beneficiarios. En definitiva, se trata de determinar si el hecho de haberse concentrado en infraestructura, mobiliario, bibliotecas y capacitación de docentes es adecuado en tanto que concilia con necesidad y problemas detectados en la fase de diagnóstico que siempre, de manera más o menos formal, antecede a la etapa de diseño y estructuración de las intervenciones.

➤ **Infraestructura y mobiliario**

La base para poder desarrollar una actividad educativa de calidad es disponer de las instalaciones y el mobiliario necesarios. De otro modo, la formación se desarrolla en un contexto de precariedad, con aulas mal equipadas y peor dotadas, edificios en mal estado o excesivamente calurosos, sillas y mesas incómodas o medios complementarios escasos (baños, cocinas, juegos...). Se trata de elementos que

requieren de una fuerte disponibilidad de fondos, y es precisamente la escasez de recursos la principal limitación del MINED a la hora de abordar la puesta a disposición de la comunidad educativa de medios apropiados.

Por tanto, resulta oportuno que el Programa se haya centrado prioritariamente en estos componentes, cuyo impacto sobre la calidad educativa y el rendimiento escolar es elevado, a partir de una mayor comodidad y motivación hacia la asistencia y una mayor cobertura y calidad de la acción formativa. Con mejores instalaciones y medios se puede acceder a más alumnos y se puede proporcionar una educación más eficiente, objetivos muy representativos y estimulantes. Como veremos posteriormente en el criterio de impacto, la comparación entre el antes y el después ofrece un balance muy claro a favor de la idoneidad de la intervención, con resultados muy positivos. Tanto las infraestructuras como los equipamientos recibidos responden plenamente a las necesidades de la comunidad escolar.

➤ Bibliotecas

La atención hacia el componente de incrementar la oferta de bibliotecas escolares viene justificada por la detección de un problema principal relacionado con las matemáticas y el lenguaje, materias fundamentales en las que se observan ciertas carencias de formación. Con relación al apartado del lenguaje, la lectura desempeña un papel fundamental, estimulando que ésta sea para los niños especialmente amena y divertida. Y además constituye una fuente importante de conocimiento e interacción: en los Centros de los municipios más pobres con frecuencia solo se cuenta con elementos naturales del ambiente para situar los conocimientos, cuando el recurso al libro, y singularmente al libro recreativo, es de vital importancia.

Es un aspecto en que la dotación suele ser precaria, pues la compra de libros resulta costosa y no hay una línea que se vaya alimentando con presupuesto continuado que permita incidir sobre este ámbito. Cada biblioteca de una dotación similar a la suministrada por el Programa viene a costar unos 3000 dólares, cantidad fuera del alcance de los ya de por sí limitados presupuestos de que disponen muchos Centros.

➤ Capacitación

Es otra de las prioridades detectadas en los diagnósticos del MINED: la capacitación de los docentes viene a intentar paliar las carencias observadas en cuanto a conocimientos y herramientas básicas en los maestros, caracterizados en general por una excelente predisposición y compromiso pero con ciertas lagunas en materias imprescindibles para después trasladar a los alumnos una enseñanza de calidad. Materias como matemáticas o lenguaje son nucleares dentro de la acción educativa, y por tanto se entiende bien la insistencia del MINED por desarrollar programas de

capacitación que vengan a fortalecer las habilidades en estos campos, y se entiende igualmente bien el apoyo del Programa en este sentido.

¿Son estos componentes pertinentes en relación al volumen y origen de los fondos del Programa?. Del total del presupuesto del Programa, la distribución se puede ordenar del modo que sigue:

- Infraestructura y mobiliario: 70%
 - Bibliotecas: 26,8%
 - Capacitación: 1,2%
- (El resto se completa con gastos operativos)

La idoneidad de las construcciones y el suministro de mobiliario están fuera de dudas, y son los elementos que concentran el mayor volumen de fondos asignados. Las bibliotecas también reciben una buena asignación, en tanto que el porcentaje dedicado al componente de capacitación es más bien simbólico. Estas asignaciones responden adecuadamente tanto al volumen como a los objetivos perseguidos por el Programa; si acaso se podría pensar que el componente de capacitación es más bien marginal en el conjunto, pero esta consideración que a efectos presupuestarios es cierta no lo es tanto en lo que a contenido e impacto se refiere, pues permite cubrir un ámbito prioritario más, evitando que el Programa se concentre exclusivamente en obras y suministros.

Hay que hacer constar, y se insistirá bastante en ello, que no ha existido una concentración de componentes sobre los mismos Centros, lo que dificultará cierta valoración integral (especialmente en lo relativo a las bibliotecas y la capacitación, componentes que aisladamente son muy parciales). Sí existió integración –pertinente- entre instalaciones y mobiliario, elementos que parece lógico que indisolublemente vayan unidos, pues uno quedaría incompleto sin el otro.

Por último, también hay que profundizar en la pertinencia de las metodologías y enfoques adoptados dentro de cada uno de los resultados, cotejando hasta qué punto se han adaptado a las particularidades del contexto de intervención y subrayando que las actividades sean adecuadas en aras a la consecución de los resultados a que propenden:

R1.- Mejoradas las infraestructuras escolares

Los proyectos de infraestructura considerados a financiar con el Programa se contrataron en tres grupos: el primero consideraba 17 proyectos, el segundo 12 proyectos y el tercero 2 proyectos (este último a partir de los remanentes presupuestarios resultantes de las licitaciones anteriores). Los 31 proyectos, que contienen los tres grupos, han sido finalizados y liquidados financieramente en su
--

totalidad.

De cara al desarrollo de este componente, al igual que sucederá con los demás, se decidió adoptar una estrategia de alineamiento absoluto con las políticas públicas nacionales, con los programas en curso del Ministerio y con los procesos que habitualmente se aplican en las actividades similares cuando cuentan con financiación nacional. Incluso los diseños y las especificaciones son las correspondientes a los estándares previamente definidos por el MINED para las infraestructuras educativas. Cabe valorar positivamente esta circunstancia desde el punto de vista de la pertinencia, pues de este modo se garantiza una perfecta integración de los Centros apoyados en el global del sistema, sin generar discriminaciones ni diferencias. Y al mismo tiempo, como veremos posteriormente, se facilita la eficiencia de los procesos, tanto de licitación como de ejecución de las obras.

Con relación a la pertinencia de los propios procesos de licitación, de nuevo en este punto no cabe sino pronunciarse positivamente en tanto que existe una sumisión clara a la LACAP (Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública), de modo que los candidatos saben sobradamente a qué atenerse, tanto desde la perspectiva de documentación administrativa como técnica, a la hora de presentar sus candidaturas y propuestas.

El único punto de novedad, no obstante, sí puede suscitar algo de controversia, y es un requisito destinado a favorecer la participación de empresas españolas o con vínculo español bajo este Programa. Así, en los pliegos con las instrucciones a los licitantes se incluye una cláusula por la *quedarán inhabilitadas para presentar oferta las empresas que no sean:*

- *Empresas, instituciones u organizaciones de desarrollo de nacionalidad española*
- *Empresas salvadoreñas con participación de empresas españolas*

La participación de una empresa española puede demostrarse cuando:

a) La sociedad posea un aporte o capital de una persona natural jurídica por medio de acciones de capital español en la constitución de la empresa participante; o

b) Por medio de escritura pública de la sociedad salvadoreña con la sociedad española por un plazo determinado. Dicho plazo debe incluir el plazo de ejecución del contrato en caso de ser adjudicado. No es necesario que la sociedad entre la empresa salvadoreña y española esté establecida jurídicamente en España; basta con que esté establecida jurídicamente en El Salvador

El problema de esta cláusula desde esta perspectiva de pertinencia es que su utilidad no está contrastada. Por una parte, ya era difícil que empresas españolas concurrieran a procesos de licitación de obras (o suministros, cuando hablemos del componente de mobiliario) cuyo presupuesto no permite fácilmente ser competitivos, considerando que una empresa española siempre tendrá costes adicionales por trabajar en un tercer país no precisamente cercano geográficamente y siempre incurrirá en costes superiores a los de las empresas locales. Aunque las licitaciones de obras se dividieron en lotes, conociendo las prácticas habituales de las empresas del sector ya se intuía que no iba a ser muy factible atraerlas a estas licitaciones. Y en cuanto a que las empresas salvadoreñas concurrentes tengan participación española o socio español, no se acaba de adivinar en qué medida favorece los intereses o el desarrollo económico de las empresas del país financiador –objetivo plausible de este tipo de cláusulas-. El único efecto ha sido que empresas buenas locales no hayan

podido participar, con desdoro de la propia competitividad para la cual cuantas más candidaturas entre las que elegir es más posible que se susciten más eficiencias, y que algunas empresas hayan recurrido a estrategias puntuales con vistas a satisfacer el requisito (aspecto reconocido al equipo evaluador por algunas empresas).

Lo mismo puede decirse de la aplicación de este requisito al componente de mobiliario. No así tanto al de bibliotecas, pues en este caso no concurren muchas editoras salvadoreñas capaces de suministrar amplios catálogos como los que en dicho componente se demandaban.

Las empresas de supervisión de las obras contratadas por el MINED, en cambio, no se veían constreñidas a tal requisito. Y en general, sí puede afirmarse que el cumplimiento de las normativas del MINED en los procesos de licitación y ejecución ha sido exquisito, aplicándose las disposiciones reglamentarias con rigor y solvencia.

R2.- Renovado el mobiliario escolar.

Las consideraciones apuntadas en el componente de infraestructuras tienen aquí su plena aplicación. De nuevo en este punto se adoptaron fielmente los planteamientos y disposiciones de la reglamentación del MINED, tanto en lo relativo a los procesos de licitación como a las especificaciones de los suministros, que debían regirse por los estándares previamente definidos y que son los habituales en este tipo de solicitudes.

La valoración de esta estrategia desde la perspectiva de este criterio de pertinencia es, como ocurría en el caso anterior, positiva.

R3.- Incrementada la oferta de bibliotecas escolares

El punto fundamental del enfoque desarrollado en este componente es el propio proceso de selección de los libros que habrían de componer las bibliotecas. Para ello se diseñó ex profeso para el Programa una estrategia innovadora, que involucraba decisivamente a los propios maestros. Así, se seleccionó un grupo de maestros pertenecientes a los Centros ubicados en los municipios más pobres (futuros beneficiarios del componente) que tuvieran el tema como afín y que voluntariamente quisieran participar en el proceso (unos 30 maestros en total). Unos técnicos efectuaron una primera criba de títulos y a partir de ahí fueron los maestros quienes, conforme a unos criterios de selección, dedicaron tiempo a revisar diferentes libros y calificarlos de acuerdo con los criterios. Incluso se diseñó un software específico para procesar los resultados.

Luego también se consideraba el factor precio. La lista estaba basada en criterios temáticos para así abarcar una amplia heterogeneidad de temas, edades y referencias, con varias opciones para elegir. Y la última criba la constituía el precio, a igualdad de consideraciones más técnicas.

Con todo ello se armaba el pedido y se organizaba la licitación, que incluía la compra y la distribución (hubo dos tandas, de 388 y 382 bibliotecas respectivamente).

Puede asegurarse, por tanto, que se ha intentado que la selección de libros respondiese a las necesidades de alumnos y docentes. No obstante, hay una matización que cabe hacer desde la evaluación: se ha observado que en la selección no se incluyen autores salvadoreños, cuando en

muchos ámbitos –singularmente los cuentos, pero también otros- existe una sólida y valorada tradición y concurren unos autores de gran prestigio. Esto se debe a que las editoriales consideradas eran mayormente españolas o sudamericanas, editoriales que no tienen en su catálogo autores salvadoreños. Aun asumiendo esta circunstancia, entendemos que debería haberse habilitado un cierto porcentaje para autores salvadoreños, con vistas a un mayor enriquecimiento de las bibliotecas y con la finalidad de que los alumnos tengan acceso a sus tradiciones, leyendas, historias y autores.

R4.- Fortalecidas las capacidades básicas de los docentes

La capacitación de docentes se desarrolló en dos etapas.

En la primera etapa se contrató el servicio de Cupos de especialización de docentes en Lenguaje y Matemática, adjudicándosele a la Universidad Pedagógica. Con esta primera fase de capacitación se desarrollaron 2 módulos de formación. La estrategia que se siguió para la compra de cupos para la especialización de docentes en Lenguaje y Matemática de primer ciclo de educación básica es la siguiente: en el contexto de una carrera profesional docente, se insertan los cursos de especialización para optar a una segunda especialidad; estos cursos están estructurados en módulos, por ciclo y nivel educativo en áreas básicas del currículo: Matemática, Lenguaje, Ciencias Naturales, Estudios Sociales y Educación Especial y Parvularia; este proceso está basado en un sistema de créditos donde los docentes tienen la oportunidad de certificar sus estudios por módulos aprobados, los cuales le representarán equivalencias al continuar estudios de licenciatura.

La especialización de docentes en servicio es asumida desde el Ministerio de Educación, en un ejemplo más de integración del Programa dentro de las iniciativas ya acometidas por el MINED, por medio de la asignación de cupos en las instituciones formadoras de docentes seleccionadas, financiando inicialmente a los docentes que se han focalizado para ser atendidos en el quinquenio dentro del cual se inicia el proyecto.

Las instituciones formadoras participantes desarrollaron este proceso en estrecha coordinación con el Centro de Desarrollo Profesional Docente de la región a la que corresponden los departamentos de donde proceden los docentes a formar, acercando los servicios a las cabeceras departamentales del país.

Una de las condiciones para el desarrollo de la compra de cupos a las instituciones de educación superior es la establecida en el Programa de Conversión de Deuda referida a que las acciones se prioricen en las zonas de mayor índice de rezago educativo y en aquellos municipios catalogados en pobreza extrema. Esta condición la cumplieron las instituciones pertenecientes al programa de Redes Escolares Efectivas, dirigido a centros educativos que están en zonas rurales y urbanas en riesgo social, dando prioridad a la educación parvularia y primer ciclo de educación básica.

Para el segundo grupo de docentes a atender con este componente se contrató a la Universidad Católica de El Salvador.

La estrategia fue similar a la primera y el detalle de los módulos y cantidad de docentes en capacitación es el siguiente: especialización en Lenguaje y Matemática de primero y segundo ciclos de Educación Básica de los municipios de extrema pobreza pertenecientes a las redes escolares efectivas del Ministerio de Educación.

En definitiva, la aportación del Programa fue en este punto más bien contribuir presupuestariamente

a que más maestros pudieran acceder a las acciones de capacitación del MINED. La integración del componente en las metodologías, enfoques y disposiciones de las acciones formativas ya en curso resulta absoluta, lo que desde la perspectiva de la pertinencia resulta sin duda más adecuado que tratar de diseñar unas acciones ad hoc que únicamente beneficien a un reducido número de docentes, de manera aislada, como por fuera del sistema. Evidentemente, los impactos específicamente debidos al Programa en este sentido quedarán diluidos, pero desde el momento en que la filosofía es alinearse con las políticas públicas y servirles de complemento y de apoyo se asume esta circunstancia.

Los temas sobre los que ha versado la capacitación son también pertinentes, no en vano han sido seleccionados desde el Ministerio como temas más prioritarios y sobre los que se observan más carencias y se precisa de un mayor dominio y capacitación. Y en este punto el MINED dispone de diagnósticos muy precisos que detectan las prioridades más acuciantes. Además, tanto los contenidos como las modalidades de formación se han adaptado a las necesidades y posibilidades de los docentes. La buena acogida de estas acciones entre sus beneficiarios son una buena muestra de la satisfacción y la utilidad respecto de ellas, máxime cuando los propios maestros también debían financiar parte de la actividad formativa (lo cual en muchos casos suponía una dificultad considerable).

➤ Valoración de la cobertura

En definitiva, implica preguntarse si *“se encuentran bien definidos los colectivos beneficiarios y si, constituyen estos grupos de alta prioridad para los objetivos del Programa”*, criterio que tiene bastante conexión con la pertinencia en la elección de los beneficiarios de las acciones y del ámbito geográfico de la intervención. Criterio que nos lleva a profundizar en los procesos de selección de los Centros que han sido beneficiarios del Programa.

En una primera criba, y de acuerdo con la idea del Gobierno del Salvador de apuntar hacia los municipios de mayor pobreza, se focalizó la elección en los Centros ubicados en los 100 municipios considerados más pobres del país (en una conexión evidente con la propia focalización del proyecto Red Solidaria, desarrollado por la Cooperación Española).

A partir de ahí, el procedimiento utilizado para la selección de Centros educativos específicos ha sido el siguiente:

- El Ministerio de Educación propone al Comité técnico (en el apartado de eficiencia comentaremos detenidamente la estructura de gestión del Programa) una nómina de centros escolares mucho mayor que la que se va a intervenir; en dicha

propuesta se incluyen los datos de cada uno de los Centros educativos y la situación actual que presentan en relación a las condiciones de la infraestructura.

- Los representantes de este Comité hacen la visita de campo a los Centros educativos propuestos y de ellos se hace una selección.
- Una vez se validan los centros escolares se elevan al Comité Binacional para obtener la aprobación final de los proyectos.
- Con la aprobación del comité Binacional se procede a realizar todos los trámites de las adquisiciones correspondientes.

El punto de partida parece totalmente adecuado, con esa atención focalizada en los municipios de mayor pobreza. A partir de ahí, hay que reseñar que los procedimientos para la selección de Centros son independientes para los componentes de infraestructura y mobiliario, por una parte, y de bibliotecas por otra y de capacitaciones por otra más. Ni siquiera tienen lugar en el mismo momento del tiempo. Así, los 31 Centros apoyados en instalaciones y equipamiento no forman parte necesariamente de los 700 apoyados con dotación de bibliotecas o de aquellos cuyos maestros han sido subvencionados para la participación en acciones de capacitación.

Considerando que incluso dentro de esa primera acotación –municipios de mayor pobreza- hay aún muchos Centros susceptibles de ser beneficiarios, la siguiente criba, basada en una visita de campo y el análisis correspondiente por parte del personal del MINED es más subjetiva, dentro de que está basada en criterios de mayor emergencia o necesidad, anteponiendo aquellos Centros más precarios o desfavorecidos y que requerían de remodelación y atención más inmediata. También se consideraron otros requisitos, como que el inmueble candidato a reconstrucción o rehabilitación debía ser propiedad del MINED (algo totalmente razonable puesto que no tendría sentido acometer una inversión sin asegurarse su permanencia en el tiempo y esta empieza a asegurarse por la estabilidad de la propia ubicación de la infraestructura educativa) o bien estar en régimen de comodato. Por último, y especialmente de cara a los Centros de la segunda fase, se tomó como referencia que estuvieran integrados en el programa “qué ruta tomamos” (financiado por AECID), ya que este hecho garantizaba que las comunidades trabajaran más la parte educativa.

El número de Centros atendidos parece razonable dada la dimensión de las obras y suministros y de los recursos, aspecto en el que se profundizará más dentro del criterio de

eficiencia. Y a partir de los Centros aparecen los beneficiarios directos: alumnos, profesores, comunidad educativa en general... y los beneficiarios indirectos: padres, municipalidad, sociedad en general...

Con relación a los criterios específicos de selección para los Centros que habrían de recibir la dotación de bibliotecas, el punto de partida fue el mismo (Centros ubicados en los municipios de mayor pobreza), a lo que se añadió que pertenecieran a redes escolares efectivas (de ahí que no todos los 31 del componente uno y dos cumplan tal circunstancia y por ello no hayan recibido la biblioteca), procurando con ello evitar la discriminación en forma de que una escuela de la red dispusiera de la biblioteca y las otras no.



El número de Centros receptores de biblioteca también es adecuado, bastante elevado y con una buena relación entre cobertura y recursos. Al tratarse de una selección de títulos extensa y variada se facilita además llegar a un buen número de alumnos de diferentes edades, número que además puede ampliarse a lo largo de los años en tanto se conserven los libros en buen estado.

Por último, los criterios para la selección de los docentes beneficiarios del componente de capacitación se basaron en buena medida en las percepciones de los asesores pedagógicos, figura relevante a estos efectos en tanto que constituyen el contacto del MINED con los Centros ubicados en localidades más remotas. Se consideraron también las necesidades y posibilidades de promoción a través de los créditos y también la aportación de los propios maestros, que debían hacerse cargo del traslado, del alojamiento durante la capacitación... y además estar decididos a cursar la acción formativa en sábados.

Todos los beneficiarios previstos recibieron las ventajas esperadas, sin apreciarse desviaciones con relación al diseño –no formalizado, recordemos- de la intervención. La valoración general de la cobertura, por tanto, es positiva.

4. ANÁLISIS DEL SEGUNDO NIVEL: PROCESO DE GESTIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE CONVERSIÓN DE DEUDA DE EL SALVADOR FRENTE A ESPAÑA

➤ Valoración de la eficiencia

Este análisis de segundo nivel, centrado en el proceso de gestión e implementación del Programa, nos remite directamente al criterio de eficiencia, en todas sus vertientes y consideraciones.

“La eficiencia se refiere a la capacidad del proyecto para transformar los insumos financieros, humanos y materiales en resultados; es decir, establece el rendimiento o productividad con que se realiza esta transformación. Se analizará de qué manera el proyecto ha hecho uso de los medios disponibles, cómo se han realizado las actividades y de qué modo se han alcanzado los resultados previstos”

El nivel de consecución de resultados con relación a la utilización de recursos humanos, financieros y técnicos, de tal manera que se pueda valorar la relación entre medios y logros, es bastante positivo. La distribución global entre los diferentes componentes fue la siguiente:

- Infraestructura y mobiliario: 72,65%
- Bibliotecas: 24,90%
- Capacitación: 1,2%
- Gastos operativos: 2%

Considerando el contenido de cada componente, la distribución parece correcta, y la cantidad asociada a gastos operativos se mueve en torno a lo que se considera adecuado en proyectos de esta naturaleza y dimensión.

Profundizando en la aportación de recursos a cada componente, los procesos de licitación y los contratos resultantes de los mismos determinan que se logró una aplicación eficiente de los recursos financieros, pues la propia competitividad entre las empresas candidatas permitió lograr un punto de rendimiento eficiente en los precios. En todos los casos se ha podido comprobar que las cifras se corresponden a lo que resulta habitual en este tipo de trabajos, con precios de mercado ajustados. A partir de los fondos disponibles, casi 10 millones de dólares, supone una buena aplicación haber conseguido efectuar las obras previstas, disponer el mobiliario suministrado y de las bibliotecas

entregadas y proceder a capacitar el número de docentes logrado a partir de ese recurso, habiéndose alcanzado un número de beneficiarios satisfactorio.

Los recursos humanos y técnicos aportados por el Programa –los aportados por los suministradores o contratistas ya se encuentran subsumidos en los presupuestos de los contratos de los proyectos concretos- también parecen bien dimensionados y se efectuado una utilización eficiente de ellos.

¿Se han producido retrasos en la ejecución del proyecto?, en caso afirmativo ¿cuáles han sido las causas?

Una de las vertientes más relevantes de la eficiencia es la que tiene que ver con el cumplimiento de los plazos previstos; en definitiva, con la relación entre la implementación de las acciones y el tiempo empleado en ello. Si se ha incurrido en más duración de la que sería razonable a tenor del volumen de recursos y del ritmo que amerita la planificación en función de la complejidad de las actividades no estaremos siendo eficientes.

En el caso que nos ocupa, hay que constatar en primer lugar que todas las actividades previstas se han desarrollado, de manera que la ejecución ha sido completa.

En cuanto a la distribución temporal, en un principio se había programado una duración de cuatro años que transcurriría desde 2006 hasta 2009, de acuerdo con una planificación bastante uniforme en cuando a desembolsos del presupuesto general (un cuarto del presupuesto global cada año) en la que el componente de infraestructura y de mobiliario comenzaría con fuerza el primer año, bajaría su ritmo en el segundo y sobre todo el tercero y recuperaría esa fuerza de inicio en el cuarto, en tanto el componente de bibliotecas no comenzaría hasta el segundo año de ejecución y concentraría su máximo esfuerzo en dicho año y en el siguiente. El componente de capacitación se ubicaría en los dos primeros años (aunque su relevancia presupuestaria es pequeña) y los gastos operativos se distribuirían de manera bastante lineal.

La distribución final, no obstante, fue la siguiente:

AREA INTERVENCIÓN	2007	2008	2009	2010*	TOTAL
1 Infraestructura (centros escolares)	17		12	2	31

2	Mobiliario escolar (unidades)		5108	876	2507	8491
3	Biblioteca Recreativa		56 redes (388 centros)		57 redes (382 centros)	113 redes (770 centros)
4	Capacitación docente (docentes)		976 Modulo I 821 Módulo II	521 Modulo I y II		2318

*Contratado en 2010, ejecutado en 2011

Como se puede apreciar, se ha mantenido en términos generales la duración general de cuatro años, pero con una desviación respecto de la fecha prevista de inicio. ¿Cuáles fueron las causas de tal desviación? Básicamente confluyeron dos elementos:

- Las dificultades para consolidar la estructura institucional, puesto que se trataba de una estructura novedosa (era el primer Programa de canje de deuda y por tanto los procedimientos y reglamentos debían definirse ex novo, desde el principio), con dos Comités cuya composición y funciones debía ser delimitada cuidadosamente y con la participación de un representante de la sociedad civil, así como la implicación de AECID y de distintos Ministerios del Salvador (Hacienda y Educación) y de España (Economía). Cuando se diseñó el Programa no se había avanzado en estos aspectos ni había ninguna referencia previa, y no son temas fáciles sobre los cuales se pueda arrancar de manera ágil e inmediata (algo que de hecho no es preferible, en aras a la eficacia y eficiencia de los mecanismos de gestión, que siempre deben ser claros y rigurosos).
- Los retrasos en el arranque de los primeros procesos de licitación, debido a la dificultad de cumplimiento de los requisitos iniciales, y es que al principio se determinó que las empresas participantes fueran españolas, pero como el montante para las obras y las dificultades de acceso a lugares remotos obstaculizaban seriamente el posible interés de estas empresas, hubo que eliminar esta restricción, sustituida por el requisito de tener al menos cierta participación española

No obstante, una vez se procedió a la puesta en marcha de las actividades, sí se avanzó con solvencia y agilidad, cumpliéndose los plazos relativos a la duración total prevista.

¿Se han respetado los presupuestos previstos inicialmente?

Sí se han respetado los presupuestos de manera escrupulosa, y del rendimiento de las actividades se deduce una aplicación por lo general sensata y eficiente de los recursos.

De hecho, gracias a la gestión eficiente de recursos se han ejecutado más actividades de las previstas, puesto que de los procesos de licitación de las obras, merced a las propuestas competitivas de los adjudicatarios, se generó un remanente que ha podido ser utilizado para añadir dos Centros beneficiarios más.

¿La estructura de gestión del proyecto ha sido adecuada?

Para la gestión del Programa se estableció en primer término un Comité Binacional, integrado por dos funcionarios del Ministerio de Hacienda de El Salvador, un representante del Ministerio de Economía y Competitividad y Hacienda de España y el Consejero Económico y Comercial de la Embajada de España en El Salvador. Y para coadyuvar a una adecuada selección y ejecución de los proyectos financiados con cargo al Programa, se creó además un Comité Técnico, en el que han estado representados el MINED, el Ministerio de Hacienda de El Salvador, la Oficina Económica y Comercial de España en El Salvador, la OTC de la AECID en El Salvador y la ONG Fe y Alegría como representante de la sociedad civil organizada. La estabilidad de los integrantes ha contribuido sin duda a la eficiencia en la gestión del Programa.

En definitiva, el Comité Técnico desarrolla la parte más operativa, en tanto el Comité Binacional aprueba las propuestas formuladas por el Comité Técnico, revisando que cumplan con los objetivos del Programa y con los criterios que han sido previamente establecidos. En los procesos de licitación, el Comité Binacional aprobaba las bases de licitación (que a su vez también se analizaban desde el Ministerio de Economía y Competitividad en Madrid, efectuando observaciones y sugerencias en su caso).

Esta distribución de la estructura en dos Comités parece apropiada, con una división lógica entre la parte más operativa y la parte, por así decirlo, más estratégica y de supervisión general.

Las comunicaciones entre ambos Comités han sido ágiles, pues se ha recurrido preferentemente al correo electrónico, en aras a la agilidad y rapidez. El Comité Binacional no profundizaba por lo general en temas legales y procedimentales (competencia del Comité Técnico), sino en el contenido y en la estrategia. La responsabilidad final de las decisiones, en todo caso, siempre correspondía al Comité Binacional. No obstante, la comunicación es un tema fundamental, puesto que si no se arbitran unos

cauces ágiles el resultado es un inevitable retraso en la toma de decisiones, riesgo que siempre ha estado presente y que se puso de manifestó de forma especial en los inicios de la ejecución del Programa.

No obstante, el análisis de la composición de los Comités nos ofrece ciertas dudas sobre la idoneidad respecto de los roles que deben desempeñarse. Así, en el Comité Técnico, parece clara la representación del MINED y del Ministerio de Hacienda, en el primer caso porque son los principales protagonistas y concedores del ámbito de referencia de la intervención y en el segundo porque al adoptarse los procedimientos y procesos nacionales son los componentes para velar por la buena aplicación de los mismos. En cuanto a la representación de la sociedad civil organizada a través de la ONGD Fe y Alegría, la participación de organizaciones de la sociedad civil en los órganos de gestión del PCD se considera una buena práctica que favorece la transparencia y el intercambio de información, pero desde la propia ONGD se ha constatado que no estaba muy clara la definición de su rol en los inicios y que éste se fue más bien perfilando a lo largo de la ejecución del proyecto. Tampoco queda claro el proceso que hubo de conducir a la elección de esta ONGD como representante, a pesar de que no cabe duda de que acumula méritos y experiencia en el sector más que notables y que en todo momento ha mostrado una predisposición excelente. Su papel como transmisor de información hacia la sociedad civil tampoco queda acreditado, pues en varias actas hemos podido apreciar como desde la propia Coordinadora de ONGDs se solicitaba información sobre el proyecto al Comité Técnico, solicitud reveladora de que existía un desconocimiento por su parte acerca de las particularidades y contenidos de este Programa. Considerando que participaron como miembro de pleno derecho en el Comité, con voz y voto, es importante delimitar cuál ha sido entonces el sentido de su aportación, que no ha ido tanto en el sentido de reforzar la transparencia (como acabamos de decir, la mera presencia de un representante no crea canales automáticos para que fluya la información) sino en cuanto a fortalecer la orientación de movilización comunitaria a través de las acciones previas de sensibilización y difusión, que tan buen resultado han conseguido. Por lo demás, al tratarse de un Programa bastante delimitado en cuanto a metodologías y enfoques (pues se adoptaron los habituales del Gobierno del Salvador) no existía mucho margen de aportación en ese aspecto, como si hubiera podido acaecer en una intervención no tan predefinida.

Y en cuanto a la participación de AECID, que también parece muy oportuna, no parece en cambio que su representante en un Comité esencialmente operativa deba ser el propio Coordinador, cargo más estratégico y con muchas ocupaciones que no tiene mucho sentido que se integre en un Comité que ha de descender y profundizar en las cuestiones más operativas y prácticas del día a día de la gestión. La participación de la Oficina Económica y Comercial de España en El Salvador es necesaria e imprescindible, como representante del Ministerio español en ese nivel de operatividad sobre terreno.

En lo que respecta a la composición del Comité Binacional, extraña ver de nuevo la misma Oficina Económica y Comercial. Por una parte, porque ya existe en ese Comité una representación del Ministerio de Hacienda, en ese nivel estratégico y de supervisión más global. Y por otra, porque la ortodoxia de estructura organizaciones determina que difícilmente se puede conciliar que una misma persona se ubique en dos niveles. El argumento de que así se generaba una comunicación más directa entre los dos Comités no es muy sólido, pues las comunicaciones no pueden depender de que una persona forme parte de ambos y por tanto traslade las decisiones y conclusiones, sino de un procedimiento de comunicación –que de hecho existe y ha funcionado- delimitado y con cauces bien definidos.

En lo que respecta a la delimitación de funciones y competencias, también se observan algunas ineficiencias y duplicidades. Y es que por lo que se ha podido observar a partir del análisis de las actas de reuniones y de las disposiciones de los Comités, en ocasiones el Comité Binacional ha descendido hasta niveles operativas o de supervisión que parecerían más propios del Comité Técnico, cuando precisamente el fundamento de esta estructura de doble Comité reside en que el primero asuma la parte más práctica y detallada de la gestión en tanto que el segundo se centre en un nivel más macro o estratégico, de definición de enfoques y planteamientos y seguimiento al cumplimiento de los mismos, pero sin entrar en detalles no hacen sino duplicar lo ya analizado y dedicar un tiempo extenso sin que esta profundización se pueda calificar como eficiente. La propia evaluación es un ejemplo claro de esto que se comenta, con el Comité Binacional entrando a corregir frases concretas de un documento tan interno y preliminar como es el Plan de Trabajo, ya revisado por añadidura – como debe ser- por el Comité Técnico. El Comité Binacional está en un nivel superior, y este hecho tiene que advertirse en la operativa de manera muy clara.

También desempeñan un papel decisivo en el desempeño de la gestión los instrumentos legales, muy bien estructurados a través de un Convenio y de un Reglamento que regulaba cómo se iba a trabajar con estos recursos. El Reglamento experimentó varias modificaciones –puede decirse que fue mejorando con el tiempo, toda vez que se incorporaban matizaciones que venían a dar mejor respuesta a los pormenores que iba generando la ejecución- y se ha podido constatar que es una herramienta que ha proporcionado un andamiaje sólido a la gestión, siendo respetado en todo momento y constituyendo una referencia operativa de primer orden.

En todos los procedimientos de selección de proyectos específicos y en general en todas las disposiciones de gestión y de supervisión se observa que se ha respetado el reglamento y las disposiciones del Programa. También se han respetado las prioridades sectoriales previstas: no se observan en este sentido ni por parte del Comité Técnico ni por parte del Comité Binacional decisiones que puedan estimarse como arbitrarias, extravagantes o poco fundadas.

De hecho puede considerarse que el Programa se asimila en ese sentido bastante a la modalidad de apoyo presupuestario. Según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la ayuda programática o el enfoque basado en programas, constituye una manera de hacer cooperación al desarrollo basada en el principio de apoyo coordinado a un programa local de desarrollo, como una estrategia de reducción de la pobreza, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica. Destacan una serie de características:

- El gobierno socio u organización local ejerce el liderazgo del programa apoyado por los donantes
- Existe un programa integral y un marco presupuestario único
- Hay un proceso formal de coordinación entre donantes y de armonización de procedimientos de informes, presupuestos, gestión financiera y adquisiciones.
- Se utilizan los sistemas locales para el diseño e implementación, gestión financiera, seguimiento y evaluación del programa.

Como vemos, las afinidades son muchas, sin que ello implique que el Ministerio de Economía y Competitividad de España no se haya implicado profundamente en la gestión y supervisión y que todo se haya encomendado a la parte salvadoreña: ya en repetidos apartados de este informe se ha hecho constar su encomiable vinculación y aportación, clave en la eficiencia general y en los buenos resultados obtenidos por el Programa

¿Se podrían haber conseguido los mismos resultados con menos recursos?

Por regla general se observa que las actividades han estado bien dimensionadas. No parece que hubiera sido posible conseguir el mismo nivel de logro con menos recursos, antes al contrario, cabe apreciar un aprovechamiento máximo de los recursos, habiendo llegado en muchos componentes a un número superior de beneficiarios o a un alcance mayor de las acciones que el que estaba inicialmente previsto. Tampoco se advierten actividades significativas superfluas o redundantes, prescindibles: todas las actividades desarrolladas han contribuido a la consecución de resultados dentro de cada acción en una lógica de intervención nítida y rigurosa.

Procede ahora profundizar en la valoración de los procedimientos de adjudicación desde la perspectiva de este criterio de eficiencia. Como ya se apuntó en el análisis de la pertinencia, en todo momento se adoptaron los procedimientos característicos de las licitaciones locales, en una decisión sumamente apropiada en aras a la claridad de los requerimientos, de la reglamentación de referencia y de la documentación administrativa y técnica a presentar. En definitiva, en aras a la homogeneidad y transparencia.

La difusión de las licitaciones fue la habitual para este tipo de concursos y puede considerarse correcta. De hecho, la concurrencia fue suficiente, circunstancia reveladora de que se le dio la publicidad requerida y de que las empresas tuvieron conocimiento de estos procesos. A partir de los anuncios, tanto en prensa como en el portal de adquisiciones del Ministerio de Hacienda para compras del Gobierno (CompraSal), existía la posibilidad, para los interesados, de pedir los pliegos, en lo que viene a ser la secuencia típica en estos procesos. Si bien el número de licitantes candidatos a la adjudicación fue sensiblemente inferior a la media que resulta usual en estas licitaciones (en torno a 20 o 25 es lo habitual, en tanto aquí apenas se llegaba a 7-8 candidatos) esto cabe atribuirse al requisito de contar con algún socio o accionista español, requisito que lógicamente limitaba la participación y elegibilidad de quienes no lo cumplían, y sobre cuya falta de idoneidad y pertinencia ya nos hemos pronunciado en el apartado correspondiente.

Las licitaciones se agruparon por lotes, en otra decisión que a todas luces parece eficiente. De este modo se podían agrupar construcciones y suministros sin atomizar en exceso el número de contratos, algo que hubiera ido en detrimento de la agilidad y la eficiencia. En el caso más significativo, el de las licitaciones de construcción y rehabilitación, el criterio principal para esta agrupación fue el geográfico, de nuevo en una decisión razonable. De este modo además se hace más atractiva la licitación y se pueden aprovechar sinergias en la logística por parte del contratista. El país se divide en Occidente, Central y Oriental, y siguiendo esta distribución se constituyeron los lotes, aunque en la zona Oriental había muchos Centros elegidos y fue menester dividir.



No se incluía la referencia de un presupuesto máximo, lo que viene a favorecer la competencia sobre los precios aunque a cambio se pierde una referencia fundamental. No obstante, dado que las especificaciones técnicas respondían siempre –en línea con esa incardinación y complementariedad con los programas y políticas nacionales- a los

estándares al uso definidos por reglamento, no resultaba difícil para los licitantes estimar los niveles de presupuesto, y a partir de ahí intentar habilitar, en su caso, alguna rebaja. De hecho se suele constatar que cuando existe un presupuesto máximo casi todos los candidatos se ciñen al mismo, en tanto que cuando no existe esa referencia las ofertas económicas son más competitivas, como de hecho ha sucedido con el Programa, ya que se generó un remanente a partir de los presupuestos no aplicados que después sirvió para ampliar el alcance con obras en Centros adicionales a los inicialmente previstos. En concreto, el remanente ascendió a 300.000 dólares, que fueron invertidos en apoyar a dos Centros más.

La valoración que las empresas entrevistadas hacen del procedimiento de licitación es muy positiva, y parece que todo se ha desarrollado con claridad y rigor. No se han apreciado impugnaciones ni reclamaciones, lo que igualmente es revelador de que los procesos se han conducido con seriedad y con transparencia.

Los documentos solicitados fueron los característicos en este tipo de concursos, con elementos tales como:

- Escritura de constitución
- Carta de credenciales
- Matrícula de comercio
- Estados financieros
- Nómina de accionistas
- Experiencia general con montos similares
- Tres referencias de instituciones
- Acreditación de personal idóneo con experiencia
- Perfil del candidato a gerente del proyecto
- Control de calidad
- Solvencias (la más relevante es la contribución directa del Ministerio de Hacienda, pero también las de la alcaldía, el seguro social, las declaraciones juradas...)

Y los planos, en lo que se refiere a la construcción, eran los planos-tipo que habitualmente define el MINED, aunque en ocasiones era necesario recurrir a planos especiales por la forma irregular de determinados terrenos. Los estándares, en consecuencia, resultaban muy claros, y en general la valoración sobre los pliegos es que eran muy sólidos y claros también. También en las licitaciones de suministros (para el mobiliario mismamente) era fácil saber qué productos suministrar y con qué características específicas puesto que también se aplicaron los estándares al uso (en este caso, inspirados en la norma chilena a esos efectos).

Más allá de los procesos de licitación, es menester efectuar una valoración sobre la eficiencia en la propia ejecución de los contratos. Y de nuevo en este punto las percepciones de las empresas adjudicatarias y las impresiones obtenidas por el equipo evaluador a partir de la comprobación de actas y otros documentos son muy favorables. Los plazos de cumplimiento estaban bien dimensionados y tampoco los contratistas han incurrido en retrasos significativos. Los procedimientos, la supervisión y las orientaciones han sido las habituales y recurrentes en los contratos con el MINED; en el caso de las obras, la supervisión se efectúa a través de empresas especializadas contratadas por el Ministerio para tal fin.

Los pagos, aspecto fundamental, fueron muy rápidos, gestionándose los desembolsos con gran agilidad. Los pagos siempre fueron a menos de 60 días, una vez presentada la factura y acreditados los requisitos para el cobro de esta. En este sentido se aprecia una notable reducción de los tiempos medios de cobro en relación a lo que se suele acostumbrar (algo más dilatado, para lamento de las empresas adjudicatarias), lo que habla muy bien de la manera en que se han gestionado los procedimientos financieros y acredita la eficiencia en esta gestión. Las empresas contratistas ya tenían en todos los casos experiencias de trabajo con el MINED o con otras instancias del Gobierno y han subrayado que la comparación es muy positiva a favor de este Programa, expresando una clara satisfacción.

En este sentido, los responsables del Departamento de Infraestructuras del MINED llevan varios años en sus funciones y su experiencia y profesionalidad, unida a un reglamento de gestión claro y ágil, han facilitado esta constatación de eficiencia.

¿Se han definido y han funcionado correctamente los mecanismos de rendición de cuentas?

La gestión del Programa puede calificarse de muy buena en lo que respecta a su monitoreo y supervisión. A ello ha ayudado decisivamente, sin duda, la implicación del Ministerio de Educación y sobre todo del Ministerio de Hacienda salvadoreños y la adaptación de procedimientos y reglamentación nacionales. De este modo la rendición de cuentas se integra en los sistemas ya existentes y no se canaliza a través de un modelo construido ex profeso, opción esta última que siempre implica más riesgo e incertidumbre. Los contratos generados por el Programa se incluían en el SAFI (Sistema de Administración Financiera Integrado) y el propio MINED tuvo que cumplir con los procedimientos y requisitos habituales para la inversión pública, teniendo los proyectos código, supervisión, control financiero del sistema (a través en este caso del SIIP, Sistema de Información de Inversión Pública). Y en lo que se refiere al seguimiento técnico, éste se insertó en la propia estructura del MINED, con las propias unidades de adquisición y supervisión que llevan a cabo los procesos licitatorios habituales.

Al mismo tiempo, desde el Ministerio de Economía y Competitividad de España se ha estado en todo momento muy encima, con notable implicación, supervisando también el desarrollo de la ejecución de las intervenciones, y velando en todo momento por que se respeten las disposiciones y reglamentación del Programa. Los dos Comités del Programa han sido instrumentos útiles y activos también en este proceso de supervisión y control.

Por otra parte, el Programa ha llevado a efecto la auditoría prevista, que ha arrojado un balance satisfactorio respecto de la gestión y la utilización de los fondos. Y además se han aplicado las auditorías propias del MINED y del Ministerio de Hacienda a los proyectos específicos, en un doble aseguramiento de la supervisión que ha redundado en un proceso de rendición de cuentas realmente sólido. Aunque no han existido desviaciones técnicas o presupuestarias de relevancia, más allá de ese retraso en la fecha de inicio de ejecución, se puede afirmar que los mecanismos y procesos estaban firmemente asentados y en aplicación como para haber detectado estas desviaciones en su caso y haber habilitado, con prontitud, medidas de corrección de las mismas.

5. ANÁLISIS DEL TERCER NIVEL: RESULTADO DE LAS INTERVENCIONES OBJETO DE ESTUDIO

El análisis de tercer nivel, que se centra en la consecución de resultados y en la contribución a objetivos, así como en los diferentes efectos generados por la intervención y en la viabilidad o permanencia en el tiempo de los mismos, alude a los criterios de eficacia, impacto, apropiación y sostenibilidad.

➤ Valoración de la eficacia

Comenzando por el primero de ellos, “la eficacia refleja en qué medida se espera alcanzar o se ha alcanzado el objetivo específico del proyecto; teniéndose para ello en cuenta tanto el nivel de logro, así como los períodos temporales para hacerlo. Se indagará la consecución del objetivo específico a partir del análisis de las actividades realizadas, y se atenderá asimismo a los posibles factores externos (presentes o futuros) que hayan podido condicionar el éxito del proyecto”.

La eficacia remite principalmente a la relación entre resultados y objetivo específico, al nivel de consecución de los primeros y la manera en que colaboran al cumplimiento de este último. Desde un punto de vista práctico, el análisis de la eficacia supone valorar tanto la formulación de objetivos (su precisión, contenidos y los indicadores para su verificación) como su grado de consecución, intentando en lo posible establecer en qué medida su cumplimiento deriva de la intervención o de la incidencia de otros factores externos.

El objetivo específico de una intervención indica el propósito concreto de transformación de la realidad que ésta pretende lograr. No ha de tratarse de una aspiración ideal o una declaración de intenciones, sino de un compromiso que se hace expreso y al servicio del cual se pone en marcha toda una estrategia y un conjunto de recursos. Por esta razón, el logro del objetivo específico (y la creación de condiciones para que el mismo se mantenga en el tiempo, cuestión de la que se ocupa el criterio de sostenibilidad) determina en gran medida el éxito o fracaso de una intervención.

En consecuencia, a la hora de formular el objetivo específico conviene que para cada proyecto éste sea único (un sólo objetivo que facilite concentrar todos los esfuerzos en su consecución), esté bien definido (de forma precisa y verificable) y sea realista y alcanzable con los medios de que se dispone y la estrategia adoptada. Es a la luz de estas

consideraciones que a continuación se establece una primera valoración de los objetivos de este proyecto.

En la reconstrucción de la estructura lógica de la intervención que ha tenido lugar en el contexto de la presente evaluación –puesto que desde el diseño y la formulación del proyecto no se habilitó una matriz de marco lógico que estructurara los objetivos y resultados- se ha definido un objetivo general consistente en la “mejora del rendimiento escolar en los municipios de mayor pobreza de El Salvador” y un objetivo específico orientado hacia el “incremento de la cobertura escolar en dichos municipios de mayor pobreza”. Esta definición es clara y comprende de manera sencilla y rigurosa la verdadera finalidad de la contribución: a través de una serie de actividades acometidas se han logrado una serie de resultados (que comentaremos posteriormente) y con ellos se ha contribuido a los objetivos, específico y general, que se han apuntado. La construcción y reconstrucción de escuelas, el suministro de mobiliario y de bibliotecas y la capacitación a los docentes con acciones que confluyen hacia el objetivo de incrementar la cobertura escolar, esto es, las posibilidades de acceso de los beneficiarios a la enseñanza, como medio para incrementar de esa forma el rendimiento escolar general. En definitiva, a través de las acciones acometidas se propende a disponer de “más” (cobertura) y “mejores” (rendimiento) medios, siempre con un espíritu de apropiación y empoderamiento que será garante del mantenimiento y la sostenibilidad.

¿En qué medida la intervención ha contribuido a la consecución del objetivo específico, y en última instancia del general? La contribución a la mejora de la cobertura nos proporcionará una medida de la eficacia, de hasta qué punto hemos sido eficaces en la consecución de los fines previstos. En definitiva... ¿ha contribuido el proyecto a mejorar la cobertura y el rendimiento?



Los indicadores a través de los cuales puede tratarse de verificarse la contribución al objetivo específico tienen que ver con aspectos tales como el porcentaje de incremento de las matrículas escolares (niños/ niñas por edades) o la variación en los promedios de alumnos por aula y/o centro y/o

profesor. Y para la verificación de la contribución a la mejora del rendimiento sería

menester recurrir a indicadores relativos al porcentaje de incremento del número de aprobados en educación básica/ media (niños/ niñas) o al porcentaje de reducción de los niveles de deserción escolar (niños/ niñas por edades).

Es importante evitar que los indicadores de objetivos y resultados se refieran meramente a una actividad, en una confusión que lamentablemente está muy extendida: una cosa es lo que se hace –las actividades, cuya constatación se verifica a través de los recursos utilizados y de las fuentes de comprobación- y otra bien distinta lo que se logra, lo que se consigue precisamente por haber hecho tales actividades –los verdaderos resultados, en suma-. La ejecución de cualquier actividad no presupone en sí misma que esta sea útil y que aporte una contribución deseada. Un verdadero indicador nos debe proporcionar información sobre el grado de cumplimiento de aquello que se pretende medir, de manera objetiva y verificable, y en ningún caso puede asimilarse a que una actividad se haya realizado, pues tal realización nada permite aportar sobre su pretendida eficacia. Al mismo tiempo, un indicador ha de ser relevante de aquello que se pretende medir, acotando por añadidura que se pueda separar la contribución del proyecto, evitando aquellas variables cuya consecución puede deberse a diversos factores, muchos de ellos externos.

En todo caso, es menester constatar que existe en el caso que nos ocupa una cierta dificultad para pronunciarse con validaciones fundadas sobre la eficacia de la intervención, dado que no existía un diseño formalizado, con objetivos y resultados definidos e indicadores que permitan validar los niveles de logro a partir de la comparación con una línea de base o punto de referencia en partida. Y para mayor abundamiento, resulta difícil



determinar la dimensión de las contribuciones y los impactos debidos exclusivamente a la acción del proyecto debido a la desagregación de los componentes y a la influencia tanto de otros factores externos como de otras iniciativas también impulsadas desde el MINED.

Tratando de determinar el posible incremento en la cobertura, el siguiente gráfico representa la evolución de las personas matriculadas desde los años 2007 a 2011 en los Centros sobre los que ha actuado el Programa (*fuentes: estadísticas extraídas del MINED*). Tal y como se puede apreciar, existe una evolución positiva en términos generales, aunque no faltan períodos de retroceso. Dichos retrocesos pueden atribuirse a factores externos

tales como la migración –una variable que distorsiona sensiblemente cualquier análisis, por su volubilidad e imprevisión-, pero lo importante es que se constata que en términos generales la tendencia sí es positiva, dato que no obstante tampoco puede determinarse en qué medida se debe a la contribución estricta del Programa, máxime cuando se actúa a través de diferentes componentes (construcción, rehabilitación, mobiliario, bibliotecas, capacitación de docentes) cuya contribución a la cobertura no es homogénea y cuando al mismo tiempo también han concurrido, en ocasiones sobre los mismos Centros, otras iniciativas del Ministerio.

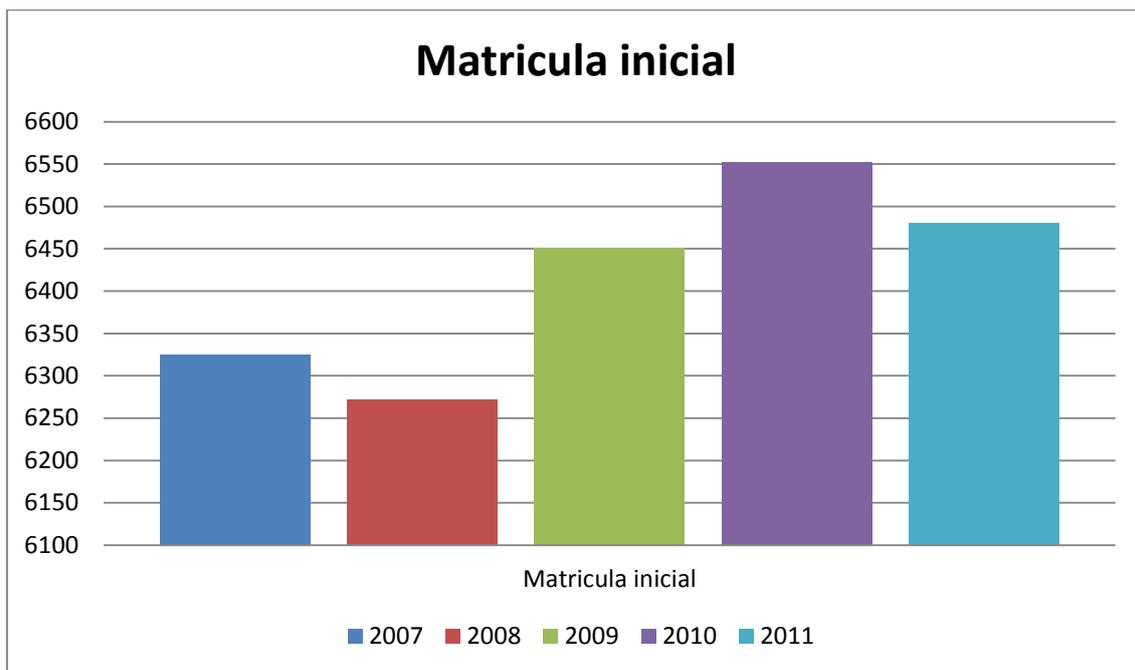


Gráfico 1.- Evolución de personas matriculadas

Pasando al dato sobre repetidores, el siguiente gráfico representa la evolución de las personas que han repetido el curso desde los años 2007 a 2011. En este caso el valor prácticamente se mantiene constante, por lo que no cabe extraer conclusión alguna a este respecto con relación a la eficacia o contribución del Programa.

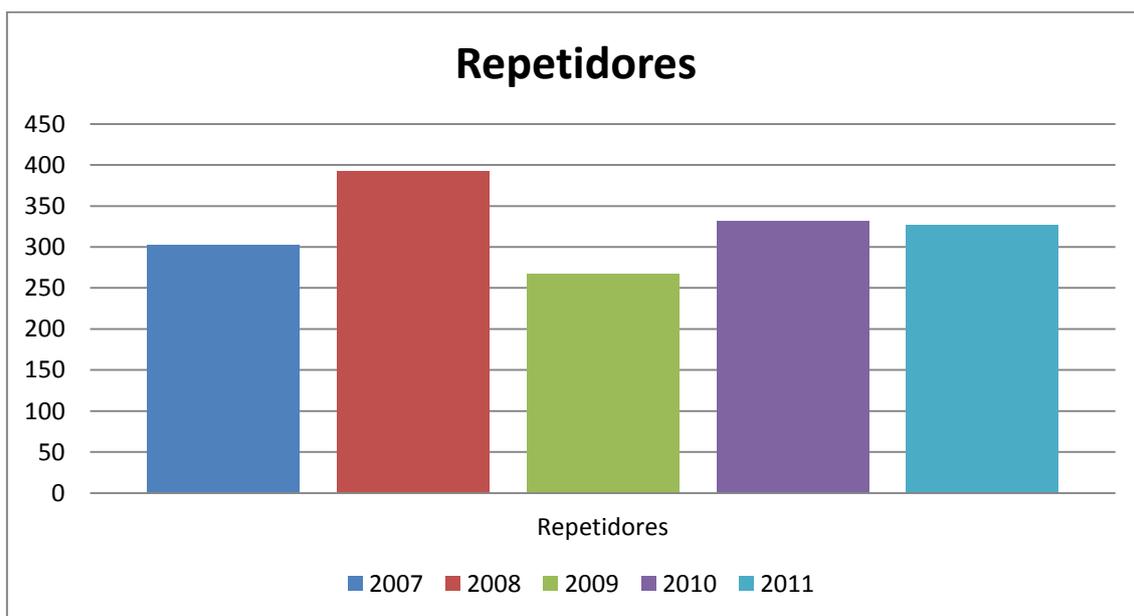


Gráfico 2.- Evolución de personas repetidoras

Lo mismo puede decirse del número de aprobados, variable que acaso podría proporcionarnos un indicador –no siempre fiable, todo hay que decirlo, puesto que la exigencia es en ocasiones cambiante- sobre la mejora en la calidad educativa. El siguiente gráfico representa la evolución de las personas que han aprobado el curso desde los años 2007 a 2011. Existe una tendencia claramente positiva (los datos disponibles sobre 2011 son lastimosamente incompletos) que aunque no llega a ser claramente representativa sí delimita al menos un cierto signo esperanzador en cuanto a que haya podido existir una relación entre contribución del Programa, mejora de las condiciones en que se desarrolla la educación y mejor nivel de los alumnos.

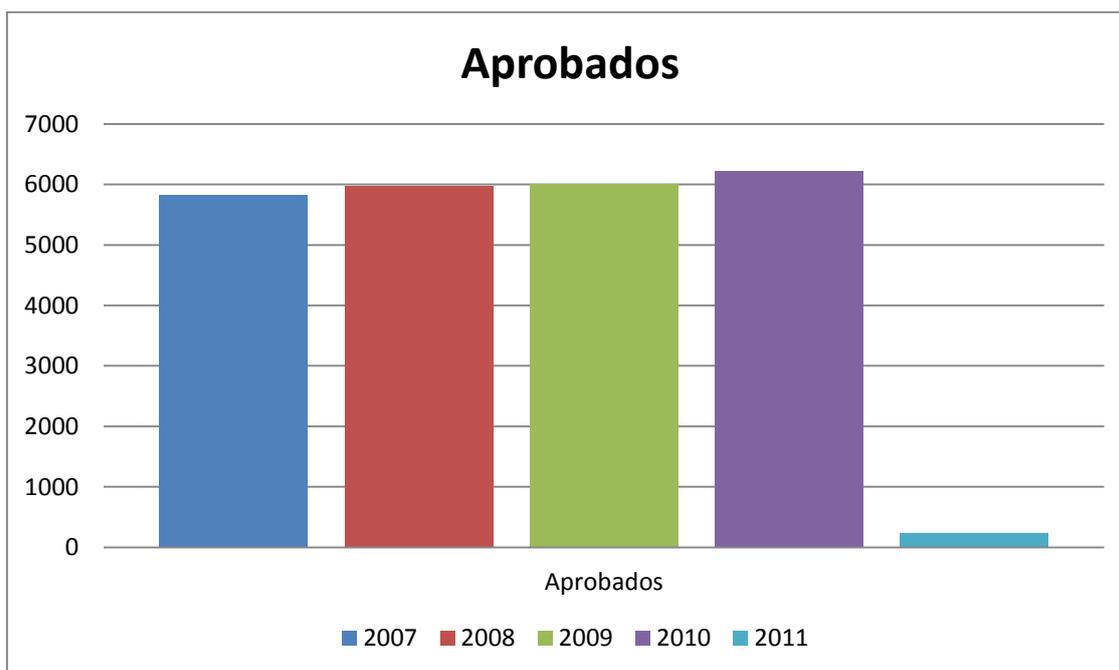


Gráfico 3.- Evolución de personas aprobadas

Se puede considerar también la evolución del porcentaje de alumnos aprobados en relación al número de alumnos matriculados, dato que proporciona una medida más exacta sobre el incremento o no de aprobados que si consideramos, como en el gráfico anterior, las cifras absolutas. Así, la línea siguiente representa la evolución de los porcentajes de alumnos aprobados desde 2007 a 2010. A pesar de la variabilidad existente, la tendencia en general ha sido positiva, pasando de un 92% de aprobados en 2007 a un 95% en 2010. Hubiera sido deseable contar con estadísticas más precisas que, dentro del aprobado, matizaran otras calificaciones más positivas (sobresalientes, notables...), pero no se dispone de los datos de tales registros.

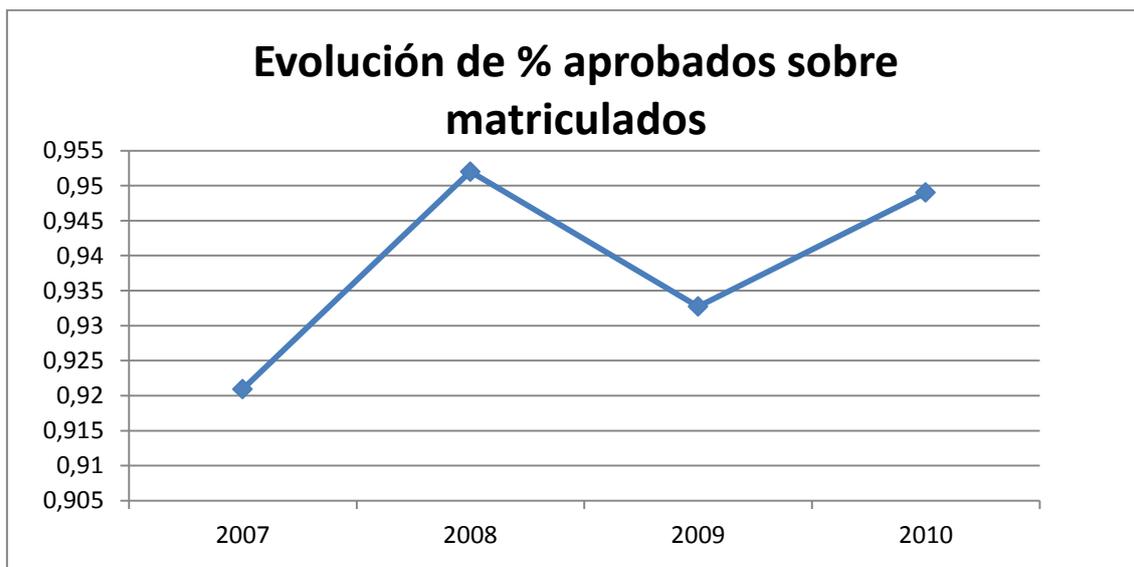


Gráfico 4.- Evolución de % de personas aprobadas sobre matriculadas

Por último, el siguiente gráfico representa la evolución de la deserción de las personas desde 2007 a 2010. Se puede apreciar variabilidad en los datos, pero aun así, existe una diferencia significativa entre la deserción de 2007 (ascendía a 500 personas) y la deserción en 2010 (343). De nuevo los datos correspondientes a 2011 son incompletos. La comparación con la línea de base es muy positiva, y aunque –una vez más hay que afirmarlo– no se puede establecer con rigor una relación directa entre la contribución del Programa y estas variables, por la concurrencia de otros muchos factores y la imposibilidad de desagregación, sí parece lógico pensar que una de las principales consecuencias que tendría un Programa eficaz es reducir precisamente el número de deserciones y abandonos. Si las condiciones son menos precarias, los alumnos tienen más estímulos para asistir, estímulos que se refuerzan por la propia mejora en la calidad de la enseñanza y en la apacibilidad y modernidad del entorno. No obstante, ya vemos que las cifras de reducción de la deserción no son lineales, por lo cual no cabe sino estimar las afirmaciones.

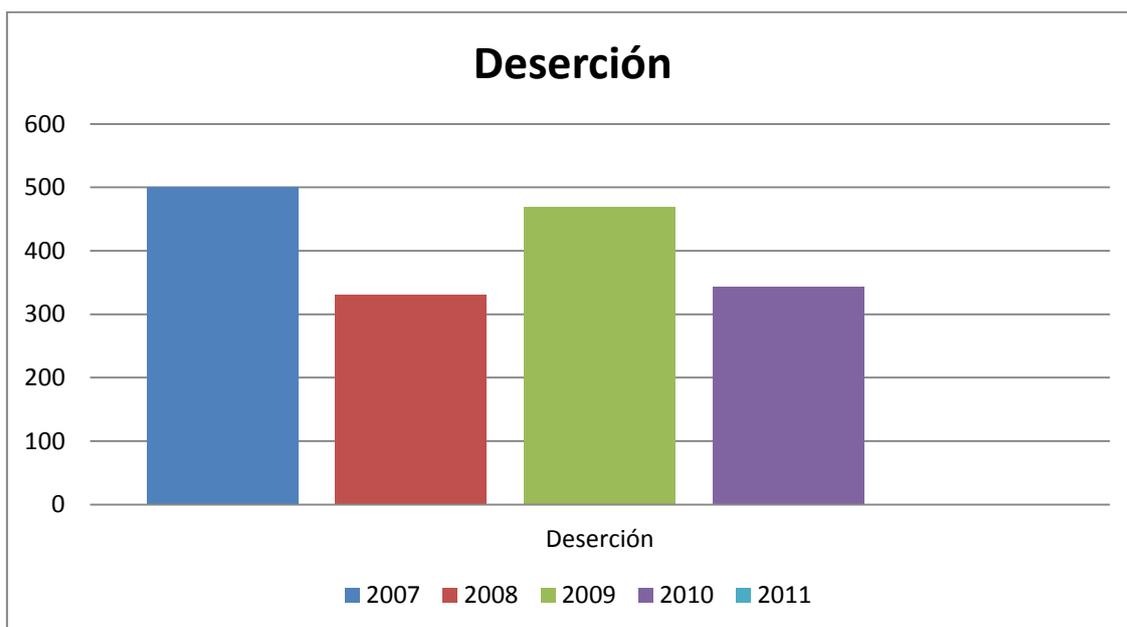


Gráfico 5.- Evolución de deserción

Uniéndolo en un mismo gráfico la comparación entre las cifras de alumnos matriculados, aprobados y desertados desde 2007 a 2011 (subrayando que los datos correspondientes a 2011 son incompletos), se puede visualizar cómo el nivel de matriculados y aprobados ha aumentado ligeramente, así como han disminuido ligeramente el nivel de deserción.

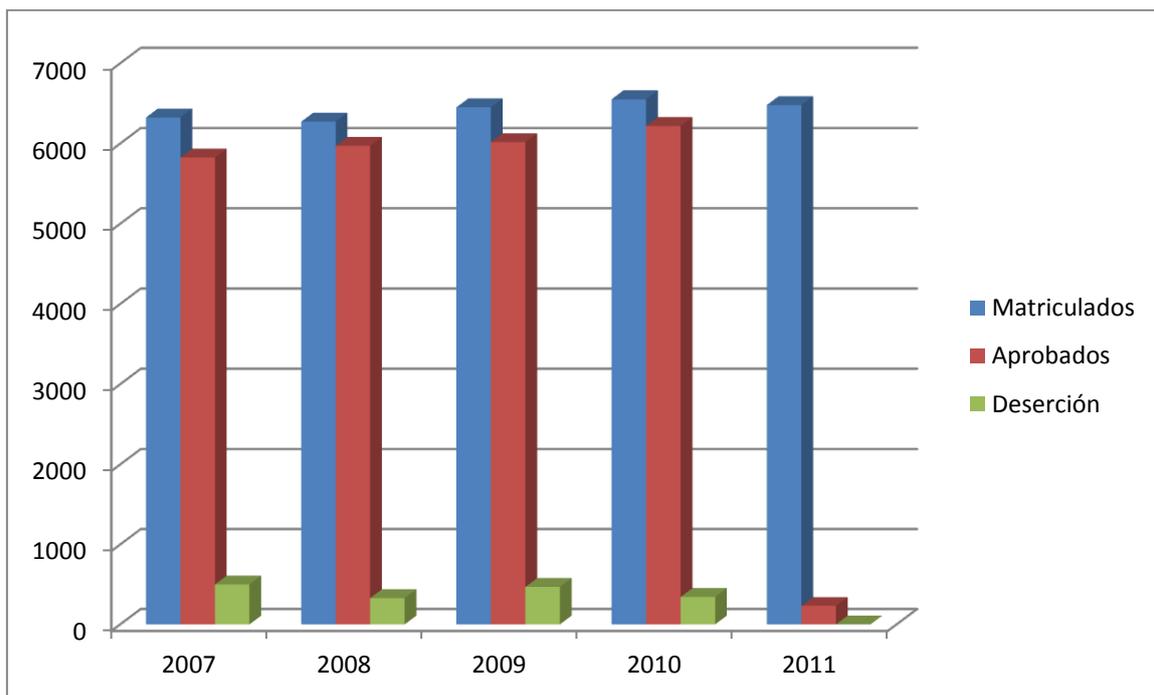


Gráfico 6.- Relación entre volumen de personas matriculadas, aprobadas y deserción

El proyecto ha contribuido, a tenor de lo expuesto, a una transformación de la realidad que se corrobora a través de los componentes acometidos y de los resultados generados por estos, resultados que han sido suficientes para apreciar una significativa contribución a los objetivos propuestos para la intervención, considerando el grado de ejecución y desarrollo acreditado, altamente satisfactorio.

No han concurrido factores externos imprevistos ni resultados inadecuados. El conocimiento exhaustivo previo del ámbito de la intervención y de su caracterización y contexto ha permitido, ya desde la formulación, anticiparse a posibles condicionantes exteriores, minimizando



su incidencia y afectación; este conocimiento es una garantía para la eficacia, incrementando la solidez y adecuación de la planificación y del desarrollo de las

actividades propuestas. En ese sentido, la importante implicación del MINED y de las instituciones salvadoreñas y la asunción de procedimientos y de enfoques que se insertan en los usos prácticos recurrentes y en las políticas públicas del país ha permitido incardinar la intervención en un contexto apacible, con previsibilidad y rigor, coadyuvando de ese modo a la eficacia deseada.

Cabe constatar, por añadidura, que las personas beneficiarias han visto satisfechas en general sus expectativas, algo que se ha podido constatar sobremanera en la visita sobre el terreno y en las entrevistas que en el marco de esta evaluación han tenido lugar. La participación de los beneficiarios también ha sido activa a lo largo de la ejecución de la intervención, destacando en ese sentido la implicación de las comunidades y de padres y profesores, como bien se ha subrayará en el criterio de apropiación.

➤ **Valoración del impacto**

Por su parte, el impacto se refiere *“-en contraposición a la eficacia, restringida a los efectos positivos sobre los beneficiarios- a las consecuencias, positivas y negativas, que un proyecto genera. Es por lo tanto un concepto más amplio que el de eficacia, cuyo análisis se inicia a partir del de ésta; interrogándose sobre las consecuencias económicas, sociales, culturales, técnicas ambientales... que se registran en el plano local o general, tanto en el corto como -especialmente- en el medio y en el largo plazo. Se tratarán de identificar los efectos más inmediatos generados por la intervención, de carácter positivo o negativo, esperados o no esperados, directos o indirectos, etc. Se realizará un análisis de los colectivos beneficiarios emitiendo una valoración de la adecuación de las actuaciones a los destinatarios”*

En un primer nivel, el análisis del impacto pasaría por valorar la contribución de las acciones al objetivo general, ya que por definición este recoge los principales impactos positivos previstos de la intervención. Tal y como está formulado, el objetivo general es la mejora del rendimiento escolar.

¿Todos los resultados o componentes contribuyen a la consecución de los objetivos? El Programa se ha concentrado en cuatro resultados con vistas a generar su contribución.

- Mejoras de la infraestructuras escolares

Parece claro que existe una relación directa entre la adecuación de las instalaciones (infraestructura) y la calidad de la educación y el rendimiento escolar. Difícilmente puede suscitarse un rendimiento deseable si no se disponen de unos medios mínimos,

y el primer medio es el propio aula como lugar preferente de impartición de la enseñanza. Y además de las propias aulas, elementos como los sanitarios, las cocinas o los despachos son igualmente necesarios e imprescindibles para verdaderamente configurar una instalación educativa. Las instalaciones, en consecuencia, constituyen el elemento estructural por antonomasia, delimitando el contexto en el que se desarrolla la acción educativa y por tanto generando un mínimo de acondicionamiento y adecuación.

- Renovado el mobiliario escolar

La relación en este caso también es muy clara, apareciendo el mobiliario (contenido) como el necesario complemento de la infraestructura (continente). Si solamente disponemos de la instalación pero no del mobiliario necesario no tendremos el aprovechamiento deseado. Por ello es fundamental contar con escritorios, pupitres, mesas o incluso juegos, y la contribución de este componente a la mejora de la calidad educativa es también evidente.

- Incrementada la oferta de bibliotecas escolares

Difícilmente puede concebirse una escuela sin libros, o una educación sin los mismos. Los libros son un material didáctico y recreativo fundamental, y una herramienta decisiva en aras a desarrollar la acción educativa. Por tanto, de nuevo se constata que este componente es eficaz con vistas a la contribución a los objetivos.

- Fortalecidas las capacidades básicas de los docentes

Aunque el apoyo a este componente no concentró tantos recursos y tuvo un carácter más de apoyo y acompañamiento a las acciones que ya desde el MINED se estaban acometiendo en este ámbito, la consideración en cuanto a su contribución a mejorar la calidad educativa está fuera de dudas: unos maestros más capacitados, con mayores conocimientos y mayor dominio de metodologías y herramientas, estarán en mejor predisposición para proporcionar una enseñanza de calidad que redunde en una mejora del rendimiento escolar, de manera que incidir sobre este particular es eficaz, ciertamente, con vistas a ese objetivo.

En el desarrollo de las actividades de estos componentes, el Programa se ha alineado con las estrategias y acciones desarrolladas desde la política pública nacional, impulsadas por el MINED. En ese sentido, no cabe hablar de especiales contribuciones desde el punto de

vista de metodologías o enfoques novedosos, pues la construcción de infraestructura y el suministro de mobiliario se ha atendido a los estándares fijados para estos ámbitos y la capacitación a los docentes se ha integrado en los programas de capacitación que ya estaban en marcha (esto es, no se ha diseñado y configurado una formación ad hoc). Tan solo en el caso de la selección de títulos para las bibliotecas se puede hablar de una contribución específica, susceptible de ser replicada o considerada.

A la hora de valorar el impacto de cualquier proyecto o programa, es preciso aislar los efectos debidos exclusivamente al propio proyecto de los efectos que han podido ser fruto de la concurrencia de otras circunstancias o acciones. Y aquí reside la principal dificultad, ya apuntada en el anterior criterio de eficacia, para valorar los impactos específicos debidos al Programa. Desde el momento en que el Programa se inserta en el apoyo a una política pública y se alinea con las estrategias y acciones que se están desarrollando en el marco de dicha política, la desagregación de efectos no es muy factible. Al mismo tiempo que el Programa que nos ocupa, otras iniciativas también están incidiendo sobre los beneficiarios y los impactos resultantes derivan de esa agregación de esfuerzos y contribuciones. El grado de coordinación y complementariedad con esas otras intervenciones es absoluto, lo que sí ha impactado favorablemente en la apropiación y en la pertinencia y adecuación de los enfoques pero, como se ha dicho, no permite extraer efectos aislados como si se tratara de la única iniciativa que incide sobre el ámbito educativo en los Centros de referencia.

Para más inri, no se han concentrado los componentes en los mismos Centros, algo que hubiera sido deseable si se quiere extraer una mejor medida de la contribución específica. Por un lado tenemos una serie de Centros que han sido beneficiarios del componente de construcción o reconstrucción, que es el componente que genera mayor diferenciación y que concentra más presupuesto, y que –ahí sí, en una complementariedad oportuna- han recibido también mobiliario. Centros que en consecuencia están mejor dotados y disponen de instalaciones más adecuadas. Pero a pesar de que se han suministrado 700 bibliotecas no todos los 31 Centros beneficiarios de los componentes de infraestructura y de mobiliario las han recibido: los procesos de selección de Centros se desarrollaron de manera independiente y no coincidente en el tiempo, cuando considerando el elevado número de bibliotecas en relación al más reducido número de mobiliario y de infraestructuras podría haber sido razonable, en aras precisamente a esa concentración de esfuerzos y recursos, determinar que esos 31 Centros sí recibieran su biblioteca. No hacerlo tampoco es criticable desde el momento en que la filosofía del Programa es apoyar y complementar la acción del MINED, pero sí implica aceptar esa dilución y esa falta de diferenciación de los impactos exclusivamente debidos a la acción del Programa.

El impacto positivo del Programa, como se ha expuesto, se extiende a todas las áreas comprendidas por éste que fueron acometidas o puestas en marcha. Y no se limita al efecto más directo sobre los beneficiarios sino que repercute en la sociedad en general, puesto que la incidencia en el rendimiento escolar y en la mejora del nivel y la cobertura educativa tiene un indudable efecto positivo desde el punto de vista más social y de desarrollo, y su impacto se

	LUNES	MARTES	MIERCOLES	JUEVES	VIERNES
1	Arroz con leche	Frijoles guisados Arroz blanco Bebida fortificada	Arroz frito Leche fría con canela	Pasteles de arroz rellenos de frijoles fritos. Bebida fortificada	Arroz con vegetales. Bebida fortificada
2	Frijoles fritos Arroz Amarillo Bebida fortificada	Poleada (a base de arroz y leche)	Arroz con vegetales Bebida fortificada	Empanadas de arroz con frijoles. Leche con vainilla	Enchiladas de arroz con picado de verduras. Bebida fortificada
3	Pasteles de arroz rellenos de frijoles fritos. Bebida fortificada	Arroz con leche	Frijoles con vegetales Arroz negrito Bebida fortificada	Sopa de arroz aguado. Leche con fresa	Arroz frito. Bebida fortificada
4	Pupusas de arroz con frijoles. Bebida fortificada	Poleada (a base de arroz y leche)	Enchiladas de arroz con picado de verduras. Bebida fortificada	Sopa de frijoles. Arroz con vegetales. Leche con canela	Arroz amarillo Bebida fortificada

extiende al conjunto de la comunidad educativa, a las familias y en general a la sociedad salvadoreña, que contará con ciudadanos mejor formados y educados capaces de alcanzar, sin las muchas limitaciones y restricciones que a veces son ínsitas a quienes nacen en los municipios especialmente más pobres, un mayor punto de desarrollo personal, formativo e incluso, con vistas al futuro, profesional. También existe un impacto indirecto sobre el desarrollo económico local, pues los contratistas han sido empresas salvadoreñas y los materiales y la mano de obra han sido locales y por tanto han contribuido a dinamizar la economía del país.

Por añadidura, también se puede hablar de un impacto positivo desde la perspectiva del propio Ministerio de Educación. Evidentemente, el MINED ya disponía del know how y la experiencia precisa para acometer licitaciones de obras y suministros y para capacitar docentes, pero el hecho de trabajar conjuntamente con otros actores de la cooperación internacional les ha proporcionado una visión más completa y complementaria. Al mismo tiempo, con ocasión del Programa se desarrollaron acciones de sensibilización y difusión en las propias comunidades beneficiarias, cuya finalidad era reforzar el sentimiento de apropiación y fortalecer el compromiso y esfuerzo de la comunidad educativa, de los padres, de las municipalidades y en definitiva de la población en general, acciones que resultaron innovadoras en su concepción (nunca se habían hecho anteriormente) y que han contribuido a generar una implicación y una apropiación importantes, de lo que se deriva su consideración como “buena práctica”. Desde el MINED se ha expresado la satisfacción por esta iniciativa de sensibilización y la vocación hacia su réplica en otros programas.

“El impacto se refiere a las consecuencias, positivas y negativas, que un proyecto genera. Se tratarán de identificar los efectos más inmediatos generados por la intervención”

Un repaso a los componentes del proyecto nos permite delimitar los efectos más inmediatos específicamente generados por cada uno de los resultados de la actuación:

- **Infraestructura escolar**

Se han llevado a cabo 31 proyectos de infraestructura en otros tantos centros, divididos en tres periodos de ejecución. En el primero, se actuó en 17 centros, en el segundo en 12 centros, mientras que en la tercera convocatoria se realizaron obras en otros 2 centros. Los 31 proyectos han recibido la inversión que se refleja a continuación:

ACTIVIDAD / TIPO DE CONTRATO	MONTO PROGRAMA CONVERSIÓN (US\$)	PROGRAMA DEUDA	CONTRAPARTIDA (US\$)	% (RELACIÓN MONTO PROGRAMA Y CONTRAPARTIDA)
Rehabilitación de centros escolares y carpetas técnicas	6.422.203,81		834.886,52	64,23
Supervisión de rehabilitación de centros escolares	385.826,30		50.157,42	3,86
TOTAL	6.808.030,11		885.043,95	68,09

Tabla 8. Inversión recibida por proyectos.

Fuente.- MINED

Los centros en los que el Programa ha llevado a cabo obras de construcción y/o rehabilitación son los siguientes:

N°	CÓDIGO	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	CENTRO _ ESCOLAR	AÑO DE INTERVENCIÓN INFRAESTRUCTURA
1	60036	AHUACHAPAN	GUAYMANGO	CENTRO ESCOLAR CASERIO CASHAGUA, C/ CAUTA ARRIBA	2008
2	86343	AHUACHAPAN	GUAYMANGO	CENTRO ESCOLAR CASERIO LAS CUEVITAS, C/ EL ROSARIO	2008

N°	CÓDIGO	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	CENTRO _ ESCOLAR	AÑO DE INTERVENCIÓN INFRAESTRUCTURA
3	10295	SANTA ANA	MASAHUAT	CENTRO ESCOLAR MASAHUAT	2010
4	10499	SANTA ANA	SANTA ROSA GUACHIPILIN	COMPLEJO EDUCATIVO DE SANTA ROSA GUACHIPILIN	2010
5	10589	SONSONATE	CALUCO	CENTRO ESCOLAR CANTON EL ZAPOTE	2010
6	86255	SONSONATE	CALUCO	CENTRO ESCOLAR CANTON EL CASTAÑO	2010
7	10783	CHALATENANGO	COMALAPA	CENTRO ESCOLAR CANTON CANDELARIA	2008
8	66128	CHALATENANGO	SAN FRANCISCO MORAZAN	CENTRO ESCOLAR CASERIO IZOTALIO, C/ HIGUERAL	2008
9	66155	CHALATENANGO	SAN FRANCISCO MORAZAN	CENTRO ESCOLAR CASERIO LAS TORERAS, C/ LOS NARANJOS	2008
10	11821	CUSCATLAN	MONTE SAN JUAN	CENTRO ESCOLAR LEON SIGUENZA	2010
11	11946	LA PAZ	SAN ANTONIO MASAHUAT	CENTRO ESCOLAR MARIA ESTER ALFARO	2010
12	10137	LA PAZ	SAN MIGUEL TEPEZONTES	INSTITUTO NACIONAL DE SAN MIGUEL TEPEZONTES	2011
13	12045	LA PAZ	SANTA MARIA OSTUMA	CENTRO ESCOLAR CANTON SAN ANTONIO	2010
14	13599	CABAÑAS	CINQUERA	CENTRO ESCOLAR DE CINQUERA	2008
15	76001	CABAÑAS	CINQUERA	CENTRO ESCOLAR CANTON SAN NICOLAS.	2008
16	12166	CABAÑAS	ILOBASCO	CENTRO ESCOLAR CANTON AZACUALPA	2010
17	12184	CABAÑAS	ILOBASCO	COMPLEJO EDUCATIVO CANTÓN CERRO COLORADO	2011
18	76007	CABAÑAS	ILOBASCO	CENTRO ESCOLAR CASERIO SAN ANTONIO, C/ AGUA ZARCA.	2008

N°	CÓDIGO	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	CENTRO _ ESCOLAR	AÑO DE INTERVENCIÓN INFRAESTRUCTURA
19	88165	CABAÑAS	ILOBASCO	INSTITUTO CATOLICO KAROL WOJTYLA	2010
20	76063	CABAÑAS	DOLORES	COMPLEJO EDUCATIVO CASERIO MONTECRISTO, CANTÓN EL RINCON	2010
21	60151	SAN VICENTE	SAN ESTEBAN CATARINA	CENTRO ESCOLAR CASERIO EL RINCON, C/ SAN JACINTO LA BARRERA	2010
22	78051	SAN VICENTE	SAN LORENZO	CENTRO ESCOLAR CANTON SAN FRANCISCO	2010
23	82009	SAN MIGUEL	CAROLINA	CENTRO ESCOLAR CASERIO LOS RIVERA, C/ CERRO MIRACAPA	2008
24	82017	SAN MIGUEL	CIUDAD BARRIOS	CENTRO ESCOLAR CASERIO LAS PALMERAS, C/ BELEN	2008
25	86308	SAN MIGUEL	CIUDAD BARRIOS	CENTRO ESCOLAR CASERIO APAPUERTA, C/ TEPONAHUASTE	2008
26	86551	SAN MIGUEL	SAN JORGE	CENTRO ESCOLAR CASERIO EL MOGOTE, C/ SAN JULIAN	2008
27	86514	SAN MIGUEL	SESORI	CENTRO ESCOLAR CANTON MINITAS	2008
28	60189	MORAZAN	CACAOPERA	CENTRO ESCOLAR CASERIO SAN PEDRO, C/ GUACHIPILIN	2008
29	86365	MORAZAN	CACAOPERA	CENTRO ESCOLAR CASERIO EL RUCIO, C/ CALAVERA	2008
30	14796	MORAZAN	GUATAJIAGUA	INSTITUTO NACIONAL DE GUATAJIAGUA	2008
31	13301	MORAZAN	TOROLA	COMPLEJO EDUCATIVO MARCELINO GARCIA FLAMENCO	2008

Tabla 9. Centros de trabajo.

Fuente: MINED

- **Mobiliario escolar**

El mobiliario escolar se ha distribuido en todos los centros escolares beneficiados con proyectos de infraestructura. Además, se han efectuado entregas de mobiliario a otros centros situados en los 100 municipios más pobres de El Salvador. Por último, a los 770 centros que han recibido bibliotecas recreativas se les dotó de dos estanterías metálicas para colocar los libros.

El mobiliario distribuido ha sido el siguiente:

DESCRIPCIÓN	CANTIDAD
ESCRITORIO PARA DOCENTE	117
ESTANTE DE ANGULO RASURADO TIPO DEXIÓN	117
LIBRERÍA VERTICAL METALICA	1.657
ARCHIVADOR METALICO DE 4 GAVETAS	46
JUEGOS TRAPEZOIDALES	404
PUPITRES, MESA Y SILLA UNIPERSONAL PEQUEÑO	2.017
PUPITRES, MESA Y SILLA UNIPERSONAL MEDIANO	2.017
PUPITRES, MESA Y SILLA UNIPERSONAL GRANDE	1.999
SILLA TIPO CÁTEDRA	117

Tabla 10. Distribución mobiliario.

Fuente: MINED

La inversión en mobiliario se refleja en el siguiente cuadro:

ACTIVIDAD / TIPO DE CONTRATO	MONTO CONVERSIÓN (US\$)	PROGRAMA DEUDA	CONTRAPARTIDA (US\$)	% (RELACIÓN MONTO PROGRAMA Y CONTRAPARTIDA)
MOBILIARIO ESCOLAR	456.436,37		59.220,85	4,56

Tabla 11. Inversión en mobiliario escolar.

Fuente: MINED

- **Bibliotecas recreativas**

Se entregaron 770 bibliotecas recreativas a otros tantos centros escolares situados en los 100 municipios que registran mayores niveles de pobreza en el país.

Se realizaron dos entregas de bibliotecas. La primera alcanzó a 388 centros escolares, mientras que en la segunda se alcanzó a los restantes 382 centros. Los fondos bibliográficos entregados se dividieron en las categorías de cuentos, leyendas y tradiciones, fábulas, poesías, libros de figuras, narraciones modernas y canciones, rondas y adivinanzas. Cada una de las bibliotecas está compuesta por 150 títulos, lo que arroja un total de 115.500 libros repartidos en total. Los docentes de los Centros fueron informados sobre la disponibilidad de las bibliotecas y sus posibilidades de utilización y aplicación.

La inversión efectuada en bibliotecas ha sido la que se refleja en el cuadro siguiente:

ACTIVIDAD / TIPO DE CONTRATO	MONTO CONVERSIÓN (US\$)	PROGRAMA DEUDA	CONTRAPARTIDA (US\$)	% (RELACIÓN MONTO PROGRAMA Y CONTRAPARTIDA)
BIBLIOTECAS ESCOLARES	2.384.382,50		0	23,85
APOYO LOGISTICO PARA EVAALUACIÓN Y SELECCIÓN DE LIBROS	105.866,92		13.762	1,06
TOTAL	2.490.249,42		13.762	24,9

Tabla 12. Inversión en bibliotecas.

Fuente: MINED

- **Capacitación para la especialización de docentes**

El Programa apoyó la formación de docentes a través de la adquisición de cupos. Esta formación se desarrolló en dos etapas. En la primera se contrató el servicio de cupos de especialización de docentes en Lenguaje y Matemáticas, siendo las clases impartidas por la Universidad Pedagógica. En esta etapa se desarrollaron dos módulos de formación:

MODULO	Nº DOCENTES	Nº CENTROS ESCOLARES	MUNICIPIOS*	DEPARTAMENTOS
MODULO I	976	433	56	13
MODULO II	821			

Tabla 13.- Módulos de formación desarrollados.

Fuente: MINED. * clasificados dentro del mapa de pobreza

La distribución de los docentes atendido en el primer ciclo formativo fue la siguiente:

DEPARTAMENTOS	Nº DOCENTES		
	MODULO I	MODULO II	TOTAL

1	La libertad	19	16	35
2	Chalatenango	135	127	262
3	San Miguel	124	148	272
4	Morazán	186	138	324
5	Cuscatlán	27	17	44
6	Paz	91	77	168
7	Cabañas	38	34	72
8	C. Desarrollo Profesional	23	27	50
9	Usulután	58	46	104
10	Santa Ana	51	32	83
11	Sonsonate	74	68	142
12	Ahuachapán	114	91	205
13	La Unión	36		36
TOTAL PAÍS		976	821	1797

Tabla 14.- Distribución de docentes atendidos en primer ciclo formativo.

Fuente: MINED

En la segunda etapa se contrató a la Universidad Católica de El Salvador y se impartieron otros dos módulos, tal como se refleja a continuación:

CONCEPTO	CANTIDAD DE DOCENTES	DE	MODULOS	HORAS DE FORMACIÓN
Adquisición de cupos para la especialización de docentes en lenguaje y matemáticas de primero y segundo ciclo de educación básica de los municipios de extrema pobreza pertenecientes a las redes escolares efectivas de Ministerio de educación.	521 docentes de primero y segundo ciclo de educación básica		Módulo III de Lenguaje y Matemática. Teoría general del lenguaje y conjuntos numéricos	40h presenciales y 40h no presenciales
	521 docentes del programa de primero y segundo ciclo de educación básica		Módulo IV lingüística y operaciones aritméticas I	40h presenciales y 40h no presenciales

Tabla 15.- Formación impartida en la segunda etapa.

Fuente: MINED

La inversión realizada en este componente es la siguiente:

ACTIVIDAD / TIPO DE CONTRATO	MONTO CONVERSIÓN (US\$)	PROGRAMA DEUDA	CONTRAPARTIDA (US\$)	% (RELACIÓN MONTO PROGRAMA Y CONTRAPARTIDA)
CUPOS PARA DOCENTES	178.937,4		23.261,86	1,79

Tabla 16. Inversión en componente de formación.

Fuente. MINED

¿Ha habido impactos negativos? Si los hubiera habido, se podrían haber evitado o atenuado? Habiendo constatado las numerosas vertientes del impacto positivo del Programa, también es menester evaluar si colateralmente se puede producir algún impacto negativo o indeseado, y no parece en ese sentido que en el presente Programa hayan concurrido, hasta la fecha, impactos indeseados significativos.

Sí es cierto que hay determinados aspectos sobre los que conviene ser cautelosos. En especial, el relativo a la posible diferente o discriminación entre los Centros apoyados por el Programa –que cuentan con buenas instalaciones y mobiliarios- y aquellos que no han sido beneficiarios, especialmente en aquellas localidades en que ambos concurren. Esta circunstancia tiene el posible riesgo de que más alumnos deseen formalizar la matrícula en los Centros del primer grupo, produciéndose un desplazamiento que no es del todo deseable si conlleva a cierta saturación –de un lado- o cierto abandono –de otro-.

➤ Valoración de la apropiación

Como ya se indicó en la exposición de los criterios, la apropiación constituye uno de los criterios básicos incluidos en la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda. En esa declaración se define como que “Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo”. Este criterio puede analizarse en dos niveles: desde el punto de vista de las autoridades y políticas del país receptor (nivel más macro), y desde la perspectiva de en qué medida los beneficiarios de una intervención mantienen una cierta relación de propiedad con la iniciativa, considerándola como algo propio que es



preciso apoyar y sostener (nivel más micro, apropiación por las comunidades beneficiarias).

Numerosos elementos delatan un elevado sentido de apropiación, en ambos niveles, elementos que hacen las veces de indicadores que revelan una valoración extremadamente positiva con relación a este criterio. En concreto, en el nivel más macro:

- En todo momento se han adoptado los procedimientos, reglamentos, especificaciones y usos prácticos del MINED
- El MINED ha asumido un protagonismo fundamental en la implementación y supervisión de las acciones, y en los procesos de selección de los Centros beneficiarios
- El seguimiento de las licitaciones y los contratos se ha llevado a cabo a través de los propios sistemas del Ministerio de Economía y Hacienda
- El Gobierno de El Salvador también ha desarrollado una importante contribución, a modo de contrapartida (fondos para el IVA y los impuestos locales, aportación de los terrenos en los que se ubican los Centros...etc)
- Todos los componentes se han articulado de acuerdo con los estándares habituales locales
- Se ha buscado en todo momento la alineación y complementariedad con los programas e iniciativas nacionales ya existentes
- En todo momento se ha respetado el principio de soberanía nacional de El Salvador, concediendo un papel absolutamente relevante al MINED como protagonista local
- También se ha concedido un protagonismo singular a la sociedad civil, a través de su representación en el Comité Técnico por parte de una ONGD local seleccionada. De este modo se refuerza el sentido de información y retroalimentación y se dispone de una voz activa cuyas percepciones y recomendaciones son relevantes

Y en un nivel más micro, desde la perspectiva de las comunidades beneficiarias, también son numerosos los indicios reveladores de un alto sentido de apropiación. En ese sentido cabe destacar la iniciativa del MINED por desarrollar un esfuerzo de motivación y sensibilización. Este esfuerzo se concretó en acciones de difusión y comunicación que tenían lugar antes de la implementación del Programa y que pretendían dar a conocer a

las comunidades las particularidades, objetivos y beneficios esperados de este. El éxito de estas acciones, en tanto generadoras de confianza e implicación, ha sido notable, configurándose inclusive como buena práctica que el MINED aspira a replicar en otras iniciativas suyas.

Así, en el nivel más micro:

- Todos los miembros de la comunidad educativa, y en especial los maestros y los responsables de los Centros, han expresado su satisfacción por el Programa
 - Existe un fuerte sentido de compromiso por parte de la comunidad educativa hacia el cuidado de las instalaciones, mobiliario y bibliotecas, compromiso que redundará favorablemente también en la sostenibilidad
 - Las comunidades se han implicado enormemente durante las fases de provisionalidad que implicaron las obras, procurando alternativas para esos momentos y demostrando una predisposición muy activa
 - Del mismo modo, también se implican en diversas tareas colaterales como mantenimiento, seguridad... demostrando que ven las infraestructuras escolares como algo propio
 - Durante la visita a terreno, se ha podido constatar que existe una percepción unánimemente agradecida y consciente de los impactos positivos generados por la intervención
-
- **Valoración de la viabilidad o sostenibilidad**

Por último, el análisis de los resultados y los impactos debe ir ligado necesariamente al análisis de la viabilidad de los mismos, esto es, de su permanencia en el tiempo.

“El análisis de sostenibilidad significa interrogarse sobre algo más allá de si el proyecto ha alcanzado los objetivos que tenía previstos; se debe responder a la cuestión de en qué medida los resultados positivos alcanzados permanecen en el tiempo. Se analizará la capacidad de permanencia que tiene la intervención una vez retirada la ayuda externa”

Toda acción que se acomete dentro de un contexto precario presenta el desafío de la sostenibilidad, sin el cual todo se diluirá, difuminando el impacto e impidiendo la consolidación de los resultados. Las amenazas para la sostenibilidad no suelen pocas: ¿están los resultados y los objetivos logrados por el proyecto en condiciones de ser preservados?

En primer lugar, se puede afirmar que en el momento de efectuarse la presente evaluación y la correspondiente visita sobre el terreno ha transcurrido tiempo suficiente como para que la distancia al momento de finalización del proyecto permita emitir un análisis absolutamente fundado acerca de la pervivencia en el tiempo de los resultados y efectos.

Y como primera consideración, lo primero que hay que subrayar es que, al haberse tratado de un programa estrechamente vinculado al desarrollo de una política pública, la sostenibilidad de los impactos está ínsitamente ligada a la propia sostenibilidad de la política pública. Es decir, corresponderá a los poderes públicos salvadoreños, y muy singularmente al MINED, asegurar la sostenibilidad de la intervención y asumir la continuidad de las acciones. Al haberse centrado el Programa en elementos absolutamente básicos y esenciales, la sostenibilidad está a salvo de modificaciones y cambios de planteamientos y de enfoques en la política: siempre será necesario disponer de buenas instalaciones y de un mobiliario adecuado, siempre será provechoso contar con bibliotecas para fomentar la lectura y el aprendizaje y siempre será pertinente la capacitación de los maestros para que de este modo estén mejor preparados para desempeñar su labor. Y del mismo modo, cualesquiera que sean los contenidos de las futuras políticas educativas, podrá existir un aprovechamiento y una aplicación de los componentes apoyados por el Programa.

Profundizando de manera más específica en las perspectivas de sostenibilidad de cada componente, se puede afirmar lo siguiente:

R1.- Mejoras de la infraestructura escolares
--

<p>El elemento clave para la sostenibilidad de las infraestructuras construidas o rehabilitadas por el Programa es la capacidad de afrontar su mantenimiento, toda vez que tendrá lugar el progresivo deterioro de las instalaciones debido al mero transcurso del tiempo incluso con el máximo cuidado y respeto de que la comunidad educativa hace gala hacia los mismos.</p>

<p>¿Cuenta el MINED con recursos para el mantenimiento? Cada Centro dispone de un presupuesto escolar anual que depende del número de alumnos. Con ello se elabora un Plan Escolar Anual (PEA), que destina un porcentaje de los fondos al arreglo de problemas urgentes con bastante autonomía para su gestión. El MINED afronta directamente el pago de gastos fijos tales como nómina de docentes. Los Centros pueden efectuar intervenciones con un límite de 5000 dólares sin recurrir procedimentalmente al MINED, siempre que esta intervención no implique la modificación de algún elemento estructural; por encima de esa cifra sí es preciso presentar un proyecto al MINED y contar</p>

con su aprobación. El problema, como se puede fácilmente adivinar, es la escasez de recursos de que adolecen normalmente los PEA, cuyos fondos en ocasiones se van hacia partidas como la contratación de vigilantes o el propio pago a docentes que no reciben remuneración del Ministerio. La precariedad es, pues, característica, y ello siempre introduce un matiz de incertidumbre sobre la viabilidad del mantenimiento.

No obstante, en el momento de realizarse la evaluación se ha podido constatar en los Centros visitados, incluyendo aquellos en que la intervención tuvo lugar en la primera etapa del Programa, hace ya varios años, que el estado de las instalaciones es realmente bueno, y que de ordinario se pone un cuidado exquisito en su conservación. Por ello, cabe ser optimistas respecto de la perdurabilidad en el tiempo de las infraestructuras con la calidad que les caracteriza ahora. También el compromiso y sentido de apropiación de toda la comunidad con relación a la conservación de las mismas –merced a la ya comentada estrategia del Programa y del MINED que ha favorecido la implicación de todos los actores– permite apuntalar cierta garantía de mantenimiento, en el sentido de que no faltará buena predisposición a colaborar en la medida que esté al alcance.

También será importante, en ese sentido, que la incidencia de factores externos incontrolables, tales como tormentas o inundaciones, no sea muy severa.

Por añadidura, no solo la conservación constituye una amenaza potencial para la sostenibilidad de las infraestructuras, sino que la falta de recursos puede dar al traste con los impactos positivos generados por la disponibilidad de nuevas instalaciones. Así, en ocasiones, lo reducido de las plantillas docentes y la imposibilidad de incrementarlas por falta de recursos puede amenazar la posibilidad de utilizar en toda su extensión las infraestructuras construidas.

R2.- Renovado el mobiliario escolar.

Muchas de las consideraciones formuladas con relación al componente de infraestructuras tienen su plena aplicación también aquí. En el caso del mobiliario, el mayor enemigo de la sostenibilidad es el deterioro, lo cual puede minimizarse a través de un buen cuidado. De nuevo se ha podido constatar que el estado en que se encontraban los suministros proporcionados es francamente bueno, aunque como es obvio todos estos elementos tienen su limitada vida útil. Cuando esta concluya, el desafío en este caso no es de mantenimiento sino de reposición, y aunque las limitaciones presupuestarias son un factor limitante, al no tratarse de costes tan elevados es más factible que estas reposiciones se puedan acometer, consiguiendo de este modo la permanencia en el tiempo de los impactos y haciendo viable que los alumnos dispongan de un mobiliario adecuado, algo imprescindible para configurar un contexto educativo mínimamente confortable y operativo.

R3.- Incrementada la oferta de bibliotecas escolares

También aquí la sostenibilidad depende en buena medida del cuidado en la conservación –con vistas al incremento de la durabilidad – y de la capacidad de reposición. Sobre esta última no cabe sino ser pesimistas, pues el hecho de que antes del Programa no se dispusiera de partidas presupuestarias para compra de libros y que solo gracias a este apoyo se hayan podido conformar las bibliotecas no permite trazar un panorama halagüeño en cuanto a que en el futuro esta limitación vaya a ser diferente. En cambio, sobre el primer factor sí se está incidiendo muy positivamente y las perspectivas son excelentes, pues se ha podido constatar que los libros están muy bien cuidados y que toda la comunidad educativa está muy concienciada sobre la importancia de preservarlos en buen estado, con

vistas a un aprovechamiento más extenso en el tiempo y en el número de beneficiarios.

R4.- Fortalecidas las capacidades básicas de los docentes

La sostenibilidad de este componente se puede valorar en dos planos distintos. Por una parte, valorar las posibilidades de continuidad en el tiempo de las propias acciones formativas. Por otra, considerar si los conocimientos adquiridos y su impacto en la mejora de la calidad educativa van más allá del efecto puntual.

Con relación al primer plano, dicha continuidad está totalmente en manos del MINED, que a través de diferentes programas incide en la medida de sus posibilidades en la capacitación de docentes. Tales programas –anteriormente el programa denominado Comprendo y actualmente el programa Sistema Integrado de la Escuela Inclusiva de Tiempo pleno, que comenzó en 2012- permiten asegurar la debida atención a este componente de fortalecer las capacidades de los docentes, aunque obviamente los beneficiarios potenciales de estas iniciativas son numerosos y las posibilidades de atención son limitadas, lo que hace poco probable que muchos maestros de los Centros apoyados por el Programa puedan recibir nuevas capacitaciones.

Con relación a la permanencia en el tiempo de los impactos, el elemento clave es la propia permanencia de los docentes capacitados en sus puestos. La excesiva rotación o la remoción de profesores constituirían amenazas en ese sentido, y es este último punto el que en este caso constituye un factor más a tener en cuenta. Es importante, pues, que las disponibilidades presupuestarias permitan asegurar la continuidad de los maestros que han sido capacitados, pues si estos se van los beneficios de la capacitación también se van con ellos (en definitiva, se trata de garantizar que los maestros estén en disposición de trasladar a los alumnos los beneficios de la capacitación que han recibido, en forma de una enseñanza de más calidad y competencia y de la aplicación de conocimientos y metodologías contrastadas).

6. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones que se pueden destacar son las siguientes:

- Sobre el diseño del Programa
 - No existía una formalización del diseño del Programa, lo que constituye una carencia muy significativa de cara a la implementación, seguimiento y evaluación de los resultados y objetivos de la intervención
 -
 - Hay un alineamiento muy claro del PCD con las políticas públicas educativas del Gobierno de El Salvador
 - Existe una complementariedad del PCD con el resto de intervenciones que ha realizado el MINED (Plan 2021, Programa Edifica, Programa Comprendo...etc)
 - Hay una cierta complementariedad con otras intervenciones de la cooperación española (red solidaria primera frase)
 - Resulta pertinente la primera focalización en los 100 municipios más pobres (red solidaria).
 - Los componentes del Programa se adecúan a las necesidades y problemas de los beneficiarios y responden a prioridades diagnosticadas
 - Ha habido una utilización de procedimientos locales para la priorización de intervenciones y la propia gestión de las iniciativas (procedimientos de licitación...)
 - No ha existido una concentración de los componentes sobre unos mismos centros, lo que dificulta cierta valoración integral (especialmente bibliotecas y capacitación; sí hay más integración entre infraestructura y mobiliario)
 - Los modelos en infraestructura y mobiliario se ajustan a los estándares definidos por el MINED, lo que determina su adecuación
 - Asumiendo que los procedimientos de licitación se han asimilado a la normativa del MINED, se incluyó un criterio para la selección de las empresas cuya utilidad no está contrastada
 - Dentro de la selección de libros para las bibliotecas no se ha incorporado un porcentaje reservado para autores y temas salvadoreños

- La participación de organizaciones de la sociedad civil en los órganos de gestión del PCD se considera una buena práctica que favorece la transparencia y el intercambio de información
- Se ha atendido a los colectivos beneficiarios inicialmente propuestos
- Por el incremento de la matrícula se acaba llegando a un mayor número de alumnos de los inicialmente presentes en los centros
- Existen incertidumbres sobre los procedimientos concretos que han llevado a la priorización de unos centros sobre otros, dentro siempre de la pertinencia inicial de considerar los 100 municipios más pobres
- Sobre el proceso de gestión e implementación del Programa
 - La distribución de recursos por cada componente parece correcta, y la cantidad asociada a gastos operativos se mueve en torno a lo que se considera adecuado en proyectos de esta naturaleza y dimensión.
 - Los recursos humanos y técnicos aportados por el Programa –los aportados por los suministradores o contratistas ya se encuentran subsumidos en los presupuestos de los contratos de los proyectos concretos- también parecen bien dimensionados y se efectuado una utilización eficiente de ellos.
 - Todas las actividades previstas se han desarrollado, de manera que la ejecución ha sido completa.
 - Se ha mantenido en términos generales la duración general de cuatro años, pero con una desviación respecto de la fecha prevista de inicio, debido a las dificultades para consolidar la estructura institucional y al retraso en el arranque de los primeros procesos de licitación
 - Se han seguido los procedimientos propios del MINED, caracterizados por su rigor y homogeneidad. En todo momento se adoptaron los procedimientos característicos de las licitaciones locales, en una decisión sumamente apropiada en aras a la claridad de los requerimientos, de la reglamentación de referencia y de la documentación administrativa y técnica a presentar. En definitiva, en aras a la homogeneidad y transparencia.
 - La valoración que las empresas entrevistadas hacen del procedimiento de licitación es muy positiva, y parece que todo se ha desarrollado con claridad y rigor. No se han apreciado impugnaciones ni reclamaciones, lo

que igualmente es revelador de que los procesos se han conducido con seriedad y con transparencia.

- Ha habido agilidad tanto en los trámites como en la gestión financiera y los pagos a proveedores
- Las obras se han desarrollado en un plazo razonable y con precios ajustados a lo habitual en este tipo de licitaciones
- Gracias a la gestión eficiente de recursos se han ejecutado más actividades de las previstas, puesto que de los procesos de licitación de las obras, merced a las propuestas competitivas de los adjudicatarios, se generó un remanente que ha podido ser utilizado para añadir dos Centros beneficiarios más.
- Hubo ciertos retrasos en el arranque por las dificultades para consolidar la estructura institucional, pero finalmente las intervenciones se han desarrollado en los plazos previstos
- La estructura de gestión del Programa se basa en el establecimiento de dos Comités. Esta distribución de la estructura en dos Comités parece apropiada, con una división lógica entre la parte más operativa y la parte, por así decirlo, más estratégica y de supervisión general.
- No obstante, la delimitación de funciones y competencias presenta en la práctica ineficiencias y duplicidades. En ocasiones el Comité Binacional ha descendido hasta niveles operativas o de supervisión que parecerían más propios del Comité Técnico, cuando precisamente el fundamento de esta estructura de doble Comité reside en que el primero asuma la parte más práctica y detallada de la gestión en tanto que el segundo se centre en un nivel más macro o estratégico, de definición de enfoques y planteamientos y seguimiento al cumplimiento de los mismos, pero sin entrar en detalles no hacen sino duplicar lo ya analizado y dedicar un tiempo extenso sin que esta profundización se pueda calificar como eficiente
- La propia composición de los Comités ofrece ciertas dudas sobre la idoneidad respecto a los roles que deben desempeñarse.
- También desempeñan un papel decisivo en el desempeño de la gestión los instrumentos legales, muy bien estructurados a través de un Convenio y de un Reglamento que regulaba cómo se iba a trabajar con estos recursos y que determinó que los procedimientos estuviera muy claros.
- La gestión del Programa puede calificarse de muy buena en lo que respecta a su monitoreo y supervisión. A ello ha ayudado decisivamente, sin duda,

la implicación del Ministerio de Educación y sobre todo del Ministerio de Hacienda salvadoreños y la adaptación de procedimientos y reglamentación nacionales.

- De este modo la rendición de cuentas se integra en los sistemas ya existentes y no se canaliza a través de un modelo construido ex profeso, opción esta última que siempre implica más riesgo e incertidumbre.
 - Al mismo tiempo, desde el Ministerio de Economía y Competitividad de España se ha estado en todo momento muy encima, con notable implicación, supervisando también el desarrollo de la ejecución de las intervenciones, y velando en todo momento por que se respeten las disposiciones y reglamentación del Programa.
 - Por otra parte, el Programa ha llevado a efecto la auditoría prevista, que ha arrojado un balance satisfactorio respecto de la gestión y la utilización de los fondos. Y además se han aplicado las auditorías propias del MINED y del Ministerio de Hacienda a los proyectos específicos, en un doble aseguramiento de la supervisión que ha redundado en un proceso de rendición de cuentas realmente sólido. Aunque no han existido desviaciones técnicas o presupuestarias de relevancia, más allá de ese retraso en la fecha de inicio de ejecución, se puede afirmar que los mecanismos y procesos estaban firmemente asentados y en aplicación como para haber detectado estas desviaciones en su caso y haber habilitado, con prontitud, medidas de corrección de las mismas.
 - Puede considerarse que el Programa se asimila en ese sentido bastante a la modalidad de apoyo presupuestario, sin que ello implique que el Ministerio de Economía y Competitividad de España no se haya implicado profundamente en la gestión y supervisión y que todo se haya encomendado a la parte salvadoreña:
- Sobre los resultados de las intervenciones
- Existe cierta dificultad para pronunciarse sobre la eficacia e impacto de la intervención dado que no existía un diseño formalizado, con objetivos y resultados definidos e indicadores que permitan validar los niveles de logro
 - Resulta difícil determinar la dimensión de los impactos debidos exclusivamente a la acción del proyecto debido a la desagregación de los componentes y a la influencia tanto de otros factores externos como de otras iniciativas también impulsadas desde el MINED. Esto resulta especialmente significativo en lo relativo al componente de capacitación de docentes.

- No obstante, se puede constatar que se han ejecutado todos los componentes inicialmente previstos y en toda su dimensión
- El proyecto ha contribuido, a tenor de lo expuesto, a una transformación de la realidad que se corrobora a través de los componentes acometidos y de los resultados generados por estos, resultados que han sido suficientes para apreciar una significativa contribución a los objetivos propuestos para la intervención, considerando el grado de ejecución y desarrollo acreditado, altamente satisfactorio.
- No han concurrido factores externos imprevistos ni resultados inadecuados.
- En el desarrollo de las actividades de estos componentes, el Programa se ha alineado con las estrategias y acciones desarrolladas desde la política pública nacional, impulsadas por el MINED. En ese sentido, no cabe hablar de especiales contribuciones desde el punto de vista de metodologías o enfoques novedosos, pues la construcción de infraestructura y el suministro de mobiliario se ha atendido a los estándares fijados para estos ámbitos y la capacitación a los docentes se ha integrado en los programas de capacitación que ya estaban en marcha (esto es, no se ha diseñado y configurado una formación ad hoc). Tan solo en el caso de la selección de títulos para las bibliotecas se puede hablar de una contribución específica, susceptible de ser replicada o considerada.
- En los centros visitados los informantes han constatado numerosas utilidades y efectos positivos vinculados con las intervenciones acometidas
- A partir de las estadísticas disponibles sobre incremento de matrícula y rendimiento escolar no se pueden extraer valoraciones concluyentes
- En la muestra analizada se constata que tanto infraestructuras como mobiliario y bibliotecas se encuentran en un buen estado
- Numerosos elementos delatan un elevado sentido de apropiación, en ambos niveles, elementos que hacen las veces de indicadores que revelan una valoración extremadamente positiva con relación a este criterio
- A partir de la segunda fase se diseñó una estrategia de sensibilización e involucración de la comunidad educativa previa al desarrollo de las acciones, estrategia desarrollada por el Comité Técnico y que ha favorecido la implicación de la comunidad y su compromiso posterior para el mantenimiento

- La estrategia de sensibilización e implicación ha tenido como consecuencia un refuerzo extraordinario del sentido de apropiación por parte de la comunidad
- Todos los miembros de la comunidad educativa, y en especial los maestros y los responsables de los Centros, han expresado su satisfacción por el Programa
- Existe un fuerte sentido de compromiso por parte de la comunidad educativa hacia el cuidado de las instalaciones, mobiliario y bibliotecas, compromiso que redundará favorablemente también en la sostenibilidad
- Las comunidades se han implicado enormemente durante la provisionalidad de los procesos de desarrollo de la iniciativa
- Al haberse tratado de un programa estrechamente vinculado al desarrollo de una política pública, la sostenibilidad de los impactos está ínsitamente ligada a la propia sostenibilidad de la política pública. Es decir, corresponderá a los poderes públicos salvadoreños, y muy singularmente al MINED, asegurar la sostenibilidad de la intervención y asumir la continuidad de las acciones.
- Al haberse centrado el Programa en elementos absolutamente básicos y esenciales, la sostenibilidad está a salvo de modificaciones y cambios de planteamientos y de enfoques en la política: siempre será necesario disponer de buenas instalaciones y de un mobiliario adecuado, siempre será provechoso contar con bibliotecas para fomentar la lectura y el aprendizaje y siempre será pertinente la capacitación de los maestros para que de este modo estén mejor preparados para desempeñar su labor. Y del mismo modo, cualesquiera que sean los contenidos de las futuras políticas educativas, podrá existir un aprovechamiento y una aplicación de los componentes apoyados por el Programa.
- No obstante, la escasez de recursos disponibles en muchos centros dificulta que estos puedan asumir costes de mantenimiento de infraestructura y mobiliario
- En ocasiones, lo reducido de las plantillas docentes y la imposibilidad de incrementarlas por falta de recursos puede amenazar la posibilidad de utilizar en toda su extensión las infraestructuras construidas

7. RECOMENDACIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

Las principales lecciones aprendidas, sobre las que se recomienda perseverar en tanto que constituyen buenas prácticas susceptibles de ser aplicadas en otros programas similares, son las siguientes:

- El alineamiento con las prioridades nacionales en el sector educativo resulta muy recomendable. Esta vinculación con las prioridades nacionales y el liderazgo ejercido por el socio nacional constituyen buenas prácticas que fortalecen la pertinencia de la iniciativa y promueven la apropiación y la sostenibilidad de los efectos generados. La focalización en los 100 municipios más pobres del país, incluidos en la estrategia “Red Solidaria” y, actualmente, en “Comunidades Solidarias” refuerza el alineamiento del Programa.
- La utilización de procedimientos locales debe ser considerada también como una buena práctica que es conveniente asumir en otros Programas de Conversión de Deuda.
- Es muy recomendable especialmente adoptar los procedimientos característicos de las licitaciones locales, de cara a la claridad de los requerimientos, de la reglamentación de referencia y de la documentación administrativa y técnica a presentar. En definitiva, de cara a la homogeneidad y transparencia.
- Adoptar una estrategia de alineamiento absoluto con las políticas públicas nacionales, con los programas en curso del Ministerio y con los procesos que habitualmente se aplican en las actividades similares cuando cuentan con financiación nacional es positivo, pues de este modo se garantiza una perfecta integración de los Centros apoyados en el global del sistema, sin generar discriminaciones ni diferencias.
- Es siempre muy eficiente contar un reglamento y unos procedimientos de gestión claros y rigurosos, como ha sido el caso de este Programa
- Cabe destacar la iniciativa del MINED por desarrollar un esfuerzo de motivación y sensibilización. Este esfuerzo se concretó en acciones de difusión y comunicación que tenían lugar antes de la implementación del Programa y que pretendían dar a conocer a las comunidades las particularidades, objetivos y beneficios esperados de este. El éxito de estas acciones, en tanto generadoras de confianza e implicación, ha sido notable, configurándose como buena práctica a replicar

- La incorporación de la sociedad civil organizada en los mecanismos de gestión del Programa facilita la transparencia y la participación democrática en este tipo de iniciativas.

Como complemento a estos aspectos positivos que se configuran como buenas prácticas y que por tanto pueden ser una referencia para programas similares también cabe desde la evaluación añadir las siguientes recomendaciones:

- Es verdaderamente imprescindible definir la lógica de la intervención en la fase de diseño y estructuración del proyecto, antes de comenzar su ejecución, evitando que se ponga en marcha una intervención que carece de diseño formal
- Hubiera sido razonable concentrar todos los componentes en los mismos Centros, algo que no resultaría complicado pues simplemente se trataría de incluir en las 700 bibliotecas suministradas a los 31 Centros que han recibido obras y mobiliario, y dar prioridad para la capacitación a los maestros de dichos Centros
- No tiene mucho sentido establecer el requisito de que las empresas locales tengan participación española si quieren participar en los procesos de licitación, pues tal requisito no presenta ninguna utilidad clara
- En lo que respecta a las bibliotecas, debería haberse habilitado un cierto porcentaje para autores salvadoreños, con vistas a un mayor enriquecimiento de las bibliotecas y con la finalidad de que los alumnos tengan acceso a sus tradiciones, leyendas, historias y autores.
- Los procedimientos para la selección de Centros específicos dentro de la primera acotación deberían definirse con mayor precisión y detalle, a partir de criterios sólidos y objetivos y no solo basado en las valoraciones subjetivas de los técnicos en las visitas
- Es importante definir la estructura institucional, con el detalle de su composición, competencia y funciones, antes de comenzar la ejecución de la intervención, evitando de esa manera incertidumbres o retrasos.