

---

# COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN EL SALVADOR. TRES INSTRUMENTOS PARA LA EFICACIA

IGNACIO NICOLAU IBARRA\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Eficacia de la ayuda; Asociación para el desarrollo; Apoyo presupuestario; Integración regional.*

## **RESUMEN**

*La cooperación española en El Salvador en los últimos dos años ha venido marcada por el proceso de elaboración y firma del Marco de Asociación (MA) entre España y El Salvador, el 13 de octubre de 2010, el primer acuerdo de este tipo firmado entre España y uno de sus socios, que ha permitido desarrollar los principios de eficacia de la ayuda en los instrumentos de cooperación española. Entre estos instrumentos destaca el apoyo programático al Programa Comunidades Solidarias, que concreta la apuesta conjunta del Gobierno salvadoreño y de la Agencia Española de Cooperación Internacional par el Desarrollo (AECID) por la eficacia de la ayuda.*

## **ABSTRACT**

*The signing of a new Framework Agreement (Marco de Asociación, MA) between Spain and El Salvador at the end of 2010 consolidated*

---

\* Coordinador General, Cooperación española en El Salvador.

*the new approach of aid effectiveness applied to all instruments that conform the Spanish Cooperation. We note in this article the use of Budget Support to the Government Programme “Comunidades Solidarias” as a fitting example of the response to the principles of efficiency upheld in the Framework Agreement. Similarly, we present the regional program, emphasizing its commitment for the fight against poverty through the strengthening of regional integration. Finally, we explain the evolution of our Regional Program which keeps certain similarities with the principles of the Budget Support as aid modality in terms of structure and management system.*

## **RÉSUMÉ**

*La signature du Cadre d'association pour le développement (Marco de Asociación, MA) entre l'Espagne et El Salvador en 2010, a entraîné une nouvelle approche orientée vers l'efficacité de l'aide qui a été appliqué à tous les instruments qui conforment la coopération espagnole. Nous remarquons dans cet article l'évolution de l'appui budgétaire au Programme gouvernemental “Comunidades Solidarias” comme exemple d'ajustement d'une intervention liée aux principes de l'efficacité, conséquence du MA. De même, nous présentons le programme régional, mettant l'accent pour la lutte contre la pauvreté grâce à l'approfondissement de l'intégration. Finalement, nous témoignons de l'évolution du programme Régional qui s'est rapproché des principes de l'appui budgétaire au niveau de sa structure et de son système de gestion.*

## **Socios para el desarrollo. Marco de asociación**

En 2005 más de 90 países firmaron la “Declaración de París” adquiriendo el compromiso de elevar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) al status de una política pública más eficaz. La Cooperación Española, en consecuencia, ha apostado por sentar las bases de nuevos instrumentos y de nuevas herramientas para dar cumplimiento efectivo a los cinco principios fundamentales a través de los cuales se persigue aumentar el impacto de la AOD: apropiación, alineamiento, armonización, gestión para resultados y mutua rendición de cuentas. De esta forma, esta visión se concreta en un modelo de cooperación que utiliza los recursos de una forma más eficiente, orientados hacia objetivos de desarrollo comunes y de reducción de la pobreza, liderados por los países socios.

Compartiendo este espíritu, se elaboró el “Marco de Asociación” como un instrumento basado en una asociación para el desarrollo, entre España y El Salvador, para un periodo definido de cuatro años, con una visión de desarrollo compartida por ambos países, y en donde diferentes actores (Gobierno, sociedad civil, cooperación descentralizada, multilateral y empresa privada) se suman al esfuerzo de contribuir a alcanzar los resultados de desarrollo de El Salvador.

La visión de desarrollo, y por tanto los resultados que se quieren alcanzar en El Salvador, son los contenidos en su “Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014” (PQD), documento que refleja la estrategia de lucha contra la pobreza del Gobierno de El Salvador y donde se enmarca su política de desarrollo, sus prioridades y sus metas, resultado de un proceso de amplia participación y consulta con los sectores sociales salvadoreños. Reseñamos que es la primera vez que se cuenta con un documento consensuado de planificación a nivel país y que, por tanto, facilita en gran medida que la cooperación internacional pueda adherirse a los compromisos de desarrollo nacionales. De hecho, el gobierno salvadoreño creó un Viceministerio de Cooperación en el Ministerio de relaciones Exteriores, precisamente para acompañar y orientar la cooperación hacia los principios de la eficacia de la ayuda.

En este sentido, la construcción del MA se vinculó al principio de apropiación que emana de la eficacia de la ayuda, y que implica que nuestros socios locales deben ser efectivamente líderes y dueños de sus políticas de desarrollo y que, por consiguiente, los cooperantes respetan las estrategias nacionales y fortalecen sus capacidades para ofrecer una mejor respuesta a los problemas de desarrollo.

Durante la primera etapa de negociación, se llevaron a cabo varios análisis con el objeto de priorizar los sectores de actuación. El proceso de construcción del Marco de Asociación durante todo su desarrollo se ha liderado por un grupo mixto (Grupo Estable de Coordinación en Terreno) compuesto por la OTC, la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (OÑGD) españolas en El Salvador y el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo de El Salvador (VMCD).

En primer lugar, y partiendo del PQD, se analizó el respaldo del proceso y de participación democrática, así como la participación social en las diez áreas de trabajo identificadas por El Salvador. En la misma línea, se trabajó en la identificación de la comunidad donante y su papel en cada área de trabajo, tanto en su carácter de donante líder, como activo o silencioso. Se analizaron los mecanismos de diálogo existentes para poder contar con una valoración

tanto del alineamiento como de la armonización de la comunidad donante a las prioridades de desarrollo fijadas por El Salvador. Estos dos principios de la eficacia de la ayuda suponen que la cooperación debe destinar los flujos de ayuda hacia las estrategias y prioridades definidas por los países socios y utilizar sus sistemas nacionales, sin crear unidades paralelas de ejecución, provocar una AOD más predecible, más desligada, y trabajar en conjunto con otros socios de cooperación, para utilizar más procedimientos comunes, para realizar más misiones conjuntas y más estudios analíticos y, en resumen, para coordinar cada vez más esfuerzos.

Posteriormente, en la misma etapa, se dio un paso hacia el análisis de la ventaja comparativa que la cooperación española tenía en cada una de las diez áreas de trabajo del país. Se determinaron valoraciones por parte del país socio, de El Salvador, a los distintos actores de cooperación española en el país, Administración General del Estado (AGE), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), cooperación descentralizada y entidades locales, Organización No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), empresas y universidades.

Los principales elementos que surgieron producto del análisis fueron tres. El primero de ellos en relación al fuerte compromiso demostrado por la cooperación española en la promoción de la participación ciudadana a través de la sociedad civil, siendo el cooperante bilateral más destacado por su importante de financiación a ONGD españolas para el fortalecimiento de la sociedad civil salvadoreña en la construcción de políticas públicas. Otro elemento fue el compromiso de la cooperación española con la promoción democrática y la modernización del Estado y, por último, la aplicación gradual de nuevos instrumentos y su eficacia en el programa nacional de lucha contra la pobreza.

Esta primera etapa de negociación y diálogo culminó con la priorización de tres de las diez áreas contempladas en el PQD:

1. La reducción significativa y verificable de la pobreza, la desigualdad social y de género y la exclusión social.
2. La reforma estructural y funcional de la administración pública, la desconcentración y la descentralización de la misma y la implementación de un pacto fiscal que garantice finanzas públicas sostenibles y favorezca el crecimiento económico, el desarrollo social y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.
3. La construcción de políticas de Estado y la promoción de la participación social organizada en el proceso de formulación de las políticas públicas.

Al mismo tiempo, se evidenció por ambas partes el compromiso de apoyar prioridades horizontales en las áreas identificadas, como la inclusión social y lucha contra la pobreza, la promoción de los derechos humanos y la gobernabilidad democrática, la equidad de género, la sostenibilidad medioambiental y el respeto a la diversidad cultural, en las áreas identificadas. Igualmente y debido a la elevada vulnerabilidad de El Salvador ante las catástrofes naturales, la prevención y gestión de riesgo de desastres también se consideró como una prioridad horizontal, articulada a la acción humanitaria.

En este punto, se inicia una segunda etapa de negociación hacia la construcción de un marco de gestión para resultados a través de reuniones sectoriales por cada área priorizada.

Se trabajó conjuntamente en la identificación de las políticas y estrategias sectoriales, de los actores y socios principales, tanto instituciones de gobierno, como sociedad civil, comunidad donante, cooperación española y otros actores, y el papel que jugaban cada uno de ellos: si lideraban, si eran activos en el sector, qué relación tenían con la cooperación española. Se trataba de identificar insumos para definir resultados específicos en los que la contribución de la cooperación española resultara más eficaz, dentro de cada una de las tres áreas priorizadas.

La segunda etapa culminó con la validación de nueve resultados de desarrollo, tres resultados para el área uno de lucha contra la pobreza:

1. Apoyada la coordinación y la articulación interinstitucional para el desarrollo del sistema de protección social universal.
2. Fortalecidas las capacidades institucionales y los mecanismos interinstitucionales en áreas estratégicas de las políticas sociales en el ámbito de la reducción de la pobreza y la exclusión social y de género.
3. Mejorada la dotación y la accesibilidad de la población a los servicios sociales básicos, mediante la construcción de infraestructura, con énfasis en las zonas rurales.

Cuatro resultados para el área dos de modernización del Estado:

1. Apoyado el proceso de reforma tributaria en el ámbito del pacto fiscal, a nivel nacional y local.
2. Apoyado el proceso de reforma del servicio civil, con especial énfasis en el ámbito municipal y en la formación en administración pública.
3. Fortalecida la institucionalidad en el ámbito de justicia y seguridad, para la mejora de las condiciones de transparencia, investigación de delitos y efectividad de la legislación penal.

4. Fortalecidas las capacidades institucionales a nivel de municipios y asociaciones de municipios.

Y dos resultados para el área tres priorizada de participación ciudadana:

1. Impulsados procesos para la normalización de la participación ciudadana en la elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y programas de desarrollo.
2. Incrementadas las capacidades de la sociedad civil organizada para su participación en procesos de auditoría y contraloría social, incorporando la equidad de género.

Seguidamente, se trabajó un marco indicativo de los nueve resultados de desarrollo a un nivel más operativo que contenía intervenciones de la cooperación española, instrumentos, previsión de recursos y de actores.

Esta tercera etapa se dividió en tres fases. Una primera fase dedicada a la construcción de un sistema de indicadores de impacto que pudieran medir el avance en el desempeño y consecución de los resultados de desarrollo, donde la participación de todos los actores y a todos los niveles se tornó primordial, ya que las instituciones participantes aportaron los datos y los compromisos para desarrollar este nivel operativo. El resultado fue 26 indicadores de impacto construidos y validados por todos los actores. Una segunda fase sirvió para la construcción de indicadores de proceso que, además de converger en el cumplimiento de los indicadores de impacto, tuvieran un carácter más específico, con el objeto de poder medir la contribución efectiva de la cooperación española. Y una última fase concentrada en desarrollar y concretar la matriz de compromisos en materia de eficacia de la ayuda de la cooperación española y del Gobierno de El Salvador.

La segunda fase de diseño de los indicadores de proceso se articuló entorno a cuatro criterios clave: la vinculación y pertinencia de los procesos con los indicadores de impacto y resultados de desarrollo establecidos, la relevancia de los procesos en las planificaciones establecidas por las instituciones nacionales y locales vinculadas, la existencia de intervenciones específicas de la cooperación española en el país para apoyar el desarrollo de los procesos establecidos y la existencia de consenso entre las diversas instituciones vinculadas a un mismo proceso. La metodología nuevamente fue largamente participativa y más allá del obligado análisis documental se sostuvieron reuniones con personal técnico de la OTC y de los ministerios nacionales, y se realizaron talleres sectoriales con instituciones nacionales y sociedad civil y con actores de la cooperación española. Finalmente, se

identificaron 44 indicadores de proceso y seguidamente se levantó la línea de base de cada indicador y su meta.

En las dos fases de construcción de indicadores definidas anteriormente, se identificaron varios obstáculos que hicieron que el proceso se dilatara en el tiempo. Las áreas priorizadas en el Marco de Asociación, y por tanto los resultados de desarrollo, son resultados multisectoriales, lo que implicaba la vinculación de más de una institución para el logro de los mismos y, por tanto, la necesidad de generar acuerdos mínimos en valores y en fuentes de verificación.

La tercera fase, y última de esta etapa, tuvo como objetivo establecer en una matriz los compromisos en materia de eficacia de la ayuda para el desempeño de la cooperación española en El Salvador. La matriz fue resultado de un consenso entre instituciones nacionales y actores de cooperación española, y definió líneas de base y metas sobre los 14 indicadores que miden el cumplimiento de la Declaración de París. Además, recogiendo otros foros posteriores tales como el de Accra y Busan, Siem Reap de las Organizaciones de la Sociedad Civil, se incluyeron cuatro indicadores más relativos a género, transparencia, apropiación democrática y división del trabajo. Cabe señalar que esta matriz donde ambos países se comprometen a través de metas concretas, claras y medibles a trabajar de una forma más eficaz, servirá de base para avanzar un paso más en los acuerdos recogidos en el documento “Compromisos para una Agenda Nacional de Eficacia de la Ayuda” de la mano de los demás socios de cooperación, de la sociedad civil y de las demás instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Concluimos el Documento de Desarrollo Técnico del Marco de Asociación, con el establecimiento de un sistema de mutua rendición de cuentas que se apoya en la creación del Comité Técnico Gestor en el Convenio Básico de Cooperación y su ratificación en la VII Comisión Mixta hispano salvadoreña y al que pertenecen miembros de ambos países y con representación a alto nivel teniendo como función principal, dar seguimiento al Marco de Asociación y a las intervenciones que se derivan del mismo. Con estos instrumentos de planificación consideramos que España y El Salvador han sentado las bases para una asociación de desarrollo hasta el 2014 con una visión de desarrollo conjunta, unos resultados compartidos y una batería de herramientas sólidas para la medición de su alcance.

Para finalizar, señalar que este arduo ejercicio de construcción conjunta de las bases y de los elementos para formar y desarrollar una asociación de desarrollo conjunto, eficaz y de calidad, facilita en su nivel más operativo la planificación

y/o programación plurianual que finalmente se vinculará y estará orientada a los resultados de desarrollo conjuntos contenidos en el Marco de Asociación.

	<b>VI Comisión Mixta 2006-2009</b>	<b>Marco de asociación 2010-2014</b>
Documentos de referencia	Documento estrategia País y II Plan Director. Programas Presidenciales del Plan de Gobierno "País Seguro"	III Plan Director. Plan Quinquenal de desarrollo de El Salvador
Agentes participantes en la construcción	Gobierno salvadoreño, Embajada/OTC	Gobierno salvadoreño, Embajada/OTC, sociedad civil española, sociedad civil salvadoreña, sector privado
Concentración sectorial	Sectores del Plan Director. Programa Bilateral. Concentración en 6 objetivos estratégicos y 20 líneas estratégicas	Tres áreas prioritarias de concentración sectorial correspondientes al PQD y coincidentes con PD, que se traducen en 9 resultados de desarrollo compartidos
Enfoque instrumentos	Marco Lógico	Gestión para Resultados de Desarrollo
Previsibilidad presupuestaria	No	Sí. Horquillas presupuestarias por instrumento para el periodo 2010-2014
Armonización	Se recoge de manera general	Se recoge la necesaria firma del "Código de Conducta entre las Instituciones de Gobierno y los Socios de Cooperación al Desarrollo que apoyan el Programa de Comunidades Solidarias"
Sistema de seguimiento	Sí. Indicadores de impacto de cada intervención	Comité Técnico Gestor formado por Viceministerio de Cooperación, Secretaría Técnica de la Presidencia, Ministerio de Hacienda y Embajada/OTC, aprobado en el Convenio Básico de Cooperación del 2009. Mecanismos que se establecen en la "Agenda Nacional para la Eficacia de la Ayuda"
Evaluación y rendición de cuentas	Sí. Reunión de la Comisión de Evaluación y Seguimiento de la VI Comisión Mixta en el 2008	Sí. De acuerdo al marco de gestión para resultados de desarrollo conjunto España-El Salvador (batería de indicadores de impacto y proceso). Evaluación intermedia. Mecanismos que se establecen en la "Agenda Nacional para la Eficacia de la Ayuda"

*Fuente: elaboración propia.*



## La evolución hacia la eficacia de la ayuda. Apoyo programático a comunidades solidarias

### Antecedentes

Durante la anterior legislatura salvadoreña (2004-2009) se lanzó el Programa Red Solidaria, destinado al alivio a la pobreza y del que el actual Programa Comunidades Solidarias es heredero. Este programa contribuyó a focalizar el gasto social del Gobierno en un importante esfuerzo de coordinación interinstitucional, para atender a los 100 municipios rurales más pobres del país, identificados a través de un mapa de pobreza desarrollado por la FLACSO en 2005. El programa fue gestionado con base en un *enfoque sectorial*, a través del cual los actores de cooperación apoyaban al mismo mediante diferentes instrumentos, concentrando un importante volumen de la AOD en el sector social.

España apoyó el programa Red Solidaria a través de una operación de Apoyo Programático Sectorial desde el 2005 al 2010, con 24 millones de euros, sobre un total de 220 millones de dólares. A pesar de las limitaciones del propio Programa Red Solidaria, el apoyo español propició ganar la confianza necesaria y favorecer procesos de conocimiento del programa y de las contrapartes, que nos han permitido evolucionar nuestra intervención, reorientándola de manera coherente con el Marco de Asociación.

Los desembolsos de los fondos del Apoyo Programático de la AECID a Red Solidaria se efectuaban a una cuenta abierta por la principal contraparte ejecutora del gobierno, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), y aunque tenían una vocación programática, el instrumento de desembolso se aproximaba más al modelo proyecto. La operación se marcó a uno de los tres componentes del programa, concretamente al segundo eje de intervención de Comunidades Solidarias Rurales, destinado a promover los servicios sociales básicos en las comunidades rurales más pobres del país.

En lo que se refiere al diálogo de políticas entre Gobierno y socios, en ese momento, era aún limitado y fundamentalmente bilateral. No existía voluntad política para dinamizar una agenda nacional de la eficacia de la ayuda y mucho menos un sólido proceso de alineamiento y armonización centrado en el propio programa. De hecho, Red solidaria no disponía de un marco procedimental para generar espacios de armonización ni de seguimiento ni rendición de cuentas. España aceptaba unilateralmente la matriz consensuada por la UE y el Gobierno, aunque no se analizaban los indicadores que se incorporaban. Al no establecer tramos fijos y variables de financiamiento, no existía

un procedimiento que vinculara los desembolsos con informes de seguimiento, de avance, de rendición de cuentas o de evaluación, aunque sí había informes de seguimiento cuatrimestrales elaborados ad hoc para justificar el apoyo español.

Con el advenimiento de un nuevo gobierno en 2009, se generaron las oportunidades necesarias para propiciar la evolución del programa. España y El Salvador realizaron un esfuerzo estratégico de programación que culminó en el Marco de Asociación que elevó significativamente nuestra interlocución y supuso una mejora de la calidad del diálogo entre el Gobierno y la AECID, sumado a la buena disposición del Gobierno de El Salvador a orientar la cooperación hacia los criterios de eficacia de la ayuda y la elevada calidad técnica del personal directivo del Viceministerio de Cooperación, institución que pilota el proceso.

Este esfuerzo se apoyó en el Plan Director 2009-2012 y en el Plan Quinquenal de Desarrollo salvadoreño que recoge su estrategia de desarrollo. La construcción del plan ha respondido a un proceso participativo que ha durado casi un año y donde se han articulado las propuestas de los organismos e instituciones del Gobierno salvadoreño contrastadas con los sistemas de apropiación democrática: partidos políticos, Asamblea Legislativa e instituciones de la sociedad civil. El plan ha contado con el liderazgo de la Secretaría Técnica de Presidencia, (STP), responsable de la planificación del desarrollo económico y social. Tanto este documento de planificación, como su naturaleza participativa supone un importante avance en la apropiación democrática del sistema de planificación del desarrollo y facilita la programación de acciones a medio plazo, el alineamiento, la apropiación, generando claras oportunidades de armonización.

Por último, la implementación de un sistema de seguimiento transparente, como consecuencia de la firma del Código de Conducta (CdC), basado en la mutua rendición de cuentas y con la participación activa de los Socios para el Desarrollo, supuso otra oportunidad más que fue aprovechada con la firma de la carta de compromiso de trabajo entre la UE y la AECID, a la que posteriormente se sumaría Luxemburgo, que permitió la formulación de una operación conjunta.

El Sistema de Protección Social Universal constituye el instrumento diseñado para concretar las apuestas estratégicas del Gobierno, cumpliendo los objetivos y metas del Plan Quinquenal de Desarrollo. Pretende garantizar a la ciudadanía un umbral social básico en el acceso a educación, salud, nutrición, seguridad alimentaria, vivienda, servicios básicos, infraestructura comunitaria, generación de ingresos y protección social.

El Programa Comunidades Solidarias (PCS) pretende ampliar las capacidades básicas e igualar las oportunidades para mejorar la calidad de vida de las personas, familias y comunidades que se encuentran en condición de extrema pobreza y exclusión social en las comunidades rurales y asentamientos urbanos de mayor precariedad, según los Mapas de Pobreza Rural y Urbana.

El PCS se ejecuta en dos grandes componentes: uno rural y otro urbano. Las Comunidades Solidarias Rurales que se remontan a 2005 son herederas del programa *Red Solidaria* implementada por el anterior Gobierno. El programa ha tenido un importante desarrollo desde entonces, arrojando resultados e impactos reconocidos a través de evaluaciones. El nuevo Gobierno ha mantenido en lo esencial el diseño del programa ampliando su cobertura e incorporando nuevos componentes, tales como la Pensión Básica del Adulto Mayor. Las Comunidades Solidarias Urbanas constituyen la nueva apuesta del Gobierno y pretenden dar respuesta a la constatación, resultado de diversos estudios, de que la mayoría de población pobre se concentra en la zona urbana.

El PCS integra cuatro ejes Comunes: Capital Humano, Infraestructura Social Básica, Generación de Ingreso y Desarrollo Productivo y Gestión Territorial. El Gobierno ha hecho un importante esfuerzo para incorporar la perspectiva de género y el enfoque de derechos a lo largo de los diversos ejes, sobre todo en el programa urbano de reciente creación.

La STP es el ente rector del programa que engloba a 18 instituciones de gobierno, entre ellas al Ministerio de Salud, de Educación, de Agricultura, de Trabajo, además del de Obras públicas; así como al FISDL, uno de los principales ejecutores. El Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, por su parte, es el encargado de asegurar una comunicación efectiva entre los Socios para el Desarrollo y las instituciones de gobierno y como tal tiene el rol de garante del cumplimiento del Código de Conducta de Comunidades Solidarias.

### **Inicio y diálogo para la construcción de la matriz de indicadores**

Uno de los desafíos con los que se encontró el nuevo equipo directivo de la OTC de El Salvador, a partir de su incorporación el 1 de septiembre de 2010, era adecuar la contribución de la AECID al Programa Comunidades Solidarias, tanto al nuevo Marco de Asociación que se firmó el 13 de octubre, que se encontraba en ese momento en fase de finalización, como al ajuste de la intervención a los principios de coherencia inherentes al propio instrumento

de apoyo presupuestario, que respondiera al nuevo contexto de país y del PCS. Para ello se firmó el 24 de noviembre de 2010 una carta de compromiso de trabajo entre la UE y la AECID, a la que posteriormente se sumaría Luxemburgo. Esta carta permitió que por primera vez se articulara una misión conjunta de identificación entre socios europeos, en la que participaron técnicos de las tres instituciones que supuso la primera interlocución directa de España, con el Gobierno, de cara a determinar una matriz de indicadores de desempeño. De esta manera, se inició un largo proceso de selección de 15 indicadores de entre los 124 de la matriz de la política del Gobierno salvadoreño y que finalizó en julio de 2011.

El proceso de selección de indicadores, se articuló a través de reuniones entre los Socios para el Desarrollo (AECID, UE y Luxemburgo) para posteriormente negociarlos con el Gobierno salvadoreño, representado a través del Viceministerio de Cooperación al Desarrollo, la Secretaría Técnica de la Presidencia y el Ministerio de Hacienda. Cada uno de los tres socios se comprometieron a seleccionar 12 indicadores de la lista de 15, manteniendo, al menos, el 80% de los indicadores comunes.

El objetivo era encontrar 15 indicadores clave, que permitieran articular un diálogo político con el Gobierno alrededor de sectores clave de desarrollo. Los criterios de selección de indicadores de la cooperación española respondían a garantizar la presencia tanto de los sectores de concentración de la AECID, a lo largo de los últimos años, como indicadores que aseguraran el desarrollo de los componentes más estratégicos del programa. Al mismo tiempo, la selección se enmarcó siguiendo dos orientaciones generales: el respeto a los 124 indicadores de la política del GOES como única referencia y el Marco de Asociación como documento programático superior, del que emana la priorización sectorial y consecuentemente la planificación y el diseño de todas las intervenciones subsiguientes.

El grado de dependencia de la ayuda externa en el sector es importante. La brecha presupuestaria del programa asciende a 497.18 millones de dólares, que supone casi un 60% del presupuesto total. Una parte importante del plan se financiará con créditos. La negociación se enmarcó sobre un marco temporal a cuatro años (2010-2014) y desde un considerable esfuerzo presupuestario que alcanzaba los 84.4 millones de euros (16 de la AECID, 47.4 de la UE y 21 de Luxemburgo). Contar con un plazo a medio término y con un presupuesto considerable fortaleció de manera significativa nuestra posición en la negociación y el diálogo político con el gobierno, legitimándonos a la hora de proponer metas y condiciones generales de desembolso.

## Decisiones

El proceso conjunto de toma de decisiones se concentró en dar respuesta a los cuatro elementos que componen las operaciones de apoyo presupuestario: la financiación al presupuesto, el acompañamiento en refuerzo de capacidades a través de asistencia técnica, el establecimiento de condiciones que provoquen los desembolsos de tramos fijos y variables y, por último, el diálogo político en torno tanto a la gestión de finanzas públicas como el diálogo sectorial de políticas de desarrollo.

La primera decisión implicó desembolsar el apoyo al Tesoro Nacional como corresponde a una operación de apoyo presupuestario. Sin embargo y ante la voluntad del GOES de garantizar la adicionalidad de los fondos al programa, éste procedió a abrir una subcuenta en el tesoro nacional, denominada Fondo Común de Apoyo Presupuestario (FOCAP), donde se ingresaron los desembolsos españoles y posteriormente los luxemburgueses. La UE optó por efectuar sus desembolsos directamente a la Cuenta General del Tesoro salvadoreño, aunque posteriormente el Viceministerio de Cooperación solicitó al Ministerio de Hacienda integrar los fondos UE en la subcuenta FOCAP. Se trata entonces de una operación con escaso riesgo financiero puesto que permite a los gestores del GOES asegurar la trazabilidad de los fondos, desde su ingreso en el presupuesto nacional hasta su salida hacia una de las 19 instituciones gubernamentales ejecutoras, que presentan sus requisiciones al Ministerio de Hacienda.

Partiendo del entendido que el acompañamiento técnico para el refuerzo de capacidades gubernamentales es una de los elementos sobre los que se apoya el instrumento de apoyo presupuestario, decidimos con el GOES destinar una parte de los fondos españoles (100.000 euros anuales) a asistencias técnicas para acompañar los procesos de ejecución gubernamentales y facilitar el cumplimiento de condiciones y metas de los indicadores de la matriz conjunta. La fase anterior del programa no incluía este elemento, inherente al instrumento, complementario a la financiación y clave para establecer un camino conjunto hacia el cumplimiento de los objetivos marcados. El cálculo presupuestario global de las asistencias técnicas se realizó conjuntamente, contando inicialmente con los presupuestos de la UE (1.7 millones de euros), Luxemburgo (4.2 millones de euros) y España, para un total de 6.3 millones de euros de asistencia técnica. Adicionalmente y en el marco del grupo de trabajo, se acordó crear una comisión de asistencias técnicas, con el objeto de armonizar la asistencia técnica del conjunto de los socios, no sólo de los que utilizan el instrumento de apoyo presupuestario, sino también de los que ejecutan vía proyectos (AACID, USAID, JICA, Italia) y vía cooperación financiera (BID, BM

y KFW), aportando cada uno su valor añadido y su experiencia particular. Esta Comisión es la encargada de garantizar que los objetivos de las de asistencias técnicas converjan con los objetivos, necesidades y cronograma del programa.

El establecimiento de condiciones y tramos que incentivaran al GOES a dar cumplimiento a los objetivos de su propia política fue otro de los aspectos sustantivos del programa que fue tratado en el montaje de esta segunda fase del programa. En la primera fase España asumía unilateralmente las condiciones que negociaba UE con el GOES, aunque no establecía tramos en sus desembolsos que se transfirieron íntegramente en cada una de las cuatro anualidades de la primera fase. En esta segunda fase se acordaron conjuntamente entre los tres socios y el GOES tres condiciones generales para los tramos fijos. La existencia de un acuerdo precautorio (*stand by*) entre el GOES y el FMI, que incluye indicadores para dar seguimiento y evaluar la estabilidad macroeconómica de El Salvador supuso otra oportunidad en el diseño de la operación. No fue preciso construir un marco ad hoc para evaluar la estabilidad macroeconómica, sino que se tomó el acuerdo *stand by* y su propio sistema de funcionamiento, como referencia de seguimiento y evaluación. Del mismo modo, se aprovechó el estudio *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) del año 2009, financiado por la UE, para dar seguimiento a la buena gestión de finanzas públicas. Para la tercera condicionalidad, buena marcha programa, se identificaron tres indicadores: puesta en marcha de las 3 herramientas de gestión del SPSU: sistema de seguimiento y evaluación de la estrategia funcionando; Registro Único de beneficiarios; y sistema de información.

En cuanto a los porcentajes de los tramos fijos y variables, la UE determinó la siguiente relación (23% fijo y 77% variable), Lux (en fase decisión) y España (55.12% Fijo/44.87% variable). La decisión de España vino motivada por otorgar a las condiciones del tramo fijo una mayor capacidad de diálogo sobre cuestiones macro de gran calado, como la gestión de la deuda. Al mismo tiempo se pretendió reducir el riesgo de que la mayor parte de los fondos fuera variable, porque genera mucha incertidumbre al Gobierno y limita sus capacidades para planificar la inversión a medio plazo, puesto que los fondos externos de los que puede disponer le son inciertos y varían considerablemente. Sin embargo quisimos mantener un equilibrio dándole un peso relevante al tramo variable, que constituyó el grueso de la negociación, a través de la matriz de indicadores.

Con el objeto de facilitar un diálogo amplio sobre políticas sociales, se decidió en esta fase no marcar la ayuda española a alguno de los componentes del programa. En el diseño de esta segunda fase se decidió “marcar”

únicamente que los fondos aportados por AECID se destinaran al conjunto del Programa Comunidades Solidarias. Se establecieron mecanismos claros de armonización y rendición de cuentas, definidos en el Código de Conducta. Concretamente, un Grupo de Trabajo, del que participan en tres sesiones plenarias anuales todas las instituciones ejecutoras y todos los socios, independientemente del instrumento de apoyo que utilicen (cooperación reembolsable, proyectos o apoyo programático), un Núcleo de Trabajo, con un punto focal (AECID) en representación de todos los donantes, y con Comisiones Sectoriales. Una de esas comisiones es la establecida para el seguimiento del apoyo programático conjunto entre la UE, España y Luxemburgo.

	<b>APS red solidaria</b>	<b>APS comunidades solidarias</b>
¿Disponía de matriz de indicadores?	NO. Se aceptó la matriz consensuada por la UE, pero no se analizaron los indicadores que se incorporaban. Durante 2010 se desembolsó sin disponer de indicadores	Se ha trabajado una matriz de indicadores seleccionados dentro de los indicadores propuestos por el Gobierno y consensuada por los tres participantes en el AP
¿Los desembolsos se incorporaban al Presupuesto Nacional?	NO. Existía una cuenta propia donde se efectuaban los desembolsos. El titular de esa cuenta era el FISDL	Se incorporan al Presupuesto Nacional dentro de una subcuenta "Comunidades Solidarias" donde han ingresado los fondos españoles y, los luxemburgueses. La secretaría Técnica de la Presidencia ha solicitado a Hacienda transferir los fondos de la UE desde la cuenta general del tesoro a FOCAP
Diálogo de políticas	LIMITADO. Se reunía una mesa de donantes y se presentaban algunas evaluaciones del Programa	SÍ. Gracias a la firma del Código de Conducta se ha establecido una mesa de trabajo con todos los socios del Programa. También aparece un Núcleo de Trabajo, con un punto focal (AECID) y con Comisiones Sectoriales. Una de esas Comisiones es la establecida para el seguimiento de AP
Coordinación/ armonización	Existía una cierta coordinación de actores; pero no se utilizaron procedimientos armonizados. Había muchas modalidades de apoyos al Programa y se justificaba de manera particular a cada donante	ELEVADA. Existe una armonización muy estrecha entre los tres socios que han optado por la modalidad de AP (UE/AECID/Luxemburgo) y con el resto de donantes en el marco del grupo de trabajo

	<b>APS red solidaria</b>	<b>APS comunidades solidarias</b>
Marcaje	Los fondos se encontraban completamente marcados (dirigidos al componente 2 del Programa; infraestructuras sociales básicas)	NO. Se "marca" únicamente que los fondos aportados por AECID se consumirán dentro del Programa Comunidades Solidarias
Seguimiento/ rendición de cuentas	El FISDL presentaba informes cuatrimestrales indicando el uso de los recursos aportados por la Cooperación Española	La STP se encarga de realizar el ejercicio de rendición de cuentas. Dentro del grupo de trabajo AP se presenta un único modelo de informes cuatrimestrales
Tramos fijos/tramos variables	No. No existía un procedimiento para vincular los desembolsos con informes de seguimiento/ rendición de cuentas/ evaluación	Se han establecido los siguientes tramos: 55.12% fijo 44.87% variable
Código de Conducta	No	Sí (Gobierno salvadoreño/UE/ AECID/ Luxemburgo/ PNUD)
Asistencias técnicas	No	Sí, diseñadas conjuntamente con el Gobierno salvadoreño y los socios

*Fuente: "Evaluación de la gestión de la ayuda programática de la AECID 2005-2010". Autor Héctor Sainz.*

## Un instrumento novedoso. La cooperación regional

Otro instrumento que nos ha permitido abordar la cooperación regional orientada al cumplimiento de los principios de eficacia de la ayuda es el Programa Regional de la AECID en Centroamérica, concretamente a través del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

La región presenta una serie de características comunes tanto desde el punto de vista histórico, social, económico y cultural, como de organización, estructura y funcionamiento de sus sistemas económicos y sociales. Similitudes correspondientes a un pasado histórico y unas raíces culturales compartidas y expresadas a través de una lengua común. Centroamérica sufre problemas socioeconómicos similares, caracterizados por fuertes desigualdades sociales y falta de equidad, a pesar de integrar, en su mayoría, la categoría de países de renta media. Los buenos índices macroeconómicos globales que arroja la región en los últimos periodos no han generado una reducción proporcional de las bolsas de pobreza y de mejora de las condiciones de vida de la población más desfavorecida.

Parece evidente que ante una población beneficiaria de similares características y de unas instituciones nacionales de parecida estructura, organización, carencias y fortalezas, se establezca este programa regional, con el objeto de



rentabilizar la inversión, aprovechar productos y experiencias exitosas y fortalecer los procesos de integración. Al mismo tiempo, la integración centroamericana ha dado pasos más relevantes, a través de la institucionalidad representada por el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), que ningún otro sistema de integración en América Latina.

Por ello, la lógica del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica desde el diagnóstico siempre apostó por la integración regional como estrategia de desarrollo y, en ese marco, por la intercambiabilidad de productos, herramientas y buenas prácticas nacionales, a través del desarrollo de redes colaborativas, de participación y confianza. La integración regional proporciona un marco muy adecuado para impulsar las políticas de lucha contra la pobreza y de fomento del desarrollo humano y sostenible en América Latina y otras regiones del mundo. Los avances que se han producido en los procesos regionales de integración ofrecen resultados que van más allá de las aportaciones de las estrategias de libre comercio y que contribuyen más a la resolución de los problemas estructurales y de construcción de paz entre los países miembros.

Los Programas regionales permiten tener una visión integral y sectorial de la región, que por otro lado es la visión más realista del panorama. La propia realidad centroamericana está imponiendo una visión de región, así lo están entendiendo la Unión Europea, las instituciones del Sistema de Naciones Unidas y otros donantes bilaterales, especialmente europeos como Alemania.

Por otro lado, un programa regional rentabiliza acciones y minimiza costos tanto de formación, como de asistencia técnica (ambas pueden compartirse entre varios países) e incluso de equipamiento al establecer servicios regionales comunes. Facilita como ninguna otra metodología de intervención la intercambiabilidad de saberes y recursos, la cooperación horizontal y el establecimiento de redes que generan confianza y capital social.

Ofrece unos espacios de interlocución institucional de muy alto nivel (reuniones Presidenciales, Consejo de Ministros, Comisiones sectoriales), que permiten posicionar al donante en el conjunto de la región en una situación de privilegio. Se dotan de unos presupuestos muy superiores a los de un proyecto bilateral generando mayores posibilidades de impacto. Permiten establecer alianzas globales con otros donantes y con las instituciones del sistema de Naciones Unidas que implementan intervenciones regionales. Facilita de manera natural el establecimiento de acciones de cooperación sur-sur. En definitiva, el Programa Regional Centroamericano es un instrumento abierto, donde tiene cabida una multiplicidad de agentes, de espacios, de metodologías y donde predomina la horizontalidad, frente a otras lógicas más piramidales.

Teniendo en cuenta lo anterior, España ha desarrollado con el SICA el Fondo España-SICA, como instrumento novedoso, a partir de la evolución del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica orientado hacia la eficacia de la ayuda e inspirado en los principios del apoyo presupuestario.

### **El fondo España-SICA como instrumento que se aproxima al apoyo presupuestario**

El Fondo España-SICA supone la evolución del programa de cooperación regional con Centroamérica (PCRC), de acuerdo con los principios de eficacia. El Fondo da continuidad al programa Regional, pero concentrando sus sectores de intervención efectivamente, de ocho a tres. Los desembolsos en el programa regional se articulaban vía subvenciones y en la segunda fase se establece un Fondo que posibilita la asunción de los procedimientos del SICA, con mayor naturalidad. Desde el punto de vista técnico, se da el paso desde el apoyo a la construcción de agendas sectoriales a la contribución a su implementación. La nueva estructura administrativa y la lógica heredada del PCRC nos habilitó a aproximarnos a los principios del apoyo presupuestario, especialmente en el sector seguridad, a través del apoyo a la implementación de la estrategia de seguridad centroamericana.

El apoyo presupuestario es un instrumento con una orientación integral. No se trata sólo de desembolsar una transferencia financiera, sino un conjunto de acciones que incluyen el diálogo político, la evaluación de los resultados, el desarrollo de las capacidades y otras intervenciones de apoyo, pero en este caso a nivel regional. No cabe duda que el Fondo España-SICA ha servido como plataforma privilegiada para el diálogo político sectorial y sobre los procesos de integración y el rol de los países en los mismos. Del mismo modo el fondo es una herramienta clave en el fortalecimiento institucional del SICA, a través de su institucionalidad y sus recursos humanos. El fondo se ha manifestado como una herramienta que ha garantizado un alto grado de previsibilidad a medio plazo.

El concepto de “apoyo presupuestario” se utiliza para describir la asistencia externa directamente dirigida a los gobiernos receptores, a través de sus propios procesos y sistemas de asignación, gestión financiera, adquisición y contabilidad. Desde el primer momento, el Fondo ha utilizado los procesos administrativos del SICA para realizar adquisiciones, auditorías, así como los sistemas financieros y contables de la institución.

Los apoyos presupuestarios se dirigen a respaldar la aplicación satisfactoria de políticas y programas sectoriales determinados por los gobiernos centroamericanos.

Ayudan a un país a conseguir sus propias estrategias de desarrollo. En este sentido, destaca actualmente la intervención orientada apoyo directo a una iniciativa pluri-nacional, como la Estrategia de Seguridad Centroamericana.

Los apoyos presupuestarios no están vinculados a actividades de proyectos concretos, aunque pueden ir acompañados de asistencia técnica y para el fortalecimiento de la capacidad, que solemos llamar ayuda complementaria. Se establecen resultados de desarrollo mensurables a través de indicadores de desempeño. El Fondo España-SICA ha realizado un esfuerzo relevante en el levantamiento de indicadores y en acompañar los procesos con asistencia técnica. Se trata de una de las intervenciones financiadas por España más evaluadas y que más ha invertido en establecer procesos de rendición de cuentas. En cuanto a la armonización, la implementación de la estrategia de seguridad centroamericana ha ofrecido la oportunidad de trabajar conjuntamente con los socios internacionales, aportando valor a la estructura del Fondo.

El Fondo ha venido a fortalecer el liderazgo de España en la región. Contribuyendo a elevar los niveles de interlocución política con El Salvador y el conjunto de la región y estableciendo una fluida relación entre ambas partes. Consideramos que este instrumento resulta especialmente ajustado a los países de renta media ofreciendo posibilidades no exploradas anteriormente y fortaleciendo mecanismos de asociación para el desarrollo, como pretenden los Marcos de Asociación.

	<b>Programa de Cooperación Regional con Centroamérica</b>	<b>FONDO ESPAÑA-SICA. Estrategia de seguridad Centroamericana</b>
Matriz de indicadores	No	Sí. Aunque no condicionan desembolsos se ha realizado un esfuerzo de levantamiento de indicadores por línea de trabajo
Diálogo de políticas	No explícitamente sino con limitaciones y alrededor de las intervenciones	Sí. De alto nivel en las reuniones de grupo de amigos y el Comité Directivo
Coordinación/ armonización	No de manera sistemática y con muchas limitaciones	Sí. Alto nivel de armonización en la ejecución de la estrategia de seguridad
Marcaje	Sí	Sí
Seguimiento/ rendición de cuentas	No de manera estandarizada, sino a iniciativa española	Sí. Articulado por el grupo de amigos

*Fuente: elaboración propia.*