1. INTRODUCCIÓN

Con fecha 1 de julio se formalizó el contrato para la realización de la Evaluación intermedia del Fondo España-SICA 2010-2013. Los términos de dicho contrato se atienen a los Términos de Referencia (TdR) establecidos en su día, dando así comienzo a los trabajos de evaluación.

Los TdR nos convocaban a concentrarnos en "*la definición de modificaciones y avances del Fondo España-SICA como instrumento de cooperación*" y no tanto "*en la reconstrucción detallada de lo realizado en los años de referencia*". Para ello establecían cinco objetivos:

1. Conocer la coherencia interna y externa del modelo de gestión y diseño del Fondo España-SICA, tanto con los criterios de la Cooperación Española como de los objetivos del Sistema de la Integración Centroamericana.

2. Describir cómo el modelo de gestión del Fondo España-SICA responde a los criterios y principios base de la eficacia de la ayuda. Determinar las posibilidades y limitantes que bajo estos criterios tiene el modelo de gestión del instrumento.

3. Conocer la eficacia y eficiencia del modelo de gestión en su segunda Fase; con el fin de determinar mejoras en cuanto la coordinación, el seguimiento y la ejecución del mismo.

4. Identificar los niveles de coordinación y comunicación existentes entre el Fondo España-SICA, las Oficinas Técnicas de Cooperación de AECID en los países SICA, y específicamente con la Secretaría General del SICA y las demás entidades ejecutoras de proyectos apoyados por el Fondo España-SICA. Se deberán identificar, además, propuestas de fortalecimiento de los niveles de comunicación y coordinación.

5. Documentar buenas prácticas y extraer lecciones aprendidas para el propio SICA y la AECID en relación al Fondo como instrumento de gestión replicable, y en relación con la implementación de una tercera Fase del Fondo España -SICA.

A tal efecto, se formulaban ocho preguntas transversales, a saber:

1) ¿Cómo contribuye el Fondo España-SICA al fortalecimiento institucional y a la consolidación del proceso de integración, especialmente entre sus instituciones y países miembros?

2) ¿Cuáles son los ajustes al modelo de gestión en base al Plan Director de AECID 2013-2016?

3) ¿Son las agendas regionales o planes de acción que ha apoyado el Fondo España-SICA pertinentes y coherentes con los objetivos del SICA y con el grado de relevancia adecuado para las prioridades del desarrollo y la lucha contra la pobreza en Centroamérica?

4) ¿Qué capacidad de liderazgo político y técnico y de ejecución técnica y administrativa- financiera han demostrado las instituciones ejecutoras del SICA en el desarrollo de sus líneas, y la SG-SICA en la coordinación general del Fondo?

5) ¿Cómo responden a los compromisos de ejecución, y valoran los ministerios e instituciones nacionales de los países del SICA, los ejes estratégicos de cooperación que apoya el Fondo España-SICA?

6) ¿Cuál está siendo el funcionamiento de la institucionalidad y de los mecanismos de ejecución y seguimiento del Fondo España-SICA tanto en términos técnicos como administrativos-financieros?

7) ¿Cómo responde el Fondo España-SICA a los principios de calidad y eficacia de la ayuda?

8) ¿Qué mejoras y lecciones aprendidas pueden orientar los lineamientos estratégicos y el modelo de gestión del Fondo España-SICA en su Fase III?

Para dar respuestas a las mismas, la Fundación ETEA conformó un equipo de evaluación conformado por Francisco Santos, a cargo de la coordinación, y Rolando Castillo, como técnico evaluador. Ambos técnicos son conocedores del Fondo España SICA como instrumento de la cooperación española y cuentan con experiencia de investigación y análisis en integración centroamericana. Los trabajos de evaluación han tenido lugar durante los meses de Julio, Agosto y Septiembre de 2013, contando con la facilitación del conjunto del Equipo Gestor del Fondo España SICA.

2. INFORME EJECUTIVO

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

La estrategia metodológica ha consistido en el análisis de los tres elementos determinantes del modelo de gestión y diseño del Fondo España SICA 2010-2013: su estrategia de intervención, su estructura a partir de los recursos humanos y técnicos para su accionamiento y sus procedimientos de gestión administrativa. A partir de estas tres dimensiones hemos definido los siguientes

criterios de evaluación: coherencia, pertinencia, alineamiento, apropiación armonización, resultados y creación de capacidades.

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

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

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

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

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

En el Fondo España SICA, los actores de la dimensión política y estratégica son: la AECID y su representante, el Coordinador de la OTC de El Salvador, los

rectores de la SG-SICA y el Asesor Principal del Fondo España SICA, reunidos en un espacio institucionalizado de coordinación como es el de la Comisión de Seguimiento.

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

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

2.1. Respuestas a las preguntas clave de la evaluación

Partiendo de estas premisas conclusivas, estamos en disposición ya de dar respuesta a la totalidad de preguntas clave formuladas en los Términos de Referencia, así como a identificar los aprendizajes y a formular algunas propuestas de cara a una tercera fase.

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

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

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

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

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

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

En el plano técnico de ejecución de los programas se han registrado ***algunos episodios puntuales que cuestionan estos altos niveles de alineamiento***, relacionados con la necesidad que el equipo gestor tiene de tomar decisiones

acerca de la implementación de determinados programas en momentos puntuales. Se observa, en este sentido, la existencia de dos dinámicas: por un lado, los altos niveles de alineamiento terminan condicionando los niveles de ejecución, debido al compromiso de respetar los procesos de las instituciones beneficiarias; por otro lado, la ausencia de la SG-SICA en la coordinación ha obligado al Fondo a dotarse de un Equipo Gestor que dé seguimiento casi exclusivamente a la ejecución de los programas. El resultado es que éste empieza a ser percibido como una unidad de ejecución más de la cooperación internacional.

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

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

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

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

involucrados, lastrados por una anomia institucional ampliamente documentada. La falta de definición de las prioridades y las crisis institucionales sufridas en el seno de algunos órganos y secretarías en este período completan este cuadro.

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

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

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

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

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

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

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

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

En cuanto a los ***resultados de la intervención***, podemos concluir que ***a nivel político estratégico son satisfactorios***, puesto que se alcanzaron los objetivos establecidos, especialmente el impulso de la agenda estratégica del SICA por la vía del fortalecimiento institucional, pero también se profundizó en el diálogo, en la accesibilidad al SICA y en la colaboración político-institucional, mejorando con ello los niveles de incidencia de la cooperación española en la región. Los niveles de alineamiento y apropiación registrados son el mejor reflejo de ello.

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

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

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

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

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

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

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

Y finalmente, para terminar con la valoración del modelo de gestión del Fondo España SICA 2010-2013, en lo que se refiere al conjunto de procedimientos de

gestión, los **niveles de alineamiento y apropiación son medios.** Como ocurre con el comportamiento de la estructura, existen riesgos que lleven a generar procesos autónomos de control. En este caso, los riesgos proceden de la debilidad institucional de la SG-SICA, a cuyos procedimientos el Fondo está obligado a adaptarse.

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

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

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

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

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

2.2. Los aprendizajes

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

1. Durante este período se registra un incremento notable en la capacidad política de la SG-SICA, fortaleciendo su carácter de incidencia y de interlocución con los principales actores de la región. Este hecho es muy beneficioso para los objetivos del instrumento y para los intereses de la cooperación española.

2. La institucionalidad de la SG-SICA sigue estando sometida a altos niveles de volatilidad en la agenda debido a la falta de definición de las prioridades. Esto repercute de forma negativa sobres aspectos fundamentales del programa, como la coordinación, el seguimiento y la propia ejecución.

3. La flexibilidad y adaptabilidad mostrada por el Fondo le ha permitido responder de manera eficaz a las demandas de la agenda del SICA, alcanzando un gran y positivo impacto en el conjunto de la integración. Ello se debe a su modelo de intervención basado en la incorporación a la institucionalidad de la SG-SICA.

4. Este hecho diferencial le proporciona, sin embargo, otras situaciones que terminan por condicionarlo. Se evidencia que un alto nivel de alineamiento condiciona los resultados y los niveles de ejecución de los programas, debido a la necesaria adaptación a la planificación y ejecución de instituciones con capacidades limitadas.

5. La gestión de las decisiones, en un modelo de GpRD basado en la aprobación anual de los POA por un Equipo Gestor que no siempre es identificado como parte de la SG-SICA, plantea la percepción por parte de algunos actores de incurrir en contradicciones con el principio de alineamiento, como por ejemplo las decisiones arbitrarias a la hora de aprobar o denegar la inclusión de actividades. Se ha reclamado mayor flexibilidad en la reprogramación de los POA.

6. Lo anterior, junto con otras dinámicas propiciadas por la ausencia en la coordinación de la SG-SICA, genera un efecto no deseado, como es la consideración del Fondo como una unidad de ejecución autónoma propia de la cooperación internacional en la región. Esta dinámica le aleja de su modelo ideal.

7. La financiación de recursos humanos que se incorporan a las instituciones como parte de sus estructuras permanentes se ha evidenciado como un instrumento adecuado para alcanzar mayores cotas de fortalecimiento institucional. Sin embargo, sin una mayor apropiación de los países con el proceso de integración centroamericano por la vía del compromiso presupuestario no se vislumbran los niveles de sostenibilidad necesarios.

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

9. La opción por la metodología de GpRD ha supuesto una importante dosis de esfuerzo a las instituciones ejecutoras. La mayoría siguen teniendo problemas para articular una gestión que dé respuesta a los requisitos de planificación y seguimiento exigidos por el Fondo. Al mismo tiempo, existen debilidades en el diseño de los marcos plurianuales y, en algunos casos, una débil apropiación de la metodología. Parece adecuado acometer una mayor inducción y acompañamiento durante el proceso.

10. El proceso de diseño de indicadores de resultados y efectos es muy complejo, porque no sólo requieren la medición de un fenómeno, sino que dicho fenómeno tiene manifestaciones distintas en cada uno de los países. Ello es debido al diferencial de desarrollo existente entre el conjunto de países miembros del SICA.

11. Existe una demanda casi unánime por parte de las instituciones ejecutoras por promover un espacio de encuentro, comunicación y diálogo entre los distintos programas apoyados por el Fondo España SICA. Se trata de un ejercicio de armonización interna que suele dar resultados muy eficaces.

12. La presencia de las instituciones nacionales de los países miembros en los programas es prácticamente testimonial, debido a los escasos canales de comunicación existentes entre las dos esferas. Se debió haber promovido mayor articulación en los procesos de formulación de los programas, la implicación y una mayor participación de los gobiernos nacionales.

13. En estos momentos no se dan las circunstancias necesarias que permitan la asimilación de las funciones de coordinación que está llevando a cabo la estructura del Fondo España SICA por parte de la SG-SICA, pero sí se está en ese camino. El reto es que la SG-SICA concluya exitosamente el proceso de reforma interna y se encuentre en disposición de definir un conjunto de procedimientos de forma clara, penalizando su incumplimiento.

14. De igual manera, las distintas direcciones de la SG-SICA no cuentan todavía con las capacidades necesarias para hacerse cargo de la ejecución y seguimiento de los programas apoyados por el Fondo España SICA. El camino por recorrer es todavía extenso, pero debe enfrentarse de forma inminente basándose en el compromiso y en la responsabilidad de la SG-SICA.

15. La flexibilidad y adaptabilidad del Fondo y su opción por dar respuesta a la agenda política y estratégica del SICA dio lugar a procesos no siempre virtuosos. Concretamente, durante la segunda mitad de esta segunda fase, el Fondo se ha visto muy condicionado por la Estrategia de Seguridad Democrática, que acaparó buena parte de las capacidades.

2.3. Propuestas de futuro

1. De cara a una tercera fase, y en razón de la naturaleza y la evolución que ha venido registrando el proceso, parece lógico –y así lo demandan algunos de los actores involucrados de mayor relevancia- orientar las acciones de apoyo ***hacia la sostenibilidad del Sistema***. Pese a la pervivencia de debilidades, el proceso de fortalecimiento llevado a cabo en esta segunda fase debe desembocar en una necesaria apuesta por la consolidación institucional, para la cual se debe contar con el mantenimiento de los niveles de apropiación político-estratégica de la SG-SICA y por el incremento de los mismos por parte de los países.

2. Sería conveniente ***definir, explicitar y difundir oficialmente la naturaleza y los objetivos del Fondo España SICA***. Esto mejoraría el conocimiento del instrumento y una mejor interpretación de sus objetivos y de los intereses que representan. En momentos de cambio de coyuntura política, como los actuales, sería de gran utilidad.

3. Una opción sería pasar a dar un salto de calidad en ***la definición de un marco de apoyo programático***, aunque no está claro que se den las condiciones para su implementación. Son requisitos para ello los siguientes:

a. Una mayor apropiación y liderazgo por parte de las instituciones del SICA y de los países miembros, sin distinción.
b. Para resolver lo anterior y avanzar en la línea de un mayor compromiso y participación de los países, podría pensarse la posibilidad de reformar la composición de la Comisión Mixta, dando cabida junto a la SG-SICA a una representación de los países miembros del SICA. La fórmula que se adopte puede ser, ciertamente, compleja, pero el esfuerzo promete dar sus frutos. De esta manera se mantiene cierto margen de negociación al tiempo que se resuelven algunos aspectos relevantes como la apropiación y el conocimiento del instrumento por parte de los países miembros, una mayor cohesión interna entre el conjunto de actores, una mayor presencia y difusión de la ayuda brindada por la cooperación española a la integración centroamericana y mayores dosis de debate. El Fondo viene atendiendo con flexibilidad la agenda intergubernamental que se impone en el marco del SICA, por lo que la presencia de los países en el seno de la Comisión no debe alterar esta realidad. Antes al contrario, pone coto a la creación de potenciales espacios de desconfianza.
c. El marco del apoyo programático es la meta del Fondo España SICA como instrumento de cooperación. La etapa 2014-2017 debe culminar este proceso a partir de los avances evidenciados durante el período 2010-2013. Pero es necesario consolidar esta dinámica por la vía del compromiso de ambas partes. Sería conveniente, por tanto, que la dotación de fondos esté condicionada a la consecución progresiva de los objetivos establecidos y al cumplimiento de los compromisos adquiridos. Deben sustentarse en la definición de indicadores sucesivos objetivamente verificables, que tienen su fundamento en el fortalecimiento institucional que la SG-SICA ha recibido del Fondo en esta segunda etapa.
d. La necesidad de contar con una agenda estratégica más desarrollada de lo que está en la actualidad, con componentes programáticos bien desarrollados para el conjunto del sistema, de tal manera que sea posible la definición de un programa de trabajo basado en el mismo.
e. Contar con un marco presupuestario único para todo el sistema, que incluya de manera transparente tanto las aportaciones regularizadas de todos los países miembros como las contribuciones de la cooperación internacional.
f. Terminar de definir un catálogo de procedimientos de gestión administrativa y financiera capaz de abarcar todos los procesos, incluidos los de la gestión de programas de cooperación, con

garantías de cumplimiento y penalización de las acciones discrecionales.

g. Contar con una dotación de recursos humanos permanente, formado por un catálogo de puestos funcionariales con acceso regulado que no contemple o restrinja la contratación directa.
h. La institucionalización de procesos de fiscalización transparentes y públicos que den lugar al establecimiento de espacios de rendición de cuentas.
i. La institucionalización de espacios de armonización de donantes que permitan una mayor complementariedad y división del trabajo.

4. Promover que las actividades de coordinación de los programas apoyados (planificación, monitoreo y ejecución) pasen a ser ejercidas por la SG-SICA, con la supervisión y asesoramiento permanente del Asesor Principal del Fondo España SICA y el seguimiento en el correspondiente Comité de Seguimiento. La SG-SICA tiene el mandato de la coordinación del Sistema y es la suscriptora del Fondo España SICA. Su función de coordinación no interfiere en la autonomía institucional, puesto que, de facto, ya lo está ejerciendo a través del Equipo Gestor del Fondo España SICA, que oficialmente forma parte de la SG-SICA. Esto implicaría la revisión de las funciones del actual Equipo Gestor del Fondo.

5. Definir un marco general de objetivos, resultados, acciones e indicadores a partir del desarrollo del Plan de Acción y de las agendas y políticas sectoriales que desarrollan y fundamentan sus prioridades.

6. Definir programaciones anuales de trabajo (POA) que sean extraídas o apoyen parcialmente los programas anuales de trabajo de las instituciones y órganos del SICA.

7. Mantener el apoyo financiero a la estructura de recursos humanos de aquellas instituciones y órganos del SICA que se encuentran involucrados en la ejecución del Plan de Acción. Dentro de este apartado se incluye el mantenimiento del programa de formación y capacitación como parte de este apoyo.

8. Definir un procedimiento de gestión del Fondo consensuado con las instituciones del Sistema, que permita asegurar una adecuada gestión técnica y financiera de la operación y que contemple el uso de los procedimientos de desembolso, gasto, control y auditoría de las instituciones centroamericanas.

9. La aportación de recursos y contribuciones financieras no tienen por qué ser superiores a las de este período, habida cuenta la capacidad de ejecución demostrada por las instituciones ejecutoras. Sin embargo, una restricción sustancial podría poner en peligro la estructura de recursos humanos que se está financiando en estas instituciones, un factor clave de los avances que se están logrando en términos de fortalecimiento institucional.

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

3. PLAN DE TRABAJO DE LA EVALUACIÓN

En el Plan de Trabajo, aprobado con fecha 15 de julio, se definieron cinco fases de trabajo:

1. Fase I: Actividades iniciales y aprobación del diseño final de la evaluación. Producto: Diseño final de la Evaluación. Duración: Doce días, del 3 al 15 de julio de 2013.

2. Fase II: Análisis de la información y diseño del trabajo de campo. Producto: presentación de informe de avance. Duración: diez días, del 15 al 25 de julio de 2013.

3. Fase III: Trabajo de campo. Producto: No ha lugar. Duración: Treinta días, del 25 de julio al 25 de agosto de 2013.

4. Fase IV: Elaboración del informe preliminar. Producto: Informe preliminar. Duración: diez días, del 25 de agosto al 5 de septiembre de 2013.

5. Fase V: Elaboración y presentación del informe final. Producto: Informe final. Duración: diez días, del 5 al 15 de septiembre de 2013.

Durante la primera fase, el equipo de evaluación procedió a realización de las actividades preparatorias, que culminaron con la definición de la propuesta del Plan de Trabajo, completando de esta manera la primera fase de la evaluación.

Durante las dos semanas siguientes se desarrollaron los trabajos correspondientes a la segunda fase, los cuales estuvieron centrados en la

revisión de la documentación y en la definición del cronograma del trabajo de campo e implementación de las herramientas de evaluación diseñadas. El producto de este proceso fue la presentación del Informe de Avances, que data del 31 de julio de 2013.

El trabajo de campo tuvo lugar del 1 al 25 de agosto, y consistió en la realización de entrevistas personales con los actores más destacados del proceso en sus distintas dimensiones, hasta un total de 40 personas. Adicionalmente, se remitieron un total de 120 encuestas divididas en tres tipologías adaptadas a sus correspondientes niveles de informantes.

A continuación, ya en la fase IV, se procedió a la tabulación de la información, al análisis de los resultados y a la elaboración del Informe Preliminar. El proceso finalizó, como se había programado, con la presentación y debate del mismo, dando paso a la elaboración definitiva tras la incorporación de las matizaciones producto de la socialización con el equipo Gestor del Fondo España SICA.

3. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

La definición de la metodología de la evaluación cuenta con dos referencias prioritarias. En primer lugar, **los lineamientos establecidos por los TdR**, que nos delimita tanto el ámbito como los objetivos de la evaluación. En segundo lugar, los resultados emanados del **informe de evaluación del Fondo España SICA 2006-2009**, por entender al Fondo como un instrumento de cooperación institucionalizado cuya evolución se erige en factor de evaluación relevante. Por tanto, optamos por la continuidad para contrastar el diagnóstico y el seguimiento de las recomendaciones allí expresadas.

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

En el caso de la estructura, medimos su idoneidad para enfrentar con garantías una implementación eficaz. Debido a la naturaleza del Fondo, su estructura debe responder a las funciones de coordinación y seguimiento, pero también debe mantener en el horizonte el objetivo de transferencia de funciones a la SG-SICA, como una parte del objetivo mismo de la intervención.

Evaluamos también los procedimientos de gestión administrativa que se vienen implementando. Al igual que en el caso de la estructura, se trata de un conjunto de acciones limitadas a dichas funciones de coordinación y seguimiento, pero

que requieren un alto nivel de articulación y complementariedad con la DAF y con las instituciones ejecutoras de los programas.

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

Desde estos 3 elementos de análisis afrontamos las respuestas a las preguntas propuestas y a otras preguntas complementarias que hemos formulado[1]. Teniendo en cuenta la naturaleza del Fondo España SICA, seguimos el criterio de la Gestión orientada para resultados (GpRD). Para ello nos servimos de los criterios de evaluación de Coherencia, Pertinencia, Alineamiento, Apropiación, Armonización, Resultados, Creación de Capacidades y Aprendizajes, en los siguientes términos de análisis:

- **Coherencia:** Valora la relación entre los objetivos y los instrumentos empleados para su consecución, entre fines y medios. Se tendrá en cuenta, en primer lugar, una valoración del nivel de articulación interna entre los objetivos del Fondo España-SICA, los recursos que pone a disposición y el modelo de gestión que lo implementa con la adecuación a las demandas del SICA. Se valorará también la compatibilidad del modelo de gestión con los modelos de gestión que se propugna para la SGSICA y de las instituciones apoyadas. A nivel externo, se analizará la compatibilidad de los objetivos de la intervención del Fondo España SICA con los modelos y paradigmas vigentes, así como con otros programas que se están llevando a cabo en la región con los que pueda tener sinergias o complementariedad.
- **Pertinencia:** Valora la adecuación de objetivos y resultados al contexto en el que se realiza, es decir la idoneidad del Fondo para contribuir a los objetivos de la integración centroamericana. En este caso, se parte del diagnóstico de la evaluación anterior para constatar si se mantienen los elementos que dieron lugar al mismo o se han registrado alteraciones en el entorno de la integración y del SICA que den lugar a su modificación.
- **Alineamiento:** Valora el compromiso del Fondo con la estrategia del SICA y la adecuación de los procedimientos de gestión. El núcleo del análisis se situará hasta en tres ámbitos: 1) si la estrategia del Fondo está alineada con la estrategia del SICA, a través de la financiación y apoyo a los programas de su agenda y Plan de Acción; 2) si el modelo de gestión está adaptado a las necesidades de la SG-SICA, en cuanto a procedimientos administrativos y financieros y a los niveles de ejecución de los Programas apoyados; 3) se llevará a cabo una contrastación de las sinergias existentes entre los criterios de Eficacia y Eficiencia.

[1] Ver anexos: Plan de Trabajo e Informe de Avances de Evaluación.

- **Apropiación:** Valora el liderazgo de la SGSICA, de las instituciones ejecutoras del SICA y de los países miembros sobre las políticas de desarrollo en el marco de la integración, así como los niveles de coordinación con el Fondo España SICA para la adecuada ejecución de los mismos, incluyendo aquí también a las OTCS de la AECID en la región. Se tendrán en cuenta aquí hasta cuatro aspectos: 1) la evolución del proceso de integración como instrumento de desarrollo complementario para Centroamérica, a partir de las decisiones llevadas a cabo por los Presidentes y el nivel de cumplimiento de las mismas durante el período 2010-2013; 2) el nivel de apoyo que muestran los países miembros, las instituciones ejecutoras y la SGSICA a los objetivos y a la estrategia del Fondo España SICA, así como su coordinación en la ejecución de sus programas y con los objetivos de los programas de cooperación bilateral; 3) el liderazgo político y técnico demostrado por las instituciones del SICA, tanto en la ejecución de los Programas como en la facilitación de los procedimientos destinados a garantizar una mayor fiabilidad y eficacia de la gestión; 4) valorar en qué medida han participado las instituciones del SICA en el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de los programas apoyados por el Fondo España SICA.
- **Armonización:** Valora la coordinación que desde la SGSICA se ejerce con el resto de los donantes presentes en la región, buscando aprovechar las ventajas comparativas de cada uno y favoreciendo la creación de espacios de marcos de cooperación más estables. Incluye también la valoración de la coordinación existente entre la cooperación española bilateral que se ejerce en la región. Se analizarán dos aspectos: 1) los niveles de solapamiento entre los distintos programas que la cooperación española y la cooperación internacional está llevando a cabo en la región, caso de que existieran, tanto con enfoque regional como con enfoque nacional, y de manera recíproca, con respecto a los Programas de la SGSICA –especialmente los apoyados por el Fondo España SICA; 2) la existencia o creación de espacios y mecanismos de coordinación y comunicación entre los distintos donantes que trabajan en la región.
- **Resultados:** Valora la ejecución del proceso mediante la obtención y el seguimiento periódico de los procesos que llevan a la obtención de resultados, así como el funcionamiento de los indicadores y marcadores que permitan establecer si se está yendo hacia el objetivo definido. Ello nos permite valorar los niveles de eficacia y eficiencia de los programas. En cuanto al núcleo del análisis sobre este criterio, nos proponemos observar los siguientes aspectos: 1) los niveles de ejecución de los programas, tanto técnica como financieramente; 2) identificar el cumplimiento de resultados con respecto a los objetivos y con respecto

al esfuerzo financiero llevado a cabo; 3) identificar las incidencias de actores y de factores claves que podrían estar detrás de la consecución, o no, de los objetivos de los programas; 4) identificar si se hubieran producido efectos imprevistos.

- **Creación de capacidades:** Valora la contribución del proceso y los resultados alcanzados para la construcción de capacidades sostenibles que permitan fortalecer la función pública. La evaluación específica de este criterio está relacionada con la centralidad que el Fortalecimiento Institucional adquiere en el Programa en su conjunto, elemento de continuidad y racionalidad de la intervención. Nos centraremos en identificar, 1) el incremento de capacidades llevado a cabo en las distintas instituciones ejecutoras que están recibiendo apoyo por parte del Fondo; y 2) en el Sistema en su conjunto.
- **Aprendizajes:** Valora aquellos aspectos que permitan extraer enseñanzas a lo largo del proceso para proceder a su retroalimentación con los protagonistas de los distintos programas y su proyección hacia intervenciones futuras. Da respuesta a la solicitud expresa del financiador expresada en los Términos de Referencia.

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

Criterios de **Coherencia y Pertinencia**:

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

7. Con respecto a los procedimientos administrativos y financieros: Funcionalidad y funcionamiento de los procedimientos de la Guía para el Manejo del Fondo España SICA que son utilizados regularmente en los procedimientos y los instrumentos equivalentes de la SGSICA que se utilizan en otros proyectos.

Para el criterio de **Alineamiento**:

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

Para el criterio de **Apropiación**:

13. Grado de liderazgo ejercido por la SG-SICA en la coordinación de los programas del Fondo España SICA.
14. Grado de liderazgo ejercido por las instituciones ejecutoras en alinearse con los objetivos del Fondo España SICA.
15. Grado de liderazgo ejercido por los países miembros del SICA en alinearse con los objetivos del Fondo España SICA.
16. Relevancia de la participación de la SG-SICA en la facilitación, interlocución o ejecución de los programas del Fondo España SICA.
17. Número y relevancia de iniciativas lideradas por la SGSICA para la consolidación de una estructura funcionarial.
18. Número y relevancia de iniciativas lideradas por la SGSICA para la modernización de los procedimientos de gestión administrativa y financiera.
19. Número y relevancia de iniciativas lideradas por la SGSICA para la coordinación y comunicación de los distintos actores participantes en los distintos procesos y programas apoyados por el Fondo España-SICA.
20. Número y relevancia de iniciativas lideradas por la SGSICA para la puesta en práctica de actividades de seguimiento, transparencia y rendición de cuentas.

21. Número y relevancia de iniciativas lideradas por la SGSICA para la promoción y construcción de espacios de diálogo y coordinación entre la comunidad de donantes presentes en la región.
22. Número y relevancia de iniciativas lideradas por los países solicitando información sobre los procesos anteriores.

Para el criterio de **Armonización**:

23. Grado de relevancia de las incidencias relacionadas con la ejecución de otros programas bilaterales ejecutados en las OTC AECID en Centroamérica.
24. Grado de coordinación con otros programas de la cooperación internacional que están financiando al SICA.
25. Número y relevancia de mecanismos y de espacios de coordinación de donantes de la cooperación internacional presente en el SICA.
26. Número y relevancia de mecanismos y de espacios de coordinación entre el Fondo España SICA y las OTC AECID en Centroamérica.
27. Número y relevancia de Programas y acuerdos de cooperación delegada en cuya ejecución participa el Fondo España SICA; así como resultados obtenidos por la ejecución de estos Programas.

Para el criterio de **Resultados**:

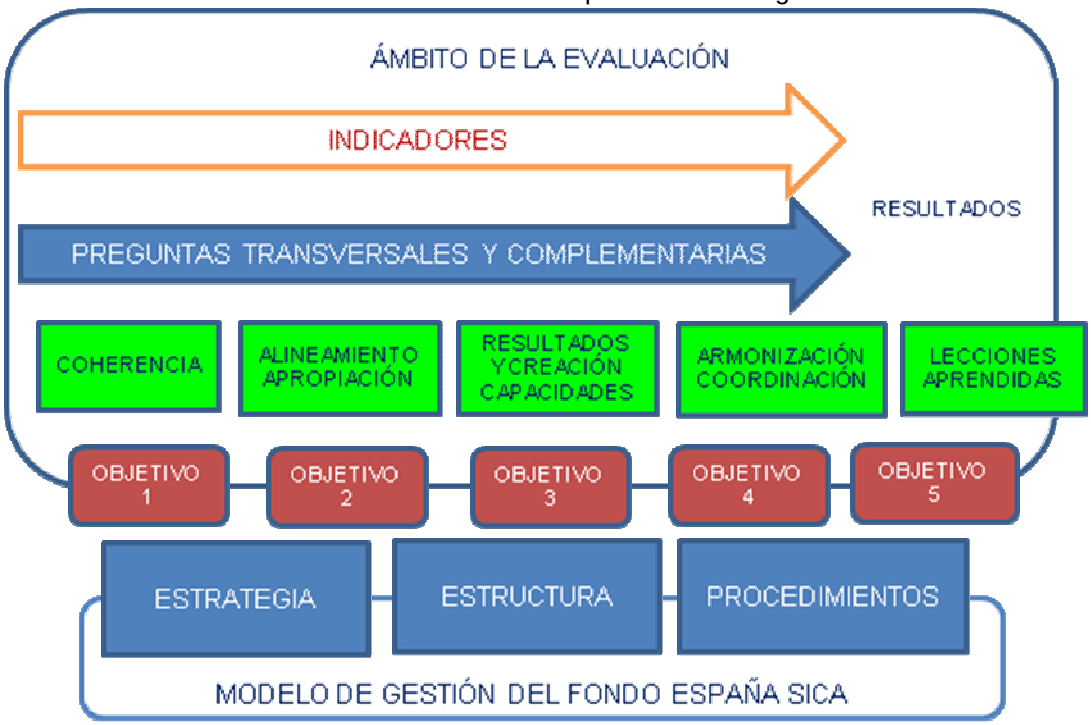
28. Nivel de calidad del seguimiento y monitoreo que se está llevando a cabo en los programas con respecto a los resultados (informes, memorias, notas POA, etc.).
29. Grado de cumplimiento de los indicadores de resultados establecidos.
30. Grado de ejecución financiera de los programas.
31. Grado de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

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

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

El esquema metodológico resultante sería el siguiente:

Gráfico nº 1. Esquema metodológico



4. FUENTES Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN UTILIZADAS

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

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

Con todas ellas se ha procedido a trabajar con técnicas de sistematización y recopilación de información. En este último caso, se ha procedido al diseño de 3 cuestionarios de encuesta y a la realización de 40 entrevistas personales. Los cuestionarios quedaron como sigue:

- Cuestionario 1 (C1): Formulario para actores con menor conocimiento específico del Fondo, con un total de 20 preguntas, 10 abiertas y 10 cerradas.
- Cuestionario 2 (C2): Formulario abierto para actores clave con conocimiento del Fondo España-SICA, la mayoría de ellos también entrevistados personalmente. Recoge un total de 35 preguntas abiertas con posibilidad de incorporar observaciones de libre disposición. El objetivo era garantizar que este grupo nos daba respuesta a las preguntas claves, más allá del acierto en la entrevista personal.
- Cuestionario 3 (C3): Formulario cerrado para actores con conocimiento del Fondo España-SICA pero no tanto de los procesos específicos. Consta de un total de 50 preguntas cerradas con posibilidad de incorporar observaciones de libre disposición.

Las tres tipologías de cuestionario de encuesta fueron enviadas por correo electrónico el día 2 de agosto. Las entrevistas personales se llevaron a cabo única y exclusivamente con el grupo de actores claves[2].

5. EL FONDO ESPAÑA SICA

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

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

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

[2] Ver anexo. Listado de Informantes.

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

Centroamérica venía siendo un área prioritaria para la cooperación española desde hace ahora 25 años. El compromiso de España con la región se ha expresado en una intensa relación de cooperación bilateral con la práctica totalidad de los países. En marzo de 2001, con motivo de la celebración de la Conferencia de Madrid del Grupo Consultivo para Centroamérica tras la catástrofe propiciada por el paso del huracán Mitch, el gobierno de España y la Secretaría General del SICA firmaron el primer Memorando de Entendimiento entre España y el SICA. En 2003 se puso en marcha el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica y en 2006, en el marco de la II Comisión Mixta, se puso en marcha el Fondo España SICA.

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

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

5.1. La primera fase del Fondo España SICA

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

de sus instituciones sistémicas y la implementación de políticas públicas para alcanzar un mayor desarrollo humano.

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

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

La evaluación externa realizada en 2009 a esta primera fase destacó positivamente la pertinencia de las líneas de cooperación del Fondo y su capacidad para fortalecer la integración centroamericana, su utilidad como instrumento promotor del alineamiento, la apropiación y la armonización, así como de la eficacia de la ayuda. Por el contrario, destaca negativamente la dispersión de líneas, resultados y actividades. También consideró mejorable la articulación con la cooperación bilateral española en Centroamérica, y la necesidad de reforzar la apropiación del Fondo por parte de los Estados miembros del SICA.

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

positivamente el equilibrio que se estaba logrando entre el respeto a la programación operativa y la adaptabilidad al complejo entorno político.

5.2. La segunda fase del Fondo España SICA, 2010-2013

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

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

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

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

1. **Fortalecimiento institucional del SICA,** tiene como objetivo la incorporación de los principios y prácticas modernas de la administración pública en la institucionalidad regional, dotando de un sistema de financiamiento estable y permanente a las actividades, planes, programas, organismos e instituciones de la integración regional. Cuenta con los siguientes Programas:

    a. Fortalecimiento de la SGSICA, específicamente de la capacidad de planificación estratégica del Sistema para la gestión por resultados y el fortalecimiento de la gestión administrativa y

financiera. Incluye también el programa de formación y capacitación y el fortalecimiento del Comité Consultivo del SICA (CCSICA)

b. El desarrollo de un programa de formación en integración para funcionarios y ciudadanía en general.
c. La transversalización del enfoque de género en la agenda centroamericana del desarrollo, a través del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA).
d. La negociación y compara conjunta de insumos por parte de los Estados miembros del SICA, desde la ST-COMISCA.
e. El fortalecimiento de instituciones sectoriales, especialmente del desarrollo de su organigrama, de sus funciones y de su capacidad de implementación de las estrategias y políticas regionales. En este grupo se sitúa el apoyo a la Secretaría de Integración Social (SISCA), la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)
f. La introducción de la variable de riesgo en la infraestructura pública de la región, con el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales de Centroamérica (CEPREDENAC).

2. **Seguridad democrática**. Su objetivo es profundizar la cooperación entre los países miembros del SICA y de éstos con la comunidad internacional, a fin de continuar la implementación efectiva e integral de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, de conformidad a los principios y al modelo establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática. También tiene como objeto la coordinación de acciones humanitarias frente a las emergencias, amenazas y desastres naturales. El Plan de apoyo a la Estrategia de Seguridad está coordinado por la Unidad de Seguridad Democrática de la SG-SICA, y apoyado financieramente por el Fondo España-SICA y por el Fondo fiduciario ESPAÑA-PNUD "*Hacia un Desarrollo Integrado e Inclusivo en América Latina y el Caribe*". Sus componentes son los siguientes:

   a. Cooperación jurídica en Centroamérica
   b. Fortalecimiento y modernización de las instituciones policiales
   c. Diseño, creación y puesta en marcha de la Unidad de Seguridad Centroamericana
   d. Apoyo a las herramientas de coordinación y comunicación entre la SGSICA y los estados miembros

3. **Profundización de la integración económica centroamericana**. Tiene como objetivo articular y fortalecer las actividades económicas de valor

agregado y la productividad, de tal manera que pueda contribuir a propiciar una dinámica regional que favorezca el avance de la integración económica. Sus componentes son:

a. El plan de apoyo a la estrategia regional en materia de agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria, particularmente en el apoyo a la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT).
b. La promoción de oportunidades para los sectores productivos y las mipymes, a través de la SIECA, especialmente la promoción de oportunidades generadas por los acuerdos comerciales y de integración para pequeños productores. De la misma manera, se dotó de continuidad al apoyo sobre la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA), debido a los resultados obtenidos en la primera fase.

4. **Otras actividades**. Además de los tres ejes de trabajo antes mencionados, el Fondo España-SICA 2010-2013 apoya la continuidad de dos experiencias del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica en los años 2005 a 2009, de cara a su consolidación definitiva. Son los siguientes:

a. **El programa de educación.** Durante el período 2005-2009, el Fondo España-SICA apoyó y financió el Programa de Mejora de la Calidad Educativa (MECE), ejecutado por la Coordinadora Educativa y Cultural Centroamericana (CECC). En esta nueva fase el Fondo ha definido algunos elementos de continuidad en coordinación con el MECE.
b. **El programa Corredor del Mangle-**Golfo de Fonseca. La cooperación bilateral española venía trabajando en esta zona de confluencia. En el año 2008 se puso en marcha el Proyecto Integral Golfo de Fonseca “Corredor del Mangle”. En esta nueva fase del Fondo España-SICA se ha mantenido la apuesta de la cooperación española y del SICA por desarrollar mecanismos de gestión ambiental en la zona.

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

apoyados anteriormente, en el caso del programa de la CECC con una dotación sustancial.

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

Cuadro nº 1. Dotación anual del Fondo España SICA 2010-2013

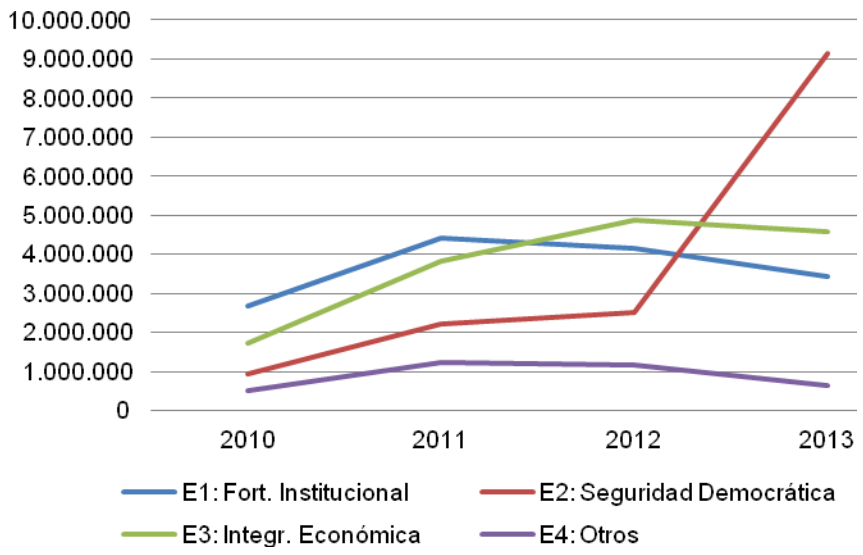
EJE	2010	2011	2012	2013
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	$2.000.000,00	$3.150.000,00	$4.750.000,00	$3.445.465,00
SEGURIDAD DEMOCRÁTICA	$1.000.000,00	$1.200.000,00	$4.300.000,00	$9.159.642,00
PROFUNDIZACIÓN INTEGACIÓN ECONÓMICA	$2.000.000,00	$2.000.000,00	$4.750.000,00	$4.570.347,00
OTROS	$500.000,00	$500.000,00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

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

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

Se trata de una modalidad que, si bien deja un alto margen de unilateralidad a los rectores del Fondo a la hora de las asignaciones –erosionando el efecto de alineamiento, según se nos ha manifestado por parte de algunas instituciones ejecutoras-, busca la optimización y una mayor racionalización de los recursos ligándolos a la capacidad ejecutora de las instituciones beneficiarias. De igual modo, permite contar con una bolsa de remanente como salvaguarda para aquellos períodos en los que las transferencias de la AECID sean menos sustanciosas.

Gráfico nº 2. Dotaciones anuales de fondos de los Programas del Fondo España SICA 2010-2013 (En US$)



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

La evolución de la ejecución anual de los distintos programas ha ido también en ascenso, debido a la creciente capacidad de ejecución mostrada por la mayoría de los programas, como podemos ver a continuación en el siguiente gráfico:

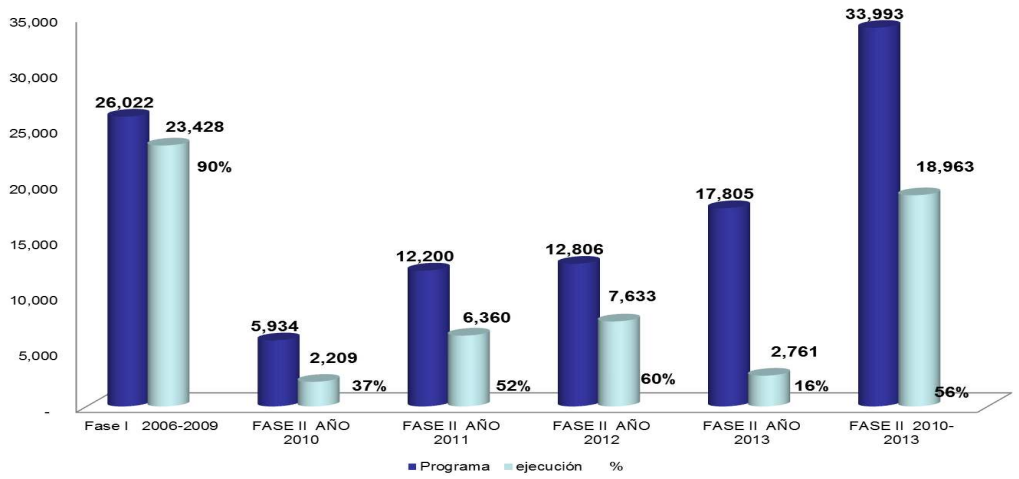


Gráfico nº 3. Evolución de la ejecución de los Programas del Fondo España SICA 2010-2013.
Fuente: Asesor Principal del Fondo España SICA

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

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

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

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

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

y del equipo gestor del Fondo; y los expertos, con funciones de apoyo a las instituciones ejecutoras para la planificación, ejecución y rendición de resultados de las áreas de cooperación.

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

6. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

6.1. Los orígenes de la integración centroamericana

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

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

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

Sin embargo, el proceso tuvo también importantes efectos positivos en la región, entre los que cabe destacar la creación de un mercado regional, la mejora en el nivel de las infraestructuras de comunicación, el incremento de la

inversión interna y la construcción de una primera institucionalidad de carácter regional que será crucial en los posteriores acuerdos de paz. En definitiva, propició algunos cambios estructurales en las economías de la región y su modernización, constituyéndose en un activo de futuro.

Tras el período de conflicto de finales de los setenta y la década de los ochenta, los acuerdos de paz de Esquipulas trajeron consigo la reactivación del proceso de integración, una muestra de la creencia en la necesidad de dicho instrumento para una región tan sumamente vulnerable. En este sentido, las reuniones de los presidentes centroamericanos se configuran como catalizadoras de este proceso, de tal manera que nos pueden servir de referencia a la hora de definir una propuesta de periodización de la integración centroamericana contemporánea.

Cuadro 2: Fases integración centroamericana 1986-2012

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

6.2. La evolución de la integración centroamericana en el marco del SICA

Desde la reactivación en 1991, la integración centroamericana ha tenido un desarrollo irregular, lleno de altibajos. Los primeros años estuvieron dedicados a la renovación institucional. Fue la época en la que se diseñaron y aprobaron los tratados principales, los cuales se definieron sin un proceso de debate demasiado ordenado. La debilidad del marco jurídico y el desorden generado por la profusión de acuerdos procedente de las reuniones presidenciales

hicieron ingobernable el proceso. Esto dio lugar a que en una época tan temprana como 1996 aparecieran voces que demandaban una reforma institucional. Por tanto, la primera década se va a caracterizar por la irregularidad y la falta de concreción del proyecto.

A partir de la segunda década se observa una recuperación. En este período se pueden identificar dos momentos de inflexión (Caldentey, 2013). En primer lugar, el renovado impulso que recibe la integración a partir de los desastres causados por el huracán Mitch, y la celebración por parte de los países centroamericanos y la cooperación internacional del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y la Transformación de América Central que se realizó del 10 al 11 de diciembre de 1998, en Washington D.C. Posteriormente, tuvo lugar la constitución del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación en Estocolmo, del 25 al 28 de mayo de 1999. Estos Grupos Consultivos se completarían después con el Grupo Consultivo de Madrid para la transformación y modernización de Centroamérica, que se celebró los días 8 y 9 de marzo de 2001. Esta reunión coincidió con la presentación de la iniciativa de España de crear un instrumento de cooperación regional con Centroamérica.

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

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

A estos tres ámbitos de la crisis, siempre presentes, pero marcados por episodios coyunturales, se unió la explosión de la crisis de seguridad que progresiva e implacablemente ha convertido a Centroamérica en una de las regiones más violentas del mundo. El sufrimiento y la descomposición

institucional y social que la violencia y el crimen organizado provocan en Centroamérica (especialmente en los 3 países del triángulo norte) es fácilmente perceptible siguiendo la coyuntura de la región a través de sus medios de comunicación o revisando la bibliografía sobre el tema o los informes regionales que recientemente han publicado los organismos internacionales sobre este tema (Banco Mundial 2011 y PNUD 2009).

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

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

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

- La explicitación de propuestas sobre la integración[3] y de estrategias nacionales[4] para obtener determinados objetivos específicos en su entorno;
- el interés de los estados miembros por el reglamento de nombramientos y por posicionar a sus candidatos en aquellos que se están realizando en los últimos años;
- la atención política nacional ante el ejercicio de las presidencias pro témpore (semestrales) de los últimos años;
- el seguimiento a los programas de cooperación definidos en el entorno de la Secretaría General del SICA y de otras instituciones del Sistema;
- la definición de posiciones nacionales, más o menos explícitas y formuladas, en torno a la reforma institucional.

Los actores de la sociedad civil y los medios de comunicación centroamericanos contemplan igualmente con renovada atención a la evolución

[3] Por ejemplo, Guatemala y El Salvador en la propuesta que dio lugar al Plan de Acción de 2010.
[4] Por ejemplo, Costa Rica en el caso de la SIECA o en el diseño de la reforma institucional. O de Nicaragua en torno al reglamento de nombramientos.

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

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

1. El diseño de agendas específicas que se consolidan en el Plan de acción de 2010 para el relanzamiento de la integración, creando un documento de plan de desarrollo regional.

2. La regionalización de la política exterior de los países centroamericanos que han abierto un ámbito regional cada vez más importante en sus relaciones con Estados Unidos; que negocian preferentemente desde el espacio regional sus relaciones con México, Caribe y Unión Europea; que tienden a canalizar un porcentaje significativo de su cooperación a través del SICA (especialmente, con países europeos que abandonan la cooperación bilateral); y que procesan a través del Sistema la diplomacia de Cumbres tan importante en su relación con los demás países latinoamericanos.

3. Los avances significativos que se han producido en el fortalecimiento institucional del Sistema, especialmente en torno a la consolidación de algunos instrumentos de programación, coordinación de donantes y ejecución.

Entre los avances es especialmente relevante el desarrollo de la integración económica, comparada con otros esquemas latinoamericanos de integración, gracias al establecimiento de la unión aduanera que ha asegurado un libre comercio intrarregional con limitadas excepciones y ha armonizado el 95% de los rubros arancelarios frente a terceros. Centroamérica no ha conseguido unificar su política comercial frente a terceros lo que crea distorsiones importantes en la integración económica, pero no ha impedido la firma regional de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea.

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

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

6.3. El Plan de acción para el relanzamiento de la integración

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

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

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

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

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

El reto del proceso es ahora determinar qué quieren hacer los países con él. Con pocas excepciones por país y por ámbitos del desarrollo, los estados miembros no han definido qué quieren obtener con la integración. La ausencia

de objetivos precisos es mucho más importante en los estados recién incorporados como Belice o República Dominicana. Sin duda, sería conveniente promover acciones que ayudaran a que todos los países pudieran explicitar de alguna manera los intereses nacionales alrededor de la integración.

6.4. La reciente reforma institucional del SICA

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

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

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

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

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

1. La reforma del organigrama y las funciones de las direcciones de la SG-SICA. Se ha apoyado la creación de la Dirección Ejecutiva, la Dirección de Seguridad democrática; se ha consolidado la Dirección de Planificación y Análisis de la SG-SICA; se han revisión de procesos en la Dirección de Administración y Finanzas; y se ha creado la asesoría jurídica del SG-SICA.

2. El Plan Estratégico 2009-2011 de la SG-SICA, que tuvo un impacto limitado.

3. La emergencia del Comité Ejecutivo como órgano de articulación de cancillerías e instituciones. Destaca la aprobación del inventario de instituciones y de recursos humanos del Sistema, un importante avance que constituye por sí mismo una agenda de reforma institucional, puesto que aclara notablemente el panorama de instituciones que forman parte del Sistema.

4. La definición de mecanismos de seguimiento y fiscalización, por parte del Consejo Fiscalizador Regional (CFR-SICA), que está realizando auditorias del Sistema.

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

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

7. EVALUACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DEL FONDO ESPAÑA SICA 2010-2013. LA ESTRATEGIA DEL FONDO ESPAÑA SICA

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

Aunque no queda suficientemente explícita en el conjunto de documentos oficiales ni de difusión general[5], **la estrategia del Fondo España SICA**, la que gravita sobre su modelo de gestión, **consiste en el fortalecimiento de la**

[5] Tan sólo encontramos referencias en el documento de Memoria de Labores 2006-2009 (pág. 3) y, muy tangencialmente, en el portal web del Fondo España-SICA: "Reseña histórica" (http://www.sica.int/fes/resena_historica.aspx?IdEnt=809&Idm=1&IdmStyle=1).Entendemos que este es un factor que obstaculiza una adecuada interpretación de la naturaleza del Fondo por parte de aquellos actores participantes menos familiarizados con su entorno específico, aunque no por ello menos importantes. El ejemplo más claro es el de los propios gobiernos e instituciones nacionales de los países miembros del SICA, así como el de otras instituciones del SICA que no se encuentran involucradas directamente.

institucionalidad del SICA, dotándola de capacidades y propiciando el cumplimiento de las labores de ejecución, seguimiento y coordinación de los programas de acuerdo a los principios de la eficacia de la ayuda. A tal efecto, el Fondo España SICA traslada la responsabilidad de la ejecución a las instituciones del SICA, buscando la apropiación y el alineamiento con las agendas regionales de desarrollo y los procedimientos de gestión y ejecución del SICA. De esta manera, el donante puede contar con garantías de que el esfuerzo de su ayuda se destina a los objetivos establecidos y ofrece los resultados esperados. Complementariamente, la estrategia **apoya otros procesos que promuevan la integración centroamericana y el desarrollo de sus objetivos**.

Para el accionamiento de la intervención, el Fondo España SICA cuenta con un Equipo Gestor encabezado por el Asesor Principal que en estos momentos se compone de una estructura de cuatro personas de perfil técnico y dos personas de apoyo. Cumple una función un tanto ambivalente, al coexistir entre la posición del donante y la del beneficiario. Sobre el papel, se trata de una estructura incorporada a la SG-SICA, de quien dependen sus contrataciones. Pero tanto la percepción del entorno como, en buena medida, su accionamiento responde más bien a la habitual de una unidad de gestión de cooperación internacional.

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

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

7.1. El diseño del Fondo España SICA 2010-2013

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- La práctica totalidad de los programas apoyados cumplen, en líneas generales, con los requisitos establecidos por la Guía para el diseño y planificación de las intervenciones: un marco programático que

contempla un plan de acción plurianual, un presupuesto plurianual, la definición de una cadena de resultados a priori y la identificación de unos objetivos, beneficiarios, componentes, actividades e indicadores claros.

- Todos ellos cuentan con las correspondientes notas de aprobación a los POA y con informes de seguimiento, los cuales se siguen con criterio por parte del Equipo Gestor, aunque muestran debilidades en la elaboración y en la unidad de los contenidos. En general, la capacidad para generar la información que requiere el seguimiento de los programas es insuficiente y poco rigurosa.
- La mayoría de los proyectos cumplen con el criterio de continuidad de la fase 2006-2009, con los efectos que esto implica en materia de formulación, principalmente reflejado en aquellos programas que quedaron fuera de algunos de los ejes de formulación.
- Los resultados de la fase 2010-2013, mayoritariamente, complementan o refuerzan los resultados del Fondo España SICA I. Los resultados del período anterior han permitido la construcción de objetivos del 2010-2013, dotándolos de coherencia.
- Los programas CECC y Corredor del Mangle, no incluidos en el Plan de Acción y la Agenda del SICA se mantuvieron por un criterio de continuidad de resultados. Se pretendía garantizar que proyectos aún inmaduros en el período anterior pudieran alcanzar los resultados adecuados. Para ello se creyó necesario dotarlos de continuidad en la ejecución.

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

No obstante, encontramos también **algunos elementos discordantes** que conviene tener en cuenta. En primer lugar, se trata de un proceso un tanto exigente que requiere un marco institucional que cuente con las capacidades necesarias y con una actitud mínimamente disciplinada que garantice el cumplimiento de lo estipulado. La formulación e implementación a través del método de GpRD que promueve el Fondo España SICA es una innovación en el marco del SICA[6]. Tal y como se nos ha manifestado, algunos programas se han visto “atrapados” entre el cierre de la primera fase y la nueva metodología

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

de la segunda, lo cual ha generado presión y una débil asimilación de la GpRD que todavía puede apreciarse, por ejemplo, en la elaboración de los informes cuatrimestrales.

Técnicamente, la formulación de los programas y los posteriores procesos de seguimiento han sido débiles, tanto en lo que se refiere a la comprensión de la metodología, a sus requerimientos y a su accionamiento. El apoyo técnico llevado a cabo por parte del Equipo Gestor del Fondo hubiera requerido un mayor énfasis en la capacitación técnica y en la dotación de instrumentos de seguimiento complementarios.

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

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

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

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

Este ejercicio de formulación y manejo bajo **la modalidad de GpRD que se promueve, no es asumido como una práctica generalizada en el SICA**, ni tampoco lo pone en práctica para la gestión del resto de sus proyectos de cooperación en curso. El argumento que se suele esgrimir es que su dependencia de la cooperación no le permite vincularse con metodología alguna que ponga en riesgo la captación de fondos con otros donantes que impongan otra forma de operar. Pero esta modalidad es bien vista por la mayoría de actores implicados: por su mejor respuesta a las agendas del SICA, por su mayor apropiación de los intereses de la región, por su labor de acompañamiento exento de imposiciones, etc., aunque se sigue reclamando procesos de inducción a la metodología.

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

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

En cuanto al diseño específico de los distintos programas apoyados, los ejes de Profundización de la Integración Económica Centroamericana (excepto el ejecutado por CAC) y de Seguridad Democrática tuvieron un período de formulación diferenciado, ya iniciada la fase II del Fondo, mientras que los

proyectos de los otros dos ejes iniciaron su ejecución de forma inmediata al cierre de la ejecución de la fase anterior. Existen factores que justifican esta demora. Pese a todo, la mayoría de los programas han venido cumpliendo con los requisitos establecidos para esta segunda fase.

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

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

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

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

Por otro lado, es necesario también tener en cuenta la capacidad de las instituciones ejecutoras. Pese al importante respaldo que el Fondo España

SICA viene proporcionando, en muchos casos todavía resulta insuficiente para garantizar la ejecución de programas y un creciente conjunto de actividades, pues no hay que olvidar que la financiación de recursos humanos de carácter técnico no estaba destinada exclusivamente a la ejecución de los programas.

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

7.2. La evaluabilidad del Fondo España SICA 2010-2013

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

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

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

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

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

- Los programas cuentan con un diseño enfocado a la planificación y a la gestión orientada a resultados, lo cual nos permite valorar la coherencia y la pertinencia de la estrategia y del diseño de los programas.
- Pese a sus debilidades, se encuentran definidas las respectivas cadenas de resultados, lo cual nos permite estimar los avances de los distintos programas y avanzar algunos aspectos de su evolución.
- Se cuenta con los respectivos POA anuales, delimitados en cuanto a su actuación programática, de actividades y ejecución financiera. Ello nos permite una valoración parcial de la evolución.
- Se cuenta con una serie de informes de seguimiento[7] que nos permiten valorar la evolución de los distintos programas y, con ello, las incidencias registradas.
- Se cuenta también con elementos de triangulación que nos permiten identificar los beneficios, los mecanismos de asimilación del programa, la calidad de la formulación estratégica, los factores internos y externos que gravitan sobre la intervención, etc.

Junto a lo anterior, nos vemos obligados a recordar la naturaleza de la evaluación que estamos llevando a cabo, una evaluación de medio término con la casi totalidad de programas aún en curso y con niveles de ejecución todavía en ascenso.

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

7.3. Coherencia y pertinencia de la Estrategia

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

1. El primer indicador de referencia para determinar la coherencia y la pertinencia es el nivel de alineamiento de la estrategia con las áreas prioritarias definidas. Los tres ejes de trabajo definidos: fortalecimiento institucional, seguridad democrática y profundización de la integración económica, están directamente relacionados con las prioridades del SICA. El acompañamiento cotidiano al proceso y la satisfactoria respuesta del

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

Fondo a las alteraciones de la agenda del SICA lo han convertido en un instrumento muy ágil y flexible, que permite adaptarse sin imposiciones a las necesidades de la integración. Esto lo diferencia sustancialmente de otros instrumentos de la cooperación internacional presentes en el SICA, cuya agenda viene impuesta por una planificación de proyectos basada en una serie de diagnósticos realizados con años de antelación (caso de PAIRCA), muchos de los cuales no se encuentran vigentes en el momento de la ejecución. El reconocimiento de esta virtud del Fondo es unánime entre todos los actores involucrados entrevistados y encuestados, lo cual nos habla del acierto de la estrategia[8]. La incidencia en el fortalecimiento institucional y la generación de capacidades son otros valores apreciados por la práctica totalidad de los actores participantes consultados. Menos coincidentes son las dos líneas apoyadas complementariamente, la del Programa Regional de Educación (II) y la del Proyecto Corredor del Mangle. En ambos casos se trataba de dar continuidad a dos programas apoyados en la fase anterior, el último de los cuales está ya finalizado. Más concretamente, el apoyo al programa de Educación puede ser visto como un elemento de carácter estructural, transversal a la agenda, que termina por reforzarla. Existe, por tanto, coherencia con la renovación del apoyo en el momento en que se puso en marcha la segunda fase del Fono. Pero el establecimiento de una agenda de la integración a partir de la segunda mitad de 2010 delimita, en nuestra opinión, el ámbito de apoyo que debe establecer el Fondo para la tercera fase. El conjunto de programas apoyados se ajustan en gran medida a los objetivos y necesidades del SICA, tanto en lo que se refiere al número de programas como a los objetivos de los mismos, un dato igualmente percibido por los expertos. En definitiva, este primer indicador nos indica un **alto grado de coherencia y pertinencia**.

2. El segundo indicador mide el nivel de alineamiento de la estrategia con los diagnósticos sobre la problemática de la integración centroamericana predominantes en la bibliografía especializada. También aquí podemos constatar un alto nivel de coherencia y pertinencia, puesto que la debilidad institucional y las necesidades fortalecimiento son factores que alcanzan el mayor nivel de consenso cuando se diagnostica las debilidades de la integración centroamericana[9]. El fortalecimiento institucional (creación de capacidades), como eje prioritario de la agenda del SICA, ha constituido el objetivo principal de los programas apoyados por el Fondo, dando lugar a

[8] Ver, por ejemplo, el acompañamiento al proceso de fortalecimiento de la SECAC, o el apoyo a la creación de la Dirección de Seguridad y las nuevas propuestas de programas surgidas a partir de la Conferencia de Seguridad.
[9] Ver bibliografía de referencia.

un proceso muy valioso del que se hallaba necesitado el SICA. Existe un **alto nivel de articulación del Fondo con los objetivos de la integración.**

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

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

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

6. El desempeño del Equipo Gestor ha respondido adecuadamente a la estrategia, demostrando eficiencia y buena capacidad de adaptación, aunque en 2011 hubo de sufrir modificaciones en su staff técnico para conseguir mejores cotas de desempeño. Posteriormente, el cambio en el puesto de Asesor Principal también ha dado lugar, lógicamente, a dinámicas diferenciadas que van instalándose paulatinamente, siendo adquiridas sin mayor novedad, puesto que no supusieron alteraciones

sustanciales con los principios ya establecidos. No obstante, la ambigüedad que caracteriza a su naturaleza y la valoración por parte del entorno amerita una reflexión de cara a su gestión futura. Esta reflexión debe girar en torno al mantenimiento de una idea que estuvo presente durante algún tiempo: la conveniencia, o no, de una progresiva incorporación a la estructura de la SG-SICA y si ésta cuenta con las capacidades exigidas por la cooperación española para delegar un programa como éste. Lo que observamos es que las insuficiencias en la apropiación, coordinación y seguimiento por parte de la SG-SICA en el nivel de la ejecución de programas ha terminado por descargar buena parte de estas responsabilidades decisoras en el Equipo Gestor, lo que le ha llevado a ser visto como una unidad más de ejecución de programas de la cooperación internacional, mermando uno de sus principales señas de identidad y hecho diferencial.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En definitiva, se trata de una **estrategia altamente coherente y pertinente,** cuyo cuestionamiento, cuando se produce, se relaciona con la debilidad que le

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

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

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

Del mismo modo, la reforma en ciernes que se dispone a enfrentar el proceso contiene un buen número de elementos que son objeto de apoyo y financiación por parte del Fondo España SICA. No hubiera sido posible sin la flexibilidad y

capacidad de adaptación mostrada por el Fondo. Sin duda, el fortalecimiento institucional seguirá siendo un elemento central, debido a que existen todavía procesos que requieren su culminación, pues los resultados no han sido los esperados.

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

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

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

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

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

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

7.4. Criterio de Alineamiento de la Estrategia

Recordemos que el análisis de este criterio lo hemos fundado en los siguientes aspectos:

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

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

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

9. En virtud de lo anterior, se constata el acompañamiento del Fondo España SICA a lo largo de los distintos procesos estratégicos que han tenido lugar en el seno del SICA en los últimos años. Las dinámicas generadas por el Fondo España SICA se han convertido en impulsoras de los avances registrados en la integración centroamericana en estos años. Algunos de estos procesos son: la definición de un Plan Plurianual en 2010-2011 (neutralizado políticamente), el diseño de un plan estratégico para la SG-SICA, la adopción de la Agenda y Plan de Acción del SICA, el desarrollo de áreas principales de la misma como el Fortalecimiento Institucional, la Seguridad Democrática y la

profundización en la integración económica, los avances de cara a la reforma institucional y otras acciones de fortalecimiento institucional que permiten al SICA contar con mayor capacidades institucionales de cara a este nuevo período. El Fondo ha participado también en la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Todos los programas han señalado, sin excepción, el total alineamiento del Fondo con sus objetivos.

10. El Fondo ha mostrado, asimismo, un alto grado de flexibilidad para ir adaptando su intervención a la coyuntura de la integración centroamericana. Por lo general, ha dado respuesta a todas las imposiciones de la agenda, casi siempre derivadas de las decisiones impuestas por las respectivas presidencias pro-tempore. En la mayoría de los casos se ha tratado de la incorporación de demandas del Sistema a la dinámica de sus programas, ya sea con la contratación de estructura, ya sea con inclusión de algunos elementos novedosos incorporados en la agenda. Ello se ha podido llevar a cabo gracias a la versatilidad del Eje de Fortalecimiento Institucional, y se ve reflejado en casos como el del proceso de planificación estratégica, la configuración de la Dirección Ejecutiva y actividades subsiguientes o en la configuración de la Dirección de Seguridad Democrática.

11. Uno de los aspectos más relevantes del alineamiento del Fondo con los objetivos estratégicos del SICA es el apoyo a la consolidación de su estructura funcionarial, muy visible en las distintas instituciones. Es una de las principales aportaciones del Fondo en este período, debido a que fortalece a las instituciones dotándolas de mayor capacidad y mayor autonomía para la definición de estrategias y agendas. Tiene como premisa la contratación de personal para su incorporación a la estructura permanente de la institución, salvo contadas excepciones, sin estar ligados a ningún producto en concreto y sin la obligación de participar en aquellos programas apoyados por el Fondo. Propone la apertura pública de un proceso concursal que prime el mérito de los candidatos, quedando prohibida la contratación directa, aunque se han registrado algunas incidencias que contradicen este principio, por lo general a propuesta de la SG-SICA. Lo más relevante es que se trata de contrataciones que tienen que contemplar su integración en los cuadros funcionariales de la institución correspondiente. El número de contrataciones ha oscilado entre los 35 contratos de 2010 y los 58 de 2013, algunos de los cuales han sido fundamentales para llevar a cabo avances institucionales sustanciales, como la creación de la Dirección Ejecutiva (que pasó en 2012 a ser asumida por la propia SG-SICA), la creación de la Dirección de Seguridad Democrática tras la puesta en

marcha de la Unidad de Seguridad Democrática, la creación y consolidación de la Dirección de Planificación y Análisis de la SG-SICA, el fortalecimiento de la DAF o la creación de la Asesoría Jurídica de la SG-SICA. Las distintas secretarías también se han visto favorecidas por este proceso, tales como la CCAD, CEPREDENAC, ST-COMMCA, la SE-CAC, la ST-SITCA o la ST-COMISCA, aunque en algunos casos se nos indica señales un tanto contradictorias desde el Equipo del Fondo por exigir mayor atención en la ejecución de los programas que en la atención a la agenda de la institución en que se insertan.

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

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

En efecto, pese a que el Fondo se encuentra incorporado a la propia estructura administrativa del SICA, y en este sentido altamente alineado, la aproximación de sus procedimientos de gestión, ejecución y seguimiento de los Programas que apoya con los procedimientos administrativos de la SG-SICA está

resultando un proceso incompleto que requiere explicación y matizaciones. El principio que defiende el Fondo España SICA es el de la apropiación mutua, que idealmente conllevaría el traslado progresivo de las funciones de ejecución y seguimiento de los programas apoyados a las instituciones del SICA. Pero estos deben ejecutarse bajo otro principio fundamental, el de la eficacia de la ayuda y la gestión orientada a resultados. En el momento de poner en marcha el Fondo, la SG-SICA no contaba con las capacidades administrativas necesarias para garantizar este último principio de la colaboración exigida por la cooperación española, puesto que la mayoría de las instituciones del SICA no disponen de procedimientos de gestión de la cooperación, quedando por lo general supeditados a la provisión de los mismos por parte de las respectivas unidades de ejecución, ligadas por lo general al donante. A tal efecto, en el programa de fortalecimiento institucional se incorporaron actividades que debían propiciar estas capacidades.

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

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

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

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

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

La definición de la agenda operativa de los programas, definidas en los POA y materializada con la asignación de fondos, es otro ejercicio de alineamiento que, a diferencia de la tónica general, no siempre es visto de manera satisfactoria por algunas de las instituciones ejecutoras. Se nos ha indicado que la “fiscalización” de las propuestas anuales viene dando lugar a arbitrariedades por parte del Asesor Principal del Fondo, quien toma la decisión de mantener o excluir actividades en base a la estimación de las dificultades para su ejecución y otros aspectos subjetivos. Este hecho podría dar lugar a poner en riesgo el cumplimiento de los planes plurianuales de mantenerse criterios de unilateralidad. La tensión existente con el principio de optimización de los recursos se encuentra detrás de esta práctica.

La posibilidad de contar con un Plan Plurianual de Ejecución permite la revisión anual de las ejecuciones y la distribución de los recursos en función de los niveles de ejecución, facilitando de esta manera la decisión. En este sentido, la asignación anual parte de la propuesta presupuestaria de la entidad ejecutora reflejada en el POA anual, a la cual reacciona el Asesor Principal del Fondo España SICA aceptando o solicitando modificación para posteriormente ser aprobada en la Comisión de Seguimiento correspondiente. Se trata, por tanto,

de una fórmula para la optimización de recursos que no es compartida por todos los participantes al amparo del principio de alineamiento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.5. Criterio de Apropiación de la Estrategia

Para valorar este criterio es necesario tener en cuenta su carácter bidireccional, relacionado con la mutua responsabilidad; es decir, primamos aquí el modelo de cooperación del Fondo, lo cual redunda en responsabilidades también por parte del donante. Existe, en primer lugar, una apropiación necesaria por parte del Fondo con respecto a los objetivos de la integración y en el respeto a los principios de las instituciones del SICA. En este caso, la coherencia, pertinencia y alto nivel de alineamiento así lo atestiguan. Sin embargo, la complejidad del modelo y de la integración regional requiere también cierto esfuerzo de apropiación por parte del donante en temas como la difusión del modelo o a la hora de propiciar una mayor participación de otros actores relevantes del proceso en la identificación, formulación o definición de propuestas[10]. En segundo lugar, y lógicamente más importante aún, es necesaria una apropiación incuestionable por parte del socio receptor de los valores y compromisos que conlleva la gestión de fondos públicos procedentes de la cooperación. En este criterio, por tanto, se aprecia el nivel de compromiso que conlleva el modelo de gestión del Fondo España SICA.

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

El traslado de las funciones de ejecución, seguimiento y coordinación de los Programas, y la incorporación de los fondos a los procesos financieros de la SG-SICA, ofrece a esta última una buena oportunidad de reforzar sus capacidades institucionales, tanto a nivel político como a nivel técnico y operativo. A cambio, debe existir el compromiso de apropiación de los procesos que requieran esta transformación, en este caso relacionado con la asimilación de los principios de la eficacia de la ayuda, la GpRD y la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, como ejercicio de mutua responsabilidad. Este es el reto que enfrenta la SG-SICA y, en menor medida, los países miembros del SICA como socios del proyecto que son, a resumidas cuentas.

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

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

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

Cuadro nº 3. Aportaciones de los países y presupuestos anuales del SICA. Fuente: SG-SICA

Aportaciones y Presupuestos Anuales de Instituciones Seleccionadas en la Integración, en millones de dólares.		
Instituciones	Cuota Anual por País	Presupuesto Ordinario Anual
PARLACEN	1,700,000.0	10,200,000.0
CCJ	525,000.0	1,575,000.0
SG-SICA[1]	200,000.0	1,887,945.0
SISCA[2]	38,000.0	266,000.0
CCAD	20,000.0	140,000.0
ST-CCT	18,000.0	126,000.0
SIECA[3]	525,000.0	2,625,000.0
ICAP	85,000.0	510,000.0
CECC	15,000.0	105,000.0
CENPROMYPE[4]	5,000.0	55,000.0
Totales	**3,131,000.0**	**17,489,945.0**

1/ Con el presupuesto ordinario anual se incluye un porte extraordinario de El Salvador de USD 287,945.0. Con el presupuesto de la SG-SICA se financia otras instituciones y actividades.
2/ El presupuesto de la SISCA comprende una cuota de USD 25,000.0 para el Consejo de Integración Social (CIS) y otra de USD 13,000.0 para el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA).
3/ Incluye USD 125,000.0 de aportes de los Ministerios a cargo de la Unidad de Transporte.
4/ En el presupuesto anual incluye cuota anual de USD 10 mil del BCIE y OIT.

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

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

13. En lo que respecta al papel de coordinación con los programas apoyados por el Fondo que **ha ejercido la SG-SICA**, hay que decir que ha sido **insuficiente**. En algunos aspectos se han registrado mejoras con respecto a la fase anterior, particularmente relacionados con una mayor participación de ésta en los procesos de identificación y planificación. Pero **el liderazgo de la SG-SICA aún debe mostrar mayores actitudes**, registrándose importantes críticas por parte de algunas personas entrevistadas que han señalado la necesidad del ejercicio de una auténtica coordinación. El liderazgo de la SG-SICA se reclama no sólo en la coordinación con las instituciones apoyadas por los programas del Fondo, sino también a la hora de dar seguimiento y monitoreo a los procedimientos de gestión y a la ejecución de los programas. En algunos casos se ha señalado la inexistencia de consultas o comunicación de los rectores de la SG-SICA con las instituciones ejecutoras para interesarse por la situación o evolución de los programas. Tampoco se han creado espacios de interlocución. Los primeros años de ejecución de esta segunda fase del Fondo fueron más

fructíferos, pero a partir de 2010 se percibe un cambio de rumbo que dará lugar a la aparición de nuevas prioridades.

14. **Las instancias ejecutoras**, en este caso las distintas secretarías sectoriales y los órganos del Sistema involucrados, han tenido un comportamiento desigual en lo que se refiere a la apropiación. En líneas generales, **la mayoría se han mostrado muy receptivas y han tenido una apropiación positiva** (CECC, CEPREDENAC, ST-COMISCA, ST-COMMCA, SE-CAC), con la excepción de los programas del CCAD y del proyecto de la SG-SICA con el CC-SICA. En otros casos se han visto mermados por la coyuntura de agenda y/o político-institucional, o por la falta de apoyo de las instituciones nacionales en momentos puntuales, pero han terminado por recuperar el impulso. Pero el cambio con respecto a la primera fase ha sido notable. En estos momentos nos encontramos con unas instancias ejecutoras que cuentan ya con un horizonte estratégico y con el suficiente protagonismo para liderar sus propios procesos sin necesidad de recurrir a expertos externos; incluso, gracias a los procesos de fortalecimiento que se vienen llevando a cabo, van contando con las capacidades necesarias para poder llevarlas a cabo. Finalmente, también se han hecho visibles algunas carencias que todavía merman la capacidad institucional que presentan algunas instituciones. En algunos casos se ha reflejado a la hora de diseñar los documentos técnicos de formulación (Dirección de Seguridad Democrática), y en otros se ha tratado de dificultades para poner en marcha el proceso de ejecución en momentos en los que las instituciones estaban atravesando coyunturas políticas delicadas (CC-SICA y CCAD), pero en la mayoría de los casos el esfuerzo ha sido un factor de fortalecimiento muy reconocido. Los niveles de ejecución siguen siendo modestos, un hecho que está muy relacionado con la construcción de capacidades que se halla en curso. En otros casos se han detectado liderazgos de gran interés (CECC, CEPREDENAC, COMMCA, CAC) que permiten confirmar el buen nivel de apropiación existente. Uno de los aspectos más destacados de la apropiación por parte de algunas instituciones sectoriales es la capacidad para la puesta en marcha de una serie políticas públicas regionales que han sido apoyadas con la financiación del Fondo, como es el caso de la ECADERT y, de manera todavía incipiente, las políticas de seguridad regional. Se trata de otro de los hallazgos que merece la pena destacar en esta segunda fase de ejecución del Fondo.

15. El grado de **liderazgo ejercido por los países es inexistente**, aunque en algunos casos se han registrado algunos cambios de actitud. Algunos de los consejos de ministros involucrados han ejercido un papel

facilitador y se han apropiado de la estrategia. En otros casos puntuales se han registrado muestras de apropiación muy efectiva, como el cambio de actitud en la financiación de algunas secretarías (caso del CAC) por parte de la práctica totalidad de los gobiernos, en una estrategia relacionada con la viabilidad de la puesta en marcha de políticas regionales. La participación de las instituciones nacionales en los programas apoyados por el Fondo España SICA está teniendo un papel complementario o de acompañamiento, cuando se ha requerido. Se hacen más visibles en los programas del eje de seguridad, educación y, en menor medida, en las del eje económico. No obstante, su involucramiento en los programas depende también de la calidad de interlocución existente entre los niveles regional y nacional y de la capacidad de los organismos regionales para hacer partícipes a las instituciones nacionales. Esta articulación no siempre es fluida. Una de las debilidades achacadas a la formulación de los distintos programas apoyados por el Fondo es que dejó la interlocución con los gobiernos nacionales a las instituciones del SICA. En estos momentos, el accionamiento de la integración centroamericana no cuenta con mecanismos de articulación con lo nacional, lo cual merma notoriamente el protagonismo de los Estados y reduce la capacidad de apropiación. Estos últimos, no obstante, tampoco cuentan con estructuras que permitan dar seguimiento a la agenda del SICA de manera continuada, con lo que no suelen hacer valer el cumplimiento de los acuerdos ni la defensa de sus intereses. El permanente sometimiento a la gestión de la agenda electoral de la región es otro factor de desenganche, con una alta volatilidad en las nominaciones de cargos ministeriales, lo cual dificulta la continuidad del diálogo y termina afectando a la presencia y apropiación.

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

17. Una dinámica similar se registra en el liderazgo ejercido por la SG-SICA para la consolidación de una estructura funcionarial. En este aspecto, mostró un gran interés y su participación permitió generar la demanda atendida por los programas del Fondo, pero el proceso de asimilación y consolidación no ha registrado avances sustanciales. Varios son los factores a tener en cuenta. Pese a las premisas establecidas, se terminó por rendir a la discrecionalidad mediante numerosas solicitudes de contratación directa, amparándose en la inexistencia de una carrera funcionarial en la región. En descarga de la SG-SICA, es necesario destacar que se trata de un proceso complejo, puesto que no parece posible emprender un proyecto de creación o consolidación de una carrera de funcionario civil sin poder contar con mínimas garantías de sostenibilidad presupuestaria. Por último, la dependencia de la cooperación y la necesidad de dar respuesta a sus normas y criterios terminan perjudicando este proceso.

18. La misma tendencia encontramos a la hora de medir la relevancia del liderazgo de la SG-SICA en los procesos de modernización de los procedimientos de gestión administrativa y financiera. En términos generales, la modernización de los procedimientos administrativos es una necesidad avalada por las características del catálogo de manuales de procedimientos a los que hemos tenido acceso. La mayoría de ellos adolecen de escasa profundidad, adaptación a los procesos reales y falta de transparencia. Con todo, lo más relevante es el escaso nivel de cumplimiento y discrecionalidad. El programa apoyado con el Fondo ha puesto en marcha la modernización que se demandaba. Aquí, la intervención de la DAF ha venido asumiendo los objetivos y resultados del programa, pero igualmente de una manera reactiva, sin capacidad de liderazgo. Encontramos determinados factores atenuantes, pues es necesario destacar que esta dirección se ha visto sometida a constantes cambios de prioridades de forma unilateral. En general, los programas de fortalecimiento institucional cuya ejecución correspondían a la SG-SICA han registrado incidencias y retrasos en la ejecución de buena parte de las actividades. Especialmente reseñables es el caso de los programas ubicados en la Dirección de Seguridad tras su creación, que han sufrido retrasos en el diseño y en la ejecución. En el caso del programa de “Fortalecimiento Institucional de la SG-SICA”, los avances se localizan en el componente de “Capacidad de planificación estratégica para la gestión orientada a resultados”, mientras que han registrado demoras y bajos niveles de ejecución los componentes relacionados con el “Fortalecimiento de la gestión administrativa y financiera”. Paulatinamente, la DAF ha ido renovando un buen número

de procedimientos, pero siguen sin finalizarse algunos de los más relevantes, como por ejemplo el "Catálogo contable y manual de aplicación", el "Sistema de información administrativo y financiero" o la "Normativa administrativa de contrataciones y adquisiciones". Entre estos, hasta ahora ni la Dirección de Cooperación ni la DAF han creído necesario la definición de una normativa de seguimiento de programas y proyectos de cooperación, pese a que es la cooperación internacional el pilar que garantiza la sostenibilidad de la integración centroamericana y, por ende, de la SG-SICA. Esto ha hecho que el Fondo, pese al elevado nivel de ajuste de sus procedimientos administrativos con los de la SG-SICA, se haya visto obligado a definir un protocolo de ejecución y seguimiento. No obstante, se percibe aquí un problema cultural de fondo relacionado no sólo con el manejo de la cooperación, sino con la manera de entender la gestión de las instituciones. Nos referimos al incumplimientos sistemático de las normas y la falta de disciplina institucional bajo el amparo de la "acción política", como nos decía una persona informante muy cualificada. Como bien se nos indicaba, esta realidad se sitúa más allá de la planificación o de la existencia de una normativa más o menos adecuada. Que existan más normas no va a significar un mayor cumplimiento si no se produce un cambio cultural.

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

20. Tampoco se han propiciado iniciativas que permitieran la creación de espacios de coordinación y comunicación entre los actores participantes en los distintos programas del Fondo. Existen algunas experiencias en el programa de Seguridad Democrática y, muy parcialmente, en la ECADERT. Esta es una iniciativa que hubiera correspondido a la Dirección Ejecutiva de la SG-SICA, como responsable del seguimiento de los programas de cooperación, o bien a la Dirección de Cooperación, aunque esta última no tenía las atribuciones delegadas. En última

instancia, tendría que haber sido propiciado por el Fondo España SICA. Como se ha demostrado en el conjunto de entrevistas y encuestas realizadas, existen instancias ejecutoras de los programas que demandan la creación de espacios de articulación intersectorial dentro del programa del Fondo. La falta de convocatoria por parte de la SG-SICA está dando lugar a que se terminen reclamando al propio Fondo España SICA.

21. Por otro lado, figura como asignatura pendiente la puesta en práctica de procesos de transparencia y rendición de cuentas. Pese a que existieron oportunidades, se puede constatar que no se han ejercido los liderazgos necesarios para poder llevar a cabo este proceso, y cuando se han hecho han sido ineficaces. A grandes rasgos, se podría decir que no han existido incentivos para hacerlo; ni los gobiernos ni la cooperación pusieron el suficiente énfasis en ello, por distintos motivos. Sólo se han registrado dos actividades de rendición de cuentas a lo largo de estos ocho años. La primera, orientada al financiador, fue realizada en abril de 2011 en Madrid fue un acto relevante que sirvió para ofrecer los resultados de la sistematización y evaluación de la primera fase del Fondo, aunque no tanto para propiciar el debate sobre impacto y eficacia. La segunda ha tenido lugar muy recientemente, en el mes de Junio de 2013, y estuvo dirigida a las instituciones del SICA como reacción al mandato efectuado por los presidentes centroamericanos en la XL Cumbre. En este caso, la inserción de esta actividad en la dinámica de reforma institucional que se está viviendo en el SICA en estos momentos, sí ha servido para abrir el debate sobre impacto y eficacia, lo que va a terminar de poner de manifiesto la relevancia de la difusión tanto de la naturaleza del Fondo como de los resultados que se están obteniendo. Particularmente, hubiese sido muy beneficioso propiciar con anterioridad mecanismos de institucionalización de este tipo de espacios con los gobiernos nacionales, ya que, si bien los niveles de ejecución de los programas son modestos, sí se está en disposición de ofrecer una batería de productos y resultados positivos que ameritan su difusión. La propia construcción del proceso de fortalecimiento y la novedad que ofrece el modelo de cooperación y apoyo del Fondo España SICA es una experiencia ya merecedora por sí misma de difusión.

22. Otra muestra de la insuficiente apropiación ejercida por la SG-SICA ha sido la **imposibilidad de propiciar un espacio de congregación y articulación de donantes y/o actores de la cooperación internacional que se dan cita en el ámbito regional centroamericano**. Durante los últimos años se intentó hasta en tres

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

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

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

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

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

En otro orden de cosas, la información recabada de los expertos a través de las entrevistas y encuestas recogidas es todavía más crítica con lo que el equipo de evaluación considera **un nivel insuficiente de apropiación por parte de la SG-SICA, de los países y de algunas de las instituciones ejecutoras**[11] con la estrategia del Fondo España SICA.

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

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

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

En cuanto a la política de dotación de recursos humanos y capacitación de la estructura funcionarial del SICA, aún quedan retos importantes que superar para aspirar a la puesta en práctica de un verdadero servicio civil regional. La

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

desconfianza en cuanto a la política de contrataciones y al establecimiento de procedimientos basados en publicidad y en el concurso de méritos es notoria.

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

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

Lo que sí parece obtener mayor nivel de consenso es sobre la inexistencia de cambios acerca de la actitud de los países miembros con respecto a la asunción de compromisos de financiación con el SICA.

Esto nos lleva a plantear el tema de la sostenibilidad. En estos momentos, no se dan las circunstancias necesarias para pensar que los procesos que se están apoyando puedan ser sostenibles sin la presencia del Fondo España SICA. En general, la opinión mayoritaria es la ya conocida acerca de la falta de sostenibilidad de la integración centroamericana sin el apoyo de la cooperación internacional, pero se elevan voces también que piensan que el proyecto es viable y que podría ser factible de contar con un mayor compromiso por parte de los gobiernos.

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

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

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

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

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

7.6. Criterio de armonización de la estrategia

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

En la región encontramos operando hasta cuatro tipos de actores, si incluimos a la participación de algunas agencias de la cooperación española descentralizada. La cooperación de ámbito estrictamente regional, es decir, la que opera con programas regionales, es la menos numerosa, y de ella sólo pera sustancialmente con el SICA la Unión Europea y España. Sin embargo, existe un importante grupo de acciones bilaterales que implican programas o proyectos que conectan con lo regional, entre ellas de la cooperación española.

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

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

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

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

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

Con posterioridad a la crisis hondureña, los mecanismos de coordinación de donantes han sido absorbidos por la relevancia política de la Conferencia Internacional de apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica en julio de 2011. Esta conferencia provocó la creación del Grupo de amigos de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, conformado por países observadores del Sistema o socios de la región, agencias de cooperación, organismos internacionales, así como otros bloques regionales. En el marco del Grupo de amigos se creó un grupo ejecutivo o *Core Group* que, con la coordinación del SICA (Secretaría General y presidencia pro témpore) y la

colaboración del Departamento de Estado de los Estados Unidos, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el PNUD, el Banco Mundial y la UNODC, logró asegurar la organización y ejecución de la Conferencia Internacional y su primer seguimiento posterior.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

23. No se han registrado incidencias en lo que respecta al potencial solapamiento que pudiera producirse entre programas de ámbito bilateral financiados por la cooperación española que puedan converger con algunas de las intervenciones sujetas a los programas regionales apoyados por el Fondo España SICA. Una primera impresión parece indicar que ambos espacios se hallan bien delimitados y los mecanismos de comunicación de la cooperación española parece suficiente.

24. La posibilidad de coordinación con otros programas regionales de la cooperación internacional presentes en el SICA se ha presentado recientemente, con la aceptación por parte del Fondo España SICA de ejecutar un programa de cooperación delegada de la Unión Europea. Este hecho plantea un reto interesante para el Fondo. Con el resto de actores, la comunicación es fluida, en general, sin llegar a proyectos de colaboración.

25. Como ya hemos avanzado más arriba, en estos momentos sólo se cuenta con un espacio de diálogo y coordinación de donantes, el denominado "Grupo de amigos", con un nivel de institucionalidad todavía mejorable. No obstante, se cuenta con la suficiente madurez para propiciar los avances en esta línea. Sin duda, el protagonismo del Fondo España SICA en el proceso le otorga una importante dosis de legitimidad. Lo más destacable es la capacidad de algunas instituciones ejecutoras para recrear espacios de armonización en su seno (CECC, CEPREDENAC, COMISCA, COMMCA, CAC), lo cual nos habla de la factibilidad de la propuesta.

26. No existe un espacio de coordinación específico y formalizado entre el Fondo España SICA y el conjunto de OTC de la AECID en la región. Igual que tampoco tienen apenas incidencia los programas regionales en los marcos bilaterales. Ello es debido a la manera de accionar del SICA, caracterizada por la formulación de marcos generales de políticas regionales cuyo efecto sobre las políticas nacionales es meramente inspirador, pero que apenas tienen receptividad. No es, por tanto, muy factible la posibilidad de solapamientos. Así, la inexistencia de incidencias y el liderazgo de la coordinación de la OTC de El Salvador en la institucionalidad del Fondo no invitan a pensar en la necesidad de este tipo de espacios de coordinación. Por otro lado, la existencia de mecanismos institucionalizados en el Fondo España SICA y el liderazgo de la Coordinación de la OTC de El Salvador parecen ser suficientes ante una posible necesidad de establecimiento de vías de comunicación. En estos momentos, el único programa regional que tiene incidencia en

los programas nacionales es el programa de seguridad, atendiendo a la específica formulación de su portafolio de proyectos.

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

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

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

7.7. Criterio de Resultados de la estrategia

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

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

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

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

Esta segunda edición del Fondo no cuenta con una formulación de programa específica, sino que se hace suyos los objetivos y resultados de los respectivos

programas apoyados mediante una GpRD. De esta forma cumple con los dos objetivos principales.

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

- La primera es la vía de los informes cuatrimestrales emitidos por las instituciones ejecutoras. Se caracterizan por un alto grado de heterogeneidad y cierto grado de confusión en lo que respecta a la información que se debe incluir y cómo hacerlo. Su entrega es bastante regular, aunque son habituales los retrasos (en este momento se hallan aún pendientes los del COMMCA, que acumula dos cuatrimestres, y los del programa DB1 del eje de seguridad, además de los de CCAD y CCSICA, que ya no se están ejecutando, y el del Corredor del Mangle, que finalizó). Ofrecen mucha información sobre la ejecución de los programas, pero no nos permiten dilucidar claramente los niveles de ejecución acumulados ni la consecución de resultados.
- Las notas de aprobación de los POA anuales por parte del Asesor Principal del Fondo España SICA para las Comisiones de Seguimiento. Nos ofrece una buena visión retrospectiva con comentarios sobre los planes anuales de los programas y los avances acumulados que se vienen registrando, pero no están, obviamente, actualizados.
- La información de ejecución financiera procedente de la Gerente Administrativa del Fondo España SICA. Se trata de información de tipo financiero que se actualiza contablemente con la SG-SICA, por tanto, incluye los programas del eje de Fortalecimiento institucional que son ejecutados por ésta. Para el resto de programas, la información procede de los desembolsos de fondos y de los informes cuatrimestrales.

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

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

El análisis que arrojan los indicadores establecidos es el siguiente:

28. Se advierten debilidades en la definición de indicadores por resultados y en la definición de sistemas de seguimiento anual. Por lo general, los programas adolecen de complejidad en el diseño de actividades y en su vinculación con la cadena de productos, indicadores de resultados y

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

29. Dada la falta de herramientas de seguimiento y monitoreo, hemos recurrido a la observación documental e incluso a la entrevista directa para la definición de resultados o avances, pero se hace muy difícil para este equipo evaluador establecer con rigor la diferenciación entre qué avances o logros son sustanciales de aquellos otros que no lo son. Lo mismo ocurre con los efectos percibidos. Por otro lado, se observa un alto nivel de heterogeneidad entre la información ofrecida por los distintos informes cuatrimestrales, dificultando en gran medida la interpretación de la información en su conjunto. Junto a herramientas de seguimiento, sería importante consensuar un modelo de informe-memoria con las instituciones ejecutoras, de tal manera que quede claro qué información se debe dar y cómo hay que darla. Para los actores e informantes, el funcionamiento de los mecanismos de ejecución están siendo adecuados, habida cuenta cuál era el punto de partida de las instituciones y el reto que suponía el establecimiento de una metodología innovadora.

30. La información de ejecución financiera es de mayor fiabilidad, estando actualizada hasta el 30 de junio de 2013 para los programas ejecutados por la SG-SICA, y hasta abril para el resto de programas. Sin embargo, no ocurre lo mismo para la ejecución técnica. Hemos encontrado dificultades para identificar la obtención de los resultados a partir de los productos y actividades completadas. Los indicadores de resultados no nos permiten una medición objetiva y la información contenida en los

informes cuatrimestrales no es suficiente para determinar la consecución de objetivos y resultados parciales. En estos momentos, la ejecución de los programas ha entrado de lleno en la recta final, pero la práctica totalidad de los mismos sigue en curso. Los últimos registros nos hablan de niveles de ejecución financiera en torno al 71% de los fondos desembolsados con carácter global, es decir, según los desembolsos hechos efectivos año a año. Se trata de un nivel de ejecución que no permite garantizar la ejecución según la programación establecida, teniendo en cuenta que el período de ejecución vence el próximo 31 de diciembre.

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

Cuadro nº 4. Porcentaje de ejecución de los distintos programas del Fondo España SICA 2010-2013 según el monto total de fondos desembolsados. Fuente. Gerente Administrativa del Fondo España SICA.

PROGRAMA	**% EJECUCIÓN FINANCIERA**					
EJE	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**Promedio[12] 2010-2012**	**Promedio 2010-2013[13]**
Fortalecimiento institucional	**45%**	**54%**	**75%**	**40%**	**58%**	**54%**
SGSICA	39%	45%	70%	23%	51%	39%
COMMCA	39%	36%	74%	27%	50%	37%
COMISCA	55%	72%	102%	52%	76%	57%
CEPREDENAC	73%	78%	75%	17%	75%	57%
CCAD	47%	51%	44%	SF[14]	47%	47%
SISCA	0%	9%	0%	14%	5%	3%
CCSICA	0%	33%	17%	61%	25%	13%
Prog. Formación	43%	73%	86%	57%	67%	51%
Eje Seguridad	**18%**	**45%**	**33%**	**11%**	**32%**	**27%**
Coop. Jurídica	SF	39%	SF	SF	39%	39%
Modernización Policial	5%	23%	100%	SF	43%	43%
Unidad Seguridad Democrática	93%	80%	100%	SF	91%	91%
DBA1 y DB2	SF	SF	24%	11%	24%	18%

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

Conf. Seguridad	9%	63%	94%	SF	55%	55%
Eje Integración Económica	**35%**	**49%**	**55%**	**27%**	**46%**	**42%**
CAC	39%	58%	87%	20%	61%	51%
Subv. Fondo Ecadert	SF	SF	38%	57%	38%	48%
SIECA	SF	19%	26%	17%	23%	21%
SITCA	SF	SF	61%	47%	61%	54%
Otros	**33%**	**56%**	**84%**	**39%**	**58%**	**53%**
Educación	100%	44%	99%	39%	81%	71%
Corredor Mangle	31%	74%	82%	SF	62%	62%

Los porcentajes describen la capacidad de ejecución de los programas según los montos desembolsados, aunque son necesarias matizaciones. En el año 2010, la ejecución se vio perjudicada por la demora en el cierre de los proyectos correspondientes a la primera fase del Fondo, lo cual repercutió sobre el tiempo disponible para el diseño y la puesta en marcha. En el año 2012, el promedio es poco indicativo en algunos programas por haber iniciado en 2011 o por contar con años sin fondos. En 2013, los porcentajes de ejecución tienen bases desiguales, hasta junio de 2013 en el caso de los programas ejecutados por la SG-SICA y hasta abril en el resto de los casos. Eso nos lleva casi a descartar del análisis este último año, pues sólo nos permite anticipar las dificultades para ejecutar a la fecha. Aún así, pensamos que es interesante su presentación a título orientativo.

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

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

En el eje de Otros se encuentra el programa de mejor comportamiento, el de Educación; y el del Corredor del Mangle finalizado finalmente con resultados mejorados pese a su mal inicio en 2010[15].

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

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

Algo similar se podría decir del Eje de Seguridad, el de menores niveles de ejecución. Como en el caso anterior, ha registrado la incorporación y sustitución de nuevos programas a mitad del ciclo, en respuesta a la agenda del SICA, lo cual ha perjudicado el proceso de planificación y ejecución. No obstante, los niveles de ejecución de los programas DB1 y DB2 registran índices excesivamente bajos.

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

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

Cuadro nº 5. Desembolsos financieros del Fondo España SICA 2010-2013

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

El volumen de asignaciones registradas ha sido de 14.000.000 €. En 2012 se recibieron dos subvenciones, una destinada al Fondo de proyectos de la ECADERT, por 1.000.000 € y otra para el programa de Seguridad de 5.000.000 €, así como otras asignaciones para la Conferencia de Seguridad por 570.000 €, según la información procedente de la Gerencia Administrativa del Fondo.

Para la tercera fase del Fondo se cuenta con el compromiso de ejecución de los fondos de cooperación delegada procedentes de la Unión Europea, por un importe de 12.700.000 €, dirigidos al eje de seguridad y tienen fecha de ejecución limitada.

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

31. El grado de ejecución técnica no es posible establecerlo con rigor, debido a lo argumentado en los puntos anteriores. Se cuenta con la identificación de una serie de productos que se suponen concretados por la finalización de las actividades que los propiciaban. Pero aquellos menos evidentes no pueden ser constatados. De la misma forma, encontramos dificultades para vincularlos a los resultados, debido a la inexistencia de medición de indicadores. Los planes de trabajo se diseñan, generalmente, con tendencia al alza para tener acceso a una mayor dotación de fondos. De igual manera, la presión de las instituciones del SICA y del propio Fondo impiden una ejecución y seguimiento ordenado. No obstante, si nos atenemos a la percepción de los informantes, una vez más existe un alto nivel de consenso con respecto a que los resultados están siendo positivos en clave de proceso, muy superiores a los que se están obteniendo en otros instrumentos de la cooperación internacional en la región, y en todo caso, crecientes. Una vez más, prácticamente todos los involucrados hacen alusión a la debilidad del proceso de formulación y establecimiento de resultados, pero también invocan a los aprendizajes y progresos que se están llevando a cabo.

32. En lo que concierne a los efectos, de algunos indicadores relativos observados -como el crecimiento anual de la ejecución financiera, el aumento de las estructuras funcionariales, la mayor presencia de estos cuadros funcionariales en actividades en torno a la integración o la evidencia de la materialización de algunos productos disponibles-, se puede inferir un incremento de las capacidades de las instituciones apoyadas y un proceso positivo de fortalecimiento institucional. Este es un efecto esperado del proceso. Por el contrario, nos encontramos también con efectos negativos como la disminución de la eficacia producida por el incremento de los niveles de alineamiento; o la creciente percepción del Equipo Gestor del Fondo como una unidad de

cooperación específica debió a la falta de apropiación del proceso por la SG-SICA.

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

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

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

7.8. Criterio de Creación de capacidades

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

33. La creación de capacidades es el objetivo central en todos los ejes y programas apoyados por el Fondo. La práctica totalidad de los programas cuentan con actividades definidas para la creación de instrumentos de planificación estratégica, de creación de procedimientos de gestión administrativa, de creación de unidades de dirección y gestión de procesos, de espacios de definición de políticas, de contratación de recursos humanos que pasan a formar parte de las estructuras permanentes de cada institución ejecutora y de formación técnica, así como de conocimiento de los fundamentos de la integración centroamericana.

34. La dotación de capacidades para el fortalecimiento de las instituciones ejecutoras ha tenido en la contratación de recursos humanos uno de sus más claros exponentes. Así, se han financiado 35 contratos en 2010, 42 en 2011, 58 en 2012 y 58 en 2013[16]. Prácticamente, todas las instituciones apoyadas han contado con la financiación de recursos humanos para el reforzamiento de sus capacidades, con la excepción del CC-SICA, por estar previsto este aspecto en el PAIRCA II. La institución más beneficiada ha sido la SG-SICA, especialmente en las direcciones de seguridad, DAF, planificación y dirección ejecutiva -si bien a esta última se retiró el apoyo en 2013-, incluyendo también al Equipo Gestor del Fondo. Otra institución reforzada en capacidades mediante los recursos humanos ha sido la SE-CAC. En los dos últimos años el número de contratos financiados se ha mantenido estable, debido a la tendencia a la consolidación de una estructura funcionarial en el conjunto de instituciones, fruto del proceso de fortalecimiento institucional. De cara a un futuro, parece difícil retirar este apoyo sin poner en riesgo los avances logrados, debido a que el Sistema aún carece de la sostenibilidad necesaria para garantizarlos. A decir de la mayoría de los expertos consultados, se trata de un apoyo indispensable para seguir fortaleciendo el proceso.

35. Las actividades de formación y capacitación se hallan presentes igualmente en la práctica totalidad de los programas apoyados, contándose además con un importante programa específico de capacitación de nivel sistémico[17]. Generalmente, las actividades se llevan a cabo mediante la definición de un programa específico de capacitación y la celebración de talleres y seminarios sobre temas puntuales, siendo complementadas con las distintas actividades del programa específico de formación. Este último viene a congregar a la mayoría de los actores decisores de los programas apoyados en la formación sobre integración centroamericana.

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

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

[16] Ver anexo: "Lista de Contratos de Asistencias Técnicas de largo plazo sin productos específicos financiadas por el Fondo España-SICA en el período 2010-2013".
[17] Los programas de la SISCA, dentro del eje de Fortalecimiento Institucional y del Corredor del Mangle son los únicos que no cuentan con actividades de formación y capacitación específicas, aunque este último cuenta con una actividad relacionada con la capacitación de pescadores.

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

Para esta segunda fase, la estructura del Fondo España SICA está compuesta por el Comité de Seguimiento, por el Asesor Principal y por el Equipo Gestor. No hay que confundirla con la institucionalidad del Fondo, compuesta por la Comisión Mixta, el Comité de Seguimiento, la SG-SICA, la coordinación de la OTC AECID en El Salvador, el Asesor Principal y la Gerente Administrativa. Cuando hablamos de estructura organizativa nos estamos refiriendo exclusivamente a las instancias operativas.

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

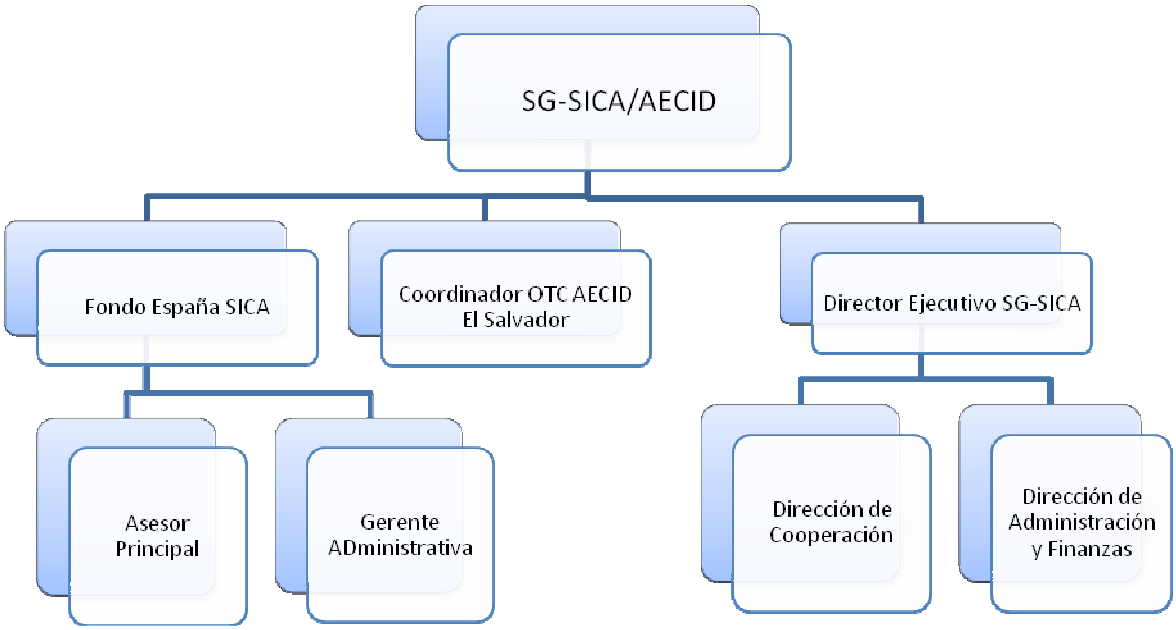
El Equipo Gestor del Fondo es el encargado de coordinar y hacer efectivas todas las acciones que implican la ejecución de los programas apoyados y la consecución de los objetivos marcados.

8.1. El Comité de Seguimiento

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

El organigrama que lo rige es el siguiente:

Gráfico nº 4. Organigrama del Comité de Seguimiento



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

Cuadro nº 6. Reuniones del Comité de Seguimiento del Fondo España SICA

AÑO	Nº REUNIONES	CARÁCTER	
		ORDINARIO	EXTRAORDINARIO
2010	6	6	0
2011	6	5	1
2012	6	4	2
2013	2	2	0

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

Lo que sí puede estar indicando es la conveniencia de revisar el carácter bimensual de las reuniones ordinarias. Dada la agenda a la que se enfrenta el

SICA, quizá sería conveniente plantear una convocatoria ordinaria cada tres meses, disminuyendo la presión sobre los responsables de su convocatoria.

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

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

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

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

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

Europea (7 millones), cuyo destino es fundamentalmente la Estrategia de Seguridad Centroamericana (ESCA). A los programas de dicho eje se los dota de 11 millones de $, finalmente.

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

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

8.2. El Equipo Gestor del Fondo España SICA

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

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

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

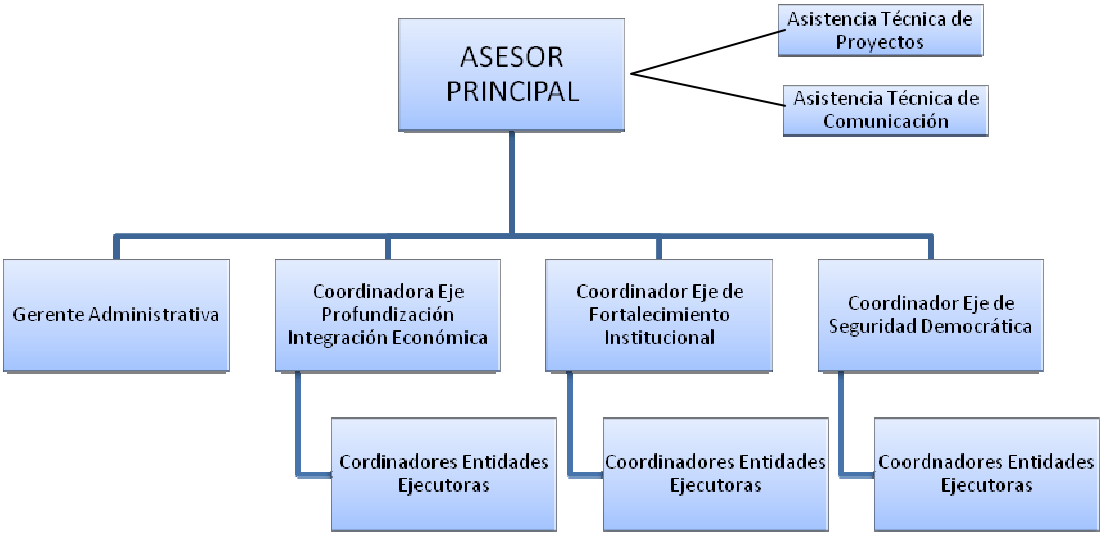
La figura clave es la del Asesor Principal, la persona encargada de ejercer la articulación entre donante y beneficiario. De facto, es una persona de la AECID, pero nombrada y contratada formalmente por la SG-SICA. Forma parte temporalmente de la institucionalidad regional, compartiendo las vicisitudes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

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

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

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

Gráfico nº 6. Organigrama del Fondo España SICA en 2010 hasta febrero de 2011



El nuevo diseño del Fondo condicionó el organigrama para esta segunda fase por la conformación de los tres ejes definidos. Esto dio lugar a la definición de un equipo de trabajo compuesto por 7 personas. Con los ejes sectoriales como principal novedad, y la continuidad del equipo de trabajo de la fase anterior, se

procedió a la asignación del eje de Profundización Económica a la persona responsable técnica de la fase anterior, procediendo a la contratación de dos personas para cubrir los ejes de Fortalecimiento Institucional y Seguridad Democrática, ambos formando parte de la propia estructura de la SG-SICA. El perfil exigido era el de una persona técnica de cooperación con cierta experiencia en la región.

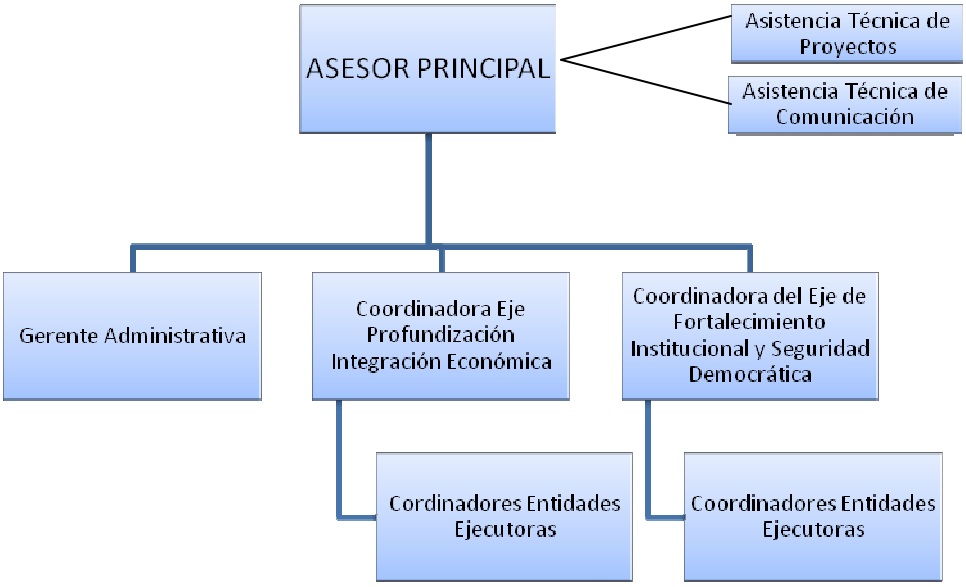
Para cubrir las dos plazas de coordinación de ejes se recurrió inicialmente a la idea de incorporar funcionarios de la SG-SICA, con objeto de propiciar mayores niveles de coordinación y apropiación, cumpliendo con una doble función en el seno de su institución respectiva. A cambio, el Fondo financiaba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

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

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

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

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



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

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

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

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

acercar los beneficios de la integración a la opinión pública en mayor medida que otros.

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

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

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

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

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

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

institucional del socio beneficiario y posibles agravios comparativos en los cuadros técnicos y profesionales.

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

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

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

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

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

cuenta con un manual de procedimientos de ejecución de proyectos de la cooperación. Tampoco se encuentra en fase de desarrollo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dentro de este mismo apartado de Disposiciones Generales, el epígrafe f) establece que sólo se financiarán gastos generales asociados directamente a las actividades, excluyendo gastos de funcionamiento general como arrendamientos, energía eléctrica, agua, etc. En este caso, se han registrado algunas incidencias al intentar presentar gastos correspondientes al uso de instalaciones, materiales de oficina, etc.

En el apartado de Talleres, foros, reuniones y capacitaciones, no se viene aplicando el epígrafe g), relacionado con la financiación de estas actividades únicamente si se realizan en el país sede de la institución.

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

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

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

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

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

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

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

Los procedimientos de gestión administrativa del Fondo España SICA 2010-2013 son igualmente suficientes y adecuados, aunque requieren una actualización y cierta adaptación a la evolución de la coyuntura en la SG-SICA. El factor más destacable para esta tercera fase quizás pueda ser focalizado sobre las cuestiones de seguimiento y medición de indicadores de resultados.

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

10. CONCLUSIONES

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

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

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

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

La diferencia con la dimensión anterior es que en esta dimensión no se cuenta con un espacio de coordinación de todos los actores participantes, propiciándose así dinámicas que terminan por erosionar los niveles de alineamiento y apropiación que se obtienen con la puesta en marcha de la estrategia. Es más, termina desvirtuándose de alguna manera la naturaleza del Fondo y su filosofía practicada, ya que la coordinación debiera recaer sobre

la SG-SICA, pero ésta no ha ejercido tradicionalmente este papel ni cuenta con las capacidades técnico-administrativas necesarias para ello.

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

Con la aplicación del esquema anterior se tiene una falta de relato compartido entre ambas dimensiones acerca del significado del Fondo España SICA, debido a que ni la definición de la naturaleza del mismo ni los intereses específicos de los actores se encuentran lo suficientemente explícitos, razón por la cual se encuentran interpretaciones disímiles entre los informantes.

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

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

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

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

son coincidentes con la agenda del SICA y con las agendas de las instituciones ejecutoras.

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

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

En el caso de la SG-SICA la **débil apropiación en lo que se refiere a la ejecución de sus programas** se puede observar en los bajos niveles de ejecución técnica y financiera, así como en la falta de iniciativa en la coordinación. La responsabilidad recae aquí en las direcciones y órganos involucrados, lastrados por una anomia institucional ampliamente documentada. La falta de definición de las prioridades y las crisis institucionales sufridas en el seno de algunos órganos y secretarías en este período completan este cuadro de debilidad. Mención aparte merecen **un buen número de instituciones ejecutoras que sí han mostrado niveles adecuados de apropiación**.

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

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

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

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

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

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

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

tender a la transferencia de responsabilidades y atribuciones de coordinación, seguimiento y ejecución a la SG-SICA.

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

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