El Salvador: Evaluación del F-ODM, estudio de caso

MDG ACHIEVEMENT FUND

Prólogo

El Fondo para el logro del ODM se estableció en 2007 a través de un acuerdo histórico firmado entre el Gobierno de España y el sistema de las Naciones Unidas. Con una contribución total de aproximadamente US $ 900 millones, el F-ODM ha financiado 130 programas conjuntos en ocho ventanas temáticas, en 50 países.

Nueve países fueron seleccionados en 2009 para recibir ayuda financiera adicional para la Comunicación e Incidencia (C&I) y las estrategias de monitoreo y evaluación a nivel nacional (M&E). La razón de ser de la asignación de este apoyo es estimular intervenciones creativas e innovadoras relacionadas tanto con C&I como con M&E, destacables como casos ejemplares de la acción colectiva en la pobreza y los ODM. Los nueve países seleccionados inicialmente fueron Bosnia y Herzegovina, Colombia, Ecuador, Etiopía, Honduras, Mauritania, Marruecos, Filipinas y Timor-Leste. El Salvador se añadió en 2012 como décimo país.

Las evaluaciones de los estudios de caso son ejercicios de generación de conocimiento cuyos principales objetivos son: a) evaluar la contribución del Fondo, a nivel nacional, a la consecución de los ODM, los principios de la Declaración de París y la iniciativa de reforma de la ONU "Unidos en Acción ". b) Informar a la futura programación conjunta para el desarrollo mediante la identificación de las mejores prácticas y las lecciones aprendidas de las experiencias del Fondo c) Conectar las intervenciones del programa a nivel local con los procesos de formulación de políticas a nivel nacional, poniendo en relieve las iniciativas piloto más exitosas con potencial de replicación y ampliación.

Cada estudio de evaluación país ha sido encargado por la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas (OCR) en el país respectivo. La Secretaría del F-ODM ha proporcionado orientación y garantía de calidad para el equipo de país en el proceso de evaluación, en particular mediante la revisión de los términos de referencia y los informes de evaluación. Se espera que todas las evaluaciones de los países del estudio que se realizarán en consonancia con el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (CAD) de la red de evaluación "Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo", y el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) "Normas para la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas". El Grupo de Referencia de Evaluación (ERG), dependiendo del país, incluye representantes del Comité Directivo Nacional (NSC), los Comités de Gestión de Programas (PMCs), las contrapartes gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil.

Agradecemos a nuestros socios nacionales, el Coordinador Residente de la ONU y sus respectivas oficinas de coordinación, así como el equipo del programa conjunto, por los esfuerzos invertidos en la realización de esta evaluación.

La secretaría del F-ODM

Evaluación de País

Estado de la Reforma del Sistema de Naciones Unidas en El Salvador; Aportes del F ODM.

Febrero 2013

Consultor: Guido Fernández de Velasco

Contenido

Resumen Ejecutivo 4

1. Análisis documental en materia de reforma del SNU de El Salvador. Oportunidad y desafíos para el Equipo País de Naciones Unidas. 10

1.1 La Reforma del Pilar de Desarrollo de Naciones Unidas | Unidos en la Acción 10

1.2 Resumen de los puntos más relevantes de la Resolución del QCPR de Diciembre 2012 . 16

2. Inventario de dónde se encuentra el SNU y las instituciones nacionales en relación con la Reforma del SNU y el enfoque DaO. 20

2.1 Contexto nacional,del SNU y de los socios cooperantes en torno a la Reforma y el enfoque DaO en El Salvador 20

2.1.1 Contexto nacional 20

2.1.2 Contexto del SNU 28

2.1.3 Contexto de los socios cooperantes 36

2.2 Estado actual de la Reforma del SNU en El Salvador y el enfoque DaO 37

2.3 Estado actual SNU en El Salvador en relación con el Esquema de Unidos a la Acción a la carta 43

2.4 Estado actual del trabajo del SNU en El Salvador en relación con los temas principales que surgen del QCPR 2012. 45

3. Análisis de actores y su voluntad por el cambio 49

3.1 Descripción de los actores entrevistados 49

3.2 Impresiones sobre el impacto del F ODM en el marco de la Reforma del SNU en El Salvador 50

3.2.1 A la interna del SNU 50

3.2.2 Representantes de ministerios asociados en la programación conjunta del F ODM 52

3.2.3 Personal adscrito a los Programas Conjuntos 54

3.3 Impresiones sobre la voluntad de profundizar en el modelo del F ODM de programación conjunta y el enfoque DaO 56

3.3.1 A la interna del SNU 56

3.3.2 A la interna del Gobierno 60

3.3.3 A la interna de los socios de la cooperación al desarrollo. 61

3.4 Perspectivas futuras para la implementación de DaO en El Salvador 62

Anexo 1: Esquema de Unidos en la Acción a la Carta 68

Anexo 2. Matriz de impresiones por pilar de la Reforma 70

Anexo 3. Principales logros del Gobierno para la implementación y reforzamiento del pilar One Government 77

Anexo 4. Insumo para el Análisis de Actores: Pautas de entrevistas 81

Anexo 5.Sistematización de las respuestas recibidas a la encuesta por parte de miembros del SNU 92

Anexo 6.Sistematización de las respuestas recibidas a la encuesta por parte de Ministerios del Gobierno Salvadoreño 93

Anexo 7. Agenda Misión Evaluación País F ODM 94

Anexo 8. Términos de Referencia de la consultoría 101

Resumen Ejecutivo

El presente documento examina la documentación y los lineamientos políticos existentes hasta el momento sobre el proceso de reforma del pilar de desarrollo de Naciones Unidas "Unidos en la Acción" (DaO[1]) a nivel global y a nivel de país el cual se desprende de la voluntad expresa del Gobierno de El Salvador de adoptar voluntariamente el enfoque DaO y analiza las impresiones de los actores entrevistados durante la misión realizada al país en noviembre 2012. El documento está estructurado en tres capítulos. En el primero se presentan los antecedentes bibliográficos más relevantes relacionados con la Reforma de la ONU así como el reciente borrador de Resolución de la Asamblea General presentada el 14 de Diciembre de 2012 sobre la Revisión cuadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (QCPR), en el segundo se presenta el contexto en el que se encuentra en la actualidad el Gobierno de El Salvador, el Sistema de Naciones Unidas en el país y los socios cooperantes en clave de reforma del SNU y el tercero analiza las impresiones de los actores sobre los aportes del F ODM al enfoque DaO y la voluntad de los actores para el cambio. El objeto concreto de la presente consultoría es el de analizar donde se encuentra El Salvador (tanto el Gobierno como el SNU) en relación con el enfoque DaO después del tiempo que llevan trabajando de forma conjunta como Equipo de País y gracias a la programación conjunta financiada por el Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F ODM).

En la sección final se exploran las posibles alternativas que posee El Salvador si se decidiera implementar la iniciativa Unidos en la Acción. Allí se destacan el acerbo dejado por la implementación de tres Programas Conjuntos financiados por el F ODM; la voluntad del Equipo de País y del Gobierno salvadoreño por la ejecución del proceso DaO, y las conclusiones de las diversas evaluaciones que se han realizado sobre Unidos en la Acción. Asimismo, se hace un somero análisis sobre la posibilidad de abordar la iniciativa DaO a partir de su opción "a la carta" diseñado por el UNDG.

[1] Delivering as One

Del primer capítulo de revisión bibliográfica se desprende que, desde el inicio de su implementación, la iniciativa Unidos en la Acción ha sido analizada y evaluada a través de evaluaciones lideradas por cada uno de los países (CLEs),[2] una evaluación independiente y cinco Conferencias Intergubernamentales de Alto Nivel. De las CLEs se concluye que la iniciativa Unidos en la Acción: i) ha sido, en principio, una solución relevante e innovadora que responde a las necesidades de reforma de Naciones Unidas en el ámbito operacional; ii) ha fomentado la apropiación nacional y el liderazgo gubernamental.[3] La Evaluación Independiente concluyó que los pilares Un Programa, Un Líder, Un Presupuesto y Un Fondo han logrado niveles moderados de progreso. Todos tienen una serie de ventajas y desventajas.[4] Asimismo, recomienda que el principio de adopción de DaO debe continuar siendo voluntario; que los vínculos entre las distintas organizaciones de las Naciones Unidas y los ministerios competentes deben fortalecerse y ampliarse, entre tantas otras. Por último, el proceso DaO ha sido analizado por cinco Conferencias Intergubernamentales de Alto Nivel en las cuales han acordado en sus declaraciones finales que los avances establecidos por DaO han sido significativos y que deben ser implementados y profundizados. Asimismo, se han reafirmado los principios que establecen que "no hay una solución de talla única"[5], "que no hay vuelta atrás para trabajar como antes de DaO"[6], además de comprometerse a implementar Unidos en la Acción más allá de la fase de pilotaje, ya que Unidos en la Acción debería ser la manera en que el SNU opere en todos los países donde está presente.[7] El capítulo también analiza el futuro de la iniciativa DaO y el reciente borrador de Resolución que establece la Revisión cuadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el

[2] Paquistán decidió no elaborar una evaluación liderada nacionalmente ya que enfrentó en esos años múltiples crisis

[3] Por una síntesis de las CLEs ver: http://www.dao4conference.org/ckfinder/userfiles/files/Synthesis%20report%20Of%20Country%20Led%20Evaluations%2027%20October%202011%20%20%282%29.pdf (Acceso noviembre 2012).

[4] Cabe resaltar la diferencia entre los pilares analizados por la evaluación independiente y aquellos establecidos originalmente por el UNDG.
Ver Resolución de la Asamblea General A/66/859 párrafo 73 (Resumen del informe final sobre la evaluación independiente). Fuente: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/66/859 (Acceso noviembre 2012).
Asimismo, se analiza el principio de Una Voz para el que se afirma que se ha logrado un alto grado de progreso, con muchas ventajas y pocas desventajas (ver párrafo 74 del resumen).

[5] "One size does not fit all".

[6] "There is not going back to doing business as usual prior to DaO".

[7] Declaración final de Tirana 2012 (párrafo 13). Ver: http://www.dao5conference.org/ckfinder/userfiles/files/Tirana%20Conference%20Outcome%20Document.pdf (Acceso noviembre 2012).

desarrollo (QCPR). En definitiva todo parece indicar que la Asamblea General promoverá la continuidad de la iniciativa DaO y en términos generales buscando el empoderamiento de los Gobiernos, respetando los mandatos y especificidades de las Agencias, fondos y programas, buscando una financiación predecible y limando cuellos de botella existentes entre las Sedes y los países en distintos pilares como el de Una Oficina.

La conclusión a la que llegamos en el capítulo segundo es que el contexto nacional hace propicia la implementación de la iniciativa Unidos en la Acción en El Salvador. Tanto los documentos nacionales diseñados por El Salvador como los compromisos internacionales ratificados por el GOES abrevan la postura que El Salvador cuenta con los elementos objetivos para dicha implementación. A esto se le suman los factores políticos, destacándose la fuerte voluntad por parte del GOES en implementar Unidos en la Acción, tal como fue claramente ejemplificado a través de la misión conjunta a la República Oriental del Uruguay y enfatizado durante las entrevistas mantenidas con funcionarios de la Secretaría Técnica de la Presidencia y el Viceministerio de Cooperación y la clara voluntad de conformarse como "Un Gobierno" que alinee la cooperación al desarrollo y se comunique como uno solo, como un par, con el SNU, buscando así mayor eficacia de la cooperación cumpliendo con los compromisos internacionales firmados y ratificados por el país. En cuanto al contexto del SNU en El Salvador, resaltar que tanto el pilar de Un Programa Conjunto (alineado con las prioridades nacionales donde se están implementando programas conjuntos de distinta índole diseñados y promovidos por los propios GTIs) y el marco presupuestario que se ve reflejado en el UNDAF son adecuados con el enfoque DaO. En dicho capítulo también se analiza el contexto de los socios de la cooperación y en suma, se concluye que, el accionar de los socios para el desarrollo también es favorable a la iniciativa DaO, tal como lo demuestra claramente este ejemplo de la postura de la UE en lo que respecta a la coordinación y armonización de sus acciones y la de sus estados miembros.

En relación con las impresiones de las contrapartes sobre los aportes del F ODM a la Reforma y el enfoque DaO en El Salvador descritos en el tercer capítulo se puede concretar que, a la interna del SNU, los entrevistados concluyeron que los programas conjuntos han generado más cultura de trabajo conjunto y que el incremento en la coordinación sobre la implementación está generando buenas prácticas para programas de a futuro. Esto también

se ve en el nuevo UNDAF donde participaron activamente técnicos de las Agencias Residentes y algunas no Residentes junto con contrapartes nacionales y ahora se empiezan a ver nuevas iniciativas conjuntas que surgen de los grupos de trabajo interagenciales alineados con las áreas estratégicas del UNDAF 2012-2015. A la interna del Gobierno, los entrevistados ven que la programación conjunta es el camino adelante, el modelo a seguir. En cierta medida programar conjuntamente ha ayudado a reducir la polarización política en El Salvador como país altamente politizado. Así pues DaO puede ser una buena oportunidad para que haya mayor cohesión política y los socios de la cooperación al desarrollo, concretamente AECID, entiende que los lineamientos del Gobierno son claros y que la propia UE también va en línea con la Reforma al buscar mayor coordinación entre los países miembro y los países receptores de la cooperación aceptando distintas modalidades en favor de mayor efectividad.

En conclusión y después de analizar toda la documentación, entrevistas y encuestas, se llega a la conclusión que El Salvador está en definitiva trabajando como un país DaO sin serlo oficialmente y que tiene unas perspectivas alentadoras para poder adoptar de forma voluntaria el enfoque DaO y puede también aprovecharse de las lecciones aprendidas de otros países, como Uruguay, para lograr su efectiva implementación en menor tiempo y con menor costo. Obviamente quedan pilares por pulir y cosas por mejorar pero el camino ya está andado y tienen toda la voluntad de continuar, tanto por parte del SNU como por parte del Gobierno.

Entre los factores determinantes de esta posición alentadora cabe resaltar que el Sistema de Naciones Unidas presenta un Programa Conjunto en el UNDAF 2011-2015 alineado con las prioridades nacionales del Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2010-2014; la propia voluntad del Gobierno y del UNCT de ejecutar el proceso DaO; la experiencia positiva en programación conjunta gracias al apoyo brindado por el F ODM y la existencia de nuevas iniciativas conjuntas que surgen de los GTIs; el alineamiento de los GTIs con las áreas prioritarias del UNDAF; el reconocimiento de todas las partes entrevistadas del liderazgo democrático del Coordinador Residente y la efectiva comunicación conjunta cuando así amerita (las partes tienen claro que el mandato y características únicas de las diferentes Agencias, fondos y programas no deben perderse en línea con lo estipulado en el artículo 18 del borrador de Resolución del QCPR donde la Asamblea General recuerda el valor que

tienen las distintos fondos, programas y agencias y que justamente dicha variedad puede ser favorable para el país) y la disponibilidad del Gobierno y socios cooperantes de trabajar conjuntamente y de forma totalmente alineada con las prioridades nacionales. En términos de comunicación convendrá, en caso de adopción del modelo, que se trabaje en la comunicación interna sobre DaO con los y las funcionarios/as para aclarar cualquier duda que puedan tener al respecto.

Quedan cosas por mejorar, necesitan trabajar para impulsar los logros del OMT[8] y alcanzar compras y procedimientos comunes y necesitan también aterrizar el marco de cooperación para que todas las Agencias, fondos y programas se vean reflejadas en él y sirva al Gobierno para tener mayor claridad sobre el trabajo realizado y planificado en el país. En este sentido el borrador de resolución del QCPR indica que la Asamblea General solicita a las Sedes apoyar el proceso de armonización de procesos y crear todos los instrumentos para que las tomas de decisiones se hagan a nivel de los países lo que facilitará considerablemente los procesos, eliminando así un cuello de botella existente para el logro de mayor eficacia en los procedimientos.

Por su parte, el Gobierno ha hecho y tomado los pasos necesarios para adoptar el enfoque de Unidos en la Acción. A nivel político, el Gobierno tiene su Plan Nacional para la Eficacia (2012) que claramente indica su voluntad inequívoca de coordinar mejor la ayuda al desarrollo e incluso tienen como uno de sus indicadores de éxito el avance del enfoque DaO en el país. Así mismo están trabajando para crear el Sistema Nacional de Planificación el cual se responsabilizara, entre otras cosas, de planificar la cooperación al desarrollo y deberá convertirse en el interlocutor principal con el UNCT. Al igual que el SNU, el Gobierno deberá también mejorar su coordinación interna y apoyar en trasmitir la relevancia del trabajo conjunto a todos los ministerios de línea y aceitar los mecanismos para la priorización de las necesidades de cooperación asegurándose que las prioridades sectoriales se ven también reflejadas y transmitidas al SNU. Iniciar el proceso DaO va a tener unos costos tanto para el SNU como para el GOES. El Salvador debe adoptar el modelo DaO que más le conviene teniendo en cuenta las restricciones financieras que se avecinan. Las funciones básicas necesarias de la OCR para arrancar el proceso, un

[8] Operations Management Team

especialista en monitoreo y evaluación, un especialista en comunicación y un asistente, fueron identificadas, aunque dependiendo de los recursos disponibles los GTIs también podrían asumir algunas de estas funciones.

Por todo lo anterior el consultor entiende que en el país se dan las condiciones para promover la adopción voluntaria del enfoque de Unidos en la Acción, tanto por parte del Gobierno como por parte del SNU, y que tiene todas las capacidades y voluntad para ir trabajando sobre la marcha los temas pendientes identificados en el presente estudio.

1. Análisis documental en materia de reforma del SNU de El Salvador. Oportunidad y desafíos para el Equipo País de Naciones Unidas.

1.1 La Reforma del Pilar de Desarrollo de Naciones Unidas | Unidos en la Acción

Este sub-apartado hace una reseña histórica sobre el proceso de Reforma de la ONU para entender lo que puede implicar para el Gobierno de El Salvador y el SNU en el país la adopción voluntaria de DaO.

En respuesta a una serie de críticas sobre la eficacia de la cooperación para el desarrollo brindada por Naciones Unidas alrededor del globo, provenientes de las esferas tanto políticas como sociales y académicas, y en seguimiento de lo establecido por la Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (TCPR)[9] de 2004[10], la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en septiembre de 2005 la Resolución A/Res/60/1 (Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005)[11], la cual planteaba la necesidad de una reforma de los aspectos operacionales de ONU.[12] Allí reconocía la necesidad de afianzamiento de la coherencia del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en el orden normativo, las actividades operacionales, asistencia humanitaria y actividades relacionadas al medio ambiente.[13] Asimismo, se solicitaba al Secretario General, a la sazón el Sr. Kofi Annan, a que presentara a la Asamblea General propuestas de reforma de la gestión, para que las examine y adopte decisiones al respecto durante el año 2006.[14]

---

[9] El TCPR es una Resolución de la Asamblea General que establece las líneas prioritarias para Naciones Unidas en el área de Cooperación para el desarrollo además de servir como instrumento relevante para el monitoreo y evaluación de las operaciones de Naciones Unidas para el Desarrollo.
Ver: http://www.un.org/esa/coordination/tcpr.htm (Acceso noviembre 2012).
Esta resolución era negociada cada tres años, pero en 2008 la Asamblea General decidió transformarla en cuatrienal, por lo que sus siglas en la actualidad son QCPR (*Quadrennial comprehensive policy review).*

[10] Ver: http://www.un.org/esa/coordination/A-59-250.pdf (Acceso noviembre 2012).

[11] Ver: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021757.pdf (Acceso noviembre 2012)

[12] Esta reforma sobre algunos aspectos operacionales de ONU no debe ser confundida con el debate existente sobre la posible reforma de ciertas instituciones de la ONU, como el Consejo de Seguridad.

[13] Ver artículos 168-169 de la Resolución A/Res/60/1.

[14] Ver artículo 163.

Es en ese marco que un Panel de Alto Nivel del Secretario General sobre la Coherencia del Sistema en Áreas de Desarrollo, Asistencia Humanitaria y Medio Ambiente[15] presentó el informe "Unidos en la Acción"[16] en noviembre de 2006 como un insumo clave para la proceso de reforma del pilar operacional del SNU. El informe expuso una serie de recomendaciones para superar la fragmentación del SNU con el propósito de poder brindar resultados tangibles de manera unificada y evitando la duplicación de esfuerzos. Entre sus recomendaciones se destacan: el establecimiento de países pilotos donde se pudiera testear en el terreno la implementación de pilares clave como: Un Líder, Un Programa, Un Presupuesto y, donde fuera apropiado, Una Oficina. La implementación de estos principios debería comenzar en cinco países piloto en el año 2007 y debería ser efectuada en todos los países apropiados a partir de 2012. En seguimiento de estas recomendaciones el entonces Secretario General, Kofi Annan, solicitó al Director del Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG), Kemal Derviş, la implementación de la iniciativa de "Unidos en la Acción" (DaO) en los países piloto.[17]

En el año 2007, luego de postulaciones por parte de estados miembros y una serie de negociaciones fueron elegidos ocho países piloto a saber: Albania, Cabo Verde, Mozambique, Paquistán, Ruanda, Tanzania, Uruguay y Viet Nam. Representando estas ocho naciones una amplia diversidad de regiones geográficas y situaciones de desarrollo.[18] Por lo tanto se daba comienzo bajo las directrices del Secretario General Ban Ki-moon del proceso de Unidos en la Acción propiamente dicho.[19]

[15] El Panel de Alto Nivel estuvo co presidido por el Primer Ministro de Paquistán, Shaukat Aziz; la Primera Ministra de Mozambique, Luísa Dias Diogo; y el Primer Ministro de Noruega, Jens Stoltenberg. Cabe mencionar la participación del ex presidente de Chile, el Dr. Ricardo Lagos, como miembro del Panel de Alto Nivel (el único en representación de América Latina y el Caribe)

[16] Ver: http://www.undg.org/archive_docs/9021-High_Level_Panel_Report.pdf (Acceso noviembre 2012).

[17] Ver carta del Secretario General, Kofi Annan, al Director del UNDG, Kemal Derviş del 22 de noviembre de 2006: http://www.undg.org/docs/8287/SG-to-UNDG-Chair-One-UN.pdf (Acceso noviembre 2012).

[18] Cabe subrayar que Uruguay fue el único país de América Latina y el Caribe y el único país de ingreso medio (MIC) al inicio del proceso en 2007.

[19] Es necesario hacer hincapié que desde entonces una serie de países han implementado la iniciativa DaO de manera voluntaria (los llamados *self-starters*), siendo estos países: Benín, Botsuana, Bután, Comoras, Etiopía, Indonesia, Kenia, Kiribati, Kirguistán, Laos, Lesoto, Liberia, Malawi, Maldivas, Mali, Moldavia, Montenegro, Namibia, Papúa Nueva Guinea, Samoa, Seychelles, Sierra Leona, Uganda y Zambia.
Ver:
http://www.dao5conference.org/ckfinder/userfiles/files/Tirana%20Conference%20Outcome%20Document.pdf (Acceso noviembre 2012).

Por lo tanto a partir de inicios de 2007 estos ocho países comenzaron a implementar la iniciativa "Unidos en la Acción" a partir de proyectos conjuntos diseñados e implementados por cada uno de los pilotos. Estos proyectos conjuntos han sido financiados por el Fondo de Coherencia de Naciones Unidas, financiado a su vez por más de 80 socios para el desarrollo.[20] Dicha implementación estribó en cuatro pilares definidos por el UNDG,[21] a saber: i) Un Líder, entendido como el empoderamiento del Coordinador Residente (RC) y del Equipo de País para trabajar de forma conjunta, brindando una clara rendición de cuentas. "Bajo este pilar, se espera que el Coordinador Residente proporcione liderazgo estratégico durante todo el proceso de programación, reuniendo las capacidades analíticas pertinentes, tanto nacionales e internacionales, desarrollando sinergias entre las diversas capacidades específicas de las Agencias de Naciones Unidas, y los vínculos entre las entidades de las Naciones Unidas con su respectivos mandatos y otros asociados".[22] ii) "Bajo un Marco Presupuestario Conjunto, los equipos de país de las Naciones Unidas acuerdan presentar los resultados esperados en un marco financiero, que muestra la asignación prevista de cada organismo, junto con la fuente de financiamiento. Los resultados no financiados son también identificados. Cada agencia participante identifica los recursos que espera ofrecer - ya sea en especie o financieramente – sujeto a que los fondos estén disponibles."[23] iii) "Un Programa Conjunto reúne a todos los miembros del Equipo de País de Naciones Unidas, bajo una estrategia nacional, que se nutre de la amplia gama de saberes de las Naciones Unidas. Con la plena participación de las contrapartes nacionales e internacionales, el Coordinador Residente de las Naciones Unidas lidera el Equipo de País de la ONU, a través de un proceso de programación para generar un conjunto de resultados estratégicos basados en las prioridades nacionales, los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, las capacidades y ventajas comparativas de la ONU."[24] iv) "Una oficina une a las Agencias que trabajan en el ámbito nacional a través de procesos administrativos armonizados, servicios y locales comunes o un edificio único para el Sistema de Naciones Unidas en el país. Mediante el establecimiento de servicios comunes y el agrupamiento de las actividades operacionales se intenta reducir

[20] Ver Multi Partner Trust Fund: http://mptf.undp.org/ (Acceso noviembre 2012).
[21] Ver: http://www.undg.org/index.cfm?P=7 (Acceso noviembre 2012).
[22] Ver: http://www.undg.org/index.cfm?P=1147 (Acceso noviembre 2012). Traducción del autor.
[23] Ver: http://www.undg.org/index.cfm?P=1148 (Acceso noviembre 2012). Traducción del autor.
[24] Ver: http://www.undg.org/index.cfm?P=1149 (Acceso noviembre 2012). Traducción del autor.

considerablemente los costos operativos y ser más eficaces y eficientes en el apoyo a la ejecución de programas. Una oficina describe el uso de los servicios, locales y procedimientos comunes, así como políticas administrativas unificadas que ayuden a unificar el trabajo del Equipo de País de las Naciones Unidas."[25] [26] Dicha implementación de Unidos en la Acción a través de los pilares anteriormente explicitados fue reconocida e incentivada en 2007 por la TCPR, aprobada en la Resolución de la Asamblea General (A/Res/62/608).[27]

Desde el inicio de su implementación la iniciativa Unidos en la Acción ha sido analizada y evaluada a través de evaluaciones lideradas por cada uno de los países (CLEs),[28] una evaluación independiente y cinco Conferencias Intergubernamentales de Alto Nivel. Las lideradas por los países fueron realizadas durante el año 2010 presentando como principales conclusiones que: la iniciativa Unidos en la Acción: i) ha sido, en principio, una solución relevante e innovadora que responde a las necesidades de reforma de Naciones Unidas en el ámbito operacional; ii) ha fomentado la apropiación nacional y el liderazgo gubernamental.[29]

En lo que respecta a los pilares, las CLEs establecieron que los Programas Conjuntos financiados tanto por los respectivos Fondos Comunes establecidos en los países piloto como los financiados por el F ODM han sido sumamente relevantes para incrementar la apropiación nacional; a pesar de no haber sido totalmente efectivos en lo que se refiere a su efectividad y su eficiencia, tienen una amplia variación entre los diferentes países. Por su parte, el pilar de Marco Presupuestario ha sido evaluado como altamente relevante en todos los pilotos aunque su efectividad varía entre rangos medios y altos. El pilar de Un Líder ha

[25] Ver: http://www.undg.org/index.cfm?P=1150 (Acceso noviembre 2012). Traducción del autor.
[26] Cabe mencionar que en algunas oportunidades se ha mencionado la existencia de un quinto pilar, "Una Voz", referido a la necesidad de que los UNCTs posean una línea/estrategia de comunicación unificada en lo que se refiera a diversos aspectos político-institucionales. Esto no significa, sin embargo, que sea el CR quien detente esta capacidad sino que sea acordada en el marco del UNCT.
Más allá de este análisis es preciso mencionar que la documentación del UNDG no establece a "Una Voz" como un pilar propiamente dicho.
[27] Ver TCPR 2007 (especialmente los párrafos 9 a 16)
http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/476/28/PDF/N0747628.pdf?OpenElement (Acceso noviembre 2012).
[28] Paquistán decidió no elaborar una evaluación liderada nacionalmente ya que enfrentó en esos años múltiples crisis
[29] Por una síntesis de las CLEs ver:
http://www.dao4conference.org/ckfinder/userfiles/files/Synthesis%20report%20Of%20Country%20Led%20Evaluations%2027%20October%202011%20%20%282%29.pdf (Acceso noviembre 2012).

sido evaluado como muy relevante pero es percibido como medianamente efectivo debido a la ausencia de una institucionalización de la autoridad. Asimismo, el pilar Una Oficina es apreciado como relevante a los efectos de poder reducir los costos de transacción; sin embargo, sólo dos países pilotos han podido establecer a todas las Agencias presentes en un país en un solo edificio. Más allá de eso, se destaca la relevancia de la armonización de procesos administrativos.[30]

En segundo lugar, la evaluación independiente de la experiencia adquirida en la ejecución experimental del programa "Unidos en la acción", aprobada a mediados de este año a través de la Resolución de la AG A/66/859, [31] expuso que sobre la base de los datos reunidos para la evaluación, se concluyó que los pilares Un Programa, Un Líder, Un Presupuesto y Un Fondo han logrado niveles moderados de progreso. Todos tienen una serie de ventajas y desventajas.[32] Asimismo, recomienda que el principio de adopción de DaO debe continuar siendo voluntario; que los vínculos entre las distintas organizaciones de las Naciones Unidas y los ministerios competentes deben fortalecerse y ampliarse, entre tantas otras.

En tercer lugar, el proceso DaO ha sido analizado por cinco Conferencias Intergubernamentales de Alto Nivel (Maputo 2008; Kigali 2009; Ha Noi 2010; Montevideo 2011; Tirana 2012)[33] en las cuales tanto países socios para la cooperación como naciones donde se desarrollan programas han acordado en sus declaraciones finales que los avances establecidos por DaO han sido significativos y que deben ser implementados y profundizados. Asimismo, en esas declaraciones finales se han reafirmado los principios que establecen que "no hay una solución de talla única"[34], "que no hay vuelta atrás para

[30] Las CLEs evalúan también el pilar Una Voz, encontrando grandes disparidades en cuanto a su efectividad entre los diferentes pilotos.
[31] Ver: http://www.un.org/es/ga/deliveringasone/mainreport.shtml (Acceso noviembre 2012).
[32] Cabe resaltar la diferencia entre los pilares analizados por la evaluación independiente y aquellos establecidos originalmente por el UNDG.
Ver Resolución de la Asamblea General A/66/859 párrafo 73 (Resumen del informe final sobre la evaluación independiente). Fuente: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/66/859 (Acceso noviembre 2012).
Asimismo, se analiza el principio de Una Voz para el que se afirma que se ha logrado un alto grado de progreso, con muchas ventajas y pocas desventajas (ver párrafo 74 del resumen).
[33] Ver: Montevideo 2011 http://www.dao4conference.org/ (Acceso noviembre 2012) / Tirana 2012: http://www.dao5conference.org (Acceso noviembre 2012).
[34] "One size does not fit all".

trabajar como antes de DaO"[35], además de comprometerse a implementar Unidos en la Acción más allá de la fase de pilotaje, ya que Unidos en la Acción debería ser la manera en que el SNU opere en todos los países donde está presente.[36]

El futuro de la incitativa Unidos en la Acción se ha discutido en la Asamblea General como parte del debate intergubernamental que decidirá la Resolución que establezca la Revisión cuadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (QCPR), la cual se espera sea acordada en el transcurso del año 2013 (ver la sección 1.3 para mayor información sobre los artículos resaltados del borrador de resolución)[37]. Las discusiones intergubernamentales y el borrador de resolución indican que esta Revisión cuadrienal tendrá especial importancia para el fortalecimiento de la iniciativa DaO.

Un insumo relevante utilizado en el debate relativo al QCPR es el informe con recomendaciones, elaborado por el Secretario General.[38] En el mismo se indica que una profundización del proceso de Unidos en la Acción con el propósito de mejorar la coherencia, coordinación y eficiencia del SNU tal vez no sea realísticamente posible si no se dieran una serie de avances significativos a nivel de Sedes.[39] Reafirma, a su vez, la relevancia de los Coordinadores Residentes como actores clave en la coherencia de las actividades operacionales para el desarrollo.

[35] "There is not going back to doing business as usual prior to DaO".
[36] Declaración final de Tirana 2012 (párrafo 13). Ver: http://www.dao5conference.org/ckfinder/userfiles/files/Tirana%20Conference%20Outcome%20Document.pdf (Acceso noviembre 2012).
[37] Al inicio de la consultoría no se contaba todavía con el borrador de resolución el cual se compartió con el consultor en enero de 2013.
[38] Ver: www.un.org/esa/coordination/pdf/sg_qcpr_report_adv_unedited_version.pdf (Acceso noviembre 2012).
[39] Ídem, página 7.

1.2 Resumen de los puntos más relevantes de la Resolución del QCPR de Diciembre 2012

De acuerdo al borrador de Resolución presentada el 14 de Diciembre de 2012 sobre la Revisión cuadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (QCPR) y teniendo en cuenta el objetivo del presente trabajo de análisis e inventario del enfoque DaO en El Salvador se han seleccionado los siguientes artículos a tener en cuenta. Los artículos se han seleccionado tanto en función de decisiones sobre el ímpetu y continuidad que las partes quieren darle al modelo DaO como ciertos artículos que el consultor ha considerado de relevancia vinculados con algunos de los pilares DaO como por ejemplo, "Un Líder" o "Una Oficina".

En la sección de introducción cabe resaltar los siguientes artículos:

5. La Asamblea General resalta que **no hay un solo enfoque para el desarrollo** y que la asistencia al desarrollo aportada por el SNU debe ser capaz de dar respuesta a las diferentes necesidades de los países y alineadas con sus planes nacionales de desarrollo y estrategias de acuerdo a los distintos mandatos;

7. Estresa que los **Gobiernos** nacionales son los **máximos responsables** por el desarrollo de sus países y por coordinar, de acuerdo a sus estrategias y prioridades, todos los tipos de asistencia externa incluyendo la del sistema multilateral para integrar efectivamente dicha asistencia a sus procesos de desarrollo;

9. Decide crear un ambiente que permita fortalecer los lazos y cooperación entre las partes. Por tal motivo se continuará utilizando el proceso del **UNDAF**;

11. Estresa que los esfuerzos vinculados a la Reforma deben mejorar la eficiencia organizacional, lograr resultados de desarrollo concretos y fortalecer el sistema de responsabilidad y transparencia hacia los Estados Miembro;

18. Reconoce que los distintos fondos, programas y agencias del SNU tienen una experiencia específica, que se deriva de y está alineada con sus respectivos mandatos y planes estratégicos y estresa, en este sentido, que la mejora de la coordinación y coherencia en los países se debe llevar a cabo de forma que se **tengan en cuenta** los **distintos mandatos** y **roles** y se mejore la utilización de recursos y la experiencia específica de todos los fondos, programas y Agencias Especializadas del SNU.

En relación con el financiamiento de las actividades para el desarrollo de Naciones Unidas, resaltaremos los siguientes artículos;

24. Estresa la necesidad del SNU de contar con financiación adecuada para llevar a cabo sus actividades operativas pero sobre todo que dicha financiación sea más **predecible**;

25. Enfatiza que los recursos regulares ("core resources") son esenciales para el logro de los compromisos internacionales asumidos;

27. Toma nota de la necesidad de que los **recursos no regulares sean más flexibles** y **alineados** con planes estratégicos y prioridades nacionales y reconoce que los recursos no regulares no pueden sustituir los recursos regulares;

28. Reconoce que la utilización de los recursos no regulares conlleva riesgos, en particular los recursos "marcados" (earmarked resources) como los provenientes de un solo donante para un proyecto específico, al tener mayores costos de transacción, fragmentación, competencia y que pueden desincentivar un enfoque más sistemático, posicionamiento estratégico y coherencia y pueden incluso distorsionar las prioridades programáticas acordadas;

41. Alienta a las Juntas Directivas y distintos órganos directivos de los fondos, programas y Agencias Especializadas del SNU, siempre que sea posible, garantizar que todos los fondos regulares y no regulares se consoliden en un **marco presupuestario integrado**, basándose en las prioridades de sus respectivos planes estratégicos y el artículo 42 requiere que todos los fondos se consoliden en el marco presupuestario común el cual no debe constituirse como impedimento legal sobre la autorización de gastos y que se use para fortalecer la planificación del SNU de acuerdo con el **UNDAF** y requiere a todas las partes aportar la información financiera a los Coordinadores Residentes (CR);

44. Alienta a los Estados Miembro a **priorizar mecanismos de financiación conjunta** y **temáticos** que se apliquen a todos los niveles (global, regional y de país);

En relación con la mejora del funcionamiento del sistema de desarrollo de las NNUU;

113. Reafirma el **rol central de los Gobiernos** durante la preparación, implementación y monitoreo y evaluación de los UNDAFs para mejorar así la apropiación nacional y alineación;

116. Enfatiza que los países deben tener acceso a **beneficiarse** de la gran **variedad** de **mandatos** y recursos del SNU y por tanto los Gobiernos deben determinar que Agencias residentes o no residentes del SNU pueden dar mejor respuesta a las necesidades específicas y prioridades de los países;

117. Requiere al SNU **mejorar los UNDAFs** mientras que sigue simplificando el proceso para reducir el volumen de trabajo a los Gobiernos nacionales;

118. Alienta al SNU a continuar fortaleciendo los **procesos de programación conjunta** a nivel de país como una forma de promover mayor coherencia teniendo en cuenta los principios de empoderamiento nacional, alineación y ventaja comparativa de las entidades individuales del SNU a nivel de país;

Sobre el Sistema de los CR;

122. Estresa que el **sistema de los CR**, aunque gestionado por el PNUD, **es de todo el SNU** y que su funcionamiento debe ser participativo, colegiado y de responsabilidad mutua;

124. Decide mejorar la efectividad del Sistema de los CRs y a tal efecto:

e. Fortalece la **capacidad** de las **oficinas** de los CRs;

f. Asegurarse que las oficinas **respondan** a las **necesidades** de los países y

h. Alienta a PNUD, donde sea posible, a **asignar un Director de País** que gestione las actividades de la Agencia, incluyendo la movilización de recursos, garantizando así que el CR está disponible para llevar a cabo sus tareas más de Sistema;

126. Reconoce que hay una necesidad de mejorar la función de planificación y coordinación del CR. En este sentido el CR podrá modificar proyectos y programas para asegurarse que estén alineados con el UNDAF y modificar también los UNDAFs y sus respectivos planes de acción;

130. Toma nota de la respuesta a la solicitud de los Estados Miembro (Resolución 59/250 para. 58), el sistema de gestión y responsabilidad del SNU para el Desarrollo y del CR, ha sido desarrollado para que los CR puedan supervisar el diseño e implementación de los UNDAFs y pide a los fondos, programas y Agencias Especializadas implementar el para. 37 (c) de la resolución 50/120 donde se indica que los CRs aporten insumos en las **evaluaciones** de todos los **representantes** de los **Equipos de País** sobre sus contribuciones al funcionamiento efectivo de los mismos y reitera la importancia de que la evaluación sea mutua.

La Resolución tiene una sección específica sobre DaO. A continuación se resaltan los artículos más relevantes para esta consultoría:

134. Toma nota que existe un número de países que han adoptado el enfoque DaO de forma voluntaria (self-starter) y que su experiencia puede contribuir positivamente a mejorar las actividades operativas del SNU a nivel país;

135. También reconoce que los mecanismos de financiación conjunta (pooled funding) son importantes para avanzar con la adopción de DaO y pide a los Estados Miembro, fondos y programas de las NNUU a contribuir financieramente para **garantizar la extensión de estos mecanismos en países DaO**.

137. Solicitar al SNU que identifique y tome acción sobre los retos y **cuellos de botella**, en particular a nivel de **Sedes**, que no han permitido a los UNCTs de los países DaO ganar en **eficiencia**;

138. También requieren al SNU que brinde **asistencia** a los países que quieren ser DaO. Asistencia en términos de **planificación y programación conjunta, implementación, monitoreo y evaluación, informes y mecanismos de financiación**;

141. Solicita al SNU, fondos, programas y Agencias Especializadas a apoyar a los países que han optado por el enfoque "DaO" con un **paquete integrado** de **información** que incluya procedimientos operativos estándar así como directrices sobre programación específica DaO, monitoreo y evaluación, informes, fondos conjuntos y apoyo al sistema de CR;

142. Enfatiza la necesidad de establecer **mecanismos comunes** de **monitoreo** y **evaluación** y informes sobre la implementación de DaO.

Sobre la implementación y armonización de prácticas de negocio, la Asamblea General;

152. Solicita que el SNU, fondos y programas busquen reducir la duplicidad de funciones, costos administrativos y de transacción a través de la **consolidación** de los **servicios** de **apoyo** a **nivel** de **país**, delegando funciones comunes a una Agencia líder o estableciendo un Centro de Servicios común al Sistema;

154. Solicita también al SNU, fondos, programas y Agencias Especializadas desarrollar acuerdos inter-agenciales marco sobre la provisión de servicios y **delegar** la **autoridad** a los **equipos** de **país** para **establecer** y **gestionar servicios comunes** y acuerdos de largo plazo con terceras partes mediante acuerdos inter-agenciales estándar sin necesidad de mayores requisitos de aprobación para finales de 2013.

En relación con la **gestión basada en resultados** la Asamblea General;

171. Solicita que se desarrollen **marcos** de **resultados** sólidos que demuestren las cadenas de resultados que **establezcan resultados esperados** a nivel de resultados, **productos** e **impacto** y incluyan **indicadores** medibles con línea de base, metas y el monitoreo.

Y finalmente, sobre el seguimiento y monitoreo de las actividades para el desarrollo;

186. La Asamblea General solicita al Secretario General presente a ECOSOC en sus sesiones sustantivas de 2013, 2014 y 2015 informes analíticos sobre los resultados logrados y procesos implementados en seguimiento a esta Resolución para lograr su completa implementación.

2. Inventario de dónde se encuentra el SNU y las instituciones nacionales en relación con la Reforma del SNU y el enfoque DaO.

2.1 Contexto nacional,del SNU y de los socios cooperantes en torno a la Reforma y el enfoque DaO en El Salvador

En las siguientes secciones se analiza toda la documentación recopilada durante la misión realizada en noviembre de 2012 a El Salvador y que fue aportada por los diversos actores entrevistados. El contexto en clave de reforma también se nutre de las visiones de los entrevistados y de la percepción del consultor.

2.1.1 Contexto nacional

Como se verá en esta sección y revisando los documentos aportados, el contexto nacional se encuentra en una etapa sumamente favorable para fomentar y afianzar principios contemporáneos clave de la cooperación internacional para el desarrollo, tales como: apropiación nacional, liderazgo gubernamental, alineación con las prioridades nacionales, armonización de actividades y programas a los efectos de aumentar la eficacia de los mismos, gestión basada en resultados y responsabilidad mutua, entre otros (ver anexo 4).

A nivel macro El Salvador ha brindado claras evidencias en esta línea en los últimos años, especialmente a través de su adhesión a la Declaración de París en 2009, el Programa de Acción de Accra[40], su activa participación en el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (Busan, Corea -2011-)[41] además de la profunda voluntad política del Gobierno

[40] Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra. Ver: http://www.oecd.org/development/aideffectiveness/34580968.pdf (Acceso diciembre 2012).
Aid Effectiveness 2005-10: Progress in Implementing the Paris Declaration. Ver: http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/48742718.pdf

[41] Ver entrevista a la Sra. Claudia Aguilar Garza, Directora de Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

de El Salvador (GOES) para reformar la estructura institucional de la cooperación para el desarrollo en el país buscando también consolidar otro pilar de la reforma en la forma de "Un Gobierno".

Estas posturas clave han sido plasmadas en los siguientes documentos y líneas de acción estratégicos del GOES: i) Compromisos para una Agenda Nacional de Eficacia de la Ayuda: Hoja de ruta para la mayor efectividad e impacto de la cooperación para el desarrollo (2010); ii) El Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014 (ratificado en 2012); iii) el Plan Nacional para la Eficacia de la Cooperación (2012); y iv) la propia voluntad y acciones tomadas por el Viceministerio de Cooperación para ser país DaO.

En lo que respecta al documento "Compromisos para una Agenda Nacional de Eficacia de la Ayuda: Hoja de ruta para la mayor efectividad e impacto de la cooperación para el desarrollo" (2010) se debe destacar el fuerte hincapié realizado en la adhesión salvadoreña a la Declaración de París en el año 2009 y las pautas y principios que esto estableció para la cooperación internacional para el desarrollo en El Salvador.[42] Tal como se mencionara anteriormente, estos principios recalcan la apropiación de los países socios (receptores de la ayuda), como El Salvador, a través de la cual ejerce liderazgo efectivo de sus políticas de desarrollo; una fuerte alineación con las prioridades nacionales; una profunda armonización de actividades y programas con el propósito de incrementar el impacto de los mismos sobre la población local, además de una gestión basada en resultados (RBM, por sus siglas en inglés) y la responsabilidad mutua donde los socios para el desarrollo, tanto aquellos que proveen ayuda internacional como los que la reciben, se comprometen ambos a alcanzar resultados comunes.[43]

Por su parte, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014 (PQD) robustece la implementación de estos principios a través de un reforzamiento de la coordinación, el seguimiento y la evaluación de diferentes medidas gubernamentales[44], destacando que estos procesos de coordinación y armonización no han sido practicados de manera sistemática y

http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/es/component/content/article/41-busan-hlf4/518-the-view-from-el-salvador.html (Acceso diciembre 2012).

[42] Es necesario resaltar que el documento hace especial mención al rol asumido por la cooperación internacional en los Acuerdos de Paz décadas atrás, lo cual muestra de manera cabal la relevancia del vínculo entre el país y los actores de la cooperación. (Ver: Pág. 1).

[43] Ver: Compromisos para una Agenda Nacional de Eficacia de la Ayuda: Hoja de ruta para la mayor efectividad e impacto de la cooperación para el desarrollo (Págs. 2 – 8).

[44] Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014 (Pág. 34; § 38).

sostenida en el tiempo hasta el año 2010, resultando en años de implementación de políticas públicas (donde se incluirían las acciones implementadas a través de la cooperación para el desarrollo) carentes de visiones comunes y perspectivas integrales[45]. Es por estos motivos que el GOES ha establecido el Sistema de Coordinación, Seguimiento y Evaluación del PQD, coordinado por la Secretaría Técnica de la Presidencia e involucrando a todos los organismos del Poder Ejecutivo.[46]

Es en este contexto que el PQD establece que uno de los tres objetivos de la política exterior salvadoreña es el de "coordinar, integrar e incrementar la cooperación para el desarrollo y las relaciones económicas".[47] Sin duda alguna esta implementación de una necesaria coordinación y armonización desde las más altas esferas político estratégicas del Gobierno hasta las líneas de acción más operacionalizables es una clara muestra de la evolución y desarrollo que está llevando a cabo el GOES para incrementar el impacto de sus políticas públicas, y para el caso que nos atañe en este documento específicamente, las acciones de la cooperación internacional.

En esa línea se debe acentuar el claro y necesario solapamiento de las áreas prioritarias de desarrollo establecidas por el Sistema de Naciones Unidas a través de su Análisis Común de País (CCA 2010, por sus siglas en inglés) y el Marcos de Asistencia para el Desarrollo 2012 - 2015 (UNDAF, por sus siglas en inglés) y las prioridades establecidas por el GOES en el PQD (esta vinculación será más profundamente analizada en el próximo acápite sobre el contexto de Naciones Unidas).[48]

El Gobierno constituye también el Consejo Económico y Social (CES) con el propósito de "facilitar el diálogo y consenso sobre políticas públicas relacionadas con la agenda económica y social" y está integrado, por primera vez, por representante de los ámbitos social, sindical, empresarial y académico y gubernamental. El CES trabaja en la elaboración de dictámenes sobre propuestas de políticas públicas o de Leyes que el

[45] Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014 (Pág. 89; § 120).
[46] Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014 (Pág. 151; § 235).
[47] Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014 (Pág. 131; § 222).
[48] Lo mismo sucede cuando el PQD menciona que parte de los insumos utilizados por el GOES en la elaboración de políticas de seguridad ciudadana han sido elaborados por técnicos de Naciones Unidas (Ver: Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014 (Págs. 118-119; § 191)).
Otro claro ejemplo de esta fructífera sinergia entre el GOES y la Cooperación Internacional es la coordinación asociada a la tormenta Ida de noviembre de 2009. (Ver: Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014 (Págs. 39-40; § 43))

gobierno someta a consulta, opina sobre temas nacionales oportunos para el Co0nsejo y formula estudios y recomendaciones de realidad socio económica del país.

En cuarto lugar, el "Plan Nacional para la Eficacia de la Cooperación" (2012) establece asimismo la adhesión a la Declaración de París como un antecedente clave para el su propio desarrollo.[49] El Plan fue desarrollado de manera abierta, destacándose en la participación las instituciones de Gobierno, los equipos técnicos de los socios para la cooperación, órgano legislativo, organizaciones de la sociedad civil y la academia. En resumidas cuentas los resultados esperados del plan son: a) el mejoramiento de los resultados conjuntos de las acciones de la cooperación internacional con el consenso de todos los involucrados, b) la sostenibilidad de este modelo de cooperación internacional para el desarrollo, respondiendo a los principios analizados anteriormente, y c) la realización de un seguimiento sistemático del documento "Compromisos para una Agenda Nacional de Eficacia de la Ayuda: Hoja de ruta para la mayor efectividad e impacto de la cooperación para el desarrollo".

Tal y como indica el Plan, para alcanzar estos objetivos se espera que el GOES:

1. Mejore su capacidad de **liderar el diálogo político con la cooperación internacional.**
2. Profesionalice a sus funcionarios públicos vinculados a la temática.
3. Reconozca con mayor intensidad a la sociedad civil como un actor estratégico del desarrollo.
4. Desarrolle aún más un **sistema de cooperación con planificación**.
5. Implemente un fuerte posicionamiento en las plataformas internacionales de diálogo de la cooperación.
6. Profundice la mejora de la calidad de la cooperación y sus niveles de ejecución, así como la transparencia de la gestión.
7. Haga uso de nuevas formas de financiamiento del desarrollo.
8. Modifique su rol de un país receptor al de una nación con un rol dual.

El Plan Nacional rescata, a su vez, la importancia del monitoreo y evaluación a través de indicadores y metodologías de medición acordes a los principios que ya han sido

[49] Ver: Plan Nacional para la Eficacia de la Cooperación en El Salvador (Pág. 1; Antecedentes).

enumerados *supra*. Se prevé que la primera medición del Plan se realice en 2013 con datos de 2012 y que la segunda medición se realice en 2015 con datos de 2014.

Es a la luz de estos datos que debe ser analizada la presencia del indicador "El Sistema multilateral realiza avances para la mejora de su coordinación conjunta y con el GOES"[50] en el mismo Plan Nacional para la Eficacia. Así como también la mención explícita que se hace a la metodología de ese indicador en lo que se refiere al "Registro de avances en la implementación de la Reforma *Delivering as One* en El Salvador".[51] Estas claras referencias a través de indicadores y metodologías a la armonización y coordinación conjunta tanto dentro del SNU como con el GOES son ejemplos claros de la apropiación nacional y el liderazgo gubernamental que ha llevado a cabo El Salvador en lo que se refiere a los procesos de cooperación internacional para el desarrollo. Asimismo son fuerte muestras de evidencia sobre el interés técnico y la voluntad política por parte del Gobierno para apoyar la implementación de Unidos en la Acción en el país. Tal y como se puede ver en el Anexo 4 el GOES ha llevado a cabo esfuerzos considerables hacia lo que podría denominarse "Un Gobierno", como pilar necesario para tirar adelante el proceso DaO y la Reforma del SNU. Estos esfuerzos se ven reflejados en el PNQ al que se debe alinear la cooperación internacional, el CES que busca el diálogo y consenso sobre política pública de todas las partes, los compromisos para una Agenda de Eficacia de la Ayuda y el Plan Nacional de Eficacia. El GOES a través del Comité Técnico entre VMCD y la Secretaría Técnica de Planificación llevará los lineamientos de la cooperación al ámbito del UNCT y del PMT garantizando así el alineamiento de la cooperación a las prioridades consensuadas a nivel nacional.

Por último, y en lo que respecta a la voluntad del GOES en que el país implemente la iniciativa Unidos en la Acción es menester subrayar la misión que funcionarios nacionales y del SNU en El Salvador realizaron a la República Oriental del Uruguay, único país piloto en América Latina y el Caribe, entre los días miércoles 11 y miércoles 18 de abril de 2012.

Entre las conclusiones de la misión se debe destacar el apoyo expresado por parte del Gobierno de Uruguay a El Salvador en lo que se refiere a la implementación de Unidos en la Acción. Además de la mención que los técnicos uruguayos hicieron sobre la relevancia

[50] Plan Nacional para la Eficacia de la Cooperación en el Salvador (Pág. 8).
[51] Plan Nacional para la Eficacia de la Cooperación en el Salvador (Pág. 8).

de equipar a los técnicos nacionales con recursos técnicos, tecnológicos y financieros. Subrayándose, a su vez, que la preparación e implementación de una misión de estas características de forma conjunta entre el Gobierno nacional y el SNU fue de por sí un ejemplo de coordinación y trabajo conjunto necesario para implementar DaO.

Desde la Oficina de la Coordinadora Residente de Naciones Unidas en Uruguay se resaltó la importancia de acotar, tanto como sea posible, el tiempo de aprendizaje o puesta en funcionamiento de la iniciativa DaO; además de la preeminencia que se espera que tomará la definición de la QCPR durante el año 2013.

Los integrantes de la misión por parte de El Salvador consideraron que ésta brindó una visión amplia que permite dimensionar el alcance de la reforma, los beneficios y retos que esta presenta. Asimismo, destacaron la necesidad de reforzar la coordinación intragubernamental en el marco del DaO para obtener "Un solo Gobierno" y la necesidad de contar con una OCR con la capacidad necesaria como para brindar apoyo a la potencial implementación del proceso DaO en El Salvador. En este último punto cabe resaltar la importancia también de adecuar la OCR a las realidades financieras actuales. Una realidad que se prevé de austeridad y por tanto se deberá poder definir una OCR que sea lo suficientemente ágil como para dar respuesta efectiva a las necesidades de coordinación que requiere el proceso DaO pero también teniendo perfectamente claro que el caso Uruguayo, el de la OCR del Uruguay, nació en otro contexto, en el contexto de abundancia financiera relacionada con el piloto de la Reforma. Si bien el QCPR, como se ha podido ver en la sección 1.2 deja claro que la Reforma del sistema continua y que la Asamble General solicita fondos específicos para operativizar dicha reforma dejando claro el importante papel que juegan las OCR en ningún momento da claridad de cómo se pueden financiar dichas oficinas. Con esto en mente será prudente diseñar una oficina eficiente pero de mínimos que pueda crecer en caso de que existan recursos adicionales.

Cabe resaltar también la inminente creación del Sistema Nacional de Planificación. Dicho Sistema estará liderado por la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República y se responsabilizará de la:

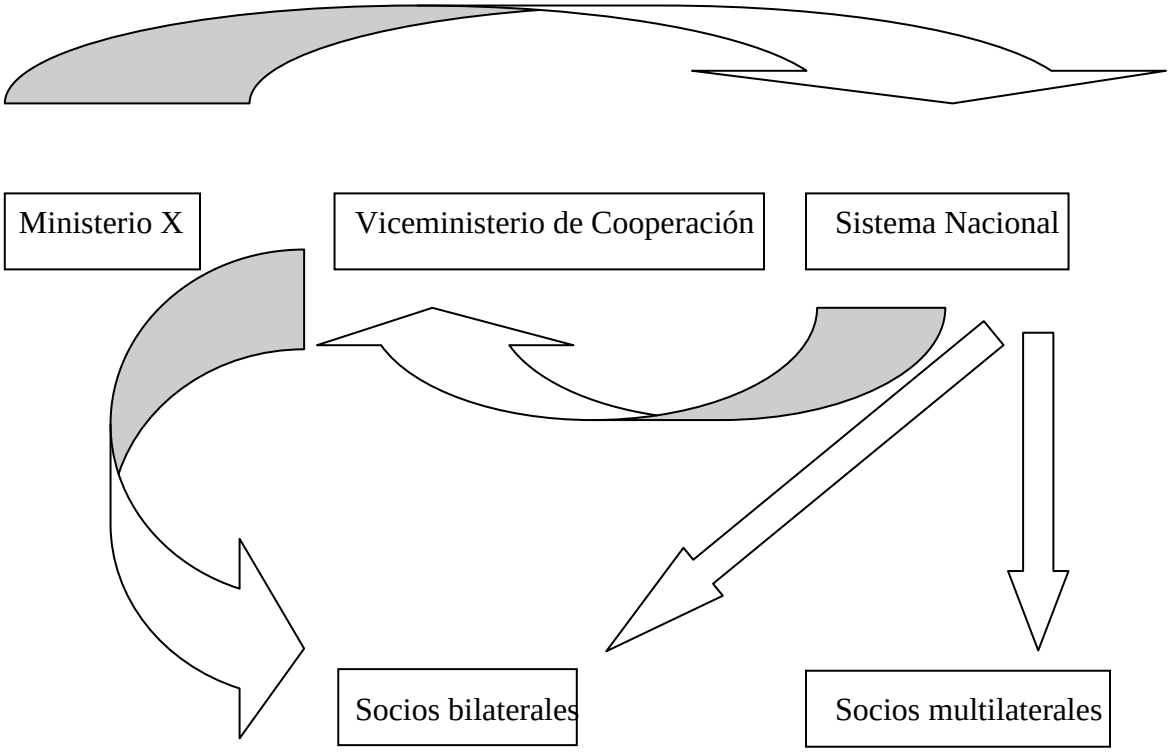
a) Planificación de la inversión pública con Ministerio de Hacienda;
b) Reforma del Estado;

c) Planificación Socio económica;
d) Planificación territorial y
e) Planificación de la cooperación al desarrollo.

Sobre este último punto cabe mencionar que el rol principal lo desarrollará la Secretaría Técnica de la Presidencia quien será el máximo responsable de sentar las prioridades para la cooperación al desarrollo. Definirá y organizará la cooperación reembolsable y no reembolsable y dónde se debe invertir en coordinación con el Viceministerio de Cooperación y el Ministerio de Hacienda[52]. En cuanto a la cooperación reembolsable esto no será complicado ya que el Secretario Técnico ya funge como Gobernador frente al Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Así el nuevo Sistema Nacional de Planificación definirá las prioridades de acuerdo al Plan Quinquenal de Desarrollo y el "Camino al Cambio" en relación con el Viceministerio. El flujo de información será el siguiente:

[52] Transcripción de la reunión mantenida entre el consultor y la Secretaría Técnica de la Presidencia, Noviembre 2012.

Diagrama 1: Flujo de información en el marco del Sistema Nacional de Planificación



En cuanto al monitoreo de la cooperación, este se hará de forma tripartita. Por un lado, en relación con la cooperación no reembolsable, el monitoreo lo hará el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo mientras que el monitoreo a los proyectos de cooperación del BM y BID lo llevarán a cabo el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica. El reto está ahora en diseñar un sistema de seguimiento y enlazarlo con el Sistema de Información de la Cancillería por lo que será necesario definir mecanismos de coordinación entre las tres instancias.

En cuanto a los tiempos, durante la misión llevada a cabo al país entre el 12 y 16 de Noviembre de 2013, se estaba ya trabajando en las reformas al reglamento interno con lo que esperaban que fuera una realidad a la brevedad.

Los Ministerios, más allá del de Relaciones Exteriores, han percibido este cambio hacia una mayor coordinación de la cooperación internacional como un progreso positivo, al

crearse oficinas de cooperación dentro de los mismos. Estas oficinas han podido participar del diseño y a monitorear la implementación de diversas actividades y programas llevados a cabo en El Salvador. La Programación Conjunta ha permitido, por su parte, transversalizar ciertos temas como la respuesta ante emergencias o el trabajo decente y diseñar acciones complementarias entre las Agencias del SNU y diferentes ministerios.

Tanto para la Secretaría Técnica como para el Viceministerio de Cooperación al Desarrollo el modelo de proyecto desarrollado en "Comunidades Solidarias" es el modelo a seguir. En dicho programa han logrado apoyo presupuestario ordenando a la cooperación y fomentando un espacio de diálogo. Este es el modelo que ven ahora mismo más factible y hacia donde quieren dirigirse.

En suma, por todo lo anteriormente expuesto podemos concluir que el contexto nacional hace propicia la implementación de la iniciativa Unidos en la Acción en El Salvador. Tanto los documentos nacionales diseñados por El Salvador como los compromisos internacionales ratificados por el GOES abrevan la postura que El Salvador cuenta con los elementos objetivos para dicha implementación. A esto se le suman los factores políticos, destacándose la fuerte voluntad por parte del GOES en implementar Unidos en la Acción, tal como fue claramente ejemplificado a través de la misión conjunta a la República Oriental del Uruguay y enfatizado durante las entrevistas mantenidas con funcionarios de la Secretaría Técnica de la Presidencia y el Viceministerio de Cooperación y la clara voluntad de conformarse como "Un Gobierno" que alinee la cooperación al desarrollo y se comunique como uno solo, como un par, con el SNU, buscando así mayor eficacia de la cooperación cumpliendo con los compromisos internacionales firmados y ratificados por el país.

2.1.2 Contexto del SNU

En esta sección se analiza la forma en que los documentos estratégicos del SNU en El Salvador y sus acciones concretas se han desarrollado como vectores que claramente favorecen la implementación de Unidos en la Acción en el país. Se examinará la armonización entre los documentos estratégicos del SNU con los lineamientos

gubernamentales y en lo concerniente a las acciones puntuales se hará especial hincapié en la programación conjunta existente del SNU financiada por el Fondo para el Logro de los ODMs (F ODM) y la reciente reestructuración de los Grupos de Trabajo Interagenciales (GTI) del SNU en El Salvador.

En lo que se refiere a los documentos estratégicos del SNU debemos mencionar la armonización que se ha alcanzado entre el Análisis Común de País (CCA, por sus siglas en inglés)[53], el Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, por sus siglas en inglés)[54] y el Plan Quinquenal de Desarrollo de El Salvador 20110 – 2014. Esta alineación estratégica es clave para comprender el grado de sinergia creado por el GOES y el SNU en El Salvador a la hora de la definir claras líneas de acción. Es claro que este solapamiento tiene consecuencias positivas para ambos actores y en definitiva para la población salvadoreña, ya que las políticas públicas y los programas del Sistema de Naciones Unidas están enfocadas en la misma dirección.

Tanto el **CCA**, elaborado por el SNU, como el **UNDAF 2012-2015** aprobado por el Gobierno nacional y el UNCT en El Salvador demuestran de manera clara: a) la apropiación nacional de los procesos de desarrollo (gracias a la participación de técnicos y responsables de la cooperación por parte de los ministerios en el proceso de formulación del marco estratégico), b) el liderazgo gubernamental (a través de la participación del Viceministerio de Cooperación al Desarrollo), c) la eficaz elaboración de estrategias para priorizar de las áreas de trabajo (de forma consensuada con el Gobierno), y d) una consensuada asignación y movilización de recursos financieros. El UNDAF 2012-2015 establece las cinco áreas estratégicas prioritarias en las cuales se enmarca la cooperación del SNU en El Salvador, a saber: i) Equidad, inclusión social y reducción de la pobreza; ii) Desarrollo económico inclusivo, empleabilidad y trabajo decente; iii) Gobernabilidad democrática y modernización del estado; iv) Seguridad ciudadana y prevención de la violencia; y v) Sostenibilidad ambiental y reducción del riesgo de desastres. Incorporando,

[53] El CCA es el documento descriptivo en el que el UNCT de El Salvador, donde se analiza cuáles son las áreas prioritarias de desarrollo donde el SNU debería concentrar su accionar. El CCA vigente fue elaborado en 2010 por el SNU en El Salvador.
[54] El UNDAF es el documento prescriptivo elaborado por el UNCT y el Gobierno nacional, donde se establecen las formas en las que el SNU operacionalizará su accionar en las áreas prioritarias de desarrollo, definidas en el CCA. El UNDAF vigente fue elaborado en 2010 para el período 2010 – 2014.

a su vez, los cinco principios transversales de la programación del SNU: derechos humanos; igualdad de género; sostenibilidad ambiental; gestión basada en resultados; y desarrollo de capacidades nacionales. Las mismas están totalmente alineadas a las prioridades establecidas por el PQD 2010 – 2014.

Tal alineamiento puede ser graficado de la siguiente manera:

Áreas prioritarias del SNU CCA - UNDAF[55]	**Áreas prioritarias del GOES PQD[56]**
Equidad, inclusión social y reducción de la pobreza.	La reducción significativa y verificable de la pobreza, la desigualdad económica y de género y la exclusión social.
Desarrollo económico inclusivo, empleabilidad y trabajo decente.	La reactivación económica, incluyendo la reconversión y la modernización del sector agropecuario e industrial, y la generación masiva de empleo decente.
Gobernabilidad democrática y reforma y modernización del estado	La reforma estructural y funcional del estado, la consolidación del régimen democrático y el fortalecimiento del estado de derecho.
Seguridad ciudadana y prevención de la violencia.	La prevención efectiva y el combate a la delincuencia, la criminalidad y la violencia social y de género.
Sostenibilidad ambiental y reducción del riesgo de desastre.	La gestión eficaz de riesgos ambientales con perspectiva de largo plazo y la reconstrucción de la infraestructura y la recuperación del tejido productivo y social dañado por

[55] Ver: CCA 2010 (Pág. 93-96). UNDAF 2012 – 2015 (Pág. 3).
Se debe resaltar que las temáticas de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres son ejes transversales del trabajo del SNU.
[56] Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014 (Págs. 51 - 52; § 51).

	efectos de la tormenta Ida, así como otros fenómenos naturales y acciones humanas.

A pesar de que el PQD presenta aún más áreas prioritarias, no sería erróneo afirmar que la alineación entre el SNU y el GOES en lo que se refiere a las diversas áreas prioritarias es mayúscula.

En lo que se refiere al **Fondo para el Alcance de los ODMs** y su impacto en la programación conjunta del SNU en El Salvador se debe destacar que el mismo ha provisto de una **oportunidad concreta** y **efectiva** para **experimentar** en el terreno y **demostrar** qué es **realmente posible hacer** más allá del trabajo realizado en los países piloto de Unidos en la Acción. Tal es el caso de El Salvador, donde el diseño, implementación y evaluación de los tres Programas Conjuntos no sólo ha fortalecido prácticas interinstitucionales e interagenciales, y ha hecho más efectivos ciertos marcos institucionales, administrativos y financieros,[57] sino que también ha dejado en el país un **legado de importantes experiencias en materia de coordinación, ejecución y evaluación**. Por lo que el F ODM no solo ha brindado la posibilidad de estructuras efectivas sino que también ha sembrado experiencias prácticas subjetivas, siendo ambos elementos clave para el desarrollo efectivo de DaO.

Es en el marco del presente UNDAF y el anterior que El Salvador ha implementado tres Programas Conjuntos financiados por el F ODM. Este fondo tiene como objetivos principales: a) la promoción de políticas públicas orientadas al alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) sustentables en el tiempo y b) el fortalecimiento de las capacidades del SNU para actuar de manera unificada ya que el financiamiento de los programas conjuntos establecía como requisito la interagencialidad de los mismos**. Esto ha allanado el camino para una mejor puesta en práctica del proceso de reforma "Unidos en la Acción"**.[58] A nivel global, el F ODM ha sido elogiado por la asistencia que ha provisto y continúa proveyendo en aras de alcanzar estos propósitos. Se ha afirmado en el

[57] Ver: "MDG Achievement Fund: Lessons Learned" Página 11. Fuente: http://www.dao4conference.org/ckfinder/userfiles/files/mdg_f_uruguay_paper.pdf (Acceso diciembre 2012).
[58] Ver: http://www.mdgfund.org/es/aboutus (Acceso noviembre 2012).

informe sobre las lecciones del F ODM que éste "ha provisto incentivos financieros concretos para el Sistema de Naciones Unidas con el propósito de poder hacer avanzar la visión de Unidos en la Acción en el terreno, así como testear su habilidad para aprovechar la amplitud de mandatos y *expertise* de las Agencias."[59]Todas las partes tienen claro que sin el apoyo concreto del F ODM y su determinación sobre la interagencialidad de las propuestas y proyectos no hubiera sido fácil poder demostrar las ventajas del trabajo conjunto no solo en los países piloto DaO sino en todo el mundo.

La implementación de tres Programas Conjuntos en El Salvador financiados por el F ODM permite resaltar una serie de lecciones aprendidas sumamente relevantes en lo que hace a la **coordinación, armonización y aumento de la efectividad de las acciones del SNU.** En primer término, el Programa Conjunto "Viviendas y asentamientos urbanos productivos sostenibles e integrados en El Salvador" es analizado como "una historia de éxito del trabajo inter-agencial entre PNUD, ONUDI y ONUHABITAT, trabajando conjuntamente y mostrando de forma práctica el potencial que el Sistema reformado de Naciones Unidas puede tener."[60] Asimismo, se destaca la eficaz gestión del Programa Conjunto[61] y la posible replicación de estructuras institucionales en otras intervenciones conjuntas de Naciones Unidas.[62]

En segundo lugar la evaluación de medio término del Programa Conjunto "Protegiendo a la Infancia: Programa Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional para El

[59] "MDG Achievement Fund: Lessons Learned", Página 8 (Traducción del autor). Ver: http://www.dao4conference.org/ckfinder/userfiles/files/mdg_f_uruguay_paper.pdf (Acceso noviembre 2012).
[60] Informe Final de Evaluación Intermedia: "F ODM Programa Conjunto: Viviendas y Asentamientos urbanos productivos y sostenibles" (Página vii).
Ver: http://www.mdgfund.org/sites/default/files/El%20Salvador%20-%20Private%20Sector%20-%20Mid-term%20Evaluation%20Report.pdf (Acceso noviembre 2012).
[61] Informe Final de Evaluación Intermedia: "F ODM Programa Conjunto: Viviendas y Asentamientos urbanos productivos y sostenibles" (Página 36).
Ver: http://www.mdgfund.org/sites/default/files/El%20Salvador%20-%20Private%20Sector%20-%20Mid-term%20Evaluation%20Report.pdf (Acceso noviembre 2012).
[62] Informe Final de Evaluación Intermedia: "F ODM Programa Conjunto: Viviendas y Asentamientos urbanos productivos y sostenibles" (Página viii).
Ver: http://www.mdgfund.org/sites/default/files/El%20Salvador%20-%20Private%20Sector%20-%20Mid-term%20Evaluation%20Report.pdf (Acceso noviembre 2012).

Salvador" hace especial referencia a la contribución del Programa Conjunto al proceso de reforma de Unidos en la Acción.[63]

En último lugar, la evaluación intermedia del Programa Conjunto "Reducción de Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador" destaca que la estructura de gobernanza del Programa Conjunto es la adecuada, particularmente el del Comité Técnico que en la actualidad es un buen escenario de diálogo y coordinación entre el gobierno y las agencias, y entre las agencias entre sí.[64] Así como también el liderazgo del Coordinador Residente, que ha promovido la interagencialidad y el alto compromiso de los niveles directivos de las Agencias.[65] A su vez, recomienda afianzar los avances que se han logrado en la interagencialidad, la coordinación con el gobierno y la programación conjunta.[66]

Asimismo, se debe subrayar como un elemento positivo la efectiva implementación del UNDAF 2012 – 2015, y su valor como herramienta estratégica para el trabajo interagencial. Es aquí donde la reciente reestructuración de los Grupos de Trabajo Interagenciales (GTI) cobra especial importancia, ya que son estos ámbitos los que tienen como objetivos: i) dar seguimiento al UNDAF a través de la identificación del avance en el cumplimiento de los Efectos Directos, el monitoreo y evaluación del mismo, y el análisis de las modificaciones que el contexto nacional podría causar sobre el UNDAF mismo; ii) incrementar la eficacia del SNU; iii) fomentar el intercambio de información entre las Agencias del SNU, iv) fomentar la gestión común del conocimiento, entre otras.

Estos GTIs a partir del último trimestre de 2012 han pasado a responder a las cinco áreas prioritarias establecidas en el CCA y en el UNDAF, brindándole mayor legitimidad a las

[63] Evaluación Intermedia: "Protegiendo a la Infancia: Programa Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional para El Salvador" (Página 61).
Ver: http://www.mdgfund.org/sites/default/files/El%20Salvador%20-%20Nutrition%20-%20Mid-term%20Evaluation%20Report.pdf (Acceso noviembre 2012).
[64] Evaluación intermedia: "Reducción de Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador" (página 65).
Ver: http://www.mdgfund.org/sites/default/files/El%20Salvador%20-%20CPPB%20-%20Mid-term%20Evaluation%20Report_0.pdf (Acceso noviembre 2012).
[65] Evaluación intermedia: "Reducción de Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador" (página 65).
Ver: http://www.mdgfund.org/sites/default/files/El%20Salvador%20-%20CPPB%20-%20Mid-term%20Evaluation%20Report_0.pdf (Acceso noviembre 2012).
[66] Evaluación intermedia: "Reducción de Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador" (página 74).
Ver: http://www.mdgfund.org/sites/default/files/El%20Salvador%20-%20CPPB%20-%20Mid-term%20Evaluation%20Report_0.pdf (Acceso noviembre 2012).

mismas. Cada uno de estos GTIs, a su vez, es integrado por los técnicos de las Agencias y están bajo la responsabilidad de los Jefes de Agencias. Estas modificaciones organizacionales permiten un mejor vínculo entre el ámbito político estratégico del SNU, el UNCT, con el plano operacional, es decir, sus técnicos. Además le brinda un fuerte respaldo y legitimidad al proceso de trabajar en conjunto en las diversas áreas prioritarias definidas en el CCA y reafirmadas en el UNDAF.

A través de la actual estructura las/los jefes de Agencias o sus *deputies* fungen como responsables de los GTIs en nombre del UNCT y no necesariamente del mandato de su agencia específica, apoyando aún más al Coordinador Residente en sus responsabilidades de coordinación del SNU en materia de estrategia, planificación, puesta en práctica y seguimiento y evaluación de las actividades, proyectos y programas contenidos en el UNDAF. Asimismo fomentan el trabajo participativo, colegial y basado en el consenso y la rendición de cuentas mutua.[67]

Las funciones específicas de las Agencias líderes de los GTIs son:

- Servir de secretariado de los GTIs
- Promover la participación de las agencias en la coordinación del SNU
- Fortalecer el liderazgo sustantivo y común del SNU
- Facilitar la vocería del GTI e interrelación con otros actores (ANR, Instituciones nacionales, grupos de la sociedad civil)
- Apoyar mensajes/posicionamientos del SNU en relación con la elementos relevantes de la coyuntura nacional
- Informar de manera periódica los avances y dificultades del GTI al UNCT
- Informar al GTI sobre las decisiones del UNCT
- Asegurar la alineación entre las decisiones del UNCT y el lineamiento estratégico del GTI
- Promover al interior del GTI que se privilegien líneas de trabajo donde la acción conjunta genere sinergias

[67] Debe destacarse que esta estructura ha sido tomada casi de manera idéntica del ejemplo del funcionamiento de los GTIs del SNU en Uruguay.

El alineamiento de los GTI y la nueva estructura de los grupos está en línea con cómo se están gestionando los grupos interaganciales en los países piloto y por tanto se pueden esperar resultados similares como reflejan las distintas CLEs y la Evaluación Independiente. Ambas reflejan la importancia de la interagencialidad en los grupos al poder tener enfoques y abordajes conjuntos para las distintas prioridades nacionales y brindar respuestas mancomunadas así como movilizar recursos conjuntos también a través de los grupos.

Se propone que las funciones de liderazgo o responsabilidad de los GTIs la puedan desarrollar jefa/es y/o *deputies* de cada agencia. Asimismo que la tarea de liderazgo se rote cada dos años.

Por otro lado, se determinó la necesidad de contar con un Grupo Interagencial dedicado a Monitoreo y Evaluación del UNDAF. Este mecanismo interagencial permitirá, de manera conjunta, medir los cursos de acción del sistema y valorar el grado de efectividad, eficiencia y sostenibilidad de los logros. Además de facilitar la identificación de las áreas de coincidencia y posibles sinergias durante el ciclo de programación y dar estructura y solidez a las decisiones que tome el UNCT. A la fecha se cuenta con tres informes del avance programático y financiero del UNDAF.

En conclusión, el trabajo del SNU en El Salvador, tanto a través de sus documentos estratégicos como de sus acciones concretas y del trabajo conjunto e inter-agencial desarrollado por los programas conjuntos financiados por el F ODM nos permite afirmar que ha propiciado un contexto adecuado para la implementación de DaO en el país y va en línea con el trabajo realizado en los países piloto DaO tal y como se pudo ver durante la visita conjunta realizada entre el GOES y el SNU de El Salvador a la República Oriental del Uruguay. Claras muestras de esto son el alineamiento de las prioridades del CCA y el UNDAF con las presentes en el PQD. En la misma línea creemos necesario enfatizar la importancia que le ha dado el GOES en las entrevistas realizadas a la elaboración del UNDAF de forma abierta y participativa, lo cual ha permitido que las posturas del Gobierno sean tenidas en cuenta en el proceso de diseño de las líneas acción del SNU en El Salvador desde un principio. También debe subrayarse como sumamente positivo el diseño e implementación de los programas conjuntos financiados por el F ODM al igual que las

nuevas iniciativas conjuntas que se están formulando y empezando a formular más allá del F ODM en el marco de los GTIs.

Cabe resaltar asimismo que la reciente reestructuración de los Grupos de Trabajo Interagenciales del SNU ha sido un elemento del cual se obtendrán conclusiones fructíferas ya que fomentará la coordinación y armonización entre las agencias y un mejor vínculo aún entre el UNCT y los técnicos de las Agencias.

En términos del contexto del SNU en El Salvador y de acuerdo a la documentación revisada se puede concluir que tanto el pilar de Un Programa Conjunto (alineado con las prioridades nacionales donde se están implementando programas conjuntos de distinta índole diseñados y promovidos por los propios GTIs) y el marco presupuestario que se ve reflejado en el UNDAF son adecuados con el enfoque DaO.

2.1.3 Contexto de los socios cooperantes

En lo que se refiere al contexto de los socios cooperantes es necesario resaltar la "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Incremento del Impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio"[68] la cual puede ser considerada una especie de ejemplo paradigmático sobre los procesos que están llevando a cabo los socios para la cooperación en su afán por hacer más efectivas sus acciones. En ella se exhorta a los organismos a cargo de la cooperación internacional de la UE a trabajar de manera conjunta con las Agencias de cooperación de los estados a los efectos de reducir la fragmentación, aumentar el impacto de los programas y aumentar la transparencia y previsibilidad. Para ello estimula a los países miembros de la UE a desarrollar documentos plurianuales de programación en tándem con la UE. Insiste, a su vez, en que la programación conjunta debería estar sincronizada con los ciclos de las estrategias de los países asociados.[69]

[68] Fuente: http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_es.pdf (Acceso diciembre 2012).
[69] Ver: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Incremento del Impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio (Págs. 11-12).

La UE ha establecido que este proceso podría ser operacionalizado a través de documentos preparados por la UE, sus estados miembros y otros posibles socios, en el país receptor. Esta postura no hace otra cosa más que vigorizar el análisis hasta ahora desarrollado, donde los socios para el desarrollo –en este caso la UE y sus estados miembros- se deben alinear con las necesidades y prioridades de los receptores –El Salvador en este caso- y a los marcos de asociación que han sido oportunamente establecidos. Se debe recalcar que **la postura de la UE presenta profunda flexibilidad y adaptación a la programación conjunta**.

Esta tesitura se robustece aún más cuando es examinada a la luz del Plan Nacional para la Eficacia de la Cooperación de El Salvador, ya que éste asevera que los socios para la cooperación deberán ajustar cada vez más sus líneas de acción a las prioridades nacionales, evitando los solapamientos.

En suma, el accionar de los socios para el desarrollo también es favorable a la iniciativa DaO, tal como lo demuestra claramente este ejemplo de la postura de la UE en lo que respecta a la coordinación y armonización de sus acciones y la de sus estados miembros.

2.2 Estado actual de la Reforma del SNU en El Salvador y el enfoque DaO

En la presente sección resumiremos la información que se incluye en el anexo 2 proveniente de las entrevistas y las encuestas de los Anexos 5 y 6 y organizada por Pilar de DaO tanto para el SNU como para el GOES. Además se incluirán percepciones propias del consultor que surgieron de las entrevistas y que analizan las oportunidades y desafíos del país para arrancar el proceso DaO.

Un Programa Conjunto

La programación conjunta potenciada por los programas conjuntos del F ODM ayudó a incrementar la cooperación inter-agencial y el desarrollo de un enfoque común ante los retos de desarrollo por parte del Equipo de país. 100% de los encuestados del Gobierno ven

en la Programación conjunta el modelo a seguir al sentirse más partícipes y ver mayor impacto. Se ha visto un avance considerable en la elaboración del presente UNDAF el cual es visto como un instrumento válido y alineado con las prioridades nacionales establecidas en el PQD 2010-2014 y cuenta con el aval del Gobierno. No obstante, algunas partes, tanto dentro del SNU como del Gobierno ven en la evaluación de medio término una buena oportunidad para profundizar en la matriz de resultados llegando a nivel de productos y mejorando los indicadores de resultados e impacto. Incluso, en línea con las solicitudes de la Asamblea General vistas en el borrador de resolución del QCPR, será un requisito de los países que voluntariamente adopten DaO monitorear la implementación del mismo. En este sentido y teniendo en cuenta el buen trabajo llevado a cabo por el GTI de M&E sobre el UNDAF podría estudiarse la posibilidad de ampliar las responsabilidades del grupo y diseñar un buen programa de monitoreo del proceso DaO para así cumplir con la resolución.

Los GTI están alineados con las áreas de prioritarias del UNDAF que a su vez están alineadas con el PQD y de dichos grupos están surgiendo nuevas iniciativas conjuntas fuera del marco del F ODM. El UNDAF ha servido también a las Agencias Residentes para identificarse en el país y los programas conjuntos les han permitido darse a conocer y traer otras iniciativas propias. Cabe resaltar que fue durante la elaboración el UNDAF que el Gobierno se planteó iniciar el proceso DaO. La Asamblea General también reitera que son los Gobiernos nacionales los máximos responsables del desarrollo de los países y los responsables también de la coordinación de toda la ayuda al desarrollo y alineamiento con sus prioridades nacionales de desarrollo. En este sentido El Salvador está tomando los pasos para la creación del Sistema Nacional de Planificación liderado por la Secretaría Técnica de la Presidencia y contando con la participación del Viceministerio de Cooperación al Desarrollo el cual se responsabilizará de planificar la cooperación. El Sistema Nacional de Planificación puede ser un buen aliado del SNU en El Salvador y ayudarse mutuamente a coordinar mejor la ayuda prestada al país. No obstante todavía existen ciertas incertidumbres de cómo funcionará este sistema y si podrá transmitir la importancia de la coordinación y cooperación a las contrapartes al entrar a trabajar siguiendo el enfoque DaO y también siguen habiendo dudas sobre cómo se coordinarán a la interna de Gobierno.

Por otra parte a la AECID le hubiese gustado participar del proceso de elaboración y negociación del UNDAF para así poder garantizar que su Marco de Cooperación al Desarrollo con El Salvador también estaba alineado con el marco de cooperación de las Naciones Unidas. Teniendo en cuenta la nueva directiva de la UE anteriormente citada y la voluntad explícita del GOES de alineamiento de todos los socios de la cooperación será sin duda un reto interesante el trabajo que se deberá desarrollar en el país para garantizar que todas las partes trabajan en la misma dirección.

Un Líder

A todos los entrevistados por parte del SNU les parece oportuno continuar con el liderazgo que han tenido hasta la fecha en la persona del CR. Dicho liderazgo ha sido descrito como mancomunado, participativo y democrático. Cuando cuestionados por el tipo de liderazgo que debe tener en DaO el país y el SNU todos coincidieron en que fuera democrático (ver Anexo 4). Por el contrario el Gobierno y personal adscrito a los ministerios de línea les parece más oportuno y apropiado tener un liderazgo más concentrado en la persona del CR.

En cuanto a la gestión de posibles fondos conjuntos (One Fund) y el papel a desempeñar por el Líder todos los entrevistados entendieron que debe jugar un rol de facilitador asegurándose que todo lo que se formula e implementa está alineado con el UNDAF y por ende con las prioridades nacionales. Para que el líder pueda desempeñar bien sus funciones debe contar con una OCR con suficientes RRHH. Todas las partes coincidieron que el mínimo personal necesario es un responsable de monitoreo y evaluación, un especialista en comunicación y un asistente.

El mensaje común que como líder del SNU debe comunicar a la sociedad Salvadoreña surge del consenso del Equipo de País. Los GTI están liderados por Jefes de Agencia que a su vez recogen y transmiten las inquietudes y posiciones técnicas al Equipo de País con el apoyo del GICOM. En El Salvador se ve por tanto un flujo de información considerable de abajo hacia arriba.

Al igual que la Asamblea General expresa en el borrador de resolución algunos de los actores entrevistados del SNU consideran que la evaluación One80 debe mejorarse y que se permita que la evaluación del CR sobre los aportes de los Jefes de Agencia a la

Interagencialidad llegue a tiempo para la revisión por parte de los Directores Regionales de cada Agencia.

Un Marco Presupuestario

El UNDAF 2011-2015 contiene un marco presupuestario que refleja los recursos regulares y otros fondos a movilizarse que aportarán las Agencias, fondos y programas firmantes para el desarrollo del país. No obstante, los entrevistados y las encuestas reflejaron que dicho marco no refleja la totalidad de los fondos ni de las actividades que se van a desarrollar en el país. Si bien el marco presupuestario es visto como una matriz donde se reflejan las distintas fuentes de financiación, algunas agencias ven complicado la integración presupuestaria. Así mismo del marco presupuestario del UNDAF no se ve con claridad que resultados se van a lograr de forma conjunta. De acuerdo a lo expuesto por la Asamblea General el marco presupuestario de El Salvador debería reflejar todos los aportes previstos para el periodo aportando así mayor claridad al Gobierno lo que le permitiría coordinar y planificar mejor la cooperación. Durante las entrevistas se indicó también que a veces es difícil para el Gobierno dar seguimiento a la ejecución de fondos de las Agencias y solicitan mayor apertura y transparencia. Por su parte el Gobierno entiende que la creación de Un Fondo sería el camino a seguir tal y como se ha hecho con el FOCAP y el Viceministerio de Cooperación al Desarrollo está actualmente buscando los recursos para crear dicho fondo. Así mismo si tenemos en cuenta las solicitudes de la Asamblea General a favor de países miembro y miembros del SNU de continuar aportando recursos a dichos fondos en países DaO no es descabellado pensar que se pudiera generar un fondo de este tipo en el país.

Una Oficina

En El Salvador no existe el concepto de "espacio común" (common premises) ya que PNUD tiene el contrato de arrendamiento y sub-arrienda el espacio al resto de Agencias. No todas están en el mismo edificio y las que están fuera, están por un tema de costos y no tienen intención de compartir espacio. También se indicó que una Agencia que actualmente comparte el espacio está también buscando su propio espacio. Es por tanto inviable en la actualidad pensar en Una Oficina o Casa (One House) como espacio común de trabajo.

En relación con procedimientos comunes la OMT no ha podido hasta la fecha concretar ninguno. Esto no se ha debido a la falta de voluntad del personal de la OMT sino más bien a la falta de lineamientos políticos claros y a mensajes contradictorios recibidos de las Sedes de las distintas Agencias miembros del OMT. Debido al escaso volumen de compras es más rentable para las agencias ir por su cuenta. Así mismo el no poder tomar decisiones sobre acuerdos a largo plazo o acuerdos inter-agenciales sin contar con el visto bueno de las Sedes ha frenado procesos. El artículo 152 del borrador de resolución de la Asamblea General por el cual se solicita que el SNU, fondos y programas busquen reducir la duplicidad de funciones, costos administrativos y de transacción a través de la consolidación de los servicios de apoyo a nivel de país, delegando funciones comunes a una Agencia líder o estableciendo un Centro de Servicios común al Sistema y el 154 donde se solicita que se desarrollen acuerdos inter-agenciales marco sobre la provisión de servicios y delegar la autoridad a los equipos de país para establecer y gestionar servicios comunes y acuerdos de largo plazo con terceras partes mediante acuerdos inter-agenciales estándar sin necesidad de mayores requisitos de aprobación para finales de 2013, puede, sin lugar a dudas, dar un empujón importante a la labor de la OMT y promover cambios en este Pilar DaO en el país. Por otro lado, la asunción del liderazgo de la OMT por parte de un Jefe de Agencia puede también ayudar a dar un nuevo impulso al grupo y garantizar que los avances o dificultades encontradas se discutan en el marco del UNCT.

Una Voz / Comunicación

En El Salvador el Equipo de País está comunicando un solo mensaje con una Voz cuando la situación así lo requiere. Esta es la impresión que se tiene hablando con los actores del SNU. No obstante, no siempre se lanza un mensaje común ya que hay temas muy específicos a los mandatos de las Agencias, fondos y programas y a veces cosas que se hacen conjuntamente no llegan al Grupo Interagencial de Comunicación (GICOM). El GICOM es muy activo, prueba de ello es que 27.16% de la comunicación promedio durante el 2012 tuvo al Sistema de Naciones Unidas como protagonista. Esto refleja sin duda el trabajo realizado por el GICOM y los mensajes enviados por el Equipo de País a través del CR o de forma mancomunada. Para los entrevistados del SNU hay dos opciones válidas que se pueden intercalar cuando hablamos de Una Voz:

a) Una Voz significa un solo mensaje donde el CR debe ser el principal vocero que habla por el UNCT aunque no el único y
b) Una voz significa un mensaje conjunto construido por las Agencias y el vocero varía en función de la temática. Los criterios deberían ser establecidos y acordados por el UNCT.

Si bien se pueden observar muchos avances en este aspecto de comunicación es un tema delicado. La comunicación conjunta es también vista por algunas Agencias como pérdida de su visibilidad y gente del Gobierno tiene también la percepción que las Agencias siguen "luchando" por el espacio que consideran temáticamente suyo y que todavía queda camino por recorrer para lograr comunicar un solo mensaje. Solo en uno de los programas conjuntos financiados por el F ODM se logró comunicar como Sistema.

Apropiación Nacional

La creación del Sistema Nacional de Planificación está en boca de todos los entrevistados. Por parte del SNU se está a la expectativa por ver cómo va a funcionar y cómo les va a afectar en su trabajo diario y su planificación bilateral y conjunta y por parte de algunos miembros del Gobierno se opina que todavía queda mucho por mejorar en cuanto a coordinación interna.

Todas las partes, no obstante, ven favorablemente el enfoque DaO como una buena oportunidad de alineamiento que ayudará al SNU y al GOES a coordinarse aún mejor para lograr mayor impacto en el país. A nivel nacional todos los esfuerzos realizados también van encaminados a crear la figura de "Un Gobierno" que sirva como interlocutor válido de todos los intereses del Gobierno delante del UNCT y que trabaje para el alineamiento con las prioridades nacionales y busque la mayor eficacia de la ayuda.

2.3 Estado actual SNU en El Salvador en relación con el Esquema de Unidos a la Acción a la carta

A continuación mostraremos visualmente cómo, después de analizar toda la documentación disponible y recopilada durante la misión al país y de las entrevistas llevadas a cabo, vemos al SNU en El Salvador en relación con los posibles estadios de los ejes de Unidos en la Acción según los pilares.

Ejes		Posibles Estadios de los ejes				
Un líder	**Sede y Gobernanza regional**	PNUD supervisa a CR	UNDG Regional supervisa a CR	Agencia de origen del CR es responsable por la supervisión	"Junta Conjunta" en Sede supervisa a CR	
	Liderazgo del país	Agencias actúan autónomamente, CR legitima y brinda credenciales	CR actúa autónoma y unilateralmente, Agencias cumplen mandatos	Modelo de Gabinete, CR como Primer Ministro, UNCT como Ministros	RC desarrolla actividades mayoritariamente como representante de ANRs con amplia autoridad	
	Representación agencial	CR solamente (El "Representante de ONU").	CR + Directores de Agencias	Representación de ANRs por CR	CR + Representantes de Agencias	CR + Representantes de Agencias con *clusters*

Un Programa Conjunto	**Programación y estrategia**	• No hay programación conjunta • Programas conjuntos ad hoc • Diversos planes de trabajo	• Programación conjunta • No hay programas conjuntos • Un plan de trabajo	• Programación conjunta • Programas conjuntos • Un plan de trabajo	
Una Oficina	**Operaciones / Procesos administrativos**	Proveedores	Proveedores y policy[70]	Proveedores, policy y sistemas.[71]	Proveedores, policy y sistemas todos entregados a través de una sola Agencia
	Oficinas	Un local para todas las Agencias	Una local para las Ex Com	Un local (donde sea rentable) para todas las Agencias	Locales separados
Marco presupuestario Un	**Un Marco Presupuestario**	Un presupuesto unificado bajo el control del CR Fondos *core* comunes	Presupuestación individual por Agencia, influencia de gabinete.	Presupuesto independiente por Agencia con financiación conjunta para programas conjuntos.	Mecanismos de financiación conjunta, especialmente para programas conjuntos.

[70] Incluye Finanzas y Recursos Humanos.
[71] Incluye Finanzas y Recursos Humanos.

En relación con los cuatro pilares de la Reforma, en El Salvador ahora mismo se está operando con el UNDG Regional supervisando las labores del CR como Líder del SNU en el país; el liderazgo del país sigue el modelo de Gabinete, donde el CR funge como Primer Ministro y el Equipo de País como Ministros y en cuanto a la representación agencial tienen al CR además de los Representantes de las distintas Agencias. En cuanto al pilar de "un programa conjunto" DaO a la carta o los estadios de los ejes posibles no reflejan la situación actual. Por este motivo se ha escogido la opción de; Programación conjunta; Programas conjuntos y Un plan de trabajo. En la actualidad se podría decir que existe programación conjunta al tener el SNU un UNDAF firmado y operativo (si bien el UNDAF no refleja claramente el trabajo conjunto para el logro de los resultados previstos), existen tres programas conjuntos financiados por el F ODM y no hay un plan de trabajo conjunto per se al tener las distintas Agencias, programas y fondos sus respectivos documentos programáticos firmados con el GOES y al no tener un Plan de Acción del UNDAF. Por tanto, no hay una opción válida que refleje cabalmente la situación de El Salvador en la actualidad. En cuanto al pilar de Una Oficina, no hay ningún procedimiento común ni ejemplo de compra conjunta con lo que no se ha marcado ninguna casilla y algunas Agencias están juntas en un mismo edificio si bien no se puede decir que sean espacios comunes per se y también hay Agencias, fondos y programas que están por separado en sus propios edificios así que se han marcado las dos opciones. Por último, en relación al pilar de Un Marco Presupuestario se entiende que el SNU en El Salvador tiene presupuestos independientes por Agencia con financiación conjunta para programas conjuntos reflejados en un UNDAF pero sin su plan de acción.

2.4 Estado actual del trabajo del SNU en El Salvador en relación con los temas principales que surgen del QCPR 2012.

En línea con el análisis llevado a cabo en las secciones anteriores procederemos en esta a revisar cómo está El Salvador y más concretamente el SNU en el país en relación con los artículos resaltados en la sección 1.2. Antes que nada vale la pena reafirmar lo que indica en la introducción de la Resolución la Asamblea General donde estresa que **son los Gobiernos nacionales los máximos responsables para el desarrollo de sus países** y más

importante, **son los máximos responsables por coordinar de acuerdo a sus estrategias y prioridades**, todos los tipos de asistencia incluyendo la del sistema multilateral. Justamente esto es lo que está haciendo el GOES al empujar y optar por ser un país que adopta voluntariamente el enfoque de Unidos en la Acción.

Es interesante también analizar el contenido del artículo 18 en el cual la Asamblea General recuerda **el valor que tienen los distintos fondos, programas y Agencias del SNU y que justamente dicha variedad puede ser favorable para los países**. En el caso de El Salvador las Agencias entrevistadas también hicieron hincapié en sus mandatos y en su interés por mantener su esencia y razón de ser. La adopción del enfoque DaO no implica que las Agencias, fondos y programas dejarán de trabajar según sus mandatos ni de llevar a cabo sus programas de cooperación al desarrollo de forma bilateral con el Gobierno y sociedad civil. Adoptar el enfoque DaO debe significar mayor coherencia y coordinación para lograr mayor alineación con las prioridades nacionales a través de la planificación conjunta que refleje tanto el trabajo conjunto interagencial como todos los esfuerzos que llevan a cabo las agencias bilateralmente.

En relación con el financiamiento de la cooperación al desarrollo según el artículo 28 podríamos esperar cambios en cómo se financian los programas en los países sobre todo en los países DaO. La Asamblea General reconoce los riesgos asociados con los recursos no regulares "marcados" (earmarked funds) y su preferencia por lograr recursos no marcados que sean asignados según las prioridades nacionales y los UNDAFs por los propios países como está sucediendo con los fondos de coherencia o fondos comunes de los países piloto.

De acuerdo a las personas entrevistadas y las encuestas recibidas el presupuesto actual del UNDAF no refleja todos los fondos previstos (tanto regulares como no regulares) de las Agencias para el periodo. Como se puede ver en el Anexo 4 para alguna agencia solo el 10% de sus recursos se ven reflejados en la programación del UNDAF. La Asamblea General en su artículo 41 y 42 instan al SNU a seguir perfeccionando el marco presupuestario común el cuál es también uno de los Pilares del enfoque DaO. Si el UNDAF 2011-2015 no refleja a cabalidad la totalidad de las acciones previstas por parte de las Agencias se deberá trabajar en esta línea para mejorar dicho documento. Esto se podría

trabajar en el grupo de Monitoreo y Evaluación pensando en una posible revisión de medio término que incluya la totalidad de la cooperación aportada al país.

En cuanto a la mejora del funcionamiento del Sistema de desarrollo de las Naciones Unidas la Asamblea General reafirma el rol central que debe desempeñar el Gobierno en la preparación, implementación y monitoreo y evaluación del UNDAF. En este sentido el Gobierno de El Salvador ha expresado su conformidad con el proceso si bien es consciente que se puede mejorar. Se enfatiza también que los Gobiernos deben determinar cómo y con qué Agencias residentes y no residentes desean trabajar las distintas prioridades nacionales. La creación del Sistema Nacional de Planificación va en esta línea donde la Secretaría Técnica de la Presidencia y el Viceministerio de Cooperación al Desarrollo están trabajando en la planificación de la cooperación al desarrollo (re-embolsable y no re-embolsable) asegurándose el alineamiento con el PQD.

Sobre el sistema del Coordinador Residente y su rol la Asamblea General entiende que el funcionamiento del sistema debe ser participativo, colegiado y de responsabilidad mutua. Actualmente todos los entrevistados en El Salvador entienden que el Coordinador Residente está trabajando de esta manera lo que también facilita el trabajo de comunicación y el pilar de Una Voz al no ser el CR el único que comunica sino más bien al tener el SNU un mensaje unificado aunque con diferentes voceros si así se necesita.

Sobre la estructura de las OCRs el borrador de resolución indica que deben asegurarse que las oficinas responden a las necesidades de los países. Para los entrevistados, tanto del SNU como del Gobierno, la OCR en El Salvador, para que el CR pueda desempeñar su rol adecuadamente, debe contar con un mínimo de tres profesionales, un asistente, otro de comunicación y un tercero responsable del monitoreo y evaluación.

El artículo 130 pide a los fondos, programas y Agencias Especializadas implementar el para. 37 (c) de la resolución 50/120 donde se indica que los CRs aporten insumos a las evaluaciones de todos los Representantes de los Equipos de País. Tal y como se ha indicado en el anexo 2 los entrevistados también vieron este punto como necesario para poder potenciar el trabajo interagencial y coordinación de acciones en el país y por tanto deberían explorar esta posibilidad de arrancar con Unidos en la Acción en El Salvador.

En relación con los mecanismos de financiación conjunta (pooled funding) en países que ha adoptado el enfoque DaO la Asamblea General reconoce su importancia y hace un llamamiento a todas las partes para darle continuidad a este tipo de financiación que tan bien ha sido valorada por los países. En la actualidad no existe este tipo de fondo en El Salvador si bien el Viceministerio de Cooperación al Desarrollo está analizando las posibilidades de crear Un Fondo Común para potenciar DaO y es de esperar también que puedan surgir fondos nuevos que den así continuidad al modelo para financiar proyectos conjuntos en el marco del UNDAF.

Convendría asimismo que, según solicita la resolución A/C.2/67/L.64 al aprobarse por parte de UNDG que el GOES y el SNU en El Salvador arranquen el proceso DaO, los Jefes de Agencias, fondos y programas soliciten el apoyo de sus respectivas Sedes para tirar adelante el proceso. La Asamblea General, en el artículo 138, requiere que el SNU brinde asistencia a los países que quieran ser DaO, asistencia en términos de planificación y programación conjunta, implementación, monitoreo y evaluación, etc. En este sentido el SNU en El Salvador y el GOES están un paso adelante al haber llevado a cabo exitosamente una misión conjunta a otro país piloto DaO, la República Oriental del Uruguay, para aprender in situ cómo funciona el proceso, los beneficios y lecciones aprendidas lo que también les ayudó a tener la certeza de que estaban listos para arrancar el proceso.

El artículo 142 enfatiza la necesidad de establecer mecanismos de M&E y informes sobre la implementación DaO. En El Salvador el GTI sobre M&E lleva tiempo trabajando sobre la implementación del UNDAF. Se podría ampliar las responsabilidades de este GTI para que abarque también el monitoreo de la implementación DaO.

El pilar de “Una oficina” en El Salvador es todavía débil al no haber conseguido acordar procedimientos comunes ni servicios conjuntos. La Asamblea General en el artículo 152 del borrador de resolución solicita que se busque reducir duplicidad de funciones, costos administrativos y de transacción a través de la consolidación de los servicios de apoyo a nivel de país. Este será sin duda un eje en el que se tendrá que trabajar con más ahínco para lograr cambios en esta línea. El artículo 154 solicita la delegación de autoridad de las Sedes a los Equipos de país para lograr acuerdos inter-agenciales que les permita establecer y

gestionar servicios comunes. Este es un paso para agilizar el trabajo a nivel de país que además permitiría al país innovar y buscar la mejor forma de ser más eficientes. Como resultado se puede lograr tener una OMT con mayor peso político y relevancia que el actual grupo.

Por último, el UNDAF 2011-2015 de El Salvador llega a nivel de resultado (outcome). La Asamblea General solicita que se desarrollen marcos de resultados sólidos que demuestren cadenas de resultados que demuestren y establezcan resultados esperados, productos e impacto con indicadores medibles, líneas de base, metas y medios de verificación. El SNU en El Salvador junto con el GOES debería valorar, durante la revisión de medio término, si desean profundizar en el marco de resultados aportando insumos de los GTI que reflejen mayor nivel de detalle sustantivo y financiero.

3. Análisis de actores y su voluntad por el cambio

3.1 Descripción de los actores entrevistados

Previo a la misión en el país la OCR junto con los técnicos del Viceministerio de Cooperación al Desarrollo determinaron las personas a ser entrevistadas por el consultor. En este sentido se elaboró una lista de actores claves a ser entrevistados. Al tener el trabajo un doble objetivo, a saber, el de valorar la incidencia de los programas conjuntos financiados por el F ODM sobre la forma de trabajar del SNU y el GOES en línea con los pilares de la reforma y el de analizar cómo está el SNU y el GOES para la adopción del enfoque DaO era importante escoger a actores que pudieran brindar información sobre ambos aspectos. Cabe resaltar que el consultor se entrevistó con personal adscrito a los programas conjuntos financiados por el F ODM, a oficiales de programa de diversas Agencias y fondos presentes en el país con conocimiento de programación conjunta y más específica del F ODM, con Representantes y técnicos de distintas Agencias miembro del Equipo de País de Naciones Unidas en El Salvador los que podían brindar información y

opiniones sobre los distintos Pilares de la Reforma y cómo ven al país para la adopción del enfoque DaO, Ministerios de línea que también participan en los programas conjuntos y que por ende tienen conocimiento de SNU y del F ODM y con representantes de la Vice Ministerio de Cooperación y la Secretaría Técnica de Planificación, estos últimos clave para analizar la voluntad del GOES de profundizar en la forma de trabajo conjunta, alineamiento de la cooperación y sus socios y el trabajo que están realizado para coordinar a la interna y con los socios la cooperación al desarrollo en el país.

3.2 Impresiones sobre el impacto del F ODM en el marco de la Reforma del SNU en El Salvador

Al igual que en el documento de inventario las entrevistas realizadas durante la misión incluyeron también preguntas específicas sobre el impacto que los Programas Conjuntos (PCs) del F ODM aportaron al enfoque de programación conjunta de la Reforma (ver Anexo 4) y también algunas de las preguntas incluidas en las encuestas enviadas tanto a Agencias No Residentes que no habían sido entrevistados como a los Directores de Cooperación de algunos de los Ministerios con los que está activamente trabajando el SNU en el Salvador (ver anexo 5 y 6). A continuación se presentan sus observaciones subdividiéndolas entre personal del SNU, del Gobierno partícipe en los PCs y del propio personal adscrito a los PCs.

3.2.1 A la interna del SNU

El SNU en El Salvador ya venía trabajando conjuntamente los últimos años. Los programas conjuntos del F ODM han ayudado a madurar considerablemente la forma de trabajo interagencial la cual también está continuando en el marco de los grupos interagenciales (por ejemplo, la experiencia conjunta sobre violencia sexual que está trabajando OPS; UNFPA y ONUSIDA, ver página 2 del Anexo 5). Paralelamente los entrevistados también han hecho referencia al proceso participativo de elaboración del

CCA y del UNDAF 2011-2015 donde han visto reflejado, en cierta medida, el trabajo que venían haciendo desde los programas conjuntos del F ODM.

Los programas conjuntos han sido una muy buena herramienta para ir creando Una ONU y para insertar la interagencialidad y la programación conjunta en la agenda de los jefes de Agencias y el UNCT. Por tanto, se puede decir que han facilitado la continuidad del trabajo conjunto en el seno del UNCT tal y como se puede ver ahora en los grupos de trabajo interagenciales.

Además de facilitar la interagencialidad los PCs han brindado también enfoques comunes a los problemas. El trabajo desarrollado en los Comités de Gestión junto con las contrapartes y la dirección brindada a los PCs por los Comités Directivos ha facilitado el desarrollo de enfoques comunes y sinergias entre las partes. Los entrevistados también han valorado positivamente sentar a todas las partes en un mismo sitio lo que ha facilitado sinergias y también acceso a información y contactos que anteriormente solían trabajar unilateralmente.

La intención del F ODM y de los PCs ha sido siempre el de generar respuestas estratégicas y de comunicación conjunta si bien esto no ha sido siempre posible. Algunos actores, en ciertas instancias, entienden que la comunicación conjunta impulsada por los programas conjuntos del F ODM ha hecho que desaparezca la visibilidad de las Agencias per se. Llegar a acuerdos sobre la utilización del logo de Naciones Unidas como referente del trabajo realizado por las distintas Agencias no siempre se ha logrado. No obstante parece que sí que se ha logrado una comunicación común siendo el Coordinador Residente el vocero. Esto sin duda ha podido tener un efecto positivo sobre el grupo interagencial de comunicación el cual viene trabajando en esta línea.

Cabe destacar que todas las Agencias encuestadas entienden que la asistencia brindada a través de los PCs del F ODM ha aportado mayor valor agregado que la cooperación bilateral de cada una de ellas. Esto viene a reforzar la idea de que trabajando conjuntamente y aportando la distinta experiencia y conocimiento de las Agencias se puede lograr mayor impacto. Como veremos en la siguiente sección, todos los ministerios encuestados valoraron también positivamente el trabajo conjunto y cuando preguntados sobre sí esta forma de trabajo debe continuar los cinco ministerios que contestaron lo hicieron

afirmativamente. Así mismo, todos los encuestados por parte del SNU como del Gobierno respondieron afirmativamente a la pregunta sobre si la estructura de gobernanza del F ODM en los PCs había contribuido a mejorar la relación de trabajo entre las instituciones nacionales y las Agencias del SNU.

Por otro lado, el monitoreo continuo del F ODM a través de los informes semestrales, las visitas a los proyectos, las evaluaciones de medio término y las evaluaciones finales han facilitado el enfoque conjunto al insistir mucho en la interagencialidad y el enfoque conjunto. Queda por ver si los futuros proyectos o programas conjuntos que se diseñen e implementen seguirán teniendo este fuerte enfoque inter-agencial sin la presión ejercida por parte del F ODM.

En definitiva, los entrevistados concluyeron que los programas conjuntos han generado más cultura de trabajo conjunto y que el incremento en la coordinación sobre la implementación está generando buenas prácticas para programas de a futuro. Esto también se ve en el nuevo UNDAF donde participaron activamente técnicos de las Agencias Residentes y algunas no Residentes junto con contrapartes nacionales y ahora se empiezan a ver nuevas iniciativas conjuntas que surgen de los grupos de trabajo interagenciales alineados con las áreas estratégicas del UNDAF 2012-2015.

3.2.2 Representantes de ministerios asociados en la programación conjunta del F ODM

En esta sección se presentan las observaciones de las personas entrevistadas durante la misión a San Salvador vinculadas con Ministerios que participan de los PCs del F ODM. Se incluyen también respuestas a las encuestas recibidas por parte de cinco instituciones gubernamentales. Cabe destacar en este último caso que no todas las instituciones que rellenaron las encuestas han participado de PCs del F ODM y en algunos casos las personas que han contestado las encuestas no llevan mucho tiempo en el puesto (2011 y 2012) con lo que demuestran desconocimiento sobre los PCs y el proceso de Reforma del SNU.

Cuando se les pregunta sobre sí existe una relación directa entre el trabajo desarrollado en los programas conjuntos y el proceso de planificación del UNDAF, los entrevistados no

vieron una relación directa o impacto directo de los programas conjuntos del F ODM sobre el UNDAF. Si bien los encuestados tenían nociones del marco de cooperación del SNU casi ninguno había participado del proceso. Esto nos hace pensar que no necesariamente las personas que trabajan directamente en los proyectos, sea bilateral o conjuntos, por parte del Gobierno son luego los que participan en los procesos de planificación estratégica.

Si bien los entrevistados no vieron un vínculo directo entre los PCs en los que han participado y la elaboración del UNDAF si que entienden que los PCs en activo en El Salvador responden claramente a las prioridades de desarrollo del país.

Cabe resaltar que según la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) las contrapartes no estuvieron en el proceso de formulación de los PCs. A nivel local es necesario vincular la oferta con la demanda y ver dónde pueden incidir mejor las partes.

Al igual que los representantes del SNU, los entrevistados por parte del Gobierno entienden también que los PCs han contribuido a lograr un mayor acercamiento de los equipos técnicos de las distintas Agencias aportando mayor integralidad a las respuestas y mayor conocimiento sobre los distintos mandatos y experiencia. El trabajo conjunto ha ayudado también a tener un enfoque sobre la problemática al tener un análisis más rico y por ende a tener mayor impacto.

Los PCs han contribuido a que los técnicos, en definitiva, compartieran espacios sustantivos y se conocieran mejor. Al conocerse mejor la interagencialidad fluye de forma más natural. Esto nos lleva a ver la programación conjunta como un proceso de medio y largo plazo. Después de años trabajando en PCs ahora las contrapartes nacionales están más dispuestas a trabajar conjuntamente. Es interesante ver que los PCs del F ODM no solo han ayudado a que haya más trabajo interagencial y entre las distintas Agencias del SNU y instituciones de Gobierno pero también entre las mismas contrapartes. La misma carencia comunicativa y de coordinación de que adolece el SNU también se ve claramente en el Gobierno. El trabajo conjunto a través de los PCs, los Comités Directivos y los Comités de Gestión ha ayudado a romper estas barreras y a buscar mayor coordinación entre las partes.

En términos operativos, los entrevistados ven que los PCs funcionan mejor cuando las Agencias asignan personal al PC y cuando estos se ubican con la contraparte principal lo cual genera gran cantidad de sinergias.

Las encuestas recibidas también nos brindan información útil para el análisis (ver Anexo 6). Por ejemplo, un 40% considera que el relacionamiento con el SNU ha mejorado gracias a los PCs del F ODM (cabe resaltar que tres de las cinco instituciones indicaron que no tienen experiencia previa con el F ODM). El 40% también cree que el SNU ha sido más eficiente gracias al trabajo conjunto desarrollado en los PCs (corresponde al 100% de los encuestados con experiencia en PCs) y un 60% cree que la programación conjunta les ha ayudado en la gestión basada en resultados y a ser ellos más eficientes.

3.2.3 Personal adscrito a los Programas Conjuntos

Según el personal adscrito a los PCs éstos permiten fortalecer las capacidades nacionales para dar respuesta a las necesidades. Este tipo de trabajo ha permitido romper paradigmas, romper con las formas de trabajo tradicional de cada Agencia y definir modelos de abordaje conjuntos. Como se ve en las sub-secciones anteriores esta es una visión compartida entre las partes.

Si bien la interagencialidad implícita en la programación conjunta del F ODM aporta a tener una visión más amplia de la problemática y puede implicar mejores resultados es también más complicado para las Agencias. La forma de trabajar de las Agencias ha sido bilateral hasta la fecha y el trabajo conjunto implica un coste elevado para las agencias al tener que participar en mayor número de reuniones (Comités de Gestión, Directivos) y reuniones técnicas con los socios y contrapartes. La programación conjunta aumenta la cantidad de actores y por tanto el acceso a los mismos. Esto obviamente conlleva beneficios y posible mayor impacto de las acciones pero es cierto también que tiene un coste en términos de horas hombre que deben afrontar las Agencias.

El personal entrevistado era de la opinión que se ganaría mucho si se **lograra llevar el enfoque conjunto de los PCs a los grupos inter-agenciales**. En este sentido esto demuestra que no todo los técnicos tienen conocimiento de cómo están trabajando dichos

grupos ya que al entrevistar a otros técnicos se pudo constatar que efectivamente los grupos temáticos interagenciales están empezando a abordar los problemas que afronta el país buscando también un enfoque conjunto que permita desarrollar estrategias y abordajes conjuntos.

En términos de diseño algunos de los entrevistados considera que el diseño inicial de algunos PCs no necesariamente seguía la lógica de la gestión basada en resultados, por ejemplo, el PC de violencia tenía 121 sub-productos. No obstante las revisiones de las matrices de marco lógico también facilitó la adaptación de las mismas para hacerlas más coherentes. Así mismo, si los temas transversales no están claramente definidos en los proyectos es muy difícil que luego aparezcan ya que entonces dependerá de la voluntad de los técnicos participantes. Los entrevistados también entienden que es difícil pasar de un programa conjunto a un programa de gobierno. Convendría pues analizar este punto y tenerlo en cuenta en futuras programaciones conjuntas. En definitiva se trata de ver la sostenibilidad de las acciones desde el arranque, desde el propio diseño y para eso es imprescindible contar con la participación activa de las contrapartes nacionales que son los que garantizarán la continuidad.

En relación con la capacidad adquirida por las contrapartes en el proceso de programación conjunta los entrevistados consideraron que algunas contrapartes han mejorado su capacidad de análisis y abordaje de problemas y en algunos casos se ha trabajado en cambio regulatorio para garantizar sostenibilidad de las acciones.

Cabe resaltar también que los entrevistados identificaron ciertos desafíos desde su punto de vista para el desarrollo de programas conjuntos futuros:

1. Qué el Coordinador del PC esté adscrito a una agencia específica;
2. PC exige mayor planificación por parte del Gobierno y no siempre existe la voluntad o capacidad (en este punto coincidieron con los entrevistados por parte de Gobierno);
3. Es imprescindible fortalecer el firewall o filtro entre el Coordinador Residente y el PNUD;
4. Algunas Agencias no ven que el Comité Directivo o Comité de Gestión sean suficiente para promover un diálogo sustantivo.

En el caso específico del PC Arus se logró efectivamente estar en una sola oficina lo que ayudó enormemente a la coordinación. Las Agencias no residentes del PC contrataron

personal específico para el proyecto con lo que todos eran nuevos al Sistema y no tenían los "vicios" de las Agencias. Esta visión es también compartida por los representantes de Gobierno que vieron muy favorablemente que las Agencias se instalaran en los propios Ministerios.

Como también se ve reflejado en la encuesta a las Agencias y durante las entrevistas queda claro que los programas conjuntos permitieron incrementar el posicionamiento de Agencias No Residentes en el país y les ha servido de base para traer otras iniciativas al país.

3.3 Impresiones sobre la voluntad de profundizar en el modelo del F ODM de programación conjunta y el enfoque DaO

Tal y como se ha hecho en la sección anterior de las entrevistas y las encuestas se desprende la voluntad de continuar trabajando conjuntamente y en línea con los pilares impulsados por el enfoque DaO así como observaciones sobre el proceso y los mismos se han subdividido a la interna del SNU, Gobierno y los socios de la cooperación al desarrollo.

3.3.1 A la interna del SNU

Todos los entrevistados y encuestados son de la opinión que la actual administración del Gobierno Salvadoreño está muy abierta y es propensa al diálogo. DaO podría ser una muy buena contribución para fortalecer el pilar de "UN Gobierno" o como mínimo para ayudar a un diálogo y lograr mayores niveles de coordinación interna y con el SNU.

La programación conjunta se debe ver como una herramienta, un medio para apoyar al Gobierno ante sus desafíos. Algunos de los entrevistados entienden que esta no debe ser vista como la única vía de cooperación. En cierta medida están abogando para que se continúe también con la cooperación bilateral desarrollada hasta la fecha. Si bien los socios de la cooperación, como la UE y AECID, se están alineando en esta línea, esto no implica que deba ser la única forma de cooperación con el país. La programación conjunta debe

aplicarse ahí donde la suma de esfuerzos de las agencias y de sus respectivos mandatos y experiencia técnica puede ayudar a resolver o atacar problemas que de por sí son multidimensionales no excluyendo proyectos bilaterales que deben continuar existiendo aportando bienes tangibles a los países y Gobiernos. En definitiva esta es también la impresión de AECID cuando preguntados por el enfoque DaO y el aporte del F ODM a la Reforma y al trabajo conjunto. Como mencionado, España, como miembro de la EU, buscará alinear aún más sus estrategias de ayuda a las prioridades nacionales pudiendo modificar sus marcos de cooperación a tal efecto y ve claramente el aporte del F ODM a la programación conjunta.

No obstante, antes de pensar en abordar DaO de segunda generación (se entiende de "segunda generación" ya que los pilotos DaO aportaron ya conocimientos claros y concisos sobre las ventajas y desventajas de la adopción del enfoque DaO por parte de los países y por tanto los ocho pilotos se podrían considerar como DaO de primera generación) en el país convendría resolver temas clave para el logro de los cuatro Pilares propuestos por DaO (Un Líder, Un Programa, Un Marco Presupuestario y Una Oficina). Algunos de los actores entrevistados entienden que estos temas claves se deben resolver a nivel de UNDG y las Sedes. Los DaO (como se demuestra en las Evaluaciones de País y la Evaluación Independiente culminada durante el último QCPR) adoptados en los países piloto han dejado entrever que hay asuntos clave por pilar que necesitan de mayor claridad a nivel de los tomadores de decisiones en las respectivas Sedes de las Agencias del SNU. Por ejemplo, por mucho que los países innoven sobre aspectos relacionados con compras conjuntas o procesos más simplificados o conjuntos éstos nunca serán efectivos si los mismos no son avalados y aprobados por las Sedes. Lo mismo pasa con la comunicación conjunta que emana del liderazgo único o de la programación conjunta. Como se refleja en la sección 2.4 la Asamblea General entiende también que las Sedes deben alinearse y trabajar para reducir los costos de transacción y buscar sinergias en los procedimientos pero también deben facilitar directrices claras a los Representantes de las Agencias en los países donde se adopte DaO para evitar confusiones y duplicidad. En este sentido lo expresado por los entrevistados está en línea con el reciente borrador de resolución que surge del QCPR de 2012. Algunas de las preguntas que se hacían eran; Es de esperar que la Reforma del SNU continúe adelante pero todavía no hay certeza sobre cómo se debe continuar. ¿Debe el

UNDG tomar el liderazgo sobre la Reforma y apoyar a los países "self starters" o bien deben los países seguir tomando la iniciativa y liderazgo? ¿Debe el PNUD continuar apoyando y sufragando los costes relacionados con la posición del Coordinador Residente o debe esta figura y rol rotar entre las Agencias del UNCT? A la hora de realizar estas entrevistas no se tenía todavía claridad sobre la dirección de la Reforma ni sobre la resolución del QCPR. Como vemos ahora, la Resolución da las pautas a seguir en el corto plazo.

Sobre la contribución de la programación conjunta a la relación con el Gobierno es fundamental que las contrapartes nacionales manejen el mismo mensaje y por eso el rol del Viceministerio de Cooperación al Desarrollo de transmitir el mensaje a los Ministerios sobre la importancia y relevancia de DaO es vital. Existe en la actualidad cierta incertidumbre sobre la inminente constitución del Sistema Nacional de Planificación liderado por la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República la que se responsabilizará de la planificación de la cooperación al desarrollo, entre otras. En este sentido dicho Sistema deberá garantizar la transmisión del mensaje a los ministerios sobre la importancia y relevancia del trabajo conjunto y DaO como ha venido haciendo el Viceministerio de Cooperación al Desarrollo.

En relación con el rol del Coordinador Residente y el pilar de Un Líder, integrantes del Equipo de País entienden que los TDR del Coordinador Residente y su "descripción del puesto" son muy claros y concisos y están bien planteados. La pregunta podría ser si recibe el CR suficiente poder para ejercer su mandato, si tiene suficiente financiación para llevar a cabo el mismo y si dispone de los recursos humanos necesarios para realizar su trabajo. Al respecto la mayoría de los entrevistados entendieron que el CR necesita una Oficina con un mínimo de tres personas (programación, monitoreo y evaluación y comunicación). De implementarse el enfoque DaO en el país la oficina del CR deberá contar con los recursos humanos suficientes que garanticen que pueda desempeñar sus funciones y empujar el enfoque DaO en toda su magnitud. Una posibilidad barajada por algunos de los entrevistados sugiere que cada Agencia pueda garantizar ciertos recursos humanos y apoyo financiero si fuera posible para impulsar DaO en el país. Otra opción válida podría ser que los GTIs tomaran algunas de las funciones que habitualmente están bajo el paraguas de las

OCRs. Si esto ocurriera permitiría tener unas OCRs más ágiles y más acorde con la realidad de escasez presupuestaria que está viviendo el SNU.

Otra sugerencia expuesta pensando en la posible adopción del modelo DaO fue la de revisar cómo se evalúan los GTIs y su liderazgo para garantizar que efectivamente la interagencialidad y el trabajo conjunto siguen siendo ejes principales del quehacer de las Agencias en el marco de los grupos.

Así mismo, se percibe también como clave la orientación de las Sedes sobre la importancia de la reforma y para todas las Agencias por igual.

Es muy probable, y está sucediendo en los países que están adoptando voluntariamente el enfoque DaO, que una segunda generación de DaO no recibirá la misma cantidad de recursos financieros como los países piloto. Esto, según las entrevistas, puede incidir en que UNDG y los países piensen o diseñen otros componentes / pilares de DaO que puedan tener mayor impacto con menos recursos financieros. Si tenemos en cuenta que gran parte de los recursos financieros aportados a la Reforma y concretamente a los pilotos provinieron del F ODM y que este está llegando a su fin en 2013 y que en la actualidad los países que adoptan voluntariamente DaO sólo tienen el Expanded DaO Funding Window como fuente de financiación adicional para los Fondos nacionales para ejecución conjunta es de esperar que se puedan repensar los Pilares en aras de lograr mayor o igual impacto pero con menos recursos. Igualmente se debe tener en cuenta que en el borrador de Resolución del QCPR la Asamblea General hace un llamamiento a los países miembros a continuar con la línea de financiación de los “One Funds” o fondos temáticos con lo que esta situación se podría revertir.

En definitiva, a la interna del SNU, se ve como un momento propicio para impulsar el enfoque DaO y estos años de trabajo conjunto como Equipo de País, el nuevo UNDAF, los GTI y sobre todo la experiencia adquirida en los programas conjuntos financiados por el F ODM les ha permitido tener mayor claridad sobre cómo trabajar, qué es necesario para el éxito del emprendimiento y sobre cómo posicionarse al respecto.

3.3.2 A la interna del Gobierno

De acuerdo a la Secretaría Técnica de la Presidencia, el Gobierno está ahora mismo inmerso en un fuerte contexto de cambio a nivel del poder ejecutivo lo que influye en la toma de decisiones. Se está pasando por un cambio en la cultura de la gestión de la administración pública lo que implica una tecnificación de los recursos humanos del gobierno.

DaO sería la continuidad lógica de lo que ya se está haciendo con los PCs del F ODM si bien el éxito de los PCs también depende mucho de la voluntad de los funcionarios y técnicos que participan más allá de la voluntad política del Gobierno y del propio SNU.

Para la Secretaría Técnica de la Presidencia el enfoque DaO puede ayudarlos a mejorar la cooperación recibida en el país y ven muy positivamente mantener un solo referente, un líder. Cabe resaltar que 100% de los encuestados entendieron que el SNU debe tener un liderazgo más concentrado en la persona del CR. Esto choca con la opinión de los encuestados y entrevistados del SNU que entienden que el SNU debe democratizar más el liderazgo.

El Gobierno, en línea con la propia reforma del poder ejecutivo y tecnificación de los recursos humanos, se está exigiendo trabajar siguiendo la modalidad del enfoque DaO, como un solo Gobierno. Entienden que DaO puede ser un proceso interesante para que el Gobierno se articule mejor a la interna y aporte mayor coherencia a sus intervenciones y sobre la definición de áreas y proyectos alineados con las prioridades nacionales.

Una observación recurrente de los representantes de los Ministerios entrevistados es si el Gobierno centraliza las necesidades de cooperación a través del Sistema Nacional de Planificación desde la Secretaría Técnica de la Presidencia debe entonces velar por cómo se recopilan las necesidades de los distintos Ministerios. Sería entonces importante que la información fluya de abajo hacia arriba.

Los entrevistados ven que la programación conjunta es el camino adelante, el modelo a seguir. En cierta medida programar conjuntamente ha ayudado a reducir la polarización política en El Salvador como país altamente politizado. Así pues DaO puede ser una buena oportunidad para que haya mayor cohesión política. Tal y como se puede ver en el Anexo

5, el 100% de los encuestados consideran que el SNU debe continuar en esta línea. En este sentido, el Viceministerio de Cooperación al Desarrollo está buscando recursos para la creación del Fondo Común como uno de los pilares de DaO. Esto sin duda demuestra el interés y voluntad de tirar adelante con este enfoque.

3.3.3 A la interna de los socios de la cooperación al desarrollo.

La valoración de los socios de la Cooperación fue que, en definitiva, la situación actual brinda un buen caldo de cultivo para el desarrollo de DaO en el país sobre todo si tenemos en cuenta la reciente directiva de la UE y el esfuerzo del GOES por alinear los esfuerzos con las prioridades nacionales. Para la AECID, la única Agencia de Cooperación entrevistada, DaO es el camino lógico a seguir por parte del GOES. Todo el trabajo realizado en el marco de los PCs del F ODM ha allanado considerablemente el camino. Los técnicos gubernamentales, de las Agencias, fondos y programas y ellos mismos están ahora más acostumbrados a colaborar y coordinarse de forma constante lo que en definitiva simplifica el proceso en caso de que El Salvador adopte voluntariamente el enfoque DaO. Dicho esto son conscientes de los esfuerzos adicionales que se tendrán que hacer para lograr mayor coordinación de las acciones y que esto tendrá cierto costo para todas las partes. Costos en términos de mayor planificación y coordinación que se puede traducir en mayores beneficios para el país.

3.4 Perspectivas futuras para la implementación de DaO en El Salvador

Tal como fuera analizado anteriormente El Salvador posee perspectivas alentadoras para poder implementar la iniciativa DaO. Entre los factores que determinan esta situación deben ser destacados:

- La alineación de las áreas prioritarias del UNDAF con las prioridades nacionales del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014;
- La reciente creación del Sistema Nacional de Planificación el cual será el responsable de la coordinación y organización de la cooperación al desarrollo en el país en línea con la recomendación de la Asamblea General expresada en la resolución del QCPR y como eje relevante del futuro pilar de "Un Gobierno";
- la efectiva y exitosa implementación de tres Programas Conjuntos financiados por el F ODM y del UNDAF 2011 - 2015;
- la reciente formulación y arranque de diversas iniciativas conjuntas que han surgido del trabajo de los GTIs financiados con recursos propios de las Agencias;el ambiente propicio para la implementación de DaO visto desde el punto de vista de los socios de la cooperación, la Secretaría Técnica de la Presidencia y la Vicecancillería y los miembros del SNU;
- la voluntad del Gobierno salvadoreño y del UNCT de ejecutar el proceso DaO, demostradas durante la misión a Uruguay durante el mes de abril de 2012 y oficialmente solicitado al Sr. Heraldo Muñoz como Jefe del UNDG LAC;
- las conclusiones de las diversas evaluaciones que se han realizado sobre Unidos en la Acción;
- el reciente borrador de resolución del QCPR con fecha de 14 de diciembre de 2012 donde la Asamblea General reitera que hay un número de países que han adoptado de forma voluntaria DaO y que su experiencia puede contribuir positivamente a mejorar las actividades operativas del SNU a nivel de país y llama a los Países Miembro, fondos y programas del SNU a contribuir

financieramente a los mecanismos de financiación común. La Asamblea General reafirma también que no hay un modelo único para la implementación del enfoque DaO y que el concepto de adopción voluntaria de DaO se debe mantener para así poder diseñar el modelo que mejor cubre las necesidades, realidades y prioridades nacionales;

- Cabe resaltar también que la Asamblea General en la introducción de la Resolución aclara que son los Gobiernos nacionales los máximos responsables por el desarrollo de sus países y por coordinar de acuerdo a sus estrategias y prioridades y por ende son ellos quienes deben decidir la mejor forma de coordinar la cooperación al desarrollo en sus países buscando la alineación de las acciones con sus prioridades nacionales de desarrollo;
- El artículo 18 del borrador de resolución del QCPR donde la Asamblea General recuerda el valor que tienen los distintos fondos, programas y Agencias del SNU y que justamente dicha variedad puede ser favorable para los países, invitando así a los mismos a continuar también con el trabajo de forma bilateral con las distintas partes;
- la firme adhesión de El Salvador a Marcos Estratégicos sobre Cooperación para el Desarrollo como la Declaración de París y sus documentos y agendas subsecuentes;
- El "Plan Nacional para la Eficacia de la Cooperación en El Salvador" y los "Compromisos para una Agenda Nacional de Eficacia de la Ayuda", los cuales son congruentes con los principios establecidos por DaO.
- El propio Plan Nacional para la Eficacia de la Cooperación en El Salvador tiene como unos de sus indicadores de progreso la realización de avances para la mejora de su coordinación conjunta con el GOES y como medio de verificación el "Registro de avances en la implementación de la Reforma *Delivering as One* en El Salvador"
- Y no menos importante la impresión de todos los actores entrevistados, por parte del SNU, del Gobierno, socios de la cooperación al desarrollo y partícipes de los programas conjuntos del F ODM que el trabajo realizado hasta la fecha asienta las bases para continuar con la Reforma del SNU en El

Salvador y sin duda adoptar voluntariamente el enfoque DaO es una consecución lógica de cómo se viene trabajando en el país.

Habiendo afirmado esto es necesario subrayar que El Salvador posee, a su vez, la posibilidad de implementar la iniciativa DaO como un *self-starter* teniendo a su disposición una amplia gama de posibilidades a la hora de la ejecución. Podría ejecutar la iniciativa tal y como ha sido llevada a cabo en los países piloto o podría seleccionar el nivel de intensidad con la que quiere implementar cada uno de los pilares.

Tal como asevera el informe del F ODM sobre las Lecciones Aprendidas a nivel global, el mismo ha provisto de una oportunidad concreta y efectiva para experimentar en el terreno y demostrar qué es realmente posible hacer más allá del trabajo realizado en los países piloto de Unidos en la Acción.[72] Tal es el caso de El Salvador, donde el diseño, implementación y evaluación de los tres Programas Conjuntos no sólo ha fortalecido prácticas interinstitucionales e interagenciales, y ha hecho más efectivos ciertos marcos institucionales, sino que también ha dejado en el país un legado de importantes experiencias en materia de coordinación, ejecución y evaluación. Por lo que el F ODM no solo ha brindado la posibilidad de estructuras efectivas sino que también ha sembrado experiencias prácticas subjetivas, siendo ambos elementos clave para el desarrollo efectivo de DaO.

Asimismo, es necesario destacar como un elemento positivo la efectiva implementación del UNDAF 2011 – 2015, y su valor como herramienta estratégica para el trabajo interagencial. De todas maneras, es necesario mencionar que comenzar a implementar la iniciativa de Unidos en la Acción una vez ya comenzado el ciclo del UNDAF, tal como sería el caso para El Salvador, podría ocasionar ciertos inconvenientes de programación que debieran ser previstos a los efectos de advertir posibles cuellos de botella en el proceso. Una posible solución podría ser adaptar el UNDAF durante la revisión de medio término (o cuando el UNCT y el GOES lo consideraran oportuno) para que dicho documento programático y estratégico reflejara con mayor claridad los fondos a ser invertidos en el país y mayor nivel de detalle aterrizando los resultados en productos y dando mayor detalle sobre la línea de base por producto lo que permitiría darle mayor seguimiento a las metas establecidas.

---

[72] "MDG Achievement Fund: Lessons Learned" Página 9 (Traducción del autor). Ver: http://www.dao4conference.org/ckfinder/userfiles/files/mdg_f_uruguay_paper.pdf (Acceso noviembre 2012).

Por su parte, la misión conjunta entre el Gobierno de El Salvador y el UNCT a Uruguay es un claro ejemplo de la voluntad, tanto política como técnica, de abordar la posible implementación de DaO. A su vez, la misión ha brindado una miríada de insumos positivos para el Gobierno y el SNU en El Salvador sobre las lecciones aprendidas por Uruguay en la implementación del proceso desde 2007.

Asimismo debe mencionarse que DaO puede ser una herramienta sumamente útil para abordar la compleja situación que enfrenta la cooperación para el desarrollo debido a la actual crisis económica y financiera al buscar continuamente la coordinación de acciones para lograr mayor impacto entre las partes. Cabe sí mencionar que sobre todo, en los países piloto, DaO se ha impulsado con unas OCR bien nutridas de personal. Esto ha sido posible en parte por la bonanza financiera con la que se contaba y que desgraciadamente ya no se dispone. No obstante la experiencia en los países piloto y aquellos que han adoptado voluntariamente el enfoque DaO también nos sirven para determinar aquellas posiciones clave que deben ser cubiertas por las OCRs (como M&E y comunicación) y en caso de que no sea posible siempre se puede buscar que algunas de las funciones típicamente asumidas por las OCRs sean absorbidas por los GTIs. Tanto las evaluaciones sobre el proceso DaO, como el informe del Secretario General para la discusión de la QCPR y el borrador de resolución del QCPR indican que la adopción voluntaria de Unidos en la Acción es una línea de acción que debe ser profundizada por el SNU en el terreno. Es aquí donde se debe recalcar que dicha implementación no presenta necesariamente un corsé institucional sino que brinda grandes posibilidades para trabajar de manera interagencial e interinstitucional, pero también permite ciertas variaciones sobre la forma en que puede ser implementada, a través de lo que se ha dado en llamar "Unidos en la Acción a la carta". En esta última posibilidad El Salvador podría elegir el nivel de intensidad con el que implementaría cada uno de los pilares de DaO.

Teniendo en cuenta cómo viene operando el SNU en El Salvador en la actualidad y después de revisar la documentación se considera que el país debe continuar como hasta la fecha ya que en definitiva ya está trabajando como un país DaO. Por pilar de la Reforma y en función de las opciones de "Unidos en la Acción a la carta" UNCT podría estudiar las siguientes opciones:

Un Líder

Tiene a un líder en la persona del CR supervisado por el UNDG Regional y al UNCT operando como Gabinete y parece que todas las partes están trabajando armoniosamente bajo este enfoque con lo que se recomienda continuar trabajando de la misma forma.

Un Programa conjunto

El SNU está programando conjuntamente pero sin un programa conjunto per se. El UNDAF sirve como referencia e indica el alineamiento de las áreas prioritarias del SNU con las del PQD pero no brinda suficiente detalle de cómo se van a lograr las acciones o si estas se lograrán de forma conjunta. Si se revisara el UNDAF podrían entonces reflejar con mayor claridad los resultados, programas conjuntos y sobre todo reflejar también los fondos a ser asignados por las distintas Agencias, fondos y programas. El Monitoreo y evaluación del UNDAF actual lo viene liderando el GTI de M&E. Es de esperar que se solicite mayor monitoreo una vez el país adopte DaO. En este sentido se sugiere que el grupo de M&E se fortalezca y brinde mayores recursos humanos interagenciales para poder diseñar la línea de base necesaria para monitorear el proceso DaO tal y como solicita la Asamblea General.

Una Oficina

En El Salvador no parece que exista ninguna posibilidad de tener Una Oficina pero sí debe el SNU mejorar sus procedimientos y servicios comunes. Así mismo intentar traer a todas las Agencias bajo el mismo techo puede implicar un desgaste considerable del CR y su Oficina que no se ha logrado en ningún país piloto. En cuanto a los procedimientos y servicios comunes, esto puede suceder siempre y cuando la OMT tenga mayor poder de decisión y se puedan descentralizar los procesos de las Sedes tal y como sugiere y recomienda el borrador de Resolución del QCPR. A tales efectos se debería solicitar formalmente a las Sedes de las distintas Agencias lineamientos claros sobre armonización de procedimientos y servicios que ayude a las oficinas de país con el alcance de los procedimientos.

Un Marco Presupuestario

En la actualidad el SNU en El Salvador no dispone de un marco presupuestario común. Al no haber un Plan de Acción del UNDAF cada agencia residente o no residente (sobre

todo UNICEF, UNFPA y PNUD) tienen su propio documento programático firmado con el GOES donde se reflejan las actividades que también aparecen en el UNDAF pero se da mayor detalle presupuestal. Si bien el UNDAF intenta reflejar la totalidad de los fondos no da mayor información sobre programación conjunta. El QCPR no ha aclarado si el UNDAP es el camino a seguir. El UNDAP y el marco presupuestario común puede aportar considerables beneficios al SNU en términos de transparencia y planificación pero también implicará sin duda una dedicación considerable de tiempo y recursos. Dado el tiempo de Gobierno y las futuras elecciones en 2014 convendría analizar con detalle si vale efectivamente trabajar a estas alturas en el marco presupuestario común. La revisión del UNDAF puede servir a tales efectos y se puede dejar este ejercicio más detallado para el siguiente UNDAF con la entrada del nuevo Gobierno.

En cuanto a cómo se comunica el SNU, si bien no es un pilar oficial, se puede decir que viene comunicando como Sistema de forma eficiente y consensuada entre las partes y se recomienda seguir en esta línea fortaleciendo el buen trabajo realizado por la GICOM. Por otro lado convendría ir analizando la posibilidad de iniciar actividades de comunicación interna entre el personal del SNU para informar sobre qué implica trabajar en un país DaO y cómo los diferentes pilares puede afectar su trabajo diario. Como todo proceso nuevo, como todo cambio, esto provoca incertidumbre en las personas y convendría aclarar lo que implica trabajar en DaO desde un inicio. En este sentido convendría solicitar al UNDG lineamientos claros por pilar que se puedan comunicar efectivamente.

En relación con la apropiación nacional y “Un Gobierno” cabe resaltar que todo indica que se está trabajando con la dirección correcta con la implementación del PQD, el CES, los compromisos para una Agenda de Eficacia de la Ayuda y el propio Plan. No obstante convendrá aclarar a la brevedad cómo funcionará el Sistema Nacional de Planificación y cómo será la interlocución con el SNU así como se garantizará que los intereses y preocupaciones de los Ministerios de línea se ven reflejadas en las negociaciones lideradas por el Sistema.

Anexo 1: Esquema de Unidos en la Acción a la Carta

Ejes		Posibles Estadios de los ejes				
Un líder	**Sede y Gobernanza regional**	PNUD supervisa a CR	UNDG Regional supervisa a CR	Agencia de origen del CR es responsable por la supervisión	"Junta Conjunta" en Sede supervisa a CR	
	Liderazgo del país	Agencias actúan autónomamente, CR legitima y brinda credenciales	CR actúa autónoma y unilateralmente, Agencias cumplen mandatos	Modelo de Gabinete, CR como Primer Ministro, UNCT como Ministros	RC desarrolla actividades mayoritariamente como representante de ANRs con amplia autoridad	
	Representación agencial	CR solamente (El "Representante de ONU").	CR + Directores de Agencias	Representación de ANRs por CR	CR + Representantes de Agencias	CR + Representantes de Agencias con *clusters*
Un Programa Conjunto	**Programación y estrategia**	• No hay programación conjunta • Programas conjuntos ad hoc • Diversos planes de trabajo	• Programación conjunta • No hay programas conjuntos • Un plan de trabajo	• Programación conjunta • Programas conjuntos • Un plan de trabajo		

Una Oficina	**Operaciones / Procesos administrativos**	Proveedores	Proveedores y policy[73]	Proveedores, policy y sistemas. [74]	Proveedores, policy y sistemas todos entregados a través de una sola Agencia
	Oficinas	Un local para todas las Agencias	Una local para las Ex Com	Un local (donde sea rentable) para todas las Agencias	Locales separados
Un Marco presupuestario	**Un Marco Presupuestario**	Un presupuesto unificado bajo el control del CR Fondos *core* comunes	Presupuestación individual por Agencia, influencia de gabinete.	Presupuesto independiente por Agencia con financiación conjunta para programas conjuntos.	Mecanismos de financiación conjunta, especialmente para programas conjuntos.

[73] Incluye Finanzas y Recursos Humanos.
[74] Incluye Finanzas y Recursos Humanos.

Anexo 2. Matriz de impresiones por pilar de la Reforma

A continuación se presenta las impresiones de los actores entrevistados por Pilar DaO. Concretamente, Un Programa Conjunto; Un Líder; Un Marco Presupuestario; Una Oficina; Una Voz[75] y se añade también una sección más directamente relacionada con el F ODM y la apropiación nacional. La tabla se divide en las opiniones vertidas por los actores pertenecientes al SNU y los del Gobierno con el objetivo d diferenciar los comentarios y facilitar así la búsqueda de sinergias o diferencias en los puntos de vista por cada pilar de DaO. Cabe resaltar que el consultor se entrevistó con personal adscrito a los programas conjuntos financiados por el F ODM, a oficiales de programa de diversas Agencias y fondos presentes en el país con conocimiento de programación conjunta, con Representantes de distintas Agencias miembro del Equipo de País de Naciones Unidas en El Salvador, Ministerios de línea que también participan en los programas conjuntos y que por ende tienen conocimiento de SNU y del F ODM y con representantes de la Vice Ministerio de Cooperación y la Secretaría Técnica de Planificación.

Tabla 1. Tabla Síntesis de las impresiones de los actores entrevistados

Pilar	SNU	GOB
Un Programa Conjunto	El SNU en El Salvador ha mejorado en su implementación haciendo del UNDAF 2012-2015 un proceso más participativo; incluyente y transversal donde ha obligado a tener liderazgo conjunto haciendo que las Agencias Especializadas coordinen inter-agencial y ministerialmente. Programar conjuntamente también ha incidido en la postura del Gobierno de empujar más hacia la eficacia de la ayuda. DaO puede ayudar con la programación de las Agencias. Los Programas de País (CPD por sus siglas en inglés) no necesariamente	El Gobierno es de la opinión que programar conjuntamente contando con la participación de distintas Agencias hacia objetivos comunes es el camino a seguir en El Salvador. Para el Gobierno, programar conjuntamente ayuda a implementar temáticas transversales. En el caso del PC SAN, la Ley de Seguridad Alimentaria,

[75] , "Una Voz", referido a la necesidad de que los UNCTs posean una línea/estrategia de comunicación unificada en lo que se refiera a diversos aspectos político-institucionales. Esto no significa, sin embargo, que sea el CR quien detente esta capacidad sino que sea acordada en el marco del UNCT.
Más allá de este análisis es preciso mencionar que la documentación del UNDG no establece a "Una Voz" como un pilar propiamente dicho.

Pilar	SNU	GOB
	están alineados con el UNDAF. El Plan de Acción del UNDAF (UNDAP) podría ser una buena opción. Existe también la percepción de que el UNDAP hubiera ayudado también a mejorar el monitoreo y seguimiento de las acciones del SNU en ES. Al programar conjuntamente se abre también un panorama favorable para entender otros aspectos aplicables al proceso de monitoreo y evaluación. La programación conjunta del SNU ha ayudado también al Gobierno a organizarse. Más concretamente la Secretaría Técnica de la Presidencia se ocupa de las prioridades de la cooperación y su alineamiento con las prioridades nacionales y el Viceministerio de Cooperación al Desarrollo se ocupa del seguimiento. Ha habido un cambio positivo al crearse oficinas de cooperación dentro de los ministerios que empiezan a participar del diseño y a monitorear la implementación. La Programación Conjunta ha permitido también transversalizar ciertos temas como la respuesta ante emergencias o el trabajo decente y diseñar acciones complementarias entre las Agencias. Se logra un mayor impacto al programar conjuntamente. Es interesante que están surgiendo actividades y programa interagenciales en el marco de los Grupos de Trabajo Interagenciales (GTIs) más allá de los Programas Conjuntos financiados por el F ODM y donde cada Agencia administra sus propios fondos, como por ejemplo, el piso de protección social de salud con OPS y OIT en el marco de la prioridad 1 del UNDAF o la Reforma del Estado para la salud donde participan PNUD; OPS y BID. Lo mismo sucede con el tema del embarazo adolescente en el GTI de género el cual es un tema prioritario a nivel nacional no nació del F ODM y cuenta con la participación de UNFPA; PNUD; UNICEF; OIM y OPS. El UNCT es el espacio que se ha generado para las discusiones	todas las Agencias que participaron del programa conjunto revisaron el anteproyecto e incluso Agencias que no están en el PC lo hicieron aportando según sus mandatos. Para el Viceministerio de Cooperación al Desarrollo el UNDAF está alineado y es apropiado y su formulación implicó un espacio cualitativo con las contrapartes nacionales. Durante el proceso UNDAF el Gobierno se empezó a plantear entrar en el proceso DaO.

Pilar	SNU	GOB
	sustantivas como el enfoque del trabajo del SNU en un país de renta media como El Salvador. La Programación conjunta sentó las bases para el trabajo del UNCT (por ejemplo, seguridad alimentaria, trabajo infantil, etc.). Existe un genuino interés de las Agencias porque todos participen de los temas importantes para el desarrollo del país. Las Agencias especializadas también se ven claramente identificadas en el UNDAF. A la hora de programar muchas veces participan los puntos focales de cooperación internacional de los ministerios y no necesariamente los especialistas lo que puede influir negativamente en la calidad de los proyectos formulados. La AECID agradecería que se les hubiese invitado a participar durante la fase de diseño y negociación del UNDAF para así garantizar que también se estaba alineado con su Marco de Cooperación. Algunos de los entrevistados entienden también que la programación conjunta debería implicar corresponsabilidad entre el SNU y el Gobierno.	
Un Líder	Al preguntar a todos los entrevistados por parte del SNU sobre el liderazgo que debería tener el SNU en ES todos coincidieron en que dicho liderazgo debe ser democrático. Para Agencias especializadas el liderazgo pasa por poder asumir responsabilidades por parte del UNCT y no tanto una persona concreta. A la hora de asignación de fondos conjuntos el Coordinador Residente puede fungir como Facilitador y velar porque los mandatos de las Agencias estén presentes. Se podría también generar espacios de coordinación ad hoc. El CR debe estar a la par del Gobierno a la hora de la definición y en discusión continua con el UNCT. La Oficina del Coordinador Residente es muy importante para que el	En el marco de los programas conjuntos tener un solo líder ha sido muy positivo. Al Gobierno le parece más apropiado tener un liderazgo más concentrado. El rol del CR/líder sobre la implementación de fondos conjuntos debería ser de articulador obedeciendo a las prioridades nacionales facilitando y respaldando a las instituciones nacionales.

Pilar	SNU	GOB
	líder pueda cumplir con sus obligaciones y responsabilidades según sus TDR y especialmente el rol de monitoreo que desempeña. La OCR permite al CR y al UNCT tener una visión de conjunto. Sobre la integración o constitución ideal de la OCR todos los entrevistados coincidieron en que deben tener las siguientes funciones: • Un especialista en Monitoreo y Evaluación; • Un especialista en Comunicación y • Un asistente. La información parece fluir de los GTIs hacia el UNCT y por tanto al CR; sobre todo si se consigue que los Jefes de Agencia lideren los GTIs. Algunas Agencias plantean también la posibilidad de tener liderazgos rotativos entre los miembros del UNCT aunque estos fueron la minoría. El Coordinador Residente tiene unas funciones bien definidas. La evaluación actual del líder del SNU y del UNCT, la evaluación One80, se debería revisar. Para que tuviera más peso debería ser vinculante y que el resultado de la misma llegue a tiempo para la revisión de los Directores Regionales de cada agencia.	La OCR es vital para que el CR desempeñe su rol de liderazgo y por tanto se debería fortalecer sobre todo al arrancar el proceso DaO.
Un Marco Presupuestario	El marco presupuestario común es visto como una matriz donde se reflejan las distintas fuentes de financiación por resultado. Una integración presupuestaria de los presupuestos de las Agencias sería muy complicado al tener sistemas financieros distintos. De existir recursos financieros a ejecutarse de forma conjunta estos deben alinearse con el UNDAF. También se preguntó sobre posibles criterios para la distribución y asignación de fondos conjuntos. Algunos criterios podrían ser los siguientes: • Mandato (el problema surge con las Agencia que tienen mandatos muy amplios); • Co-financiamiento; • Territorialidad, presencia;	Un solo fondo con prioridades bien definidas y fuerte liderazgo sería para el Gobierno el modelo a seguir. El FOCAP donde tres donantes contribuyeron a un fondo gestionado por el Gobierno es cómo desearían operar. De crearse un fondo conjunto la toma de decisiones sobre actividades y proyectos a realizarse se haría en función de las prioridades nacionales y de forma mancomunada entre las partes.

Pilar	SNU	GOB
	• Capacidad real; • Ventaja comparativa y competencia. HACT no se ha implementado adecuadamente. Se han hecho los "assessments" pero de forma desordenada. Existe la idea que si el marco presupuestario se deja más abierto, más genérico, eso da más opciones a las Agencias para ser más flexibles. Por el contrario si se aterriza demasiado se restringe la demanda. Por otro lado tener un marco presupuestario más detallado forzaría a trabajar más conjuntamente. El UNDAF ha incidido en que las personas se conozcan mejor. La movilización de recursos conjunta es limitada. Ha habido experiencia positiva con las emergencias pero todavía queda espacio para mejorar. El modelo de negocio actual no facilita la asignación de recursos conjunta.	Para el Gobierno no es fácil dar seguimiento a la implementación en el país ya que es difícil obtener la información / conocimiento de los procesos administrativos de las Agencias. Debería existir mayor apertura por parte de las Agencias.
Una Oficina	En la actualidad en ES no existe el concepto de "*common premises*" ya que el PNUD tiene el contrato de arrendamiento y subarrienda el espacio al resto de Agencias. Las Agencias que están ahora fuera del edificio de NNUU no se plantean regresar o irse al mismo espacio por un tema de costos. Otras Agencias que sí que están en el edificio, por el mismo motivo, se plantean buscarse su propio espacio. En El Salvador pues no es factible la opción de Una Oficina común para las Agencias del Sistema. Por ahora no hay ningún procedimiento común que se haya llevado a cabo en el país. En este sentido la OMT no ha recibido mensajes claros sobre direccionamiento por parte del UNCT. Además de los lineamientos se necesita poder planificar el trabajo del grupo, darle mayor relevancia contando con participación de Jefes de Agencias y ofrecer capacitación a los funcionarios que participan. Se han iniciado diversos procedimientos para realizar compras	Sobre este punto los entrevistados no tenían nada que opinar.

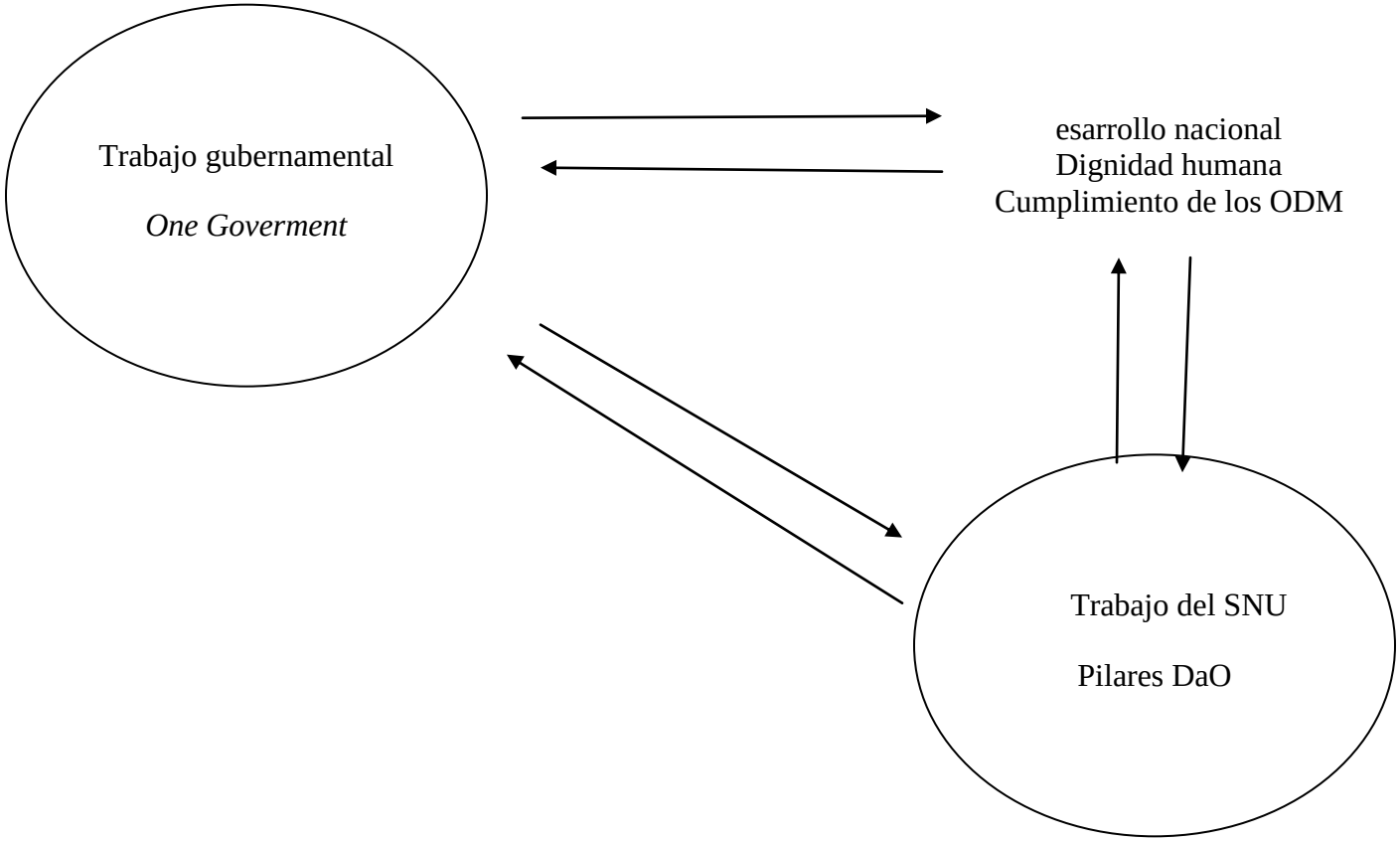
Pilar	SNU	GOB
	conjuntas pero no se ha podido concretar ninguno. Por ahora lo que pasa es que las Agencias utilizan los LTAs (Long Term Agreements) de PNUD. La OMT ha identificado posible áreas de compras conjuntas pero el escaso volumen hace que las Agencias prefieran ir por su cuenta. No existe intercambio de información entre GTI y OMT sobre los programas conjuntos por lo que se puede decir la programación conjunta no ha contribuido a armonizar procesos administrativos en El Salvador. En la OMT no participan Jefes de Agencias por lo que no se sienten, los miembros, empoderados ni pueden tomar decisiones. Así mismo se percibe cierto desgaste del personal sobre la temática al ser los mismos funcionarios que participan de todos los sub-comités (seguridad, salarios, etc.) En El Salvador no se percibe que ni OMT ni Agencias tengas margen para maniobrar e innovar y proponer nuevos servicios comunes o armonización de procesos administrativos. "El propio Sistema de NNUU pide al Gobierno que innoven pero nosotros mismos somos muy individualistas". Existe pues un problema de base, de concepción de modelo.	
Una Voz	La construcción del mensaje común ya se hace en conjunto en el UNCT y responde a las características de cada Agencia a través del GICOM. No obstante, no todo que se hace conjuntamente llega al GICOM y es muy difícil que todo pase por ahí. El SNU siempre debería tener un mismo mensaje que fuera coherente. Los entrevistados identificaron dos opciones en relación con "una voz": a) Una Voz significa un solo mensaje donde el CR debe ser el principal vocero que habla por el UNCT aunque no el único y b) Una voz significa un mensaje conjunto construido por las Agencias y	En relación sobre la efectividad de la comunicación del SNU en El Salvador el Gobierno es de la percepción, en general, que las Agencias siguen "luchando" por el espacio que consideran temáticamente suyo, por el nicho y que todavía falta que efectivamente se hable o comunique como Sistema.

Pilar	SNU	GOB
	el vocero varía en función de la temática. Los criterios deberían ser establecidos y acordados por el UNCT. En relación con la comunicación conjunta hay ciertas agencias que están preocupadas por la pérdida de visibilidad de sus respectivas Agencias. Los GTI deben ser más sustantivos y nutrir de de mensajes al UNCT. En el marco de un liderazgo colegiado donde se ven representados los distintos mandatos y Agencias es factible pensar en una sola voz. Dependiendo de la temática el vocero escogido puede ir acompañado del especialista.	
Apropiación Nacional	Por un lado el Viceministerio de Cooperación al Desarrollo está funcionando muy bien pero se tienen ciertas dudas de cómo funcionará el binomio con la Secretaría Técnica de la Presidencia. En este sentido todavía deben mejorar la coordinación entre ambas y el direccionamiento para poder guiar efectivamente el alineamiento de la cooperación. Se percibe dualidad en el Gobierno y también hacia la interna de los Ministerios. Se debe mejorar la coordinación interna. El Gobierno tiene mucho interés en alinearse. El liderazgo ahora mismo lo tiene el Viceministerio de Cooperación y la Secretaría Técnica no va a la misma velocidad. Se podrían tener dificultades con otras contrapartes si se acaba implementando el Sistema Nacional de Planificación.	En general no se cree que haya tanta coordinación a nivel nacional, se percibe como que es un proceso, y que todavía falta trabajar en esa dirección. Programar y ejecutar conjuntamente ayuda a dejar mayores capacidades nacionales instaladas Es necesario fortalecer el liderazgo gubernamental para seguir adelante con el proceso DaO.

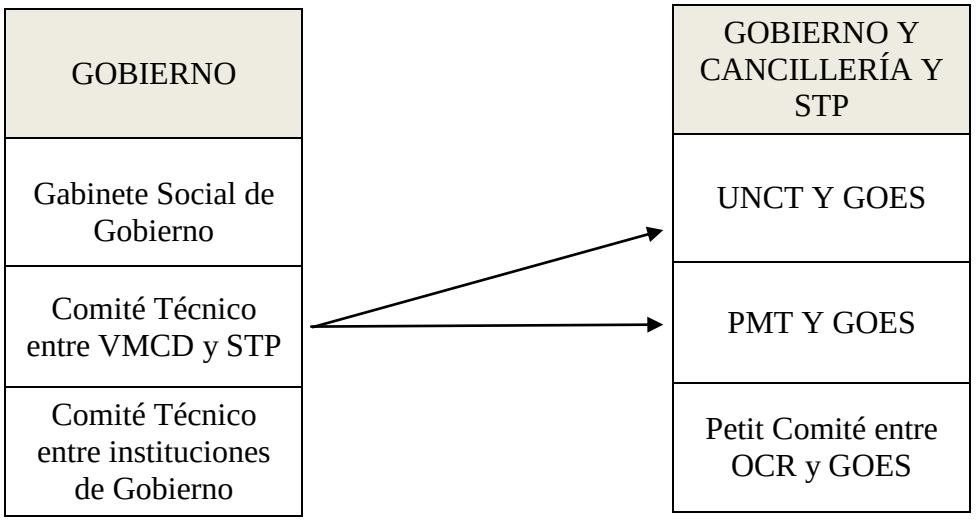
Anexo 3. Principales logros del Gobierno para la implementación y reforzamiento del pilar One Government[76]

[76] El documento ha sido aportado por el Vice Ministerio de Cooperación al Desarrollo con fecha de 11 de febrero de 2013 para aportar mayor claridad al concepto de “One Government”

Documentos	Descripción
Plan quinquenal de Desarrollo	Instrumento el cual contiene la visión, las apuestas, las prioridades, los objetivos y las metas del Gobierno de la República de El Salvador para el período 2010-2014. También incorpora los instrumentos, las políticas públicas estratégicas y cuantificación e identificación de los programas y proyectos prioritarios que serán implementados para alcanzar los objetivos y las metas y así avanzar en las apuestas estratégicas de largo plazo. De ahí que la finalidad principal del Plan Quinquenal de Desarrollo sea la de contribuir a asegurar la coherencia y la coordinación de la acción gubernamental, además de dotar a la Presidencia de la República de una herramienta útil para conducir de forma estratégica el gobierno nacional. Sus estrategias son las siguientes: • El sistema de protección Social Universal y las políticas sociales estratégicas • El Sistema Financiero de Fomento para el Desarrollo • La estrategia de desarrollo productivo • Las políticas públicas macroeconómicas y sectoriales • Políticas de seguridad, convivencia democrática y proyección internacional • La inversión pública en programas y proyectos prioritarios.
Consejo Económico y Social	Se constituye el CES con el propósito de "facilitar el diálogo y el consenso sobre políticas públicas relacionadas con la agenda económica y social". El CES está integrado por representantes de los ámbitos social, sindical, empresarial, académico y gubernamental. Por primera vez se abrió un espacio de participación para que sectores tradicionalmente excluidos participasen en el diseño de políticas públicas. Los resultados que se esperan son los siguientes: • Elaboración de dictámenes sobre propuestas de políticas públicas o de Leyes que el gobierno someta a consulta del CES o que por su relevancia el Consejo considere oportuno emitir. • Dar opinión sobre temas nacionales que el CES según sea considerados por el Consejo. • Formulación de estudios y recomendaciones de realidad socio económico.
Compromisos para una Agenda de Eficacia de la Ayuda	En junio de 2010 se firmó por parte de los actores del sistema políticos involucrados en la gestión de la cooperación internacional que recibe el país, la hoja de ruta para la mayor efectividad e impacto de la cooperación para el desarrollo. En ese sentido, se determinaron pautas a seguir a la luz de los principios de la Declaración de París, apropiación, alineamiento, armonización, gestión por resultados y mutua responsabilidad. Determinando acciones específicas para cada uno de los actores, Gobierno, sociedad civil y socios cooperantes.
Plan Nacional de Eficacia de la ayuda	En el año 2012 se llevó a cabo el esfuerzo por parte del VMCD de realizar una encuesta entre los socios cooperantes, la cual sirvió para dar una base empírica sólida a las conclusiones que se tenían previamente sobre la gestión de la cooperación. Ejercicio que sirvió para hacer un intercambio de información entre gobierno y donantes. Los principales beneficios que se recogieron del esfuerzo, fue evidenciar los avances realizados por el gobierno en la mejora de sus sistemas de finanzas, planificación y rendición de cuentas.


Trabajo gubernamental
One Goverment
esarrollo nacional
Dignidad humana
Cumplimiento de los ODM
Trabajo del SNU
Pilares DaO

Esquema de trabajo en Gobierno y conjuntamente entre Gobierno y Sistema de Naciones Unidas



Anexo 4. Insumo para el Análisis de Actores: Pautas de entrevistas

Impresiones sobre el impacto del Fondo ODM en el marco de la reforma del SNU y la voluntad de profundizar el modelo de trabajo establecido por el F-ODM

Consultor: Guido Fernández de Velasco

Insumos para el Análisis de Actores: Pautas de entrevistas

Impresiones sobre el impacto del Fondo ODM en el marco de la reforma del SNU y la voluntad de profundizar el modelo de trabajo establecido por el F-ODM

Las siguientes pautas serán utilizadas durante las entrevistas en profundidad a ser realizadas con personal de FAO, OPS-OMS, OIT, PNUD, UNFPA y UNICEF por parte del SNU y del Ministerio de Relaciones Exteriores, Cancillería, Secretaría Técnica de la Presidencia y Finanzas por parte del Gobierno de El Salvador, además de técnicos del F ODM, por parte de los socios para el desarrollo. Las mismas serán llevadas a cabo durante la misión que realizaré a El Salvador entre los días lunes 12 y viernes 16 de noviembre de 2012.

A los efectos de contar con ciertos criterios objetivos que validen la objetividad y el propósito de las pautas; estas han sido basadas, en parte, en los cuestionarios de entrevistas realizados para la evaluación independiente del proceso Unidos en la Acción,[77] así como las Evaluaciones de Unidos en la Acción liderados por los Países Piloto, especialmente la versión de Uruguay.[78]

[77] Ver: http://www.un.org/en/ga/deliveringasone/pdf/mainreport.pdf (Acceso noviembre 2012).
[78] Ver: http://www.dao4conference.org/ckfinder/userfiles/files/CLE_Uruguay.pdf (Acceso noviembre 2012).

Información Básica

1. **Nombre**:
2. **Apellido**:
3. **Institución**:
4. **Posición**:
5. **En esa posición desde**:
6. **Personal de ONU desde (sólo para personal de ONU)**:
7. **Residencia en El Salvador desde (sólo para personal de ONU)**:

Insumos para el Análisis de Actores: Pautas de entrevistas

Impresiones sobre el impacto del Fondo ODM en el marco de la reforma del SNU y la voluntad de profundizar el modelo de trabajo establecido por el F-ODM

Pilares DaO - Una Voz - Apropiación Nacional	Pautas de entrevista
Un Programa Conjunto	1. ¿Qué opina sobre la forma en que lleva a cabo su programación conjunta el UNCT El Salvador? 2. ¿Cuál es su opinión sobre los programas conjuntos financiados por el F ODM? / ¿Qué consecuencias han dejado estos programas conjuntos? • En caso afirmativo: ¿Cuáles han sido las causas de este éxito en términos de programación conjunta? • En caso negativo: ¿Qué cree que se debería mejorar para tener mayor incidencia? 3. ¿Cómo ha contribuido programar conjuntamente con la relación entre el Gobierno nacional y el SNU? 4. ¿Han mejorado los programas conjuntos del F ODM la relación con las Agencias No Residentes?

Pilares DaO - Una Voz - Apropiación Nacional	Pautas de entrevista
	5. ¿En qué medida la programación conjunta ha permitido la implementación de temáticas transversales (sostenibilidad medioambiental, perspectiva de género, trabajo decente, DD.HH.)? 6. ¿Ha desarrollado la programación conjunta el desarrollo de capacidades sustentables en las contrapartes?
Un Líder	7. ¿Cree que el Sistema de Naciones Unidas debería: o Tener un liderazgo más concentrado. o Democratizar más su liderazgo. o Mantenerse como hasta ahora. 8. ¿Cuál es el rol del Coordinador Residente en la implementación de fondos conjuntos? ¿Cuál debería ser? 9. ¿Qué tan relevante es el rol de la Oficina del Coordinador Residente? 10. ¿En qué medida ha liderado y gerenciado el Coordinador Residente los fondos conjuntos (Ej. F ODM)? 11. ¿Qué mecanismos facilitan la efectividad de la autoridad del Coordinador Residente?

Pilares DaO - Una Voz - Apropiación Nacional	Pautas de entrevista
	12. ¿Cómo deberían estar integradas las OCR de El Salvador? / ¿Cómo debería estar financiada? 13. ¿En qué medida han podido apoyar la toma de decisiones los grupos temáticos del SNU?
Un Marco Presupuestario	14. ¿Qué efectos cree que tendría una estructura presupuestaria conjunta más profunda sobre el SNU en El Salvador? (Orientar la respuesta hacia: beneficiosa o negativa). 15. ¿Cómo deberían ser asignados los recursos presupuestados de manera conjunta? 16. ¿Cómo debería realizarse la movilización conjunta de recursos? ¿A través de pautas establecidas o ad hoc? 17. ¿Deberían las Agencias colaborar en la presupuestación de recursos conjuntos a través de fondos *core*? 18. ¿Qué rol ha jugado o debe jugar el Coordinador Residente y su Oficina en la generación, movilización de nuevos

Pilares DaO - Una Voz - Apropiación Nacional	Pautas de entrevista
	fondos?
Una Oficina	19. ¿Qué mecanismos están involucrados en los servicios comunes? 20. ¿Qué contribuciones ha tenido la programación conjunta sobre los procesos administrativos? (Los costos de transacción han bajado o subido). 21. ¿Es necesario mejorar el accionar del equipo de operaciones (OMT)? 22. ¿Tienen ustedes margen a nivel de país para innovar y proponer servicios comunes o se sienten "con poco margen de maniobra" desde las Sedes?
Una Voz **(El UNDAF 2012-2015 no presenta una estrategia de**	23. ¿En qué medida es la comunicación del SNU efectiva? 24. ¿Cómo la mejoraría?

Pilares DaO - Una Voz - Apropiación Nacional	Pautas de entrevista
comunicación)	
Apropiación Nacional **Liderazgo Gubernamental**	25. ¿Cuál es su percepción sobre el compromiso de las contrapartes nacionales en lo que se refiere a la programación conjunta? 26. ¿Cómo es la participación del Gobierno en las estructuras institucionales de la Cooperación para el Desarrollo? 27. ¿La implementación de los programas del Sistema de Naciones Unidas contribuye a dejar capacidades instaladas en el estado?

Preguntas Específicas para: Autoridades Nacionales
1. ¿Cree que el programa Unidos en la Acción mejoraría la cooperación para el desarrollo implementada en El Salvador?
2. De implementarse el proceso Unidos en la Acción, ¿cuál cree que debería ser el rol del Coordinador Residente de Naciones Unidas?
3. ¿Cree que Unidos en la Acción generaría más recursos y relacionamientos para el país?
4. ¿Cuál es su opinión sobre los Programas Conjuntos financiados por el F ODM?
5. ¿Cuál es su opinión sobre la actuación conjunta del SNU en el marco de los programas conjuntos financiados por el F ODM?

Preguntas Específicas para: Socios para el Desarrollo (F ODM)
1. ¿Cuáles son las conclusiones que saca el F ODM de la implementación de sus tres programas conjuntos en El Salvador?
2. ¿En qué medida ha mejorado la cooperación en El Salvador como resultado de la implementación de los programas conjuntos financiados por el F ODM?
3. ¿Ha sido la postura del F ODM tenida en cuenta en el diseño e implementación de los programas conjuntos?
4. ¿Ha tenido el F ODM miramientos especiales por ser El Salvador un país de ingreso medio?
5. ¿En qué medida han mejorado las capacidades del SNU a los efectos de alcanzar los principios establecidos en la Declaración de París?
6. En lo que se refiere al rol del Coordinador Residente: ¿Cómo ha conducido y gerenciado el proceso de los programas conjuntos?
7. ¿Cree que recibe más y mejor información del SNU a partir de los programas conjuntos?

Preguntas Específicas para: Organizaciones de la Sociedad Civil
1. ¿Ha sido tenido en cuenta su punto de vista en el diseño e implementación de los programas conjuntos del SNU? ¿Y en la etapa de Monitoreo y Evaluación?
2. En lo que se refiere al rol del Coordinador Residente: ¿Cómo ha conducido y gerenciado el proceso de los programas conjuntos?
3. ¿Cree que recibe más y mejor información del SNU a partir de los programas conjuntos?

Anexo 5.Sistematización de las respuestas recibidas a la encuesta por parte de miembros del SNU

Anexo 6.Sistematización de las respuestas recibidas a la encuesta por parte de Ministerios del Gobierno Salvadoreño

Anexo 7. Agenda Misión Evaluación País F ODM

AGENDA MISIÓN EVALUACIÓN PAIS

F-ODM

12-16 NOVIEMBRE 2012

(Versión 14 noviembre)

Lunes 12 Noviembre

8 – 9.30h Briefing OCR

Participantes:

- Mercedes Góchez. My& OCR/ grupo de trabajo M&E SNU
- Salvador Aguilera

Lugar: Edificio NNUU: Sala de programas, 4º nivel

9.30 – 11.00: Briefing OCR /Viceministerio Cooperación / representantes PMT

Participantes:

- Alejandra Castillo. Directora de Cooperación multilateral. RREE
- Eduardo Colindres RREE
- Sergio Gallardo. RREE
- Rafael Ramirez. UNICEF/PMT
- Roberto Oliver. PMA/PMT
- Mercedes Góchez. M&E OCR
- Salvador Aguilera. OCR

Lugar: Edificio NNUU: Sala de programas, 4º nivel

11.00 -12.00 Briefing Coordinador Residente

Participantes:

- Roberto Valent. CR
- Salvador Aguilera. OCR

Lugar: Edificio NNUU: oficina del CR

12.30-13.30 Comida

14.00- 15.00 Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria. (Programa Conjunto Isan)

Participantes:

- Lic. Daysi de Márquez. Directora Ejecutiva CONASAN.(Pc Isan)

Lugar: CONASAN. Calle Circunvalación No. 265, Colonia San Benito San Salvador

16.00-17 OPS (Agencia líder PC ISAN. Participa en PC Violencia)

Participantes:

- José Ruales. Representante

Lugar: OPS- 73 Av. Sur N° 135 Colonia Escalón

Martes 13 de Noviembre

8.30 – 9.30 UNFPA (Participa en PC Violencia / Agencia líder GTI Género)

Participantes:

- **Elena Zúñiga**. Representante

Lugar: UNFPA. Edificio NNUU. 3er nivel

9.30 – 10.30 PNUD (Agencia líder PC Violencia y PC Apus/ Agencia líder OMT)

Participantes:

- Stefano Pettinato Representante Residente Adjunto
- Claudia Monzón. Gerente Operaciones

Lugar: PNUD. Edificio NNUU Despacho Stefano Pettinato. 4to nivel

10.30-10.40

FIRMA CONTRATO. CONTACTO MISALIA QUIÑONEZ. 2 NIVEL EDIFICIO NN.UU

11–12 - FAO

Participantes:

- Pedro Pablo Peña. Representante

Lugar: FAO. Calle La Jacaranda No 11B Col Maquilishuat entre av. Las Azaleas y Av. Jerusalén

12.30- 13.30 OIT

Participantes:

- Fernando García
- Jesús de la Peña

Lugar: Av José Matías Delgado n 345. Colonia Escalón. San Salvador

13.30-14.30 Comida

14.30- 17.30 Taller/encuentro sobre DaO Viceministerio de Cooperación / STP/ PMT

Participantes:

- Veronica Simán. UNFPA
- Rafael Ramirez. UNICEF
- Roberto Oliver. PMA
- Rodolfo Peña. OPS
- Delmy Linares. FAO
- William Pleitez. PNUD
- Helbert Betancurt. Onu-sida
- Roberto Carrillo. UNOPS
- Alejandra Castillo. Directora de Cooperación multilateral. RREE
- Eduardo Colindres RREE
- Sergio Gallardo. RREE
- Sergio Aguiñada OCR
- Mercedes Góchez. OCR
- Salvador Aguilera. OCR

Lugar: RREE. Sala de prensa

Miércoles 14

8.30 – 9.30 PC violencia

Participantes:

- Lissette Miranda. Coordinadora
- Mercedes Góchez. M&E OCR

Lugar: Edificio NNUU Sala de Gerencia, 4º nivel

9.30 – 10.30 PC APUS

Participantes:

- Josué Gastelbondo. Coordinador
- Eduardo Rodriguez. ONU-Hábitat
- Vladimir Velasquez. ONUDI
- Mercedes Góchez. M&E OCR

Lugar: Edificio NNUU Sala de Gerencia, 4º nivel

10.30–11.30 PC Isan

Participantes:

- Carlos Gómez. Coordinador
- Luís Bran. PMA,
- Christopher Monge. PNUD
- Trinidad Granados. UNICEF
- Mercedes Góchez. M&E OCR

Lugar: Edificio NNUU Sala de Gerencia, 4º nivel

12.15- 13.15 PNUD

Participantes:

- Stefano Pettinato Representante Residente Adjunto
- Patricia Montalbán
- Silvia Guzmán

Lugar: PNUD. Edificio NNUU Despacho Stefano Pettinato. 4to nivel

14 Comida

14 – 15 Aecid

Participantes:

- Angel Marcos. Deputy

Lugar: AECID. Calle La Reforma No. 164 Colonia San Benito, San Salvador

16 - 17 PMA

Participantes:

- Elbyn Ramirez. Oficial de programa (representante fuera del país)
- Luis Brant. Punto focal para el PC ISAN

Lugar: PMA. Blv del Hipódromo No. 738 Colonia San Benito, San Salvador

Jueves 15

7.30 a 8.30 Ministerio de Justicia

Participantes:

- Santiago Flores, Director Pre-Paz

Lugar: 3 ra. planta. Dirección de Prepaz. Ministerio de justicia Alameda Juan Pablo II y 17 Av. Norte, Complejo Plan Maestro Edificios B1, B2, B3 San Salvador 503

10.00 a 11.00 Reunión en Secretaría Técnica de la Presidencia

Participantes:

- Licda. Leslie Quiñónez, Sub Secretaria Técnica de la Presidencia
- Dr. Roberto Rodríguez, Unidad de Cooperación Externa

Lugar: Secretaría Técnica de la Presidencia Alameda Dr. Manuel Enrique Araujo, No. 5500

1**6:00 a 17:00 Vice Ministerio de Vivienda**

Participantes:

- Roberto Góchez, Vice Ministro de Vivienda

Lugar: Viceministerio de Vivienda. Km. 5.5, Alameda Manuel Enrique Araujo, San Salvador 2112

Viernes 16

8.00- 9.00 UNICEF/GICOM

Participantes:

- Jonathan Lewis- Representante

Lugar: UNICEF. Boulevard Santa Elena y Cll. Alegría Edificio Interalia 4a. Planta

09:30 a 11:30 Dirección General de Cooperación para el Desarrollo

Participantes:

- Alejandra Castillo, Directora de Asuntos Multilaterales
- Eduardo Colindres. Dirección de Asuntos Multilaterales
- Sergio Gallardo. Dirección de Asuntos Multilaterales

Lugar: Dirección General de Cooperación para el Desarrollo Calle El Pedregal, Bulevar

Cancillería, Ciudad Merliot, Antiguo Cuscatlán, La Libertad

12.00- 14.00. Revisión preguntas encuesta

Participantes:

- Mercedes Góchez. M&E OCR
- Salvador Aguilera. OCR

Lugar: Edificio NNUU

14.00-15.00 comida

15.00- 16.00 Debriefing OCR

Participantes:

- Mercedes Góchez
- Salvador Aguilera

Lugar: Edificio NNUU

16.00-18.00 Debriefing CR

Participantes:

- Roberto Valent
- Salvador Aguilera

Lugar: Edificio NNUU

Anexo 8. Términos de Referencia de la consultoría

Términos de Referencia

Evaluación de País

Análisis de la contribución del Fondo ODM al proceso de Reforma de las Naciones Unidas.

1. Antecedentes

En El Salvador se implementan tres Programas Conjuntos financiados por el Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (FODM) por un monto aproximado a los US$18 millones. Estos programas se enmarcan en tres esferas programáticas: 1) prevención de conflictos y construcción de la paz; 2) infancia y seguridad alimentaria y nutricional y, 3) desarrollo y sector privado. Iniciaron oficialmente sus operaciones entre junio 2009 y marzo 2010 y finalizarán en junio 2013, luego de haber sido aprobada su extensión.

Los objetivos de los Programas Conjuntos abordan prioridades nacionales de desarrollo que están vinculadas al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), plan estratégico común del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) que guía las actividades operacionales del SNU en el país. En estos programas participan, junto a contrapartes del gobierno y la sociedad civil, distintas agencias del SNU, que aportan valor agregados con vistas a un trabajo integral y, por ende, más eficaz para el desarrollo del país.

En este contexto, y en el marco del Monitoreo y Evaluación ¨Learning to improve¨ del F-ODM a nivel global, se plantea el seguimiento y reflexión de las estrategias puestas en marcha con un nivel de análisis más profundo y global que el realizado con la evaluación intermedia y la final de cada uno de los Programas Conjuntos. Para ello el FODM ha seleccionado a 9 países de diferentes regiones, entre los que se encuentra El Salvador.

Dicha evaluación permitirá realizar una valoración de los productos y las contribuciones de un proyecto o programa basada en un análisis más profundo y más amplio de las dimensiones específicas de eficiencia, eficacia y sostenibilidad en la actuación. Esto es porque se trata de extraer generalizaciones basadas en hipótesis de desarrollo e identificar las contribuciones de las estrategias puestas en terreno a nivel nacional y/o local, considerando como temas transversales la contribución a los ODM, la Declaración de Paris y la reforma del SNU. Para mayores detalles del FODM y los Programas Conjuntos en El Salvador, puede consultar www.mdgfund.org y el www.naciones unidas.org.sv

Así mismo es necesario destacar que El Salvador está comprometido con el proceso de reforma de las Naciones Unidas y ha expresado su intención de implementar el enfoque Delivering as One . A tal efecto, el Gobierno de El Salvador presentó a UNDG LAC en Marzo de 2012 la solicitud de buenos oficios para convertirse en país “DaO”, así como el apoyo necesario para permitir la adopción de este enfoque en El Salvador. En este sentido el proceso de evaluación analizará en detalle la contribución del F-ODM al avance de la reforma del sistema de las naciones Unidas y proveerá insumos al Equipo de País de Naciones Unidas en El Salvador para profundizar el análisis sobre las implicaciones del enfoque.

En el contexto planteado se presentan los términos de referencia para desarrollar la evaluación de país cuyos objetivos se explican a continuación.

2. Objetivos

2.1 Objetivo general

Realizar el proceso de meta-evaluación de los tres grandes objetivos del F-ODM: contribuir al logro de los ODM; al cumplimento de la agenda de eficacia de la ayuda y al proceso de reforma de las Naciones Unidas, especialmente en lo referente al proceso de *Delivering as One*.

2.2 Objetivos específicos

1. Analizar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el F-ODM y los resultados planificados de los programas conjuntos del F-ODM en El Salvador, evaluar su impacto acumulativo directo e indirecto para el logro de los ODM a nivel nacional, especialmente a través del apoyo a la formulación e implementación de políticas públicas.

2. Examinar si los programas conjuntos del Fondo ejecutados en El Salvador se han desarrollado de acuerdo, y han contribuido a los principios de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, especialmente los de alineamiento y apropiación nacional.

3. Evaluar si la implementación del F-ODM en El Salvador, en su conjunto, ha impulsado la iniciativa de reforma de la ONU y, más específicamente, al enfoque Delivering as One a través de un trabajo inter-agencial y de mecanismos de trabajo conjunto entre el SNU y las instituciones nacionales.

4. Identificar buenas prácticas a partir de la experiencia del F-ODM para mejorar la gestión del ciclo de los programas de cooperación al desarrollo bajo modalidad de ejecución conjunta entre el Estado y el SNU, en línea con la agenda de eficacia de la ayuda y el proceso Delivering as One.

5. Promover la participación de las instituciones nacionales, sociedad civil y comunidades en las diferentes fases del proceso de implementación y evaluación del F-ODM, fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas

3. Alcance del trabajo

El alcance del trabajo comprende el desarrollo del proceso evaluativo según los lineamientos del Secretariado del FODM y el marco conceptual diseñado por la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas.

La explicación de la metodología propuesta y el marco del análisis propuesto se explican en la Nota Conceptual adjunta. Sin embargo, el/la consultor/a puede aportar valores agregados para el proceso con base a la experiencia en este tema evaluativo.

La meta-evaluación se realizara a través de dos procesos complementarios. El primero dirigido a evaluar la contribución del Fondo ODM al logro de los ODMS y al cumplimiento de la agenda de eficacia de la ayuda, y el segundo a la contribución al proceso de reforma de Naciones Unidas

4. Productos esperados

Los productos esperados de este componente de la evaluación son:

- Producto 1: Documento analítico que tenga en cuenta toda la documentación existe en materia de reforma del SNU y que refleje hasta que medida el trabajo interagencial, y del SNU con las contrapartes nacionales, ha contribuido a la reforma del Sistema de Naciones, especialmente en el enfoque *Delivering as One*

- Producto 2: Un *stock-taking* de donde se encuentra el SNU y las instituciones nacionales en relación a la reforma de las Naciones Unidas, especialmente en cuanto al enfoque *Delivering as One*. Debe incluir una línea base que permita, en caso de adoptarse el DAO en el país, medir su eventual impacto. El *stock taking* se basará en documentos existentes sobre cooperación internacional en el país así como en el marco de cooperación de SNU vigente y cualquier otra información pertinente que puedan aportar el SNU en El Salvador y las instituciones nacionales.

- Producto 3: Análisis de actores indicando sus impresiones sobre el impacto del Fondo ODM en el marco de la reforma del SNU , midiendo su voluntad de profundizar e el modelo de trabajo establecido por el F-ODM.

5. Plazo del contrato

La duración del servicio es de aproximadamente de dos meses a partir de la firma del contrato. En este plazo todos los productos deben ser entregados a satisfacción.

6. Coordinación y supervisión del contrato

El responsable de supervisar el trabajo de la persona contratada es el Especialista en Coordinación (SARC).

En general, la supervisión del desarrollo de la consultoría será responsabilidad de la Oficina del Coordinador Residente (OCR) del Sistema de las Naciones Unidas.

Para mayor información sobre los roles y funciones de estas instancias ver la nota conceptual.

7. Monitoreo y evaluación del servicio

El/la evaluador(a) será contratado(a) por la Oficina del Coordinador Residente (OCR) para que realicen el proceso evaluativo basado en la metodología requerida y que será expresada en un protocolo y plan detallado para el desarrollo de la consultoría.

El proceso de aprobación de protocolo y productos finales estará a cargo del Grupo Consultivo (miembros del Comité Directivo Nacional). Así mismo el CR consultará al Equipo de País respecto a los mismos. Se incluirá para la coordinación y apoyo logístico al Grupo de referentes técnicos formado por los Coordinadores de los Programas Conjuntos, como se establece en la nota conceptual.

8. Perfil del consultor(a)

E/la consultor (a) que desarrolle el presente trabajo deberá contar con las siguientes características:

- Profesional con más de 7 años de experiencia en los temas de cooperación al desarrollo, preferentemente con experiencia en algún país piloto del enfoque *Delivering as One* y con experiencia demostrada en programación y trabajo conjunto entre el SNU y el gobierno.

- Profesional con habilidad demostrada para el análisis de información y redacción de informes en el marco de procesos de evaluación.

- Se valorará experiencia de trabajo con la Agenda de Eficacia de la Cooperación

- Deseable que tenga experiencia con agencias/programas/ fondos del Sistema de las Naciones Unidas y lectura del idioma inglés.

9. Formas de pago

Los desembolsos se deberán pagar de la siguiente manera:

- Primer pago (30%)

  Contra entrega a satisfacción de un protocolo y plan detallado de la evaluación, que esté en línea con los presentes términos de referencia y con la nota conceptual.

- Segundo pago (30%)

  Contra entrega a satisfacción de una primera versión de los productos enumerados en los presentes términos de referencia, a ser entregados en un plazo no mayor a los 45 días de la firma del contrato.

- Tercer pago (40%)

Contra entrega a satisfacción en la versión final de los productos enumerados en los presentes términos de referencia, a ser entregados en un plazo no mayor a los 60 días de la firma del contrato.

10. Requerimiento de las postulaciones

Los interesados deberán enviar:

- La oferta económica y técnica. Deberá incluir los honorarios de los servicios ofertados para el logro de los productos esperados.

- Deseable presentar una muestra de un documento evaluativo que haya realizado anteriormente y que sea de su autoría.