



Invertir en la población rural

EL SALVADOR

Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural para las
Regiones Central y Paracentral – PRODEMOR-Central
Ampliación

Informe de Revisión de Medio Termino

Informe principal y apéndices

Fechas de la misión: 19-Febrero al 02-Marzo 2017

Fecha del documento: 02-Marzo 2017

N.º del proyecto: 1100001416

N.º de informe: **4400-SV**

Latin America and the Caribbean
Departamento de Administración de Programas

Índice

Acrónimos y siglas

Equivalencias, Pesos y Medidas

Resumen Ejecutivo	1
I. Introducción	4
II. Marco de la Revisión de Medio Término	5
III. Contexto socio-económico y de desarrollo rural del país	6
IV. Antecedentes y estructura del Proyecto	9
V. Diseño del Proyecto	11
5.1 Pertinencia de área geográfica, focalización y grupo objetivo	11
5.2 Pertinencia de las estrategias de intervención	12
VI. Avances al 31 de diciembre de 2016, en relación a los indicadores del Marco Lógico	15
6.1 Contexto en el cual se implementa el Proyecto en campo	15
6.2 Estrategia de intervención desde un análisis territorial	16
6.3 Resultado 1	18
6.4 Resultado 2	23
6.5 Resultado 3	27
6.6 Resultado 4	30
6.7 Resultado 5	35
6.8 Resultado 6	36
6.9 Monitoreo y Evaluación	37
VII. Aspectos fiduciarios en la implementación del Proyecto	38
7.1 Gestión de administración financiera	39
7.2 Desembolsos del préstamo Fondo Fiduciario Español	39
7.3 Desembolsos de Contrapartida nacional y aporte de beneficiarios	41
7.4 Ejecución del financiamiento	41
7.5 Sistema contable y control interno	42

7.6 Auditorías	42
7.7 Adquisiciones	43
7.8 Grado de adopción y cumplimiento de instrumentos y procedimientos acordados en el Manual Operativo del Proyecto	44
7.9 Calidad de documentación para no objeción y capacidad de respuesta del FIDA	45
7.10 Grado de vinculación de los POA y el Marco Lógico	45
7.11 Cumplimiento de las disposiciones del Convenio de Préstamo	45
7.12 Capacidades locales de las organizaciones rurales para las adquisiciones en el marco de ejecución de planes de negocios/inversión	45
VIII. Conformación de la UCP	45
8.1 Estructura funcional de la UCP	45
8.2 La administración de Recursos Humanos	46
8.3 Desempeño de los asociados	47
IX. Perspectiva sobre la sostenibilidad del Proyecto	47
X. Conclusiones y recomendaciones de la RMT	48
Anexos	
Anexo 1: Hoja de datos sobre la evaluación de los riesgos fiduciarios en la supervisión de los proyectos	58
Anexo 2: Programa general de la Misión	63
Anexo 3: Programa de visitas de campo	64

ABREVIACIONES Y SIGLAS

ADESCO	Asociación de Desarrollo Comunal
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AT	Asistencia Técnica
BFA	Banco de Fomento Agropecuario
CAC	Comité de Aprobación de Coinversiones
CLUSA	Liga de Cooperativas de Los Estados Unidos de América
CODECA	Consejo de Comunidades para el Desarrollo de Cacahuatique
COMUSAN	Comité Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CONAMYPE	Comisión Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa
COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
DGDR	Dirección General de Desarrollo Rural
EFOES	Fortalecimiento organizacional y empresarial
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GAT	Grupos de Acción Territorial
GOB	Gobierno
GOES	Gobierno de El Salvador
IFI	Institución Financiera Intermediaria
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
ISDEMU	Instituto de Desarrollo de la Mujer
ISR	Impuesto sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
M&E	Monitoreo y Evaluación
MINED	Ministerio de Educación
ML	Marco Lógico
MOP	Manual Operativo del Proyecto
OCP	Oficina Coordinadora de Proyectos
ONG	Organización no Gubernamental
PAC	Plan de Adquisiciones y Compras
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo
PEI	Plan Estratégico Institucional
PIB	Producto Interno Bruto
PIC	Productor/a Inductor/a Comunitario
PN	Plan de Negocios
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PREMODER	Programa de Reconstrucción y Modernización Rural
PRODAP II	Proyecto de Desarrollo Rural en la Región Central - II
PRODOC	Documento de Proyecto
PROFOR	Programa de Fortalecimiento Organizacional
PS	Producción Sustentable

PSA	Pago por Servicios Ambientales
RIMS	Sistema de gestión de los resultados y el impacto
RMT	Revisión de Medio Término
RRNN	Recursos Naturales
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SIG	Sistema de Información Gerencial
SyE	Seguimiento y Evaluación
SFR	Servicios Financieros Rurales
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo
TDR	Términos de Referencia
UCP	Unidad Coordinadora del Proyecto
USD	Dólar americano
UDP	Unión de Personas



EQUIVALENCIAS

Unidad Monetaria	=	USD
------------------	---	-----

PESOS Y MEDIDAS

1 Kilogramo (kg)	=	2,204 lb
1 000 kg	=	1 tonelada métrica (mt)
1 Kilómetro	=	0.62 milla
1 metro (m)	=	1.09 yardas
1 metro cuadrado (m2)	=	10.76 pies cuadrados
1 acre	=	0,405 hectárea (ha)
1 hectárea (ha)	=	2.47 acres
1 manzana (mz)	=	0.70 ha
1 quintal (qq)	=	45,3 kilogramos
1 libra	=	453,72 gramos (g)



Resumen Ejecutivo

1. La Misión reconoce los avances que ha habido con la ejecución del Proyecto en los 18 meses de implementación real de operaciones en campo, a pesar de no contar con el 100% del personal en la UCP y a pesar de otras complicaciones como los atrasos en la apertura de cuentas corrientes para las nuevas organizaciones atendidas por el Proyecto por las nuevas condiciones en la Ley Contra el Lavado de Dinero y Activos y un impase entre el MAG y PNUD referido a la definición de la suscripción de Cartas de Acuerdo para las transferencias de fondos a las organizaciones beneficiarias del Proyecto.
2. La estructura organizacional definida para el Proyecto responde apropiadamente a su estrategia de intervención y cobertura geográfica, pero varias (10 de un total 28) plazas no cubiertas han afectado su normal ejecución e impactado negativamente en el avance físico y financiero del Proyecto, sin embargo, por indicaciones recibidas de la UCP y PNUD, se espera que la planilla se complete a la brevedad. La Misión reconoce la disponibilidad y el esfuerzo adicional que miembros de la UCP han tenido que invertir para llevar adelante la ejecución del Proyecto como respuesta las múltiples vacantes.
3. La tasa de desembolso es 53%¹, por lo que se califica como muy satisfactorio. Se debe tomar en cuenta que la ejecución real inicia en junio de 2015. En términos de ejecución financiera se destacan las categorías: 3 (capacitación) y 4 (convenios), que muestran tasas de desembolso superiores al 55%. Para el caso de la categoría 4, el nivel de desembolso mostrado se sobregiraría según los datos presupuestados en el POA 2017 en un 30%, faltando 2 años para finalizar el Proyecto. Por lo que la UCP debe realizar, los análisis correspondientes para asegurar disponible en esta categoría para finalizar el Proyecto.
4. El Proyecto administra su personal siguiendo las disposiciones del MAG en esta materia. Los gastos de subsistencia del personal en misiones oficiales fuera de su sede de trabajo no son cubiertos por el Proyecto. De igual manera, los consultores permanentes no reciben el beneficio de un seguro de vida que les proteja de los riesgos básicos como a los empleados.
5. De forma general, el MOP es altamente enunciativo y no procedimental, además de estar desactualizado. Algunos procesos como los de personal, adquisiciones, compras por las organizaciones y control interno son débiles o no están debidamente reglamentados. Este documento requiere una pronta revisión y ajuste.
6. Las actividades dirigidas al desarrollo humano y social del Proyecto que se concentran en el Resultado 1 del Marco Lógico consideran el fortalecimiento de capacidades organizativas y de gestión de las asociaciones, el fortalecimiento municipal y su vinculación con dichas organizaciones en el territorio, el fortalecimiento de capacidades técnicas y para el autodesarrollo dirigidas a mujeres, jóvenes e indígenas, la dotación de infraestructura social para prevenir infecciones gastrointestinales e irritaciones respiratorias y oculares, a la vez que simplifica las tareas domésticas y la ejecución de acciones afirmativas dirigidas a la equidad de género y la participación de jóvenes rurales. El resultado muestra un porcentaje de ejecución general del 39,6%; aunque de forma bastante heterogénea mostrando en sus extremos un 98% y un 7% de ejecución en sus indicadores.
7. La identificación y el fortalecimiento de las organizaciones ha sido una actividad importante junto con la capacitación de mujeres y jóvenes para el autodesarrollo. Los resultados de este fortalecimiento son todavía débiles en cuanto a la apropiación por parte de las personas participantes y en el caso de las organizaciones se identifica la necesidad de un mayor acompañamiento en la práctica para lograr la sostenibilidad esperada. El apoyo esperado a las Municipalidades, así como el proceso de dotación de infraestructura social han tenido bajos niveles de ejecución afectando por un lado la adopción del concepto de enfoque territorial del Proyecto y por el otro, la dotación de aljibes, estufas y módulos higiénicos a la población más pobre. En general y como parte de este resultado se ha incentivado la participación de los jóvenes y las

¹ Al 31 de diciembre 2016

mujeres logrando avances significativos en su cobertura, quedando aún pendiente en el caso de las mujeres un mayor involucramiento en las instancias de toma de decisiones de las organizaciones y una mayor participación en actividades de Producción Sostenible y Negocios Rurales. En el caso de los jóvenes, su principal petición es la disponibilidad de recursos para financiar sus emprendimientos económicos.

8. El abordaje de atención para la producción sustentable se establece bajo dos mecanismos de intervención; con planes para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), así como los Planes de Producción Sustentable (PS). Para el caso de los proyectos SAN, que buscan apoyar y consolidar efectivamente las capacidades de producción sustentable y competitiva de las asociaciones de productos. Actualmente, el resultado dos demuestra avance de aproximadamente 40% de los ocho indicadores que lo integran. El 84% de las intervenciones se realizan en los dos departamentos de ampliación, Chalatenango y La Libertad.

9. Los distintos tipos de proyectos al momento de la RMT se encontraron en distintos niveles de ejecución y la evaluación, en términos de resultados concretos, sostenibilidad e impacto no fue posible medir con facilidad. Con la intervención en seguridad alimentaria y producción sustentable, considerando las 76 organizaciones que ejecutan proyectos SAN y proyectos PS se está beneficiando a 8,570, de las cuales 7,978 (93%) corresponden a beneficiarios con proyectos SAN y 592 (7%) corresponden a beneficiarios con proyectos.

10. Ante las demandas sobre rehabilitación de recursos naturales el Proyecto no mostró una estrategia definida sobre los mecanismos de intervención, el trabajo está basado en la incorporación de: (i) inclusión de actividades de conservación de agua y suelo en los proyectos SAN, sea mediante dotación de insumos productivos, herramientas y almácigos de frutales para la reforestación, complementados con capacitación y sensibilización ambiental y, (ii) escaso avance con la formulación de proyectos ambientales específicos. Ante esto, el resultado 3 reporta aproximadamente 32% de avance con respecto a los siete indicadores del Marco Lógico que lo integran.

11. El componente de negocios rurales presenta un desempeño regular; teniendo en cuenta lo planteado en la estrategia, que señala que la intervención que requieren las organizaciones de este nivel, es el aporte especializado en el tema de desarrollo empresarial, cofinanciamiento para el desarrollo de inversiones para rubros específicos, y el acceso a mercados; así como en los aspectos específicos de la estrategia del Proyecto que se concentran en la sostenibilidad de la generación de ingresos y empleo de los grupos objetivo. En términos de la efectividad de las acciones desarrolladas con las organizaciones se destaca que las mismas han logrado fortalecer su capacidad de producción con el mejoramiento de la infraestructura productiva y la asistencia técnica que el Proyecto les ha brindado, logrando mayores volúmenes de producción; sin embargo, aún no hay nuevos (externos) mercados identificados que absorban la oferta en la mayoría de las organizaciones que se visitaron. Asimismo, se reconoce el trabajo que se está realizando en alianza con la CONAMYPE en la formación de jóvenes en temas de emprendedurismo para que puedan acceder a recursos e iniciar sus actividades económicas.

12. Referente a los Servicios Financieros Rurales, su desempeño se encuentra en un nivel de bajo cumplimiento; principalmente porque el Proyecto no ha logrado avanzar en definir la situación actual del Fideicomiso de Intermediación Financiera MAG-BFA-PRODEMOR Central, ni en las gestiones para que el Fideicomiso incluya beneficiarios del Proyecto en los departamentos de Chalatenango y La Libertad como principales territorios de la ampliación. Respecto a los indicadores de resultado este componente solo ha logrado avanzar en un 14%. Se destaca el fomento de una cultura de ahorro; impulsado por la implementación de la metodología Grupos de Ahorro de OXFAM, con quienes tienen un convenio de cooperación técnica; y que está generando la movilización de microcréditos entre las personas que los integran, ya sea para iniciar pequeños negocios o para suplir necesidades familiares.

13. En los 18 meses de ejecución del Proyecto ha habido un avance regular en el cumplimiento de los indicadores del resultado 6, principalmente cierto apoyo al fortalecimiento de la capacidad analítica de la Dirección, en materia de políticas sectoriales. Con el desarrollo de la

Estrategia de Gestión del Conocimiento y Comunicación del Ministerio”, no ha habido avances a la fecha de esta RMT.

14. A pesar de que la creación de capacidades locales es un elemento esencial de la estrategia de sostenibilidad, se evidencia que el Proyecto está generando poca capacidad local en las organizaciones, tanto en el ámbito técnico (SAN, producción sustentable, gestión empresarial), como el ámbito empresarial y de gestión y ejecución de los subproyectos (adquisiciones, contratación y supervisión de AT, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas). Se identificó que las organizaciones son muy dependientes de los Administradores de Cartera y técnicos para, entre otros, compras, administración, informes para la UCP, lo cual no ayuda a la sostenibilidad de las mismas, ni al empoderamiento rural. En vez de acompañar los procesos locales, los actores externos toman hasta cierto punto control de los subproyectos en vez de las y los socios y autoridades de las organizaciones rurales. Del mismo modo se notó que a nivel de las organizaciones el monitoreo y evaluación participativa está ausente. Las organizaciones solamente reportan y justifican gastos, pero no existe un subsistema de M&E que permite a las organizaciones hacer su propio M&E de la iniciativa que ejecutan con el Proyecto; tampoco se crean las capacidades locales para que puedan monitorear y evaluar otras actividades que desarrolla la organización.

15. El bajo grado de desarrollo de capacidades y empoderamiento, limita la sostenibilidad de las organizaciones y sus negocios. Se considera que el Proyecto tiene un enorme potencial para crear estas capacidades a través de programas de capacitación y acompañamiento para miembros de Juntas Directivas, los y las PIC, enlaces gerenciales (para negocios y microempresas) y así contribuir a la sostenibilidad de los resultados alcanzados antes del cierre del Proyecto. En el documento se hacen varias recomendaciones que deberían apoyar al Proyecto reorientar algunas estrategias de intervención e instrumentos y que le permitirían agilizar considerablemente la ejecución y alcance de metas, con calidad, en el tiempo de implementación restante.

I. Introducción

16. Del 19 de febrero al 2 de marzo de 2017, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) realizó la fase de campo de la Revisión de Medio Término (RMT) del Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural para las Regiones Central y Paracentral – PRODEMOR-Central Ampliación.

17. La Misión² de la RMT agradece a la UCP la disponibilidad para organizar el programa general de la Misión y de las visitas de campo (anexo 2 y 3). Asimismo, agradece al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Hacienda, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y las y los beneficiarios y otros actores institucionales, por el apoyo a las tareas de la Misión, sin el cual la Revisión de Medio Término no hubiera sido posible.

18. En el segundo capítulo de este informe se describe el marco legal, objetivo y método para el levantamiento de datos de la Revisión de Medio Término. Seguidamente en el capítulo tres, se presenta brevemente el contexto socio-económico y de desarrollo rural país; la estructura productiva, pobreza y desigualdades y avances en la política pública y cambios socio-económicos que se han dado desde la formulación del Proyecto en el 2011.

19. Posteriormente, en el capítulo cuatro, se exponen los antecedentes y la estructura del Proyecto, las fechas clave, objetivo, población objetivo y componentes. A continuación, en el capítulo cinco se hace una breve descripción de área geográfica, focalización y grupo objetivo y las principales estrategias de los componentes, según el diseño del Proyecto y se busca concluir sobre su pertinencia.

20. El capítulo seis, resume las principales constataciones de la Misión respecto el contexto en el cual se implementa el Proyecto en campo, la estrategia de intervención desde un análisis territorial y los avances por resultado al 31 de diciembre de 2016, en relación a los indicadores del Marco Lógico (ML) del Proyecto.

21. A continuación, en los capítulos siete y ocho se describen los aspectos fiduciarios en la implementación del Proyecto y la conformación de la UCP y administración de recursos humanos, respectivamente.

22. Finalmente, en el capítulo nueve se hace referencia a la perspectiva sobre la sostenibilidad del Proyecto; mientras que las principales conclusiones y recomendaciones de la RMT se presentan en el capítulo diez.

² Los integrantes de la Misión FIDA fueron: Glayson Ferrari dos Santos, Gerente de País del FIDA para El Salvador y Jefe de Misión de RMT; Ingrid Schreuel, Especialista en S&E y Coordinadora del Equipo Técnico; Ana Lucía Moreno, Especialista en Desarrollo Humano, Juventud Pueblos Indígenas y Género; Juan José Pineda, Especialista en Aspectos Productivos y Ambientales; Rosa Amelia Campos de Martínez, Especialista en Negocios y Finanzas Rurales; Erayda Briceño, Especialista Fiduciaria; René López, Especialista en Adquisiciones; Ana Rivera, Comunicación.

II. Marco de la Revisión de Medio Término

23. El marco legal que respalda la RMT se contempla en el Convenio de Financiación E-6-SV entre el Gobierno de El Salvador y el FIDA suscrito el 25 de abril de 2012. En la sección 8.03 del Convenio, se establece llevar a cabo la revisión de la ejecución del Proyecto a más tardar a mitad del Periodo de Ejecución del Proyecto (la “Revisión a Mitad de Periodo”). Del 19 de febrero al 2 de marzo de 2017, el FIDA realizó la fase de campo de la Revisión de Medio Término del Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural para las Regiones Central y Paracentral – PRODEMOR-Central Ampliación.

24. El objetivo de la RMT es “valorar, en su fase intermedia, el Proyecto, en relación a los avances en el logro de los objetivos, metas y resultados, para estimar los beneficios directos e indirectos de la implementación en la población objetivo y el área geográfica de influencia, de manera que permita orientar al equipo de la UCP y a los socios sobre la ejecución en el período restante”. El enfoque de la RMT se ha centrado en la identificación y análisis crítico del avance y logros del Proyecto, considerando las oportunidades y limitaciones en el proceso de implementación, como base para formular recomendaciones, que permitan alcanzar un nivel satisfactorio de ejecución y sentar las bases para la consolidación y sostenibilidad de sus acciones. La Misión RMT trabajó, en la medida que la información lo permitió, en el levantamiento de evidencias asociadas a los cinco criterios de evaluación (OECD/CAD): pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad, con base en la formulación de interrogantes y como un ejercicio para ser profundizado en el Informe de la RMT.

25. La RMT se basó en un trabajo de recopilación y análisis crítico de documentos relacionados con la implementación del Proyecto, entrevistas con personal de la UCP, prestadores de servicios técnicos, autoridades nacionales e instituciones aliadas al Proyecto, así como visitas de campo para entrevistar a usuarios y usuarias del Proyecto y observar los avances directamente en las comunidades rurales.

26. La Misión inició el 19 de febrero de 2017, con una reunión con la participación de la UCP, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Hacienda y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Asimismo, las actividades de la Misión en el país se cerraron con una reunión el 2 de marzo de 2017 con estos mismos actores y la firma de una Ayuda Memoria que resume los principales resultados de la Misión y acuerdos consensuados.

27. Durante el trabajo de campo, se visitaron 15 Asociaciones de Productores (Asociaciones Cooperativas de Producción Agropecuaria y Asociaciones de Desarrollo Comunal), en diversas comunidades localizadas en el área del Proyecto, de seguridad alimentaria y nutricional y vinculadas con negocios rurales, microempresas rurales, y ambientales. Además, se entrevistaron miembros de Grupos de Ahorro y Uniones de Personas (UDP) que desarrollan una variedad de negocios agropecuarios y no-agropecuarios (artesanía, panadería, jaleas, comercialización de granos básicos, hortalizas, lácteos y preparación de alimentos). La Misión fue acompañada parcialmente en las visitas de campo por la Sra. Susana Cámara Pérez de la AECID. Las organizaciones visitadas fueron:

- Asociación Cooperativa de Productores Orgánicos Agropecuarios El Túnel de R.L.
- Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria El Desafío de R.L
- Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria El Buen Sembrador de los Planes de R. L
- Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria Las Encantadoras de R. L.
- Asociación Cooperativa de Producción Pesquera y Servicios Múltiples Las Sirenas de R.L
- Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria Los Pinos de R.L.
- Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria Aguacate Hass de la Zona Alta de R.L
- Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria San Francisco de R.L.

- Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria e Industrial "Mujeres Exitosas de R.L (ACOPAIME)
- Asociación Cooperativa de Comercialización, Aprovisionamiento y Crédito Productores de Cafés Especiales y Otros Productos Agrícolas El Boquerón de R. L.
- Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria Padre Alirio Napoleón Macías de R.L. (ACOPANAM)
- Asociación de Desarrollo Comunal San Felipe
- Asociación de Desarrollo Comunal Santa Marta en Marcha
- Asociación de Desarrollo Comunal Cantón Montañita (ADECCAMON)
- UDP Ahorro y Crédito Monseñor Arnulfo Romero (ACMAR)

28. La Misión entrevistó a beneficiarios(as) y otros actores (promotores de salud, encargadas de Oficina Municipal de la Mujer y de Ambiente, ONGs, Mancomunidades) en el marco de "Grupos focales" en los siguientes temas:

- Negocios rurales y producción sustentable;
- Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN);
- Articulación territorial;
- Redes departamentales de jóvenes y emprendedurismo; y
- Equidad de género.

29. Además, se sostuvieron reuniones bilaterales entre miembros de la Misión y la UCP y la Misión se reunió con las siguientes personas de: (i) Ministerio de Hacienda: Lic. Jerson Posada, Director General de Inversión y Crédito Público, Licda. Karla Sandoval, Jefa de la División de Gestión de la Inversión y Lic. Roberto Emigdio Guerra, Técnico de la División de Gestión de la Inversión; (ii) PNUD: Silvia Vides, Oficial de Programa y José David Pérez, Analista de Adquisiciones; (iii) Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE): Francisco Lima; (iv) Liga de Cooperativas de Los Estados Unidos de América (CLUSA por sus siglas en inglés): Beatriz Alegría; y (v) Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV): Claudia Najarro.

III. Contexto socio-económico y de desarrollo rural del país

30. El Salvador es un pequeño país centroamericano de ingresos medios densamente poblado: tiene para el 2017 una población estimada de 6,58 millones (DIGESTYC, 2014). La República de El Salvador, ubicada en el istmo centroamericano, tiene una extensión territorial de 20 742 km². Limita al norte y al este con la República de Honduras; al sur con el Océano Pacífico y al oeste con la República de Guatemala. El país se ubica en el límite norte de la zona de clima tropical, las temperaturas medias anuales varían entre 18 y 34°C, y las precipitaciones medias anuales entre 1 400 y 2 600 mm, concentrándose en dos estaciones muy marcadas. La zona montañosa se localiza en el norte del país, en la frontera con Honduras, las alturas varían entre 800-1 200 m.s.n.m., con climas templados y bosques naturales de coníferas. Entre las llanuras existentes, la más importante es la Costera-Aluvial, ubicada a lo largo del litoral pacífico surcada por varios ríos de buen caudal.

31. Después de la firma de los acuerdos de paz en 1992, con excepción del año 1996, el país tuvo un periodo de alto crecimiento por encima del 2% en términos reales hasta 1999, seguido de un periodo de crecimiento bajo pero estable hasta 2004, un nuevo periodo de alto crecimiento entre 2005 y 2007 y una fuerte caída como parte de los efectos de la crisis mundial a partir de 2008, seguida de una moderada recuperación entre 2010 y 2012. En términos de pobreza, el país tuvo una sostenida reducción en los indicadores a partir de 1992 hasta la crisis mundial en 1998 que detuvo el progreso e incluso causó un retroceso en los indicadores de pobreza a niveles similares a los del año 2000, seguido de un estancamiento y una moderada recuperación en 2012 que todavía no alcanza el mínimo histórico logrado en 2006.

32. La agricultura en El Salvador está caracterizada por explotaciones pequeñas de menos de 6 Manzanas (94.4%) poco tecnificadas (únicamente el 4% de la superficie en producción cuenta con riego) y con casi un 30% de productores de subsistencia, en una superficie total de producción de 1 millón de manzanas cultivadas, concentrada principalmente en granos básicos con 69%, seguido de café con un 19%, caña de azúcar con un 11% y el 2% en otros productos agropecuarios como hortalizas y frutas. Según la Nota Conceptual (E-6-SV), alrededor del 80% de los productores agrícolas cultivan parcelas de menos de 1,4 hectáreas de superficie, muchas de ellas en laderas empinadas; y gran parte de quienes arriendan tierras llevan a cabo una agricultura de subsistencia. El Salvador no llega a cubrir la demanda interna de cereales y otros alimentos y, por tanto, la seguridad alimentaria y nutricional está permanentemente en riesgo. La degradación de los recursos naturales es grave y los riesgos de desastres relacionados con el clima son permanentes. Esta creciente vulnerabilidad ante la imprevisibilidad de las precipitaciones, las prolongadas sequías y la frecuente propagación de plagas (a causa de los grandes cambios en el clima) tiene un impacto negativo en los medios de vida de los grupos objetivo del FIDA. Las crisis recurrentes en el precio de los combustibles y los alimentos han derivado en la pérdida de miles de empleos — especialmente en la maquila (el sector de ensamblado y acabado para la exportación) — y la reducción de las remesas.

33. La estructura productiva de El Salvador ha cambiado en las dos últimas décadas como consecuencia de las reformas estructurales, la fuerte migración hacia Estados Unidos, la variación en los precios internacionales de los productos tradicionales, la falta de tecnificación agropecuaria, el efecto del cambio climático, la apertura de los mercados, entre otras razones; ya que mientras en el año 1990 el sector agropecuario representaba un 17.1% del PIB, en el 2015 su participación se redujo a 12%. Por otra parte, sectores como Comercio, Restaurantes y Hoteles y Establecimientos Financieros y Seguros han registrado un incremento en su participación dentro del producto en el referido periodo, pasando de 18.1% a 20.0% y de 2.2% a 4.0%, respectivamente. A pesar de la reducción de la participación del sector agropecuario en la economía nacional, este continúa siendo importante para la generación de empleo, siendo el segundo sector en mayor generación de empleo en el 2014, con una representación del 17.9% del total de la población ocupada del país, generando así un total de 473,291 empleos, principalmente en las zonas rurales, en donde representa el 41.8% del empleo. Sin embargo, en términos de valor, el salario promedio mensual de la Agricultura, ganadería caza y silvicultura representa el segundo más bajo con US\$142.1, solo por encima de los servicios domésticos US\$138.6 (“Informe sectorial agropecuario 2012-2016”. BANDESAL, 2016).

34. En el periodo 1992-2012 se han visto importantes cambios socioeconómicos en el país — el número promedio de años de educación se incrementó de 4,3 a 6,7 y la población se ha urbanizado, subiendo el porcentaje de hogares que viven en zonas urbanas de 52,2 a 65,8%. La población no solo se ha urbanizado, sino que mantiene lazos más fuertes con familiares en el exterior, quienes a través de las remesas son una importante fuente de ingresos de los hogares. El porcentaje de hogares que reciben remesas se incrementó de 15,4 a 19,8. Asimismo los hogares salvadoreños se han vuelto cada vez más pequeños. El tamaño promedio de un hogar en 1992 era de 4,8 miembros, y en 2012 este tamaño disminuyó a 3,8. Estos cambios, asimismo, se han visto acompañados de mejoras en la esperanza de vida de 67,5 años a 71,8 años y un envejecimiento de la población. La población mayor a 65 años se incrementó de 5,4% a 7,9%¹. En cuanto a la política pública, en los últimos 20 años y en particular en la segunda década, se implementaron programas focalizados a los pobres.

35. El Salvador es un país e USD 3.818,8 de ingreso per cápita o medio bajo entre 1992 y 2012. El Salvador creció a un promedio de 3,1% por año con tasas negativas de crecimiento en solo un año de todo el periodo, el año 2009, a raíz de la crisis financiera internacional. En estos años El Salvador, a pesar del crecimiento moderado, ha sido capaz de disminuir sus tasas de pobreza en 24 puntos porcentuales y sus índices de desigualdad de 0,51 a 0,44. El Salvador ocupa un lugar intermedio en cuanto a la sensibilidad de sus niveles de pobreza a las tasas de crecimiento. Por cada 1% que el ingreso per cápita creció en los últimos 20 años, la pobreza se redujo en un 0,15%. De la misma manera, por cada 1% que el país creció, el índice de Gini se redujo en un 0,05% (“20 años de reducción de pobreza y desigualdad en El Salvador”. BID, 2015).

36. El Salvador sigue siendo un país con grandes desigualdades sociales y económicas dentro de las distintas regiones y municipalidades, lo que afecta a las mujeres y los grupos vulnerables en particular. Los más pobres dependen de la agricultura para subsistir y tienen un acceso limitado a las tierras, y con frecuencia acceden a aquellas de poca calidad. El país se caracteriza por una alta concentración de las tierras productivas en manos de unos pocos terratenientes. Las mujeres rurales se ubican en el escalón más bajo de la escala social y económica. El acceso de las mujeres a la educación, el trabajo asalariado, una remuneración justa, los servicios básicos y los programas productivos y de desarrollo social es sumamente restringido. De modo similar, los jóvenes rurales enfrentan una marcada falta de oportunidades educativas y laborales. Las poblaciones de origen indígena (los nahuapipil, lenca y cacaopera) —que se encuentran en 63 de las 262 municipalidades del país y representan al menos el 10% de la población total— sobreviven en condiciones de extrema marginalidad y abandono sociocultural.

37. Según la Estrategia de Erradicación de la Pobreza (Gobierno de El Salvador, noviembre de 2016), El Salvador ha avanzado en la disminución de la pobreza, sin embargo, todavía un 34.9% de los hogares se encontraban en situación de pobreza en 2015. El crecimiento económico por sí solo, se ha demostrado que no es suficiente para librar a las personas de la pobreza, por lo tanto, es necesario buscar políticas públicas que ayuden a estas personas a romper este ciclo, identificando cuáles son las condiciones de cada familia que hacen que no salga de la pobreza y junto con ellas buscar soluciones, así como, establecer políticas que permitan desarrollar un modelo de crecimiento con inclusión, que atienda las demandas históricas de la población y que lleve al establecimiento de un modelo de desarrollo equitativo, que contribuya a la disminución de las brechas de desigualdad.

38. En este sentido es importante mencionar que la política pública, desde el 2011, año en el cual se formuló PRODEMOR Central-Ampliación, ha evolucionado, buscando justamente la reducción de las brechas de desigualdad, dando entre otros, mucha atención a la juventud en reconocimiento que una tercera parte de la población del país es joven —1.79 millones de personas y altamente vulnerable. Por ejemplo, se cuenta con un Plan Quinquenal 2014-2019 “El Salvador productivo, educado y seguro”³ un Plan Social 2014-2019, el Programa de Empleo y Empleabilidad “JóvenES Con Todo” 2014-2019 y una nueva Ley de Desarrollo y Protección Social (Decreto n° 647. Asamblea legislativa de la República de El Salvador, de fecha 9 de abril de 2014).

39. La Misión reconoce los esfuerzos del Proyecto de alinearse con los cambios en la política pública, dando énfasis en la ejecución del mismo a atender la juventud como grupo esencial de la población objetivo. Asimismo, la Misión destaca que la UCP implementó las directrices en materia de planificación sectorial agropecuaria, de conformidad con los lineamientos establecidos en el Plan Quinquenal de Desarrollo “El Salvador Productivo, Educado y Seguro”. En ese marco contextual, las intervenciones del Proyecto fueron delimitadas a cuatro objetivos específicos del marco de programación estratégica quinquenal:

- Dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad a las familias, a las empresas y al país (Objetivo 01).
- Acelerar el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente (Objetivo 05).
- Asegurar progresivamente a la población el acceso y disfrute de vivienda y hábitat adecuados (Objetivo 06).
- Transitar hacia una economía y sociedad ambientalmente sustentable y resiliente a los efectos del cambio climático (Objetivo 07).

³ instrumento de política pública del más alto nivel a partir del cual se definen las prioridades para convertir a El Salvador “en un país próspero, equitativo, incluyente, solidario y democrático que ofrece oportunidades de buen vivir a toda su población”, sobre la base de tres prioridades estratégicas: (1) Estimular el empleo productivo a través de un modelo de crecimiento económico sostenido, (2) Impulsar la educación con inclusión y equidad social y (3) Fortalecer la seguridad ciudadana.

IV. Antecedentes y estructura del Proyecto

40. El PRODEMOR-Central original (728-SV) fue aprobado por la Junta Ejecutiva del FIDA en septiembre de 2007. El préstamo para el Proyecto entró en vigor el 18 de diciembre de 2009. La fecha original de finalización del Proyecto es el 31 de diciembre de 2015; y la fecha de cierre del préstamo el 30 de junio de 2016. El costo total del Proyecto establecido originalmente, para un período de seis años, asciende a US\$20.07 millones, que se financiarán mediante un préstamo del FIDA por US\$14.56 millones (en condiciones intermedias) además de las contribuciones del Gobierno y los beneficiarios. En el 2011, se presenta una Nota Conceptual para promover la ampliación del Proyecto—mediante un préstamo suplementario del Fondo Fiduciario de España para el mecanismo de cofinanciación de la seguridad alimentaria por un monto de US\$15.0 millones—.

41. La ampliación se justificaba por el propósito de ampliar la agricultura familiar e intensificar las actividades de desarrollo en consonancia con las nuevas estrategias del Gobierno. Al mismo tiempo, la ampliación del Proyecto facilitaría la consolidación de las iniciativas productivas y las cadenas de valor derivadas de operaciones anteriores del FIDA. Se buscaba que la financiación adicional incrementaba el impacto del Proyecto en el acceso a los mercados, por medio de la financiación de otros subproyectos. Además, se esperaba que da lugar a la prestación de asistencia técnica especializada y apoyo financiero a las empresas rurales de carácter asociativo que ya se crearon en Chalatenango y La Libertad en el marco del Programa de Reconstrucción y Modernización Rural (PREMODER).

42. El **Proyecto PRODEMOR Central – Ampliación**⁴ (Convenio de Financiación No. E-6-SV por un monto de EUR 11.2 millones), fue suscrito entre la República de El Salvador y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en su capacidad de Fideicomisario del Fondo Fiduciario de la Facilidad de España para la Cofinanciación de la Seguridad Alimentaria, el 25 de abril de 2012. El Convenio fue ratificado el 21 de noviembre de 2013 por medio del Decreto Legislativo No. 554 y la “Fecha de entrada en Vigor” por parte del FIDA se estableció como el 23 de enero de 2014. El período de ejecución son 5 años a partir de esta fecha, sin embargo, las operaciones iniciaron recién en junio de 2015. Debido a que el Convenio de Financiación E-6-SV fue ratificado a finales del año 2013, el financiamiento para el inicio de operaciones en 2014 no fue incluido en el Presupuesto General de la Nación. Al no contar con financiamiento para las operaciones de inicio en el 2014, se solicitó a la Asamblea Legislativa, a través del Ministerio de Hacienda un refuerzo presupuestario, el cual fue aprobado el 30/10/14 (Decreto Legislativo No. 834); situación que nuevamente por lo extemporáneo de la aprobación no permitió concretar el proceso para tener a disposición los recursos financieros. Otro atraso para iniciar operaciones se debe a la negociación, preparación y firma hasta junio de 2015 del Documento de Proyecto (PRODOC) entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Ministerio de Agricultura y Ganadería para que PNUD sea el Organismo Administrador de los recursos. De tal manera que el primer desembolso (anticipo parcial) se efectúa recién hasta el 26 de mayo de 2015.

43. El objetivo general del Proyecto es: “Los pobres rurales de las regiones Central y Paracentral incrementan su capital humano y social; a la vez que su producción, empleo e ingresos, mientras rehabilitan y manejan sus recursos naturales de manera racional, en un contexto de estructuras institucionales consolidadas de desarrollo rural”.

44. El proyecto original (728-SV) buscaba beneficiar a 33,000 familias en 66 municipalidades de cinco departamentos. En el marco del PRODEMOR Central-Ampliación se incluyen 55 municipios de los departamentos de Chalatenango y La Libertad y se busca beneficiar directamente a 40,000 familias rurales en un total de 121 municipios en los siete departamentos de la zona central y paracentral del país (Chalatenango, La Libertad, Cabañas, Cuscatlán, San Vicente, La Paz y San Salvador).

45. El PRODEMOR Central-Ampliación depende del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) a través de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR). El Proyecto se inserta en el

⁴ Ampliación del Convenio 728-SV.

Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-2019 del GOES, vigente. Además, el Proyecto está alineado al COSOP del FIDA y se acopla a los objetivos y estrategias de los otros proyectos FIDA en el país.

46. La implementación del Proyecto comprende cinco componentes:

- **Desarrollo Humano y Social:** Impulsar el desarrollo del capital humano y social de la población objetivo, por medio del fortalecimiento de las capacidades efectivas organizacionales, de gestión y toma de decisiones de las comunidades rurales e indígenas, las organizaciones de productores, las asociaciones de desarrollo comunal, las cooperativas y prestadores de servicios. El Componente tiene bajo su responsabilidad 4 líneas de acción:

- 1) Fortalecimiento Organizacional Empresarial;
- 2) Infraestructura Social;
- 3) Territorialidad y Desarrollo Local; y
- 4) La Unidad de Género, Juventud y Población Indígena.

- **Producción Sustentable y Rehabilitación y Manejo de los Recursos Naturales:** Incrementar la capacidad productiva de los pequeños productores organizados, a la vez que se revierten los procesos de deforestación, erosión de suelos, deterioro del medio ambiente y la pérdida de agua disponible para uso humano y de producción. El Componente, implementa el resultado 2 y 3 de la matriz de ML y tiene bajo su responsabilidad 5 líneas de acción:

- 1) Producción Sustentable y Rehabilitación y Manejo de los Recursos Naturales para atención a organizaciones en Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN);
- 2) Rehabilitación y Manejo de Recursos Naturales de familias SAN;
- 3) Rehabilitación y Manejo de los Recursos Naturales de Proyectos Ambientales;
- 4) Programa de Educación Ambiental; y
- 5) Proyectos de Producción Sustentable (Eslabón Primario).

- **Desarrollo de Negocios y Microempresas Rurales:** Reforzar las capacidades empresariales y promover la creación y modernización de negocios rurales y microempresas competitivas agropecuarias y no agropecuarias, desde una perspectiva de cadena productiva, desarrollo local sustentable y equidad de género, para aportar a la generación de empleo y de ingresos de las familias rurales pobres. El Componente tiene bajo su responsabilidad el resultado 4 del ML y tiene 3 líneas de acción:

- 1) Desarrollo de Negocios Rurales (Eslabón acopio/transformación/comercialización);
- 2) Desarrollo de Microempresas Rurales; y
- 3) Otras actividades de apoyo a negocios rurales.

- **Servicios Financieros Rurales:** Identificar intermediarias financieras y apoyarlas para que puedan impulsar sus servicios financieros específicamente ahorro y crédito, fortalecer las capacidades de las organizaciones y productores en educación financiera orientada a desarrollar una cultura de ahorro e inversión y apoyar la conformación de grupos de ahorro comunitario.

- **Coordinación del Proyecto y Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural del MAG.** Responsable por: i) manejo administrativo, financiero y contable de los

recursos financieros del Proyecto, ii) la planificación, seguimiento, evaluación y la gestión de conocimientos, y iii) fortalecimiento de la DGDR.

V. Diseño del Proyecto

47. En la Nota Conceptual para el PRODEMOR Central-Ampliación, se respeta la arquitectura de componentes del proyecto original (728-SV): 1.- Desarrollo del Capital Humano y Social; 2.- Producción Sustentable y Rehabilitación y Manejo de los Recursos Naturales; 3.- Desarrollo de Negocios y Microempresas Rurales (incluyendo, promoción y apoyo al desarrollo de nuevos negocios y microempresas rurales; modernización y expansión de negocios y microempresas rurales existentes; y servicios de apoyo técnico y empresarial y de acceso a mercados); 4.- Servicios Financieros Rurales; y 5.- Coordinación de Proyectos y Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural. Los componentes del Proyecto de detallan en el documento original, como aprobado en septiembre de 2007. Por esta razón, las referencias al diseño del Proyecto refieren por un lado a los Documentos de Trabajo del diseño original, y por otro lado a la Nota Conceptual (2011) del E-6-SV.

5.1 Pertinencia de área geográfica, focalización y grupo objetivo

48. El PRODEMOR Central-Ampliación sigue los mismos criterios que su antecesor en el proceso de focalización y definición del grupo objetivo. Amplía el área de cobertura en dos departamentos, focaliza en los municipios más pobres de los departamentos seleccionados, toma en consideración la problemática ambiental de los municipios particularmente en los temas de erosión de suelos y la escasez de recursos hídricos. Con estos criterios se seleccionan los Departamentos de Chalatenango y La Libertad, y en ellos a los 55 municipios más pobres y con mayores problemas ambientales.

49. Según se define la población objetivo, está compuesta por “pobladores de cantones pobres dedicados a la agricultura familiar de subsistencia u orientada a la producción de pequeña escala para los mercados locales, agricultores sin tierra y jornaleros agrícolas, micro y pequeños empresarios agropecuarios y no agropecuarios, mujeres, jóvenes rurales y pobladores de comunidades de marcada tradición cultural indígena”. Las estrategias y los servicios ofrecidos por el Proyecto, según se pudo constatar en campo, permiten la atención de estos grupos, aunque no se registra una caracterización de los usuarios directos según todas estas categorías. La Nota Conceptual no describe de manera explícita las estrategias de intervención para atender de manera particular y “personalizada” cada uno de estos grupos.

50. La visión, Objetivos estratégicos y ejes programáticos del Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-2019 “El Salvador Productivo, Educado y Seguro”, así como el Plan Estratégico Institucional (PEI) “Agricultura para el buen Vivir” que son el marco normativo y de actuación del Proyecto, reafirman la importancia de la aplicación de los criterios de selección antes mencionados y dan un mayor impulso a la contribución del Proyecto en atención a la población pobre rural.

51. De los 40 000 usuarios directos esperados según el Marco Lógico, el Proyecto ha logrado cubrir a 14 723 personas, lo que significa un 37% de la meta y en el caso de las mujeres, de una meta de 12 000, ya cubre el 55% (el 45% del total de beneficiarios directos). Aunque no se establece una meta de jóvenes rurales como usuarios directos de los procesos e inversiones de desarrollo integral del Proyecto, destaca la cobertura lograda por medio de las redes juveniles, actividades de formación de capacidades técnicas y productivas y pequeños emprendimientos.

52. Por otro lado, llama la atención que, aunque los pobladores de comunidades indígenas han sido parte de la población objetivo desde el proyecto 728-SV, no se registran esfuerzos por actuar de forma intencionada a favor de esta población, aduciendo su inexistencia en el área del Proyecto. Tomando en consideración el respaldo estatal a esta población y que el Plan Nacional de los Pueblos Indígenas de El Salvador 2016 – 2021, ya se encuentra en proceso de aprobación, la Misión considera necesario trabajar en la identificación de comunidades o grupos de pobladores indígenas en el área del Proyecto que puedan ser atendidos y así sumarse a los esfuerzos nacionales por mejorar sus condiciones de vida.

5.2 Pertinencia de las estrategias de intervención

Componente 1: Desarrollo Humano y Social

53. Según la Nota Conceptual (2011) del E-6-SV la estrategia del PRODEMOR Central-Ampliación se centra en la generación de ingresos y empleos para los grupos objetivo del FIDA, por medio de las siguientes líneas de acción: (a) el fomento de vínculos empresariales y la promoción del acceso a los mercados para las empresas y microempresas rurales, y (b) el fortalecimiento del capital humano y social, lo que comprende el fortalecimiento de la capacidades institucionales, empresariales y de planificación territorial rural, de conformidad con las prioridades del país en materia de desarrollo. Esta estrategia se considera pertinente y en línea con las actuales políticas nacionales y del FIDA

54. El Documento de Trabajo 2 (728-SV) refiere un “proceso formativo y de capacitación que permita a las y los beneficiarios participar en las acciones y proyectos diversos de desarrollo económico-productivo con los conocimientos, habilidades y actitudes necesarios para ser efectivos en aquello en lo que se involucren, relacionado con el Proyecto. Esta parte toma en cuenta las acciones y orientaciones necesarias para la transversalidad de género, pero también para la ejecución de las acciones específicas de trabajo con grupos de mujeres y jóvenes”. También este enfoque sigue siendo válido y pertinente para el alcance y la sostenibilidad de los resultados previstos en el marco lógico y en el marco del contexto socio-económico en el país.

55. Para operativizar estas estrategias, la UCP ha desarrollado un Programa de Fortalecimiento Organizacional (PROFOR) que respeta los lineamientos del diseño, pero lo actualiza al contexto institucional en el cual se implementa el Proyecto, que ha ido evolucionando desde el año 2007 (diseño original) y 2011 (nota conceptual). Las etapas del proceso son las siguientes:

- a) Etapa I - Promoción – Selección de Organizaciones Beneficiarias.
- b) Etapa II – Fortalecimiento Organizacional y Empresarial - Pre inversión
- c) Etapa III – Evaluación de Subproyectos
- d) Etapa IV – Formalización de la Transferencia de Fondos de Inversión y Asistencia Técnica.
- e) Etapa V – Consolidación del Fortalecimiento Organizacional y Empresarial

56. En cuanto a la estrategia de articulación territorial, la forma en que el Proyecto organiza su área de intervención es coincidente en tres de cinco casos con la clasificación nacional de territorios; ellas son la región La Montañona, zona de Trifinio (Mancomunidad de CAYAHUANCA) y la Microrregión El Bálsamo. Sin embargo, en su accionar el Proyecto utiliza un concepto de territorio basado principalmente en la división geográfica por municipalidades, que no es coincidente con la territorialización nacional por cuencas y microcuencas empleada por el Gobierno. Esta diferencia de enfoque tiene su origen en el diseño del Proyecto.

Componente 2: Producción Sustentable y Rehabilitación y Manejo de los Recursos Naturales

57. Las actividades que realiza el componente dos están orientadas a responder, principalmente, a los resultados dos y tres del Marco Lógico. Dichas actividades se desarrollan bajo las estrategias de intervención con proyectos para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), planes o proyectos de inversión para la Producción Sustentable (PS) y para la rehabilitación de recursos naturales un abordaje mediante planes de Pago por Servicios Ambientales.

58. Para el caso de las intervenciones con proyectos SAN, el Proyecto trabaja con la estrategia definida y orientada a la seguridad alimentaria y nutricional mediante el despliegue de diferentes rubros; sean productivos, infraestructura social, aspectos ambientales y asistencia técnica, complementado, además, con los aspectos de fortalecimiento organizacional en los aspectos administrativo, financieros y legales.

59. La estrategia que actualmente utiliza el Proyecto proviene de la utilizada desde el proyecto 728-SV, la cual fue revisada y ajustada en virtud de la amplitud con respecto al número de familias atendidas y al monto de inversión utilizado. La estrategia se basa en la atención integral de las familias por medio de organizaciones que generalmente son ADESCO (cerca del 80%), y el resto está integrado por grupos de mujeres y Asociaciones Cooperativistas. Cada una de las organizaciones atendidas bajo esta estrategia debe contener al menos 100 personas; aunque existen organizaciones con número de personas más allá de ese número en por lo menos 18% de las organizaciones, población que se duplica o en algunos casos se triplica. Solo dos organizaciones (3%) son reportadas con 50 miembros. La idea fundamental es que por cada 100 personas que integran las organizaciones, se conformen 4 grupos de 25 personas y en cada grupo debe existir una familia “demostradora”, quien presta su hogar para que se reúnan las personas o familias, llamadas “irradiadas”. Las 100 personas, o más, que conforman las ADESCO no necesariamente corresponden a número de familias ya que varios miembros de una familia pueden integrar un ADESCO y, por consiguiente, el beneficio no se puede medir de uno a uno. Lo anterior fue evidenciado en las entrevistas realizadas durante las visitas de campo.

60. Es importante hacer notar que algunos de los grupos se integran de acuerdo a simpatía, otros en cambio son agrupados de acuerdo a intereses de producción, sea agrícola o pecuaria, y en la mayoría de los casos están agrupados por la cercanía a las comunidades.

61. La estrategia de intervención para la producción sustentable radica principalmente en la implementación de planes de inversión a organizaciones formalmente constituidas, categorizadas como “B”, “C” y “D”. Esta intervención responde mayormente a la inversión productiva y capacitación para el fortalecimiento de las organizaciones y sus miembros. Tienen un enfoque productivo, pero más orientado a producir para asegurar alimento y para comercialización al asignarles beneficios articulados a una cadena (llamado así necesariamente al rubro de inversión que ejecuta cada organización en particular). Las cadenas o rubros que actualmente se trabajan con este tipo de planes son: acuicultura, ganadería, café y hortalizas.

62. La categorización de las organizaciones no necesariamente define el tipo de inversión que recibirá una organización, comparando la producción sustentable y los planes SAN, puesto que tanto se asignan proyectos PS como SAN en organizaciones “C” o en organizaciones categorizadas como más fortalecidas. De igual forma ocurre con los planes de negocios (PN) y los PS ya que, una organización con un Plan de Negocios puede ser una organización categorizada incluso como “D”. Básicamente la asignación depende de una apreciación “in situ” de las capacidades organizacionales, gerenciales, financieras, productivas y técnicas; pero también depende de la organización (necesidades, comportamiento de los beneficiarios dentro de la organización y capacidades productivas), que no necesariamente lo dicen los indicadores incluidos en la ficha de categorización organizacional. En ese sentido, la pertinencia de la estrategia de atención a las organizaciones que reciben, atendiendo a una categorización, no es clara. La estrategia demuestra, por el contrario, mayores beneficios económicos a los miembros de las organizaciones, principalmente por los tipos de rubros que se financian con un PS, por ejemplo, café y hortalizas con producción a mayor escala. Ejemplo claro de esto fue durante la visita a la Asociación Cooperativa “ACOPAHASS” en donde, con los recursos recibidos con la primer Carta Acuerdo para la pre-inversión (USD 10 700.00), la organización logró capitalizarse para continuar con la producción, antes incluso, de recibir los recursos de la segunda Carta Acuerdo (USD 47 700.00) que están dirigidos específicamente para inversión. Así como este caso específico, existen muchos más que demuestran los mejores beneficios recibidos con los PS por el tipo de rubro apoyado y también la capacidad organizativa de los grupos.

63. Con respecto a la intervención y atención a las demandas sobre rehabilitación de recursos naturales el Proyecto no mostró una estrategia definida sobre los mecanismos de intervención, más bien el trabajo está basado en la incorporación desde dos perspectivas: (i) inclusión de actividades de conservación de agua y suelo en los proyectos SAN, sea mediante dotación de insumos productivos, herramientas y almácigos de frutales para la reforestación, complementados con capacitación y sensibilización ambiental y, (ii) la formulación de proyectos ambientales específicos, mediante proyectos de Pago por Servicios Ambientales (PSA).

Componente 3: Desarrollo de negocios y microempresas rurales

64. Desde su diseño la estrategia principal de este componente busca reforzar las capacidades empresariales y promover la creación y modernización de negocios rurales y microempresas competitivas agropecuarias y no agropecuarias, haciendo énfasis en la creación de condiciones apropiadas para el acceso a mercados dinámicos y aportar a la generación de empleo e ingresos de las familias rurales pobres; en tal sentido el abordaje de este componente debe tener un fuerte enfoque de acceso a mercados, teniendo en cuenta lo que está demandando el mismo, la calidad de los productos, temas de inocuidad, volúmenes, buenas prácticas agrícolas y empresariales, registros y aspectos fiscales, entre otros.

65. La estrategia que implementa actualmente el Proyecto en el componente de desarrollo de negocios y microempresas rurales; es congruente con los objetivos que persigue el Proyecto, principalmente en lo referido al fortalecimiento organizacional, y el mejoramiento de la producción de las organizaciones, a través de la asistencia técnica, capacitaciones, y el financiamiento para la construcción de infraestructura productiva e introducción de equipo y maquinaria, lo cual está teniendo impacto en el mejoramiento de la producción. Se señala que el tema del asocio es fundamental como está planteado en el diseño, se observa que algunas de las organizaciones visitadas expresaron que aún siguen vendiendo su producción de manera individual; los productores no deberían seguir organizándose solo para la gestión de recursos, sino también para comprar insumos y ser más competitivos en los mercados, tanto local como externamente; el Proyecto debe fortalecer más este aspecto dentro de la estrategia operativa que guía este componente.

66. Respecto al fomento de los vínculos empresariales y la promoción del acceso a los mercados para las empresas y microempresas rurales; con enfoque de cadena de valor; el Proyecto debe mejorar el acompañamiento que está brindando a las organizaciones y fortalecerles más en temas empresariales y de mercado a fin de que sea más consistente con la estrategia principal que persigue el componente; ya que si bien es cierto que las mismas están aumentando sus volúmenes de producción lo cual es muy bueno; aún no cuentan con un mercado listo para recibir la producción; porque siguen teniendo la práctica de producir sin conocer lo que realmente demanda el mercado; en ese sentido el Proyecto debe brindar un nivel diferente de acompañamiento, es decir, un apoyo más especializado que les permita desarrollar y/o reforzar capacidades empresariales y de mercado, que son clave para la sostenibilidad de un negocio, esto con miras a que las organizaciones consigan mejores resultados, y avanzar hacia su autonomía económica.

Componente 4: Servicios financieros rurales.

67. Desde el diseño (documento de trabajo 6), la estrategia de intervención de este componente plantea que la misma este basada en dos elementos centrales: la flexibilidad en los instrumentos y una amplia participación de las entidades financiera a lo largo de la ejecución del Proyecto; en razón de los cuales se plantea la conveniencia de introducir varios instrumentos complementarios que contribuyan a mejorar la prestación de los servicios financieros acordes a las necesidades de los productores rurales; incluyendo principalmente la movilización de remesas en zonas alejadas donde no llegan los servicios de la banca formal; teniendo como base la ampliación y mejora del fideicomiso del PRODAP II, que logró una experiencia positiva demostrando que el crédito dirigido a la población pobre rural puede tener un enfoque formal, con riesgos relativamente controlados.

68. En línea con lo planteado en el diseño, la estrategia propuesta por el Proyecto para operativizar este componente plantea facilitar el acceso a los servicios financieros rurales a través del fomento de estos servicios, su profundización y la expansión de la intermediación financiera para beneficio de las familias rurales pobres y las organizaciones de productores, lo cual es congruente con los objetivos y las acciones de los componentes clave del Proyecto; sin embargo, se observa que el Proyecto no definió un mecanismo de gestión ante las instancias respectivas del MAG que le permitiera en primera instancia la modificación y traslado del fideicomiso del PRODAP II al PRODEMOR-Central; y dar seguimiento sistemático sobre los avances de esta gestión.

69. Por otra parte, la estrategia aún no está funcionando; pues no se ha logrado poner a disposición de las organizaciones los fondos del fideicomiso, que les permitan tener acceso al crédito productivo, a través de la creación de estos mecanismos financieros que contribuyan a su crecimiento y sostenibilidad. Es importante destacar que el diseño no previó suficientemente que la operativización del fideicomiso no depende de la UCP, responde más bien a la gestión por parte del MAG y decisiones a nivel político; por lo que se sugiere que hubiera sido mejor no incluir esta meta en el Marco Lógico.

70. Se reconoce que aun cuando el Proyecto no ha avanzado en el tema del fideicomiso; el trabajo realizado en las comunidades con la implementación de la Metodología de Grupos de Ahorro Comunitario, es pertinente con las acciones que se deben promover en esta estrategia como parte de los mecanismos flexibles, ya que contribuye a fomentar la cultura del ahorro y facilita la participación y acceso, a las mujeres rurales.

Componente 5: Coordinación del Proyecto y Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural del MAG

71. La Nota Conceptual (2011) no es muy específica respecto a monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento, principalmente indica “A fin de garantizar que los resultados del proyecto se puedan medir (y que las experiencias derivadas de la ejecución se recopilen y difundan adecuadamente), se establecerán sistemas adecuados para el SyE y la gestión de los conocimientos, el RIMS y el seguimiento de la ejecución de subproyectos concretos”. Sin embargo, los documentos de diseño del proyecto antecesor (728-SV) sí describen con detalle los objetivos del S&E y ubica la principal función como “en la práctica, el S&E se enfocará hacia la medición y determinación de los impactos. Esto significa que se abandonará la vieja tradición de solo concentrar las labores en el seguimiento del cumplimiento de metas físicas y financieras. El reto consistirá en que el proyecto se abocará fuertemente a analizar y reflexionar de forma participativa la pertinencia de los procesos, la validez de las estrategias, los problemas, etc.”

72. Este enfoque en medición de impacto y participativo, así como el análisis y la valoración de la pertinencia de los mecanismos, procesos y estrategias que se vayan empleando en el Proyecto, se considera pertinente y atinado y en línea con la filosofía general del Proyecto. Según el documento de diseño, en la elaboración de los POA se contará con metodologías participativas, donde concurrirán delegados de los beneficiarios/as, autoridades de los Departamentos y Municipios y ejecutivos de las diferentes entidades públicas y privadas; así como, una participación activa de las organizaciones de base en el monitoreo y evaluación de sus subproyectos. Sin embargo, estos elementos importantes para la apropiación, el empoderamiento y la sostenibilidad no se ven reflejados en la práctica en las actividades de la Unidad de Planificación, Monitoreo y Evaluación.

73. El diseño también hace referencia a que todos los mecanismos e instrumentos para la planificación, monitoreo y evaluación incorporarán el enfoque de género, en el entendido de analizar y orientar la planificación y las actividades hacia la equidad de hombres y mujeres; este elemento si se ve bien reflejado en la ejecución del Proyecto.

VI. Avances al 31 de diciembre de 2016, en relación a los indicadores del Marco Lógico

6.1 Contexto en el cual se implementa el Proyecto en campo

74. En los últimos años, la tendencia de incremento de la inseguridad relacionada directamente con las pandillas en el país, ha continuado a tal grado que, actualmente afecta no solo a la persona, sino también a las organizaciones e instituciones y la convivencia social; además, afecta el potencial de desarrollo socio-económico del país y área rural en particular. La situación de inseguridad afecta directamente la ejecución del Proyecto y la integridad física del personal y

usuarios(as) del Proyecto. La UCP estima que un 47%⁵ de las 153 organizaciones de base y un 56%⁶ de los 136 Grupos de Ahorro atendidos por el Proyecto se ven afectados por problemas relacionados a la presencia de pandillas en su territorio, que, en algunos casos, miembros de dichas pandillas o maras, están infiltrados en las organizaciones. Estas organizaciones son extorsionadas por las pandillas (pagan renta⁷) y hay casos donde el monto de la extorsión aumenta proporcionalmente al éxito de los negocios que emprenden dichas organizaciones. Por lo mismo, los miembros de las organizaciones, afectadas o no, tienen temor de presentar y discutir con libertad aspectos sobre la producción, los ingresos y proyecciones de sus negocios con personal técnico del Proyecto y con las misiones del FIDA. Para evitar problemas, con frecuencia, los Administradores de Cartera se reúnen con líderes y lideresas fuera de las comunidades (en un lugar “neutral”) con el objetivo de discutir temas administrativos y financieros.

75. La violencia relacionada con las pandillas afecta el tejido social de las comunidades rurales y hay organizaciones cuya membresía se ve afectada: algunas personas han tenido que huir por las amenazas en su contra, otras en cambio se ven desanimadas ya que el beneficio de las actividades colectivas se pierde por el pago de las rentas. Para reducir el riesgo, personal técnico y consultores del Proyecto se apoyan en los líderes de las comunidades y solicitan que los escolten desde la carretera principal hasta la comunidad; aun así, se han presentado casos donde hasta el personal técnico ha tenido que pagar “renta indirecta” a pandilleros con el fin de tener acceso a las comunidades. La Misión constató con preocupación esta situación y considera que es responsabilidad de la Dirección del Proyecto, el MAG y también PNUD como administrador de los recursos, el resguardar la seguridad del personal técnico y consultores del Proyecto; por lo que se recomienda que mínimamente debe elaborarse y poner en práctica un Plan de Contingencia y analizar la posibilidad de contratar un seguro para los consultores del Proyecto.

6.2 Estrategia de intervención desde un análisis territorial

76. En cuanto a las intervenciones que ha realizado el Proyecto a la fecha de la RMT, con relación a las distintas iniciativas de inversión se ha logrado trabajar en 7 departamentos; cinco originalmente atendidos por el Proyecto 728-SV más los dos departamentos “nuevos” o incluidos en la ampliación de Proyecto. El despliegue territorial en los cinco municipios “transición” facilitó el desarrollo de intervenciones puesto que en el 100% de los casos, son organizaciones apoyadas previamente y que por procesos de cierre debieron concluirse las actividades en el territorio, pero se contemplaba con un trabajo previamente desarrollado sobre identificación, fortalecimiento organizacional e inversión que previamente se había realizado, es decir, un 23% del total de intervenciones facilitaron el trabajo de intervención al Proyecto Ampliación, por lo menos en el 2015. Para el caso de las nuevas intervenciones en el área ampliada, que como se aprecia en la Figura 1, es donde mayor despliegue de intervenciones ha existido, concentrando el 89.6% de los recursos, así como el 67% del total de beneficiarios (de un total de 14,723 personas incluyendo los Grupos de Ahorro, Unión de Personas y Red de Jóvenes)⁸, el cual ha sido un trabajo realizado organizativamente desde la UCP. Actualmente se reporta intervención en 66 municipios del área de intervención, 55% con respecto al total (121 municipios) y 73% de intervención en los 55 municipios del área ampliada (departamentos de Chalatenango y La Libertad).

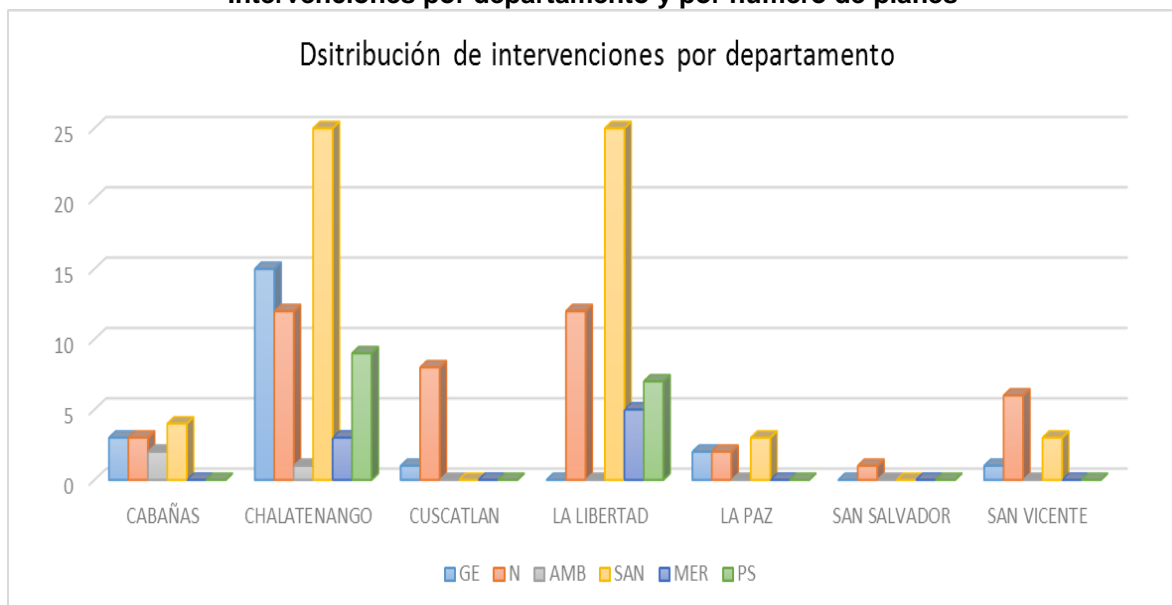
⁵ Alto grado de riesgo: 5%, medio 42% y bajo 53%.

⁶ Alto grado de riesgo: 3%, medio 53% y bajo 44%.

⁷ Casos que se conocen, muestran que una cooperativa que se dedica a actividades en el rubro de café puede pagar hasta USD 8,000.00/año y una cooperativa de producción de lácteos hasta USD 12,000.00/año; afectando significativamente su rentabilidad.

⁸ Datos proporcionados por la UCP sobre la intervención general del Proyecto.

Figura 1:
Intervenciones por departamento y por número de planes⁹



Elaboración propia.

GE: Grupo Empresarial, N: Negocio, AMB: Ambiental, SAN: Seguridad Alimentaria y Nutricional, MER: Micro Empresa, PS: Producción Sustentable.

77. El Proyecto ha logrado formular y poner en marcha tipos de proyectos mediante intervención con 153 organizaciones de las cuales se resumen a continuación; 60 organizaciones con proyectos SAN, 3 proyectos ambientales, 22 GE, 8 MER, 44 Negocios y 16 PS. La Figura 1 muestra la intervención del Proyecto con los instrumentos de inversión, relacionado con las 153 organizaciones atendidas, de lo cual se indica que el 75% de las intervenciones se han realizado en los departamentos de La Libertad y Chalatenango. Esta fuerte intervención, mayormente en el departamento de Chalatenango, se debe a la capacidad organizativa y a la oferta de grupos en la zona que vienen de trabajos previos realizados por intervenciones de proyectos FIDA (Prochate) y el acompañamiento de diversas organizaciones de la cooperación internacional que han establecido fuertemente apoyo técnico y financiero para favorecer a las organizaciones.

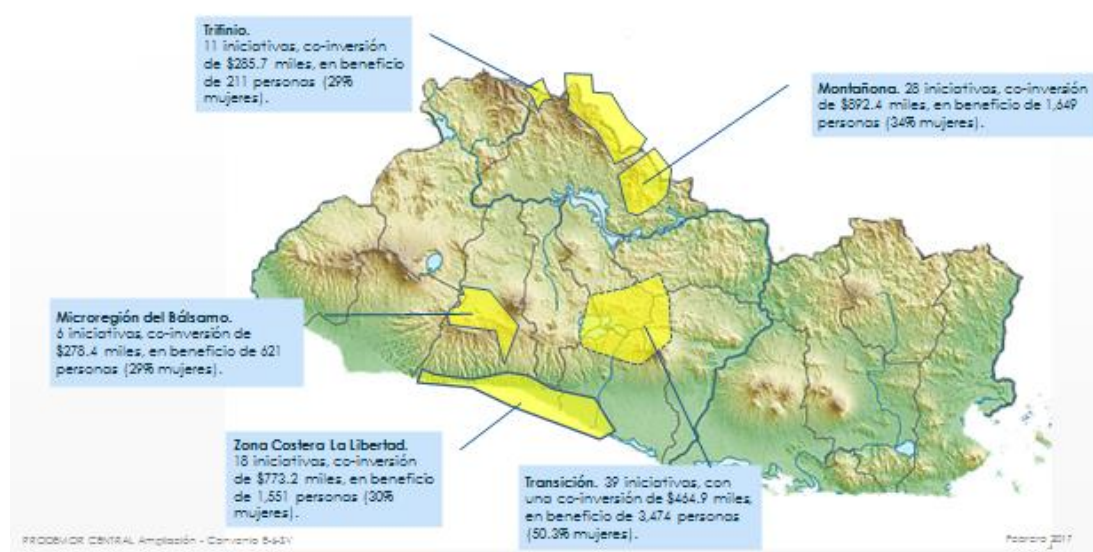
78. La estrategia de intervención territorial, llamado por el Proyecto como “Articulación territorial”, parte de la planificación a lo interno de la UCP mediante el cual se da el acercamiento a las autoridades locales municipales, instituciones de cooperación que existe en los territorios y en aquellas regiones donde existen mancomunidades y/o microrregiones que integran un territorio en específico. El Proyecto ha logrado intervenir mayormente a los distintos grupos por el acercamiento con los gobiernos locales (alcaldías), sin embargo, este desarrollo de intervenciones en el área ampliada no obedece específicamente a una planificación territorial definida particularmente a la estructura municipal si no enfocada a intervenciones individuales (individuos y sus organizaciones) pero que en la medida de lo posible aportan al desarrollo local territorial.

79. Relacionado con el desarrollo territorial local, que no necesariamente responde a una división política de territorio (municipio) sino más bien, por un lado a las características agroecológicas y de tradiciones y, costumbres por el otro lado, el Proyecto tiene clasificado al territorio de acuerdo a cinco regiones, ver Figura 2, en donde se concentran las intervenciones, de

⁹ Léase: (GE) Grupo Empresarial; (N) Negocio; (AMB) Ambiente; (SAN) Seguridad Alimentaria y Nutricional; (MER) Microempresa Rural; (PS) Producción Sustentable.

ellos, únicamente podríamos decir que responden a esta clasificación de territorios la región La Montañona, zona de Trifinio (Mancomunidad de CAYAHUANCA) y la Microrregión El Bálsamo. Las otras, zona de Transición y Zona Costera de la Libertar, necesariamente fueron concentradas las intervenciones con fines de clasificación. Para el caso de la zona de Transición, que abarca a departamentos como San Vicente, Cabañas, La Paz y Cuscatlán corresponden a grupos de organizaciones llamados como “transición” (entendidos con el 728-SV).

**Figura 2:
Regionalización de las intervenciones**



Fuente: Prodemor Central-Ampliación.

80. La focalización y despliegue de intervenciones del Proyecto, en los dos años de evaluación durante la RMT, ha sido pertinente en cuanto a la cobertura de municipios atendidos, 55% con respecto al total (121 municipios) y 73% de intervención en los 55 municipios del área ampliada (departamentos de Chalatenango y La Libertad); esto permite apreciar, que tanto la focalización como las estrategias de abordaje “territorial” para atender grupos, organizados o no, ha resultado efectiva y es pertinente con los territorios designados para su atención. Sin embargo, con la aseveración previa, no aseguramos la pertinencia de la aplicación de los distintos instrumentos para cada grupo organizado en general, sea mediante los distintos instrumentos de inversión que usa el Programa o la formación de capacidades; las cuales serán analizadas y reflejadas en cada apartado específico de alcance de resultados.

6.3 Resultado 1

“Las capacidades de participación, toma de decisiones y gerenciales de las comunidades rurales, asociaciones de productores y prestadores de servicios, fortalecidas. Se detona un proceso de desarrollo centrado en las comunidades orientado al desarrollo incluyente y la modernización rural”.

Cuadro 1: Indicadores del resultado 1, según Marco Lógico			
INDICADORES DEL RESULTADO 1	PROGRAMADO Marco Lógico	ACUMULADO A 2016	% DE AVANCE
13) 200 asociaciones de productores/as fortalecen sus capacidades organizativas y de gestión para el desarrollo productivo, económico y social, siendo al menos 40% de sus integrantes jóvenes y de ellos 50% mujeres	200	132	66%
al menos 40% de sus integrantes jóvenes	40%	11%	28%
50% mujeres	50%	23%	46%
14) 60 asociaciones formalizan su situación legal y otras 100 revisan y actualizan sus documentaciones de constitución.	60	25	42%
	100	40	40%
15) 80% de las asociaciones comunales, fortalecen sus capacidades de gestión y coordinación, vinculándose con las Municipalidades y otros entes de desarrollo.	80%	50%	63%
16) 60% de las asociaciones aumenta la membresía y la participación de mujeres y jóvenes en la toma de decisiones.	60%	22%	37%
17) 80% de las asociaciones apoyadas desarrollan planes integrales de desarrollo, con énfasis en la producción y encadenamientos empresariales.	80%	78%	98%
18) 80 Municipalidades de las regiones Central/ Paracentral mejoran sus capacidades de planificación e implementan planes de desarrollo territorial en función de cadenas de valor.	80	21	26%
19) 40 Municipalidades fortalecen oficinas de la mujer y la juventud.	40	20	50%
20) 600 jóvenes becarios (50% mujeres), estudian en ramos técnicos.	600	67	11%
21) 50 promotores municipales rurales, capacitados.	50	34	68%
22) 3,000 mujeres y jóvenes rurales e indígenas, capacitados para el autodesarrollo.	3	2,697	90%
23) 10,500 familias de pobres rurales previenen infecciones gastrointestinales e irritaciones respiratorias y oculares por medio de la construcción de:	10,5	697	7%
* 2,000 letrinas unifamiliares	2	410	21%
* 2,000 aljibes para captación de agua de lluvia	2	63	3%
* 4,000 estufas ahorradoras de leña	4	501	13%
* 2,500 módulos higiénicos	2,5	89	4%

81. Para medir el avance en el logro de este resultado se contemplan indicadores referidos al fortalecimiento de capacidades organizativas y de gestión de las asociaciones atendidas por el Proyecto, el fortalecimiento municipal y su vinculación con dichas organizaciones en el territorio, el fortalecimiento de capacidades técnicas y para el autodesarrollo dirigidas a mujeres, jóvenes e indígenas, la dotación de infraestructura social para prevenir infecciones gastrointestinales e irritaciones respiratorias y oculares, a la vez que simplifica las tareas domésticas y la ejecución de acciones afirmativas dirigidas a la equidad de género y la participación de jóvenes rurales. En general, el resultado muestra un porcentaje de ejecución del 39,6%, según el total de indicadores.

82. A través de un acercamiento del Proyecto con varios actores de la cooperación que trabajan en los territorios de intervención del Proyecto (Ayuda en Acción, Plan Trifinio), los gobiernos municipales y algunas instituciones públicas (alcaldía, CONAMYPE-CDMYPE, Ministerio de Salud) y espacios de coordinación como los Grupos de Acción Territorial (GAT) y mesas del Comité Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMUSAN), el Proyecto ha podido identificar potenciales organizaciones de productores para acompañar en sus procesos de desarrollo. Sin embargo, los criterios de selección final de las organizaciones, así como los criterios para definir bajo cuáles instrumentos de inversión se ubica la colaboración entre la organización y el Proyecto, requieren de una mayor claridad en los procesos, que, junto con los criterios utilizados, deben estar plasmados en el Manual de Operaciones del Proyecto.

83. En el área de **fortalecimiento organizativo y de gestión**, el Proyecto dispone de herramientas para el i) análisis de la situación inicial de la organización (PROFOR y Cerrando Brecha), ii) su clasificación según niveles de desarrollo y sus necesidades de fortalecimiento, iii) la elaboración del plan de fortalecimiento y iv) la contratación de los servicios requeridos. Un total de 132 organizaciones han participado en estas actividades. El Proyecto contempla en esta cifra, además de las asociaciones de productores/as según se establece en el indicador correspondiente, todos los tipos de organizaciones que ha atendido, por lo que el avance reportado por el Proyecto de un 66% de la meta establecida en el ML, corresponde a la aplicación de esta redefinición. De estas organizaciones, un 78% cuenta con un Plan de Desarrollo Integral, cifra muy cercana a la meta del 80% definida en el ML.

84. En cuanto al **fortalecimiento municipal** el Proyecto ha actuado poco. Recientemente ha realizado talleres de consulta con la participación de 21 municipios, con el fin de identificar aquellas áreas o aspectos en los cuales podría apoyar. Como resultado de ese levantamiento de información, se ha decidido por el momento atender 15 municipalidades, contemplando en ellos a las oficinas de la mujer, oficinas de planificación y unidades de ambiente. La cifra reportada como cumplimiento del indicador respectivo (18) se refiere a los talleres de consulta realizados y no a mejoras en las capacidades de planificación e implementación de planes de desarrollo territorial en función de cadenas de valor por parte de las municipalidades. De igual manera, el fortalecimiento de las oficinas de la mujer y la juventud se refiere al mismo tipo de actividad, lo que muestra una marcada limitación en el cumplimiento de las metas relacionadas con el fortalecimiento de las municipalidades.

85. El **fortalecimiento de capacidades técnicas y para el autodesarrollo** dirigidas a mujeres, jóvenes e indígenas ha sido más amplia y variada que la propuesta original. Además de capacitación en ramos técnicos, con el apoyo del Proyecto se han formado jóvenes en diversas áreas productivas, gerenciales y para el fortalecimiento de sus redes juveniles. Tomando en consideración solo los ramos técnicos, el Proyecto ha becado a 67 jóvenes, pero si el número se amplía a aquellos que han recibido formación de diferentes tipos, la suma crece a 400.

86. En las ADESCO visitadas por la Misión, se pudo apreciar que el Enlace Gerencial, quien recibe un incentivo económico, ha sido la persona en quien se ha concentrado la formación de capacidades gerenciales de la organización. La Misión expresa su preocupación que una vez que termine el apoyo del Proyecto, la mayoría de estas organizaciones no podrán mantener a este enlace por falta de recursos económicos, lo que significa que las capacidades desarrolladas no estarán disponibles para la organización en el futuro y los/las jóvenes enlaces verán de nuevo limitadas sus oportunidades de trabajo. Esta situación de insostenibilidad se repite de manera similar en muchos de los jóvenes que han recibido capacitación técnica y productiva, en vista de las limitadas oportunidades de empleo y autoempleo generadas o identificadas en el entorno.

87. En el área de **infraestructura social**, el Proyecto se encuentra muy por debajo de la meta establecida en el ML. De las 10 500 familias que se esperaba beneficiar con letrinas, aljibes, cocinas y módulos higiénicos vinculados al mejoramiento de la calidad de vida y como elemento esencial de la estrategia SAN, solo se ha beneficiado el 10% (1 063 familias). La Misión constató que, en el caso de la distribución de infraestructura social, la participación de las organizaciones ha permitido una asignación transparente y basada en las necesidades de las familias y que existe mucha demanda por esta infraestructura en vista de la pobreza y las condiciones en que viven la mayoría de las familias en las comunidades más pobres atendidas por el Proyecto. Cabe destacar que en este proyecto, mas enfáticamente relacionado con seguridad alimentaria que su predecesor (728-SV), la dotación de infraestructura social es parte fundamental de su estrategia.

88. **Participación de las mujeres.** Es importante destacar que la información disponible reporta que las mujeres representan un 45% de los usuarios totales del Proyecto; sin embargo, este porcentaje no se distribuye de forma homogénea: en las iniciativas donde las mujeres participan menos son Producción Sustentable (27% del total) y en los Negocios Rurales (31%), mientras son amplia mayoría en las Cajas de Ahorro Comunitario (84% de mujeres), siendo esta última una actividad que requiere una mínima inversión por parte del Proyecto.

89. Según la distribución de las iniciativas de coinversión del Proyecto en las zonas de atención, destaca la diferencia en los porcentajes de participación femenina entre la zona llamada de transición (atendida previamente por el 728-SV) y las nuevas zonas atendidas por la Ampliación. Las cifras muestran una participación femenina del 50% en la zona de transición, mientras que en las coinversiones de las nuevas zonas atendidas son considerablemente inferiores, siendo el más alto el 34% en la región La Montañona. Esto significa que, hasta la fecha, en el marco de la ampliación, el Proyecto todavía no logra los niveles de participación femenina alcanzados en el proyecto anterior, por lo que será necesaria una mayor incentivación de la participación de mujeres en las nuevas iniciativas (Cuadro 2) en los nuevos territorios.

Cuadro 2: Participación relativa de mujeres en las iniciativas de coinversión según zona atendida		
Zona Atendida	Número de iniciativas	% de participación femenina
Trifinio	11	29
Montañona	28	34
Microregión del Bálsamo	6	29
Zona costera La Libertad	18	30
Transición	39	50

Elaboración propia.

90. Según los resultados de una muestra de 68 organizaciones evaluadas (de un total de 153 al 31/12/16), el 22% de las organizaciones ha experimentado aumentos en la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones, habiéndose incrementado en 7% la participación de mujeres en los Consejos de Administración y Juntas de Vigilancia. Aunque estas cifras revelan que el Proyecto avanza en este indicador, escasamente alcanza el 37% de la meta.

91. Como se mencionó anteriormente, una de las herramientas que utiliza el componente con el apoyo de la **Unidad de Género**, que forma parte del diagnóstico inicial de las organizaciones, y que sirve para orientar su intervención con enfoque de género en apoyo a las mujeres es “Cerrando Brecha”. Por medio de esta herramienta, que ha sido adaptada para recoger también información sobre jóvenes, es que las organizaciones analizan las brechas de género y generacionales con el fin de identificar participativamente las acciones afirmativas (para cerrar brechas) que se deben desarrollar a favor de estos grupos de población. La Misión constató que la definición de “acción afirmativa” usada por el Proyecto es muy amplia, por lo que las acciones afirmativas hacia la equidad de género y generacional se pierden entre muchas actividades identificadas en apoyo a mujeres, jóvenes o la organización en general. La mayoría de los fondos destinados a acciones afirmativas ha sido para cofinanciar inversiones en pequeños negocios (USD 50 000, apoyando 520 personas de las cuales el 63% son mujeres y el 30% hombres jóvenes); mientras que alrededor de USD 20 000 se han invertido en la compra de servicios invertidos en acciones afirmativas, como por ejemplo talleres de capacitación para mujeres en temas de liderazgo. Adicionalmente por medio de una alianza con el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), se capacitaron 326 personas (54% mujeres), por un monto de USD 47 000.

92. En el año 2016 se realizaron tres talleres con el fin de sensibilizar y capacitar a los equipos de coordinación y técnicos del Proyecto (68 personas en total) para la equidad de género. En ellos se abordó el marco político y estratégico internacional y nacional, la división sexual del trabajo y los desafíos de las mujeres para su empoderamiento económico. Se pudo apreciar en el terreno que los equipos técnicos realizan esfuerzos por fortalecer la participación de las mujeres, pero también se apreció que todavía algunos no tienen clara su aplicación en el marco de sus responsabilidades con las organizaciones. Destaca la elaboración del documento “Incorporación de Género en las Cadenas Productivas”, que contiene fundamentos y procesos metodológicos para mejorar el

desempeño del Proyecto en este tema; la Misión considera que los contenidos referidos a cadenas productivas requieren de revisión por especialistas en el tema en colaboración con las personas encargadas de esta tarea, con el fin de mejorar aspectos prácticos útiles para los equipos de campo del Proyecto.

93. La Unidad también se hace cargo del seguimiento a las redes de jóvenes rurales en 6 departamentos del país, conformando en el marco de la ampliación, las redes de Chalatenango y La Libertad. En total, las redes aglutinan a 1 920 jóvenes (50% Mujeres). En muy poco tiempo las redes se han formado y crecido en membresía. El mejoramiento del sistema de comunicaciones entre los jóvenes será una estrategia que ayudará a mantener y consolidar estas redes. Adicionalmente, la Unidad participa en el seguimiento y apoyo a la Red Nacional AREJURES. Vinculado con las redes se trabaja además en la identificación de opciones de emprendimientos, alianzas y recursos para actividades económicas de los miembros de la Red. La Misión reconoce la importancia de estas tareas, pero hace constar que resultan en una alta demanda del tiempo de la UCP y que no estaba contemplada en el diseño del Proyecto ni en el ML.

94. El Componente de Capital Humano y Social, se ha esforzado por facilitar consultores/as con capacidades para desempeñarse como técnicos de fortalecimiento organizacional y empresarial (EFOES) y cuenta con un instrumental de trabajo desarrollado. Sin embargo, hay factores que limitan el avance en el logro de las metas del ML entre las que destaca el recorte presupuestario como parte de una reasignación presupuestaria que se realizó en junio 2016 para aumentar salarios y gastos operativos; los ajustes fueron principalmente a las áreas de capacitación a jóvenes, infraestructura social y apoyo a las municipalidades. De la misma manera, la Unidad de Género, Juventud y Población indígena, ha sufrido ajustes, por ejemplo, para cofinanciar la implementación de acciones afirmativas.

95. En cuanto al fortalecimiento organizativo y gerencial de las organizaciones, será necesario hacer una revisión que permita determinar las capacidades reales con que cuentan las organizaciones para enfrentar de forma sostenible las actividades iniciadas o fortalecidas con el Proyecto, principalmente en los casos donde se han hecho inversiones importantes para planes de negocios.

96. La Misión reconoce los esfuerzos del Proyecto en la formación de capacidades en las personas jóvenes, alcanzando cifras de cobertura superiores a las esperadas y logrando niveles de participación en la toma de decisiones en sus redes departamentales y nacionales, así como en la generación de emprendimientos juveniles con alto potencial de desarrollo. La inversión realizada en este grupo de población muestra ya efectos favorables en ellos y ellas como personas, pero a la vez en el desarrollo de sus comunidades y territorios.

6.4 Resultado 2

“Las capacidades de producción sustentable y competitiva de las asociaciones de desarrollo comunitario (ADESCOS), las unidades de producción familiar y las organizaciones de productores, efectivamente apoyadas y consolidadas”

Cuadro 3: Indicadores Resultado 2, según Marco Lógico			
Indicadores Resultado 2.	Meta ML	Avance	% avance
29) 15,000 usuarios-beneficiarios directos con acceso a los servicios de asistencia técnica.	15,000	10,345	69%
30) 200 grupos organizados, asociaciones, Adescos, implementan proyectos bajo planes de producción sustentable	200	77	39%
31) 50 organizaciones involucradas como proveedoras de servicios técnicos.	50	0	0%
32) 120 agentes técnicos (Productores inductores comunitarios – PICs) ofreciendo servicios.	120	0	0%
33) 120 fincas demostrativas activas, i.e., frutas, hortalizas.	120	222	185%
34) 45 proyectos de producción agropecuaria, operan orientados al Mercado y bajo planes viable de negocio.	45	13	29%
35) 70% de los productores/as aplican tecnologías agrícolas adaptadas al cambio climático: obras de conservación de suelos y agua, fechas de siembra, etc.	70%	0	0%
36) 70% de las organizaciones de productores/as de subsistencia, incrementan en 35% la producción de granos básicos destinada al autoconsumo y al mercado.	70%	0	0%

97. De acuerdo a los datos brindados por el Proyecto, este resultado demuestra avance de aproximadamente 40% de los ocho indicadores que lo componen. Avances que se ven mayormente reflejados en los indicadores: i) usuarios-beneficiarios directos con acceso a servicios de asistencia técnica (69%); ii) fincas demostrativas activas (185%); y iii) organizaciones/asociaciones implementan planes de producción sustentable (39%). Por otro lado, los indicadores con menor avance o sin ningún avance son: (i) organizaciones y productores (PIC) como proveedores de servicios técnicos generales (0%) y (ii) proyectos de producción agropecuaria, operan orientados al mercado y bajo planes viables de negocios (29%). Para dos indicadores (la adopción de tecnologías adaptadas al cambio climático y el incremento de la producción de granos básicos de las organizaciones y/o productores en subsistencia), el Proyecto aún no cuenta con datos y prevé hacer una evaluación en campo en junio de 2017.

98. El abordaje para la producción sustentable se establece bajo dos mecanismos de intervención; con planes para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), así como los Planes de Producción Sustentable (PS), los cuales difieren básicamente por el tipo de iniciativas productivas, categorización de las organizaciones rurales, número de beneficiarios y los montos de las inversiones. En los planes SAN se define claramente los alcances de atención, los cuales están en línea con las políticas de Gobierno y sectorial y del Organismo financiador, permitiendo un abordaje integral para dichos grupos en el cual el acceso a alimentos (producción y compra), acceso a agua, conocimiento nutricional y de higiene e infraestructura social, fortalecimiento organizacional y empoderamiento de la mujer, se complementan. Con respecto a los planes de Producción Sustentables, los mismos están orientados a la producción primaria, incluyendo las buenas prácticas agrícolas, enfocados a la generación de excedentes para el mercado para diferentes rubros.

99. El Proyecto articula en terreno con actores delegados de las instituciones públicas y los gobiernos locales, como por ejemplo los designados regionales del Ministerio de Salud, en quienes se apoya para desarrollar las actividades de los Talleres Hogareños con familias que participan en los proyectos SAN. Quizá la articulación territorial con actores presentes y que permitió visualizar a

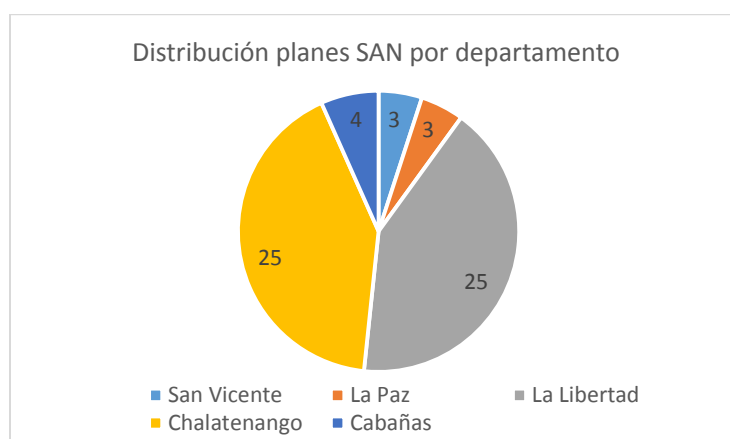
las organizaciones fue una de las principales fortalezas encontradas en el territorio y que facilitaron trabajar con las organizaciones, aun y cuando no existió de por medio una “formalidad de alianza”.

100. Para los grupos en PS, se aplica la coordinación y alianzas formales con que cuenta el Proyecto generalmente para el caso de acceso a mercado y formación empresarial, por ejemplo, en la organización “El Buen Sembrador de los Planes” con un proyecto de construcción de invernaderos o casas malla para producción de hortalizas; quienes han iniciado incluso desde atención con CLUSA.

101. De manera general, integrando todos los tipos de proyectos de inversión, el Proyecto ha logrado formular y poner en marcha proyectos mediante intervención con 153 organizaciones los cuales se resumen a continuación; *60 organizaciones con proyectos SAN*, 3 proyectos ambientales, 22 GE, 8 MER, 44 Negocios y 16 PS.

102. Para el caso de los proyectos SAN, el 84% de las intervenciones se realizan en los dos departamentos de ampliación, Chalatenango y La Libertad. Esto indica que únicamente 16% de los proyectos corresponden a área intervenida previamente por el Proyecto en los demás departamentos, en donde se encuentra el 90% de las organizaciones categorizadas como de Transición¹⁰. La Figura 3 muestra la distribución de las intervenciones SAN por departamento.

Figura 3:
Distribución de las intervenciones por departamento



Elaboración propia.

103. Los montos del financiamiento para las organizaciones SAN tienen un techo máximo de USD 50,000.00 por cada organización compuesta por 100 personas (de acuerdo a la estrategia ya explicada en la sección de pertinencia de las estrategias), este monto varía proporcionalmente en las organizaciones que duplican esa cantidad de personas. Aunque, se está trabajando con organizaciones de 100, 200 y 300 personas, incrementando proporcionalmente el monto de “inversión” por organización.

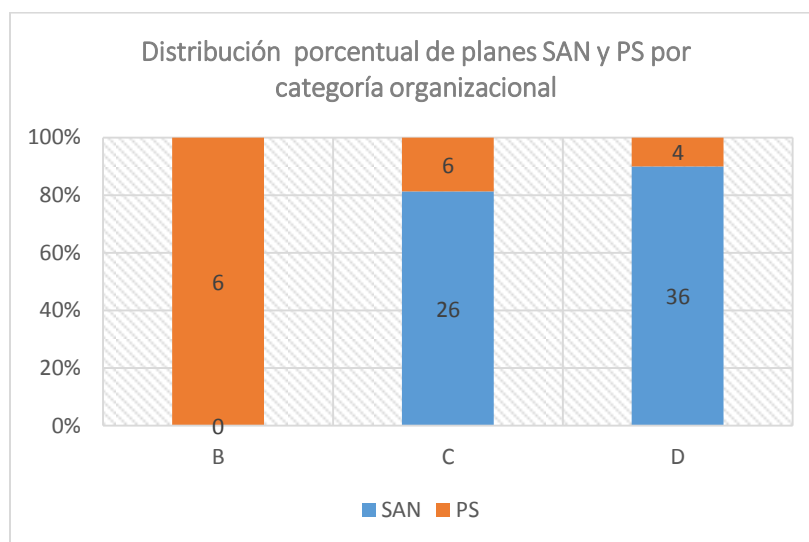
104. Se reconoce el despliegue de las intervenciones, atendiendo 76 organizaciones, 60 organizaciones con planes SAN y 16 con PS, que representa 39% con respecto a la meta de 200 organizaciones del ML, los cuales al momento de la RMT se encuentran en distintos niveles de ejecución y que por lo tanto la evaluación, en términos de resultados concretos, sostenibilidad e impacto, resulta difícil medir. Sin embargo, dado el tiempo de implementación que conlleva los proyectos SAN, por inversión y asistencia técnica de alrededor de 15 meses, el Proyecto deberá evaluar la pertinencia de aprobar más proyectos SAN en virtud del poco tiempo para la terminación (menos de 2 años) y que al final se corre el riesgo de no cumplir con lo planificado. Deberá

¹⁰ Previamente atendidas por el 728-SV.

valorarse la evaluación de la metodología SAN y ajustarla, según sea necesario, para ajustarse a dichos tiempos y alcanzar las metas propuestas, sin poner en riesgo la sostenibilidad.

105. El abordaje de la producción sustentable mediante los proyectos SAN y PS con respecto a la categorización de las organizaciones varía considerablemente en cada categoría y la asignación del tipo de inversión no necesariamente responde a una clasificación ya establecida, es decir, proyectos PS se asignan a organizaciones categorizadas como “B”, “C” y “D”, según lo indicado en la siguiente figura. De acuerdo a lo anterior, un 90% en la categoría “D” son SAN y un 84% en la categoría “C” son SAN. Vale la pena resaltar que un alto porcentaje de organizaciones que reciben proyectos SAN son ADESCOS y por el contrario, el 95% de las organizaciones que reciben un proyecto PS son cooperativas.

Figura 4:
Distribución de planes SAN y PS por categoría organizacional



Elaboración propia.

106. De acuerdo a los datos proporcionados por el Proyecto, con la intervención en seguridad alimentaria y producción sustentable, con las 76 organizaciones se reportan 8,570, de las cuales 7,978 (93%) corresponden a beneficiarios con proyectos SAN y 592 (7%) corresponden a beneficiarios con proyectos; según se muestra en la figura 5.

Figura 5:
Número de personas atendidas con planes SAN



Elaboración propia.

107. Como indicado en el análisis de las estrategias de intervención, los rubros productivos para SAN están básicamente definidos en actividades pecuarias como producción de huevo y pollos de engorde en familias demostradoras, en la parte agrícola se trabaja en huertos hortícolas y plantas frutales con propósito ambiental-forestal. Para el caso de los proyectos PS, los rubros trabajados corresponden a café, ganadería, acuícola y hortalizas, como rubros de mayor inversión y retribución en ingresos. En el cuadro 4, se incluyen una distribución de los rubros productivos por categorización organizacional, en el cual vemos que la definición de los rubros productivos tampoco difiere por el tipo de categoría organizacional de los grupos y/o las organizaciones.

Cuadro 4: Rubros de inversión por categorización organizacional para los proyectos PS	
B	C
Acuícola	Acuícola
Hortalizas	Ganadería
Café	Café

108. El abordaje y distribución territorial de los proyectos para seguridad alimentaria y producción sustentable encontró en la articulación con actores locales que hizo el Proyecto la facilidad para identificar a los beneficiarios y con ellos, en dos años (2015 y 2016), se alcanza 39% de las organizaciones que ejecutan proyectos enfocados a la producción sustentable. Es importante mencionar que un 15% de las organizaciones con SAN fueron atendidas con el proyecto anterior (728-SV).

109. Uno de los factores limitantes que ha enfrentado el Proyecto para avanzar sustancialmente en los indicadores incluidos en este resultado han sido las plazas vacantes en el Componente de Producción Sustentable y Rehabilitación de los Recursos Naturales, desde principios de febrero 2016. Esta situación ha limitado definir los mecanismos de coordinación interinstitucional y las

estrategias de abordaje territorial, tanto para reflejar avances en este resultado como en el resultado tres, que son responsabilidades de dicha Coordinación.

110. Las intervenciones en producción sustentable y seguridad alimentaria atienden varias aristas a evaluar para hablar de **sostenibilidad**. Por un lado, buena parte de los proyectos se encuentran en distintas fases de implementación y difícilmente es posible considerar aspectos como ingresos y generación de empleos y que tampoco el Proyecto no ha logrado documentar. Sin embargo, en los proyectos SAN se avizora sostenibilidad o continuidad de las intervenciones en dos procesos: (i) los aspectos relacionados con los rubros pecuarios (gallinas ponedoras y pollos de engorde), que contrasta con generación de alimentos para las familias y en algunos casos para venta comunitaria, esto se constató en la visitas a la organizaciones en las giras de campo mediante entrevistas a productores; (ii) el rubro de hortalizas que requiere mejor disponibilidad de condiciones agroclimáticas favorables para su implementación, compra de insumos y equipo de mayor costo respecto a otros rubros, mejor capacitación técnica a los productores y, es uno de los rubros más afectados por los efectos del cambio climático (falta de agua, incidencia de plagas y enfermedades).

111. Los proyectos de PS presentan mayores elementos para la sostenibilidad: son rubros más productivos, la inversión está dirigida a un trabajo organizado (como grupo en su totalidad) y los montos de inversión son más elevados (hasta USD 50 000.00) comparados con los proyectos SAN.

112. Al revisar el avance actual del alcance de metas del resultado 2, parece que muy difícilmente se alcance las metas. Por un lado, se observa que el grupo de organizaciones atendidas con producción sustentable apenas alcanza 39%, al igual que los beneficiarios con este tipo de iniciativas, de lo cual, la inversión con proyectos SAN es casi complicado intervenir estando alrededor de dieciocho meses para la terminación del Proyecto, sabiendo que la implementación de dichos proyectos conlleva alrededor de quince meses, contando desde la fase de seleccionado y formulada la iniciativa SAN, sin tomar en cuenta la identificación, organización y diagnóstico. Por otro lado, manteniendo la tendencia de los proyectos PS, se esperaría un máximo de treinta organizaciones apoyadas y asumiendo que los proyectos SAN no se formularán nuevos, el Proyecto estará alcanzando aproximadamente cerca del 50% de las organizaciones consideradas.

113. Vale la pena resaltar la falta de medición de algunos indicadores del resultado sobre la adopción de prácticas productivas ambientalmente sostenibles y considerar también por qué con los proyectos de producción sustentable no se está trabajando con grupos de granos básicos, aún y cuando un indicador para este resultado espera que al menos *se incremente la producción en 35% de granos básicos* destinados para el consumo y para la comercialización, situación que por ahora es difícil reportar. Sobre el indicador de qué *proyectos de producción sustentable operen orientados al mercado*, manteniendo la tendencia de los PS para los próximos meses y considerando la sostenibilidad de algunos grupos SAN, principalmente pecuarios, estén orientados al mercado, dicho indicador alcanzará cerca de un 65%.

114. Una valoración de la estrategia SAN y reorientación de las intervenciones productivas para grupos en otros rubros, manteniendo los aspectos de inversión social, fortalecimiento organizacional y asistencia técnica por menor tiempo, permitiría ampliar el abanico de opciones productivas, pero también de organizaciones atendidas en los temas de seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, esta decisión deberá estar fundamentada en la evaluación de los resultados de los grupos SAN que ya están finalizando. Esta evaluación deberá hacerse con suma rapidez para considerar un año para inversión en aspectos de producción sustentable.

6.5 Resultado 3

“Tecnologías mejoradas para la producción sustentable y la rehabilitación de los Recursos Naturales (RRNN), adoptadas por las poblaciones rurales usuarias. Se contribuye de esta manera a revertir la deforestación, erosión de suelos y la degradación en general de los RRNN en el ámbito de las unidades de producción, las micro-cuencas y los municipios”.

<p align="center">Cuadro 5: Indicadores del resultado 3, según Marco Lógico</p>			
INDICADORES DE RESULTADO 3	PROGRAMADO	ACUMULADO A DIC. 2016	% DE AVANCE
42) 6,000 usuarios con acceso a servicios de AT para la rehabilitación de los RNs (2,000 mujeres).	6,000	3,615	60%
2000 Mujeres	2,000	1,810	91%
43) 100 convenios establecidos entre propietarios y arrendatarios para la rehabilitación de los RNs.	100	0	0%
44) 15 microempresas produciendo y comercializando material de vivero.	15	0	0%
45) 4,140 has. de tierra rehabilitada (suelos y agua).	4,140	1,630	39%
46) 10 proyectos de pago por servicios ambientales en ejecución.	10	2	20%
47) 100 escuelas locales implementan programas de educación ambiental (con materiales innovadores).	100	16	16%
48) No. de los productores/as reciben financiamiento para insumos de las obras y prácticas de conservación de suelos.		3,615	

115. Para este resultado se reporta aproximadamente 32% de avance con respecto a los siete indicadores del Marco Lógico que lo integran; avance que se ve mayormente reflejado en los indicadores de acceso a los servicios técnicos por parte de los beneficiarios y rehabilitación de tierras (suelo y agua) con 75% y 39% respectivamente. Por el contrario, los indicadores que muestran menor avance son los de implementación de proyectos de pago por servicios ambientales y escuelas que implementan programas de educación ambiental, con 20% y 16% respectivamente. Sin avance se reportan los indicadores sobre arrendamiento de tierras para la rehabilitación de recursos naturales y el indicador sobre microempresas produciendo material de vivero para el mercado.

116. Las intervenciones y/o actividades han estado mayormente orientadas a actividades de rehabilitación de los recursos naturales mediante los distintos planes de inversión, sean como parte integral de planes SAN, PS, Planes de Negocio y proyectos ambientales. Estas aún demuestran limitados avances en el terreno ya que dichas acciones son básicamente la compra y siembra de plantas frutales, pocas acciones de prácticas de conservación de suelo (curvas a nivel, terrazas, entre otras) y capacitación y concientización ambiental. Existen debilidades para identificar proyectos ambientales, caso específico de los proyectos de Pago por Servicios Ambientales, los cuales desde la última Misión de supervisión se logró avanzar en la formulación y puesta en marcha de dos proyectos, lo cual equivale al 20% de avance con respecto al Marco Lógico.

117. También se constató que el Proyecto aún no ha encontrado el mecanismo para desarrollar iniciativas destinadas a la producción y comercialización de material de vivero (forestal); según indican por no haber recibido demanda de las organizaciones para trabajar el tema. Sin embargo, se evidencian oportunidades para trabajar con los Grupos Emprendedores, principalmente de jóvenes y mujeres, para desarrollar este tipo de iniciativas con enfoque de negocio rentable. Con respecto a los arrendamientos para rehabilitación de recursos naturales, es una de las actividades que el Proyecto encuentra mayores obstáculos; por un lado, el Proyecto argumenta que acceder a la tierra por medio de arrendamientos es cada vez más complicado y por el otro lado, establecer acuerdos formales para la rehabilitación de recursos naturales es casi imposible, en caso particular cuando se encuentran fuentes de agua en las propiedades. También se notó que el indicador sobre la implementación de programas de educación ambiental en escuelas no ha logrado avanzar lo esperado a mitad de la implementación del Proyecto, principalmente por la carga laboral generada ante la falta del recurso humano en el Componente.

118. En materia de establecimiento de alianzas estratégicas y coordinación interinstitucional que apoyen el cumplimiento de indicadores del Marco Lógico para este resultado, el Proyecto coordinó con algunas ONG como PRISMA, para la formulación de proyectos de Pago por Servicios Ambientales por la amplia experiencia en el tema. De manera particular, se comentó y evidenció que existe la necesidad de establecer un mayor acercamiento con el Ministerio de Ambiente en términos de cooperación institucional en materia ambiental, no solamente para apoyar y avanzar en los indicadores de este resultado sino también para las evaluaciones y aprobaciones ambientales en los Planes de Negocio.

119. Al igual que el resultado 2, una de las limitantes importantes para avanzar con el cumplimiento de las metas propuestas se debe a las plazas vacantes del componente dos, acciones que han estado coordinadas básicamente por una persona, responsable de la formulación de las propuestas de inversión con planes PSA y algunos mecanismos para avanzar con los indicadores del resultado 3. Dicha falta de personal sin lugar a dudas limitó la articulación con otros actores para definir estrategias y atender las actividades para obtener los productos y resultados esperados que no solamente se refiere a los proyectos PSA, dotación de insumos a beneficiarios en producción sustentable para implementar prácticas adaptativas, sino también para los temas de educación, sensibilización y promoción técnica ambiental.

120. Actualmente son muy escasos los avances reportados para este resultado y su valoración, tanto cuantitativamente como cualitativamente, se ve dificultado por varios aspectos: (i) los proyectos ambientales o PSA no demuestran avance sustancial por recientemente ser aprobados y con muy poco tiempo de ejecución, (ii) la adopción de capacidades productivas adaptadas está estrechamente a la ejecución de los distintos proyectos que también evidencian bajos niveles de ejecución y, (iii) por parte del Proyecto no se ha logrado avanzar ni mucho menos demostrar evaluación de resultados concretos sobre rehabilitación de recursos naturales. Se resalta como positivo el acceso a capacitación y asistencia técnica relacionada con la producción sustentable y de gestión de los recursos naturales, desde los SAN y los PS, incluso desde los aspectos productivos en los PN. Esta aseveración se evidenció en cada una de las visitas a las organizaciones en el terreno. Por ejemplo, en los proyectos SAN las organizaciones ACOPAAM¹¹ de R.L que reciben plantas frutales, realizan obras y prácticas como terrazas individuales, entre otras. En los PS y los PN las acciones de buenas prácticas agrícolas, uso de materiales orgánicos, no quema, entre otras; como lo evidenciado en la asociación ACOPAHASS R.L.¹² en el cultivo de hortalizas.

121. Con los avances demostrados para el resultado actualmente (32%) y considerando el poco tiempo que resta para la ejecución del Proyecto, difícilmente se pueda cumplir alcanzar las metas propuestas, así como resultados y difícilmente de impacto. Escapa de esta aseveración la adopción de prácticas agrícolas enfocadas a la adaptabilidad al cambio climático ya que fuera de una inversión con el Proyecto, los pequeños productores, hombres y mujeres, están adoptando y poniendo en práctica los conocimientos adquiridos, adopción que está estrechamente relacionada a las necesidades que existen por los problemas ambientales que viven en sus parcelas.

122. Generar impactos en materia ambiental, requiere en primera instancia la adopción de capacidades productivas enfocadas a adaptación y mitigación del cambio climático, así como la implementación de las buenas prácticas, para, en la medida de lo posible, minimizar los efectos negativos que puedan provocarse hacia el ambiente ante las actividades agrícolas y no agrícolas que realizan los productores. De esa cuenta, se evidencia positivamente el camino hacia el impacto positivo hacia el ambiente y hacia las actividades agrícolas que realizan los productores, principalmente los vinculados a PS y PN, en cadenas de hortalizas, café ecológico, acuícola; como las de mayor inversión y que mayor impacto negativo al ambiente provocan pero que también son más vulnerables al cambio climático. Es importante, considerando que muchas de las inversiones se encuentran en la zona alta del departamento de Chalatenango, coincidentemente en la zona del

¹¹ Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria Alirio Napoleón Macías de R.L, apoyada con un proyecto SAN donde resalta la compra de almacigo de frutales.

¹² Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria de Aguacate Hass de la Zona Alta de Responsabilidad Limitada, apoyada con proyectos PS para el rubro de hortalizas.

Trifinio y la Mancomunidad La Montañona, y donde las actividades agropecuarias requieren mayor atención por ser zona de recarga hídrica y vulnerable en aspectos de riesgo climático.

123. Este resultado es uno de los más débiles del Proyecto, en cuanto a desarrollo de actividades y, por consiguiente, a resultados alcanzados. La **sostenibilidad** de las acciones productivas sustentables está directamente relacionada a la implementación de las actividades productivas y existe una correlación directa entre la continuidad productiva con la adopción y puesta en marcha de buenas prácticas agrícolas y de gestión de los recursos naturales.

124. Sobre los aspectos de transferencia de capacidades, las mismas han influenciado positivamente sobre la concientización y que desencadenan aspectos como la implementación de buenas prácticas productivas aun y cuando ya no se cuente con las intervenciones del Proyecto, esto porque son cambios generados en la forma de hacer las cosas por las personas. Además, los productores/as cada vez más encuentran dificultades para producir bajo los efectos negativos del cambio climático y se ven en la necesidad de aprender nuevas técnicas productivas y de gestión de recursos naturales, con la finalidad de mantener la producción sustentable.

125. De no tomarse en consideración la pronta contratación de coordinador de componente y los técnicos territoriales, el desarrollo de actividades para alcanzar las metas y resultados del resultado 3 se verán afectadas, es decir, no se cumplirá con lo propuesto. Manteniendo el ritmo y asumiendo supuestos actuales, el 32% promedio de avance, a dos años efectivos de ejecución, únicamente podrá duplicarse al final de ejecución del Proyecto, aproximadamente 65% de cumplimiento. Sin embargo, considerando atender y subsanar las limitaciones técnicas que actualmente tiene el Fondo de Coinversión en Recursos Naturales (categoría 5.b) y que ha ejecutado el 28%, siendo los recursos que menor ejecución presentan¹³, eficientemente puede avanzarse para aumentar resultados.

126. Atendiendo lo indicado anteriormente, se pueden obtener resultados puntuales y de mayor facilidad, por ejemplo, en el indicador sobre educación ambiental que solo refleja el 16% de avance, en términos que no requiere inversión física que pueda prolongar el tiempo de ejecución. Además, el indicador de 15 microempresas producción y comercializando material de vivero y que actualmente reporta 0% de avance, es otra de las actividades que fácilmente se pueden implementar y no debería existir excusa para no hacerlo. Otro de ellos, los proyectos PSA, que, estableciendo alianzas estratégicas, con MARN por ejemplo y su Programa Nacional de Restauración y Ecosistemas y Paisajes aprovechando la experiencia que ahí pueda existir, o potenciar lo ya actuado con la Fundación PRISMA; para alcanzar por lo menos el 50% de la meta propuesta para este indicador. Aumentando positivamente los indicadores anteriormente citados y focalizando esfuerzos en la rehabilitación de recursos naturales, se esperaría al menos llegar a un 80% de cumplimiento de las metas para este resultado.

6.6 Resultado 4

“Capacidades empresariales de los usuarios organizados, desarrolladas y fortalecidas. Se establecen y modernizan negocios y microempresas rurales competitivas (agropecuaria y no agropecuarias), para los mercados locales y externos, desde una perspectiva de cadenas de valor”.

¹³ Según datos proporcionados por el Proyecto.

127. De acuerdo a la información proporcionada por el Proyecto, el avance acumulado al 31 de diciembre 2016 en los indicadores del marco lógico que responden a este resultado, son los siguientes:

Cuadro 6: Indicadores del resultado 4, según Marco Lógico			
INDICADORES DE RESULTADO 4	PROGRAMADO	ACUMULADO A DIC. 2016	% DE AVANCE
56) 450 microempresas rurales (agropecuarias y no-agropecuarias) creadas y operando a través de planes de negocio (al menos 30% de mujeres y jóvenes rurales)	450	74	16%
mujeres y jóvenes rurales	30%	43%	144%
57) 5,600 usuarios capacitados en habilidades de producción / transformación (indicador RIMS)	5,600	1516	27%
58) 130 microempresas rurales creadas por mujeres y jóvenes rurales, consolidadas (indicador RIMS)	130	32	25%
59) 160 organizaciones productivas/negocios rurales, constituidas legalmente (al menos 30% de grupos de mujeres)	160	45	28%
grupos de mujeres	30%	17%	56%

128. Conforme la información presentada por el Proyecto sobre los indicadores de resultado del marco lógico que responden al componente de negocios y microempresas rurales y teniendo en cuenta que el Proyecto finaliza en marzo 2019; se observa que el avance hacia el logro de las metas planteadas en los indicadores es lento, menos del 30% de cumplimiento. Este porcentaje se explica con la siguiente información.

129. El avance para la creación y puesta en marcha de 450 microempresas a través de planes de negocios es del 16%, con una inversión de USD 1 110 658. 74 microempresas rurales se han puesto en marcha (incluye 44 Negocios, 8 Microempresas Rurales y 22 Grupos Empresariales) de las cuales el 36% aún se están ejecutando en la zona de influencia del PRODEMOR Central original, con una significativa dispersión de municipios.

130. Respecto al número de mujeres y jóvenes participando en las iniciativas negocios, el logro es importante pues supera el mínimo requerido por el Proyecto que es 30%; alcanzando a la fecha de la revisión el 43%. Sin embargo, se observa que la calidad de la participación de las mujeres en algunos de los negocios y microempresas rurales apoyados por el Proyecto es secundario; valoración que se hace de lo observado durante las visitas de campo e información registrada en la base de datos proporcionada por el Proyecto; un ejemplo es la Cooperativa ACOBOQUERON de R.L. una organización categoría A, que cuenta con una membresía de 68 personas (38 hombres y 30 mujeres); pero que dentro de su Junta Directiva no tiene ninguna mujer, mucho menos a jóvenes. De igual forma, se ha capacitado a cinco jóvenes como Baristas, pero tampoco se encontró mujeres jóvenes capacitadas dentro de este grupo. Según lo expresado por las señoras que participaron en la reunión, ellas son socias de la cooperativa, algunas son las esposas de los socios y se dedican a actividades de apoyo dentro de la misma.

131. Para el proceso de capacitación de los usuarios en habilidades de producción /transformación, el Proyecto reporta que en alianza con instituciones como la CONAMYPE y CLUSA han logrado capacitar a 1,516 (de 5,600) usuarios en la formulación e implementación de los negocios/microempresas rurales, así como a los grupos empresariales formados por el Proyecto; de dichas actividades el Proyecto cuenta con listados de asistencia de las personas participantes en las diferentes capacitaciones realizadas. Con estas alianzas el Proyecto ha logrado cumplir en un 27% la meta de este indicador.

132. Se destaca el convenio establecido por el Proyecto con la CONAMYPE, que busca principalmente sumar esfuerzos para atender a la misma población en los territorios de influencia del Proyecto, principalmente con la juventud rural en el tema de emprendimientos. Además ha capacitado a técnicos del Proyecto para que tengan una comprensión clara de la ruta metodológica que la institución implementa; y con el propósito de atender a los beneficiarios del Proyecto, ajustaron el perfil, para capacitarlos en un modelo de negocio, guiándoles para que puedan definir el producto/servicio; y acompañarles para que participen en convocatorias para fondos semillas; es aquí donde se conectan con el Proyecto y otros actores como Plan International, CORDES, entre otros; con la idea de llevarlos a través de diferentes etapas hasta que finalmente se gradúan de los procesos.

133. A través de las visitas de campo se logró verificar que con el cofinanciamiento que les ha brindado el Proyecto, las organizaciones están teniendo mejoras en la producción derivado de la atención con asistencia técnica, capacitaciones, construcción de infraestructura productiva, instalación de maquinaria, equipo, mobiliarios, entre otros, con lo cual generarán mayores volúmenes de producción. Se valora que, en la mayoría de los casos, los beneficiarios ya cuentan con experiencia en el rubro que están invirtiendo como negocio. Sin embargo, se identifica que el tema de mercados sigue siendo una de las principales debilidades de los negocios rurales. La mayoría de los negocios/microempresas visitadas durante la gira de campo, no cuentan con una apropiada planificación de la producción, que tenga a la base una demanda real del mercado. Por ejemplo, se encontraron organizaciones en categoría "D" como la Asociación Cooperativa de Producción Las Encantadoras de R.L. que han recibido USD 35 100 (USD 28 000 inversión para infraestructura productiva y USD 7 100 para AT); sin embargo, la organización aún no cuenta con un mercado formal para la comercialización de sus productos, incluso no cuentan con permiso sanitario. Durante las visitas se pudo constatar con los beneficiarios que la mayor parte de la comercialización es local y muy baja en algunos productos por ejemplo la producción de mermeladas; otros como el café, lácteos o cítricos tienen mejores posibilidades de mercado, pero aún no se refleja en un aumento sostenido de la comercialización de sus productos.

134. El Proyecto necesita hacer un mayor esfuerzo en este componente, para que se puedan diseñar mecanismos que ayuden a las organizaciones a ser más competitivas, contar con información actualizada para el acceso a mercados, articularse a redes de abastecimiento y producción; introducir estándares de calidad conforme los requerimientos del mercado (buenas prácticas agrícolas, empresariales y de manufactura), para que las iniciativas económicas sean más competitivas y sostenibles en mercados exigentes y dinámicos.

135. Respecto a la creación y consolidación de 130 microempresas rurales integrada por mujeres y jóvenes rurales, el avance corresponde al 25%, con la creación de 32 negocios/microempresas y una inversión de USD 77,027.00; que les ha permitido consolidar 2 negocios rurales, 8 microempresas rurales y 22 grupos emprendedores. Un 35% de estos negocios está dedicado a las artesanías, mientras que un 25% trabaja en la agroindustria, 9% trabaja con café y otro 9% con hortalizas; el resto está dedicado actividades de turismo, producción de miel y actividades no agropecuarias). El Proyecto debe dinamizar el avance en este indicador, focalizando más sus acciones en los municipios y departamentos que integran la zona de influencia de la ampliación.

136. El Proyecto apoya principalmente microempresas y negocios que se articulan a las cadenas productivas de rubros priorizados por el MAG; sin embargo, la visión de cadena en el apoyo de estas iniciativas es muy débil o inexistente. En las visitas de campo se evidenció que la mayoría de las organizaciones visitadas no saben a quién le van a vender cuando logren mayores rendimientos. Algunos tienen idea de un posible comprador, pero no se han hecho estudios o contactos al respecto. Tampoco se ha fortalecido la relación entre eslabones de una misma cadena para incrementar el valor agregado, excepto en algunos casos como por ejemplo la cooperativa ACOBOQUERON, donde jóvenes formados como Baristas y apoyados con una sala de venta de café especiales, si están vinculados y articulados dentro de la misma cadena del café ya que la materia prima para las diferentes bebidas la compran a la Cooperativa.

137. En cuanto a las organizaciones productivas/negocios rurales constituidos legalmente, el Proyecto informó que son 44 negocios atendidos (no constituidos legalmente) de los cuales solo dos son totalmente conformados por mujeres, a saber: AMUVINT y ACOPAIME; lo cual también se puede inferir de la base de datos que fue presentada a la Misión. Se hace notar que, aunque el Proyecto refleja un avance del 28%; en este indicador; existe discrepancia; respecto al concepto del indicador, y del número de organizaciones; ya que según el informe de avance presentado son 45 organizaciones constituidas legalmente de una meta de 160.

138. Dentro de los principales factores que limitan el avance se identifican la dispersión de las acciones, el personal invierte importante tiempo en desplazarse de un lugar a otro; en consecuencia, limita el tiempo para la identificación de comunidades y organizaciones, y realizar un trabajo más articulado con otros actores que pueden contribuir al logro de los objetivos. Otro aspecto es el tiempo que el Proyecto invierte para lograr la legalización de las organizaciones para que puedan acceder a los recursos; por baja capacidad que encuentran en las organizaciones dentro de los territorios; asimismo, la inseguridad restringe la entrada en algunos lugares, muchas veces cuando ya se ha iniciado algún proceso con las organizaciones. Por otra parte, la entrada en vigencia de la nueva Ley contra el Lavado de Dinero y Activos, provocó que los bancos extremaran sus requerimientos para la apertura de cuentas corrientes, lo que generó un retraso importante en la apertura de cuentas y transferencia de los recursos a las organizaciones; y además derivó el desfinanciamiento para atender las operaciones del Proyecto en campo.

139. Se hace notar que el Proyecto ha aprovechado adecuadamente las relaciones con las instituciones públicas para promocionar sus servicios e identificar potenciales usuarios; también cuenta con un precomité que contribuye en la revisión previa de los planes que presentan las organizaciones, convirtiéndose en un primer filtro que facilita el trabajo del Comité de Aprobación de Coinversiones (CAC). Otros factores que han facilitado el trabajo del Proyecto principalmente en el departamento de Chalatenango, son el trabajo previo que proyectos como PREMODER, hicieron en la zona con algunas cooperativas; ejemplo Cooperativa Los Pozos de Nuevo Trinidad y ACPROA-EI Túnel. La base organizativa que existe en algunas zonas que fueron afectadas por el pasado conflicto armado donde esta área es muy fuerte y facilita el trabajo con las organizaciones; otro factor ha sido la articulación con otros actores clave que están apoyando a los productores dentro de los territorios, ejemplo GIZ-EI Salvador, Ayuda en Acción, CONAMYPE, las mancomunidades Cayahuanca y La Montañona.

140. El Proyecto está trabajando en la construcción de una plataforma de articulación territorial con participación de diferentes actores locales (gobiernos municipales, mancomunidades, ONG y entidades públicas), que contribuyen a identificar grupos potenciales para el Proyecto. Asimismo, la metodología utilizada permite que los técnicos acompañen a las personas interesadas en la elaboración y presentación de la solicitud; seguidamente la solicitud se revisa para determinar si la inversión es elegible; en caso positivo el Proyecto les apoya en la elaboración del perfil que incluye la estimación de los costos para la inversión y operación, así como el aporte de la organización. Si califica para cofinanciamiento, se elabora un Plan de Negocio, la UCP hace un análisis y resuelve sobre la solicitud, finalmente es sometido a un CAC que se basa en 10 indicadores ponderados para calificar la viabilidad del proyecto. La Misión revisó las Actas de las once sesiones que se han celebrado del CAC y constató que prácticamente todas las propuestas que llegan al Comité son aprobadas. La Misión constató que este proceso es ágil, porque existe la evaluación técnica por parte de los técnicos del Componente y sobre todo porque hay un paso previo que es el “precomité”, que formalmente no existe, pero que es un paso en el proceso de revisión y aprobación y en el cual participa toda la UCP. La Misión también valora el hecho que representantes de las organizaciones exponen ante el CAC para presentar y defender su proyecto, lo cual aumenta la apropiación del mismo y es “empoderador”. Cabe destacar que en el CAC no participa la Unidad de Género, siendo su participación de suma importancia para garantizar el enfoque de equidad en las decisiones que se toman, por lo que se recomienda hacer los cambios al Reglamento de Coinversiones del Proyecto.

141. En términos de la calidad de los avances que el Proyecto ha alcanzado en este componente; teniendo como referencia los informes presentados por el Proyecto, bases de datos, y las visitas de campo que permitieron tener un mayor acercamiento y dialogo con los usuarios de

los servicios del Proyecto; se observa que el Proyecto necesita mejorar los servicios que se brindan a las organizaciones; por ejemplo es necesario orientarles mejor para la toma de decisiones; mejorar los tiempos de respuesta; asesorar a las organizaciones en la identificación de iniciativas de productivas y la formulación de planes de negocios con enfoque de mercado; proporcionar asistencia técnica especializada que fortalezca y/o desarrolle capacidades empresariales y de mercado en las organizaciones de productores; mejorar el monitoreo de las acciones que permita asegurar la calidad de las inversiones, ejemplo de la importancia de fortalecer esta práctica fue lo encontrado en dos organizaciones (El Túnel y San José Sacare, en el departamento de Chalatenango) con inversiones para infraestructura Productiva, que tuvieron algunas dificultades con el diseño de la infraestructura.

142. Es necesario que el Proyecto refuerce el enfoque de cadenas de valor, a fin de que se pueda maximizar el valor de las actividades específicas de los negocios y microempresas rurales, aplicando mejores estrategias para el acceso a mercados y volverlas más competitivas. Hay una oportunidad en fortalecer las relaciones con instancias que tienen presencia en el territorio (Ayuda en Acción, GIZ, AECID, CENTA, MINSAL, CONAMYPE, Mesa Trinacional del Café, Asociación Cayahuanca, Proyecto Trifinio, Mancomunidad La Montañona, entre otros); estas pueden sumar esfuerzos y lograr un mayor impacto en las condiciones de vida de las familias, el mejoramiento de los ingresos, y las condiciones sociales, el acceso a mercados externos y otros beneficios. Esto permitiría al Proyecto avanzar de forma más dinámica hacia la consecución del resultado planteado y que los mismos sean sostenibles en el largo plazo.

143. Es importante hacer notar que se evidencian algunos cambios en la vida de las personas, hablan con más esperanza, se percibe en medio de los diálogos sostenidos durante las visitas, están pensando en trabajar con mayor fuerza para lograr mejores condiciones de vida para sus hijos e hijas; y expresan que lo que han logrado es por la oportunidad que les ha brindado este Proyecto y otras instituciones. También se reconoce que en organizaciones donde hay una participación efectiva de las mujeres, en términos de toma de decisiones, gestión, liderazgo, y con negocios potenciales como el ejemplo ACOPAIME, una cooperativa formada solo por mujeres, con alto nivel de motivación y deseos de superación; son ejemplo de buenas prácticas que deberían ser replicadas.

144. Para contribuir a la sostenibilidad de las acciones que se desarrollan en este resultado, el Proyecto no debería financiar planes de negocios que no cuentan con una identificación real de mercados y enfocar más sus esfuerzos en el tema de la comercialización y la agregación de valor con aquellas organizaciones que está siendo apoyadas para el fortalecimiento de la producción. Se subraya que, para este tema de mercados y agregación de valor, son clave las alianzas estratégicas con organizaciones del sector privado y sector público que están trabajando con productores rurales. Asimismo, es importante fortalecer a las organizaciones en el desarrollo de capacidades gerenciales y empresariales que les permitan administrar sus negocios con un enfoque de empresa rentable. La Misión considera que este tema ha sido desatendido por el Proyecto en los negocios y microempresas que apoya.

145. Para que el Proyecto pueda avanzar en el cumplimiento de las metas es importante revisar su estrategia de abordaje, y focalizar sus acciones en los territorios; de tal forma que la dispersión no les siga afectando, en términos de los tiempos que necesitan para desplazarse de un lugar a otro y el costo que tiene el seguimiento. En términos de los recursos financieros el Proyecto cuenta con una disponibilidad del 66.3%, ya que solo ha logrado invertir el 33.7% del presupuesto asignado a este componente.

6.7 Resultado 5

“Acceso a los servicios financieros y al crédito por los usuarios del Proyecto, facilitado para la producción, transformación, comercialización y la exportación”.

Cuadro 7: Indicadores del resultado 5, según Marco Lógico			
INDICADORES DE RESULTADO 5	PROGRAMADO	ACUMULADO A DIC. 2016	% DE AVANCE
64) US\$ 3.5 millones canalizados a través del Fideicomiso de Intermediación Financiera.	3.5	0	0%
65) 10 intermediarios con 20 nuevas sucursales locales, expanden sus servicios a 20,000 familias en 40 municipios.	10	0	0%
67) 6,000 créditos activos al término del proyecto. Al menos 40% para mujeres, y 20% para jóvenes; involucrando al menos 3,000 productores agropecuarios / micro empresarios (indicador RIMS).	6,000	1,767	29%
68) 200 microempresas con acceso a crédito.	200	0	0%
69) 300 comunidades rurales, financieramente organizadas para facilitar acceso a los servicios básicos financieros.	300	124	41%

146. A pesar de la importancia que tiene este resultado para impulsar y dinamizar los negocios y microempresas rurales, a la fecha de esta revisión, presenta un bajo desempeño, alcanzando en promedio un 14% de avance; lo cual se evidencia en la información presentada por el Proyecto en el cuadro 7, donde muestra tres de los cinco indicadores con cero avances; y dos con resultados relativamente bajos.

147. De acuerdo a informes del Proyecto al 31 de diciembre de 2016, los principales logros en este componente tienen que ver con la suscripción de un convenio de Cooperación Técnica entre el Proyecto y OXFAM América, que tiene como objetivo facilitar el acceso a los servicios financieros por medio del fomento del ahorro familiar y comunitario; y el otorgamiento de microcréditos para la implementación de emprendimientos que contribuyan a dinamizar las economías locales. Este marco de trabajo incluye 3 componentes que son: i) la organización de grupos de ahorro, ii) lo empresarial y iii) la inclusión financiera.

148. El avance mostrado en los informes está relacionado principalmente con la organización y el fortalecimiento de 138 Grupos de Ahorro (según la base de datos brindada por el Proyecto) con quienes se está implementando la metodología. En estos grupos participan unas 2,302 personas (83% mujeres y 17% hombres); y están moviendo 1 767 microcréditos entre las personas integrantes de los grupos. Según los registros 60% de estos grupos funcionan en los departamentos de Chalatenango y La Libertad, que corresponden al PRODEMOR Central-Ampliación, y el 40% se desarrollan en la zona de influencia que tuvo el PRODEMOR Central-Original. Estos Grupos de Ahorro son una herramienta importante para la promoción de microempresas, principalmente para mujeres, pero además fomentan el crédito con un enfoque social que les permite a los miembros del grupo tener acceso a pequeños fondos ante cualquier necesidad.

149. Tres de estos grupos se establecieron como UDP y han recibido recursos el Proyecto. En la gira de campo se visitó uno de estos grupos en la Alcaldía Municipal de Las Vueltas en Chalatenango formado por 29 personas; el Proyecto apoyó para que al interior de este grupo se constituyera la UDP de 5 personas para el establecimiento de una microempresa. Con ese fin se le asignaron cerca de USD 3 500 para la creación de un fondo revolviente. Aunque se supone que esta UDP y esos recursos van a favorecer al Grupo de Ahorro, existe incertidumbre acerca de cómo va a operar y los efectos positivos y negativos que pueda tener esta “microempresa” al interior del Grupo. Se considera importante que el Proyecto ayude a normar el funcionamiento de estos grupos.

150. Con relación a los 3.5 millones de dólares del Fideicomiso de Intermediación Financiera, el Proyecto no ha logrado identificar las condiciones en las que actualmente está el Fideicomiso y cuáles son los requerimientos para transformar el Fideicomiso PRODAP II en un fideicomiso para la intermediación micro-financiera rural que atiende también Chalatenango y La Libertad. Si bien es cierto que estos fondos no son una fuente directa del Proyecto y que se trata principalmente de una decisión política; los mismos son importantes para contribuir a la sostenibilidad de los negocios, por lo que es necesario darle seguimiento a través del MAG.

151. El Proyecto ha avanzado en la identificación de 5 asociaciones de ahorro y crédito, a las cuales les han realizado un diagnóstico que permite conocer su capacidad en aspectos como: Organización y Gobierno, Metodologías de Crédito, Alcance, Recursos Humanos, Sistemas, Administración Financiera y otros servicios que las asociaciones están ofertando; la herramienta se ha completado pero aún no se ha elaborado el informe de resultados del diagnóstico, que permita definir el plan de fortalecimiento a seguir con cada una de las organizaciones. Las asociaciones que han sido evaluadas son ACAASS, ACAMS, ASAESCLA, El Roble y Fuente de Vida. Conforme lo planteado por el Proyecto como parte de las acciones para 2016 la mejora de las capacidades instaladas de las entidades financieras de los territorios ampliados, son necesarias para que puedan brindar la asistencia técnica a las organizaciones y productores individuales de manera que les facilite acceder a créditos de forma directa a través de la IFR o bancos como el BFA; en tal sentido el Proyecto necesita dar continuidad a estos procesos y avanzar de forma más eficiente hacia el logro del objetivo de este componente.

152. El Proyecto debe trabajar en hacer una valoración inmediata, adecuadamente sustentada técnica y financiera respecto a la contratación de la coordinación del componente, teniendo en cuenta que para la fase de ampliación, no se asignó presupuesto para la implementación de las operaciones del mismo; los gastos son cubiertos con fondos del componente de Negocios/Microempresas Rurales, para esto la administración del Proyecto requiere hacer un ajuste.

6.8 Resultado 6

“Las capacidades técnicas, operacionales y de coordinación inter-institucional del Ministerio de Agricultura, fortalecidas y consolidadas (se busca operar a través de una Dirección General de Desarrollo Rural)”.

Cuadro 8: Indicadores del resultado 6, según Marco Lógico			
INDICADORES DE RESULTADO 6	PROGRAMADO	ACUMULADO A DIC. 2016	% DE AVANCE
El Ministerio consolida la Oficina de Desarrollo Rural, con capacidad para coordinar y dar seguimiento a las estrategias integrales y los proyectos de desarrollo rural.	1	1	100%
Elementos técnicos capacitados en aspectos clave del desarrollo rural y de acceso a mercados/ microempresas (del ministerio, y de los proyectos de desarrollo rural).	100	30	30%
Estrategia de Gestión del Conocimiento y Comunicación del Ministerio, establecida.	1	0	0%
Los proyectos del FIDA armonizan y estandarizan sus Sistemas de PS&E, en el contexto de un Marco de Gestión de Resultados del Programa-País.	1	1	100%

153. En los 18 meses de ejecución del Proyecto ha habido un avance regular en el cumplimiento de los indicadores del resultado. Al momento del diseño del Proyecto existía la Oficina Coordinadora de Proyectos (OCP), adscrita al MAG con funciones de asesoría al despacho, la cual pasó por una transición hacia la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR). Según se informó a la Misión, el Proyecto contribuyó a darle un carácter operativo, dotándolo con

equipo de computación y se contrataron algunas consultorías para fortalecer la capacidad analítica de la nueva Dirección, en materia de políticas sectoriales.

154. Del indicador “cien técnicos capacitados en desarrollo rural y acceso a mercados/microempresas”, se han capacitado a 30 técnicos como parte de la iniciativa denominada “Mejorando Capacidades en Seguimiento y Evaluación para Resultados”.

155. El Proyecto adaptó su forma de planificar y reportar avances en el contexto del Plan Quinquenal de Desarrollo “El Salvador Productivo, Educado y Seguro”. Sin embargo, no necesariamente se puede hablar de una armonización y estandarización del Sistema de PS&E ya que a la par de la programación y los informes de avances en el marco nacional de gestión por resultados, se hace un doble trabajo presentando POA e informes en función de los indicadores del Marco Lógico y según lo convenido con PNUD y el FIDA.

156. El último indicador “el desarrollo de la Estrategia de Gestión del Conocimiento y Comunicación del Ministerio”, estuvo planificado en el POA del año 2016, pero quedó pendiente. Es importante elaborar dicha estrategia cuanto antes, en coordinación con la DGDR y otros proyectos FIDA en el país.

6.9 Monitoreo y Evaluación

157. Durante los 18 meses de ejecución del Proyecto, las actividades de fortalecimiento institucional, planificación, seguimiento y evaluación se han visto limitadas por falta de personal (las plazas de los 2 técnicos están vacantes) y porque el Coordinador de la Unidad dedica gran parte de su tiempo a la coordinación general del Proyecto en apoyo al Director General de la DGDR quien funge como Director a.i. para solventar parcialmente este problema, la Unidad se ha apoyado en la contratación de servicios de consultoría puntuales (5), entre otros para realizar visitas a campo en las regiones Norte y Sur para verificar *in-situ* datos reportados sobre la ejecución de subproyectos, tanto de la asistencia técnica como las adquisiciones y entrega a beneficiarios finales.

158. La Unidad de PS&E cumple con sus funciones de apoyo a la elaboración del POA y la preparación de los informes mandatorios. Hasta el 31 de diciembre del 2016, la UCP ha presentado un informe anual (2015), un informe semestral (enero- junio 2016) y un informe trimestral (julio – septiembre 2016). Mensualmente presentan informes al MAG sobre los avances del Proyecto en el marco del Plan de Desarrollo Quinquenal, asimismo se responden a otras solicitudes de información de instancias gubernamentales. Además, ha supervisado la elaboración de la línea base RIMS para Chalatenango y La Libertad (2016), así como la realización de algunas sistematizaciones de experiencias.

159. El Proyecto se apoya en el Sistema de Información Gerencial (SIG) elaborado por el PRODEMOR Central (728-SV), en el cual están registrados beneficiarios y que reciben servicios del Proyecto, datos de los instrumentos de diagnóstico y caracterización de las organizaciones, así como los avances de la ejecución de los subproyectos. El SIG se encuentra actualizado y a través de él, es fácil tener datos sobre avances en las metas a nivel de actividades por parte de los diferentes componentes (número de beneficiarios, estufas, letrinas o árboles frutales entregados, entre otros). Sin embargo, no es una herramienta que permite cuantificar sobre el alcance de los resultados del Marco Lógico y medir estos indicadores, ya que no fue diseñado con ese fin.

160. Actualmente, el Proyecto no cuenta con evidencia de los resultados, efectos e impacto en las vidas de las y los beneficiarios y sus organizaciones que se pueden haber generado a causa de las intervenciones del Proyecto. Lo que no se registra hasta el momento de manera sistemática son datos de las organizaciones como ingresos, egresos, ganancias de las organizaciones, número de empleados, producción, venta y autoconsumo de hortalizas, árboles sembrados y que sobrevivieron, montos ahorrados y préstamos otorgados, entre otros. Estos datos serán importantes para posteriormente poder concluir sobre cambios generados por el Proyecto en las vidas de los beneficiarios y sus organizaciones. Preocupa que algunas organizaciones ya han liquidado los fondos transferidos y han terminado la intervención proyecto sin que exista este registro de datos, dificultando la evaluación de los resultados y efectos.

161. Para atender esta situación, la Unidad de PS&E tiene previsto hacer evaluaciones ex-post, a mitad de 2017 para medir “post-inversión” los siguientes indicadores:

- a) Ingresos netos comparativos por actividad económica o rubro, así como su distribución por género.
- b) Número y tipo de empleos generados a partir del fortalecimiento de la actividad.
- c) Aportes económicos derivados de la formalización: IVA, ISR.
- d) Cartera de distribución y acceso a mercados.
- e) Aplicación de tecnologías mejoradas en la producción y rehabilitación de recursos naturales (suelo, agua) y otras de adaptación al cambio climático.
- f) Mejora de la seguridad alimentaria a través de la disponibilidad y acceso (físico y económico) sostenible a alimentos básicos; comparación de niveles de productividad de granos básicos.

162. La Misión considera que esta medida es pertinente porque le permitirá al Proyecto generar información sobre resultados y efectos, importante para medir los indicadores del ML. Sin embargo, para las organizaciones que recién inician subproyectos con el Proyecto, es importante registrar la situación ex-ante (línea base de lo que pretende mejor con el subproyecto) y desde el primer día datos de la ejecución de los subproyectos. Esto requiere que cuanto antes la Unidad PS&E desarrollen un instrumento participativo y sencillo, para que las organizaciones registren y reporten mensualmente ingresos netos que las están teniendo en sus negocios, ganancias, pérdidas, número y tipo de empleos (permanentes, temporales) que están generando como producto del fortalecimiento de la actividad económica, cambios en productividad agrícola y no-agrícola, acceso algún nuevo mercado, cambios en la dieta, reducción de uso de leña, monto ahorrado y número de préstamos otorgados por Grupos de Ahorro, entre otros. Acá es importante también hacer mención que es necesario que el Proyecto inicia el registro de beneficiarios indirectos. Este tipo de registro y monitoreo es importante no solo para el Proyecto, pero también como mecanismo de seguimiento para que las mismas organizaciones y empresas.

163. En las visita de campo, se evidencia que a nivel de las organizaciones el monitoreo y evaluación participativa está ausente. Las organizaciones solamente reportan y justifican gastos, pero no existe un subsistema de M&E que permite a las organizaciones hacer su propio M&E de la iniciativa que ejecutan con el Proyecto; tampoco se crean las capacidades locales para que puedan monitorear y evaluar otras actividades que desarrolla la organización o mejorar la rendición de cuentas a socios y socias. Es imprescindible que estos elementos sean integrados en la metodología de intervención y que las organizaciones reciban el debido apoyo desde la Unidad de PS&E en coordinación con los componentes del Proyecto.

VII. Aspectos fiduciarios en la implementación del Proyecto

164. El análisis corresponde a la gestión financiera del Proyecto, bajo la administración del PNUD según los acuerdos establecidos en el documento PRODOC, suscrito por el Gobierno de El Salvador y PNUD. Se trabajó directamente en consulta con los responsables en la UCP. En el ámbito de la gestión financiera el presente análisis es resultado de la revisión del modelo operativo en aspectos administrativos financieros del Proyecto; para lo cual se analizó el informe de auditoría externa del período fiscal 2015, los estados financieros al 31 de diciembre 2016, información contable, información financiera y presupuestaria, solicitudes de desembolso y estados de cuenta de las cuentas propias del Proyecto y del Banco Central del último trimestre de 2016. Se analizaron los procedimientos administrativos y contables aplicados; específicamente se consultó:

- Manuales y reglamentos en uso
- Cartera de planes de inversiones realizadas a los beneficiarios
- Se sostuvieron entrevistas y consultas con personal administrativo del Proyecto, PNUD y Ministerio de Hacienda.

165. Se aplicó la “Hoja de datos sobre la evaluación de los riesgos fiduciarios en la supervisión de los proyectos”, anexo 1 de la Nota de orientación sobre la supervisión de la gestión financiera de los proyectos.

166. Como resultado de la revisión y análisis, se han identificado las principales debilidades y fortalezas de la gestión de administración financiera y la estructura organizacional en relación con la eficacia y la eficiencia de las operaciones y se han planteado recomendaciones sobre los mecanismos de operación y ajustes a normas y procedimientos administrativos financieros.

7.1 Gestión de administración financiera

167. Si bien el Proyecto tiene fecha de entrada en vigor enero de 2014, no es hasta en junio de 2015 que inicia realmente su ejecución a partir del primer desembolso, este se reflejó en un retraso en las inversiones con los beneficiarios. La situación financiera al tercer año de ejecución, presenta un 37% de desembolsos al 31 de diciembre de 2016, equivalente a USD 6 543 983 para todas las fuentes del costo total Proyecto estimado en USD 17 772 443.

Cuadro 9:
Desembolsos por fuente para el total del Proyecto
en USD al 31 de diciembre de 2016¹⁴

Fuente	Asignado	Desembolsado
		Monto
Préstamo Fondo Fiducia.	14.844.443,65	6.504.912,70
GOB	1.732.000,00	9.270,77
Beneficiarios	1.196.000,00	29.800,00
TOTAL	17.772.443,65	6.543.983,47

7.2 Desembolsos del préstamo Fondo Fiduciario Español

168. La tasa de desembolso es 53%¹⁵, por lo que se califica como muy satisfactorio. Se debe tomar en cuenta que la ejecución real inicia en junio de 2015. Formalmente, el Proyecto tiene 3 años de operación (respecto a la fecha de entrada en vigor) y su tasa de desembolsos debería ser del 37%, superando el % en un 7%. Del 53% de desembolsos, el 25% corresponden al monto de la cuenta designada, girándose un 0% en el 2014, 19% 2015 y 34% para el 2016. Se espera este año 2017¹⁶, crezca la tendencia en el gasto/inversión y la gestión de desembolsos.

169. En términos de ejecución financiera se destacan las categorías: 3 (capacitación) y 4 (convenios), que muestran tasas de desembolso superiores al 55%. Destacar que para el caso de la categoría 4 convenios, el nivel de desembolso mostrado se sobregiraría según los datos presupuestados en el POA 2017 en un 30%, faltando 2 años para finalizar el Proyecto. Por lo que la Administración debe realizar, los análisis correspondientes para asegurar disponible en esta categoría al finalizar el Proyecto.

¹⁴ Datos aportados por administración UCP correspondiente a beneficiarios y aporte de Gobierno.

¹⁵ Al 31 de diciembre 2016

¹⁶ En enero de 2017 se registra un desembolso, por un monto de USD 1 086 535 75.

Cuadro 10:
Desembolsos de fondo Fiduciario
Al 31 de enero 2017, en Euros

Categoría de inversión	Asignado	Desembolsado							
		2014		2015		2016		Total	
		Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Adelanto		-		1.450.431,29				1.450.431,29	
1 Infraestructura	1.560.000		0%	-	0%	372.757,87	24%	372.757,87	24%
2 Vehículos y Equipos	70.000		0%	-	0%	1.926,52	3%	1.926,52	3%
3 Capacitación	900.000		0%	55.384,76	6%	458.671,00	51%	514.055,76	57%
4 Convenios y Contratos	2.175.589		0%	192.730,79	9%	1.270.177,71	58%	1.462.908,50	67%
5 a) Fondos de coinversiones de inducción a la PS	1.664.411		0%	80.749,86	5%	583.551,92	35%	664.301,78	40%
b) Fondos de coinversiones de rehabilitación y conservación de los RN	790.000		0%	67.591,96	9%	192.199,85	24%	259.791,81	33%
c) Fondos de coinversiones de apoyo al desarrollo de negocios y MR	2.196.230		0%		0%	428.095,16	19%	428.095,16	19%
6 Salarios	1.360.300		0%	222.560,40	16%	395.520,95	29%	618.081,35	45%
7 Gastos de operación	310.000		0%	19.794,66	6%	125.527,85	40%	145.322,51	47%
Sin asignación	123.470		0%		0%		0%	-	0%
Total	11.150.000	-		2.089.243,72		3.828.428,83		5.917.672,55	

170. Para enfrentar el sobregiro de la categoría 4 (convenios) se pueden tomar dos posibles medidas, que no son excluyentes entre sí: i) la reasignación de categorías que se deberá analizar y proponer antes de finalizar primer semestre de 2017, tomando como base la composición de la UCP y el disponible en las demás categorías para financiarla y ii) revisar y ajustar la composición del equipo de la UCP con el fin de mejorar la eficiencia y disminuir costos.

171. Por otro lado, se destaca la variación positiva en la relación gasto/inversión (gasto = salario + gastos de operación; inversiones = FC¹⁷), cuadro No 3, que pasa de ser 38% gasto en 2015 a 11% en el 2016, mostrando mayores niveles de % en las categorías de inversión. Evidenciando un comportamiento creciente en las inversiones.

¹⁷ Fondos de coinversiones, convenios y contratos, capacitación, vehículos, infraestructura

Cuadro 11:
Relación Gasto/Inversión Fondo Fiduciario
Por año en USD - AL 31 de diciembre 2016

Categorías	Presupuesto inicial	2014			2015			2016			Total ejec	%
		Presup	Ejec	%	Presup	Ejec	%	Presup	Ejec	%	2014 al 2016	
Gasto:	1.837.330,00		-		442.180,00	268.052,62	%	572.095,00	644.430,98	%		
Salarios	1.496.330,00				381.080,00	246.242,91	65%	468.170,00	491.423,64	105%	737.666,55	49%
Gtos de Op	341.000,00		-		61.100,00	21.809,71	36%	103.925,00	153.007,34	147%	174.817,05	51%
Inversión	10.291.853,00		-	%	3.557.820,00	436.507,05	%	4.377.905,00	4.716.810,02	%		
Infraestructura	1.716.000,00		-		406.870,00	-		346.295,00	465.967,64	135%	465.967,64	27%
Vehículos y Equipos	77.000,00		-		74.555,00	-		10.650,00	52.062,02	489%	52.062,02	68%
Capacitación	990.000,00		-		372.165,00	60.986,10	16%	605.405,00	579.373,11	96%	640.359,21	65%
Conv y contr	2.393.147,90		-		1.748.620,00	212.196,60	12%	1.326.060,00	1.740.544,65	131%	1.952.741,25	82%
a) Fondos de coinver de inducción PS	1.830.852,10		-		431.365,00	88.905,60	21%	625.460,00	700.799,69	112%	789.705,29	43%
b) Fondos de coinver de rehabilit y conserv RN	869.000,00		-		162.110,00	74.418,75	46%	318.695,00	224.897,71	71%	299.316,46	34%
c) Fondos de coinver de apoyo al desar de NMR	2.415.853,00		-		362.135,00		0%	1.145.340,00	953.165,20	83%	953.165,20	39%
Costo + inversión	12.129.183,00		-		4.000.000,00	704.559,67		4.950.000,00	5.361.241,00			

Fuente: Datos aportados por la UCP, marzo 2017

7.3 Desembolsos de Contrapartida nacional y aporte de beneficiarios

172. Según los datos aportados por la administración, el Gobierno ha desembolsado un 0.53% del monto asignado, pero la misión determina que no han registrado el monto correspondiente a los aportes en especie y por Impuesto al Valor Agregado no recibido que ha realizado el Gobierno por lo que debe hacer el registro y ajuste correspondiente.

173. Respecto a los aportes de los beneficiarios el Proyecto registra un 2% a tres años de iniciadas sus operaciones, recalcar que el tiempo efectivo de ejecución es de 1 año y medio, esta situación igualmente fue señalada en la misión de supervisión de septiembre y el Proyecto se comprometió a realizar el registro en el primer trimestre de 2016; sin embargo se evidencia que no se ha cumplido con esa medida acordada, estos ajustes deben registrarse en la contabilidad de modo que este aporte se refleje en los Estados Financieros. La metodología para evaluar y documentar los aportes de los beneficiarios debe estar establecida como procedimiento en el MOP en la sección de inversiones con los beneficiarios.

7.4 Ejecución del financiamiento

174. Se destaca la diferencia que hay entre los montos presupuestados anualmente y los montos ejecutados por categoría de inversión. Se recomienda trabajar un plan anual y global de inversiones que les permita planificar de mejor manera de ejecución anual, ya que se presentan sobregiros a nivel de presupuesto significativos, según lo indicado en el cuadro 12.

Cuadro 12:
Relación entre montos ejecutados y desembolsados
Por fuente en USD

Fuente	Asignado	Desembolsado		Ejecutado al 31 diciembre 2016		Disponible estimado
		Monto	%	Monto	%	
Préstamo Fiduciario	14.844.443.65	6.504.912.70	43%	6.065.800.67	93%	8.339.530.95
GOB	1.732.000.00	7.438.09	1%	7.438.09	100%	1.724.561.91
Beneficiarios	1.196.000.00	29.800.00	2%	29.800.00	100%	1.166.200.00
TOTAL	17.772.443.65	6.543.983.47		4.168.868		11.230.293

Fuente: Datos aportados por la UCP, marzo 2017

175. Como se puede ver en el cuadro anterior en el caso de los Fondos Españoles, en dólares hay un disponible de 8 339 530 95. Sin embargo, el Proyecto manifiesta la preocupación por la pérdida del valor del dinero a la fecha de esta misión, la cual estiman en USD 1.6 millones. Es necesario revisar detalladamente las cuentas relacionadas con el valor del dinero y su actualización con un plan global de inversiones a corto y a largo plazo, con el fin de determinar su efecto en la situación financiera del Proyecto y hacer los ajustes contables y de procedimiento necesarios. Específicamente se debe conocer:

- Subcuentas que componen cada una de las cuentas:
 - Utilidad por diferencial cambiario de Euros a Dólares
 - Otras actividades financieras
- Como se integra el tipo de cambio al sistema
- Realizar los registros correspondientes para las fuentes de Gobierno y beneficios.

7.5 Sistema contable y control interno

176. El Proyecto no cuenta con un sistema contable apropiado y confiable, por varias razones: i) para la elaboración de las solicitudes de desembolso, se deben tomar los datos de diferentes bases y de forma manual debe armarse el documento final. ii) en la contabilidad se registran tanto los gastos efectivamente pagados como los compromisos (pagos que se realizan desde el PNUD y hay un tiempo mientras ellos ejecutan el pago), práctica que no es recomendable ya que la Contabilidad en el Sector Público se debe llevar sobre la base del efectivo (lo efectivamente pagado).

177. Respecto a los informes financieros, la misión determino según datos generados por el Proyecto, que los métodos y herramientas utilizados para registrar y generar la información no aseguran la precisión y consistencia de la misma y pueden permitir un registro incorrecto de las operaciones.

178. También se destaca la desvinculación entre el control de las inversiones a los grupos de beneficiarios del sistema contable, de manera que en contabilidad se registra el monto pagado de las inversiones y aparte se lleva un registro de lo efectivamente contratado y lo pagado con cargo a cada contrato, es necesario conciliar entre ambos registros. Igualmente, no tiene los módulos vinculados entre sí, no vincula pagos con presupuesto, con adquisiciones y activos.

179. Se consultó con la Contadora del Proyecto, sobre la pertinencia de realizar mejoras en el sistema contable, indicando que se puede solicitar a los programadores las mejoras; lo anterior con el objetivo de sistematizar la información financiera y liberar tiempo operativo para enfocarse en funciones analíticas y de proyección financiera.

7.6 Auditorías

180. Se realizó la auditoría externa para el año 2015 y presenta un informe sin salvedades, indicando que los estados financieros representan razonablemente la situación financiera del Proyecto. Sobre la base que solo se ha auditado un periodo, no es posible realizar un análisis

comparativo anual de informes. La misión recomienda dar un seguimiento estricto a la generación de productos según lo establecido en los TDR con el propósito de que queden a satisfacción del Proyecto y del FIDA. La auditoría para el periodo 2016 está en proceso de contratación por parte del PNUD y se espera sea presentada al FIDA antes del 30 de junio de 2017. El Proyecto debe asegurar que los equipos que desarrollen la auditoría sean los mismos que han sido ofrecidos en la oferta de servicios adjudicada.

181. Respecto a los Estados Financieros, la Misión revisó los correspondientes al periodo 2016, los cuales presentan razonablemente la información financiera del Proyecto. Se recomienda en las auditorías externas, la participación de la auditoría interna, como instrumento de asesoría para apoyar en los temas de control interno. Esta participación debe ser planificada y coordinada con los diferentes actores.

7.7 Adquisiciones

182. Las adquisiciones para las actividades propias del Proyecto se hacen a través de dos mecanismos: Compras por más de USD 2 500.00 a través del PNUD y por debajo de ese monto, las hace el Proyecto. En el periodo 2015 y 2016, se planificaron 129 procesos de adquisición y contratación por un total de USD 1 753 987 a ser realizados por el PNUD, de los que se ejecutaron 74 (el 57%) por un monto acumulado de USD 751,165.93, lo que representa el 43% de la inversión planeada en esas compras. Por otro lado, en ese mismo periodo las compras menores a USD 2 500.00 que procesó el Proyecto resultaron en 837 órdenes de compra, por un acumulado de USD 463,506.44.

183. Aunque para las compras mayores a USD 2 500 se prepara como parte del POA el PAC, este no contempla todas las fechas de los procesos, lo que dificulta el seguimiento a la ejecución de los mismos y no permite asegurar que se adquieran los insumos en la oportunidad requerida para cumplir con las actividades técnicas del POA. Las compras menores que realiza el Proyecto no resultan de una planificación previa, lo que crea dificultades al momento de realizar las mismas, con riesgo de afectar la ejecución de algunas actividades técnicas, principalmente las relacionadas con capacitaciones y eventos en las comunidades. El Proyecto deberá mejorar sus métodos de planificación de adquisiciones y formulación del PAC, para que realmente sirva como un instrumento de seguimiento y control de las acciones de compra.

184. Respecto a las compras que realizan las organizaciones de beneficiarios con los recursos que son transferidos por el Proyecto, no están reguladas en algún documento procedimental y normativo que asegure que las mismas cumplen con la normativa correspondiente. Los documentos que respaldan el apoyo a esas organizaciones incluye una lista de lo que se adquirirá o contratará, sin un cronograma que permita hacer el seguimiento y control de esas compras. Es necesario que, para estas actividades de compra por las organizaciones, que las Directrices del FIDA tipifican como adquisiciones y contrataciones con participación de la comunidad, se normen y regulen sus procedimientos desde el MOP.

7.8 Grado de adopción y cumplimiento de instrumentos y procedimientos acordados en el Manual Operativo del Proyecto

185. El MOP vigente no contempla una sección que establezca las disposiciones, procedimientos, formularios y demás relacionados con la administración del personal; se incluyen solamente los términos de referencia para describir los puestos.

186. En el MOP se describen puestos con títulos diferentes a los actualmente contratados, como en el caso del Encargado de Informática que se contrató como Técnico en Informática y Seguimiento; y la Asesora de Desarrollo Humano en Género, actualmente contratada con el título de Coordinadora de la Unidad de Género. Así mismo, se términos de referencia para posiciones que no forman parte de la estructura operativa actual de la UCP (Coordinadores Zonales) y puestos actuales no descritos, como el Encargado de Compras y Control de Activos.

187. En cuanto al tema de adquisiciones, aunque lo descrito en el MOP de que las mismas podrán ser efectuadas, dependiendo de los montos, por el PNUD se está cumpliendo conforme lo acordado, el manual no describe los procedimientos para esas adquisiciones en sus diferentes

etapas: planificación, preparación del proceso, solicitud de ofertas, evaluación, contratación y administración del contrato. Tampoco incluye lo referente a las compras que hacen las organizaciones con los recursos transferidos por el Proyecto.

188. En general, el MOP es de carácter enunciativo y no procedimental. Se evidencia, entre otros, la falta de disposiciones respecto al control interno. Es urgente la actualización de ese manual para que efectivamente sea un instrumento que regule, ordene y guíe las operaciones del Proyecto.

7.9 Calidad de documentación para no objeción y capacidad de respuesta del FIDA

189. Durante el período de la revisión el Proyecto presentó 13 solicitudes de no objeción, de las que 7 estaban relacionadas con procesos de adquisición y contratación; 4 con formulación o modificación de documentos técnicos (incluyendo POA y sus modificaciones) y 2 para procesos operativos (firma de cartas acuerdo con las organizaciones).

190. Excepto por las relacionadas con los documentos técnicos, que han sido objeto de observaciones o solicitud de ampliaciones relacionadas con su contenido, alcance o consistencia en las cifras que incluyen, las solicitudes de no objeción se presentan apropiadamente documentadas, claras y completas, permitiendo al FIDA atenderlas y responderlas oportunamente.

7.10 Grado de vinculación de los POA y el Marco Lógico

191. En los planes operativos anuales preparados por el Proyecto para los períodos 2014 y 2015, aunque de forma general las actividades están relacionadas con los resultados y productos descritos en el Marco Lógico, se organizan con enfoque a las que debería ejecutar cada componente, sin referencia a la meta del indicador que se cumple con cada actividad.

192. En POA para el año 2017 (en proceso de revisión por el FIDA), el Proyecto hace ya una vinculación clara y apropiada entre las actividades propuestas y los resultados, indicadores y metas planteados en el Marco Lógico, partiendo de las metas globales y los avances hasta el fin del año anterior. Esta programación vinculada a las metas a alcanzar propuestas en el Marco Lógico, permite identificar aquellas que están en riesgo de no cumplirse considerando el plazo de ejecución restante y la disponibilidad de los recursos, lo que obliga al Proyecto a definir una estrategia para enfocar los esfuerzos en las actividades que tendrá más impacto en la población beneficiaria, e impulsar la ejecución físico-financiera del Programa.

7.11 Cumplimiento de las disposiciones del Convenio de Préstamo.

193. El Proyecto presentó al FIDA para su no objeción el POA 2017, el 10 de febrero 2017, incumpliendo así con la condición contractual establecida en la Sección 7.01, b), ii) del Contrato de Préstamo que indica que el POA debe presentarse a más tardar 60 días antes de que empiece cada año, es decir, el 1 de noviembre del año anterior. El incumplimiento de esta cláusula es repetitivo ya que el de 2015 se presentó el 19 de febrero de 2015, y el de 2016 el 27 de enero del mismo año. Los Estados Financieros del periodo 2016, fueron presentados en tiempo (01 de febrero 2017). Respecto al informe de auditoría 2015, el mismo fue presentado el 23 de junio de 2016, se espera que el ejercicio 2016 sea presentado en tiempo al 30 de junio 2017.

7.12 Capacidades locales de las organizaciones rurales para las adquisiciones en el marco de ejecución de planes de negocios/inversión

194. Durante la Misión de la RMT, se evidencia que el Proyecto está generando muy poca capacidad de sostenibilidad en las organizaciones a pesar de contar con personal directamente trabajando con ellas, se identificó las organizaciones son muy dependientes de los administradores de cartera, lo cual no ayuda a la sostenibilidad de las mismas.

195. En las visitas a las organizaciones se identificó que el grado de desarrollo de capacidades en el área de adquisiciones es bastante básico. Las buenas prácticas en compras que las organizaciones están aplicando están relacionadas a cumplir con algunos requisitos como mantener expedientes documentarios, completar formularios o llevar a cabo alguna parte de los procesos, sin realmente apropiarse de los mismos. Se evidencia cuando en las entrevistas, los miembros de las organizaciones manifiestan que su participación fue en entrevistar a los

candidatos para algún servicio u obra, candidatos que fueron propuestos por el Proyecto. Aunque el Proyecto brinda una capacitación en adquisición a las organizaciones, la construcción de capacidades es más efectiva si a esas organizaciones se les acompaña a hacer su proceso completo, para todo el ciclo de las compras. Para esto, es preciso que, de forma simplificada y al nivel apropiado, más allá de las capacitaciones, se involucre y acompañe a las organizaciones en aspectos prácticos de sus compras, desde la planeación de las mismas hasta y el cierre del contrato.

VIII. Conformación de la UCP

8.1 Estructura funcional de la UCP

196. La estructura funcional actual de la UCP está conformada por: a) La Dirección Ejecutiva; b) la Unidad Administrativa; c) la Unidad de Planeación, Seguimiento/Evaluación y Sistematización; d) el Componente de Desarrollo Humano y Social (que incorpora la Unidad de Género); e) el Componente de Producción Sustentable y Rehabilitación y Manejo de los Recursos Naturales; f) el Componente de Desarrollo de Negocios y Microempresas Rurales y g) el Componente de Servicios Financieros Rurales. Esta estructura, aunque no está contemplada en el MOP vigente, es pertinente atendiendo la estrategia de intervención del Proyecto y su cobertura geográfica. Para operativizar esa estructura el Proyecto ha definido una planilla de 28 puestos, que no han estado permanentemente cubiertas durante el período de implementación. A la fecha, la composición de la planilla es la siguiente:

Unidad/Componente	Cargos designados	Cargos ocupados
Dirección	2	1
Unidad Administrativa	13	10
Unidad de Planeación, Seguimiento/Evaluación y Sistematización	4	2
Componente de Desarrollo Humano y Social	2	2
Componente de Producción Sustentable y Rehabilitación y Manejo de los Recursos Naturales	3	1
Componente de Desarrollo de Negocios y Microempresas Rurales	3	2
Componente de Servicios Financieros Rurales	1	0
Total	28	18

197. Algunos de esos cargos no han estado permanentemente cubiertos durante el período de implementación, lo que ha impactado negativamente en la normal operación y en la ejecución físico y financiera del Proyecto. En el caso del cargo de Director Ejecutivo en titularidad quedó vacante desde finales de agosto de 2016 y a la fecha ha estado siendo cubierto interinamente por el Director de la DGDR, con el apoyo del Coordinador de la Unidad de Planeación, Seguimiento/Evaluación y Sistematización. Se Presentan casos en los que algunos puestos no han sido ocupados en ningún momento desde el inicio de las operaciones, como es el Técnico en Planificación, Seguimiento y Evaluación Región Sur; el Coordinador Zonal de Desarrollo de Negocios y Microempresas Rurales Región Norte; un Auxiliar Contables y la Secretaria Administrativa de la región Norte. Otros puestos tienen cerca de un año de permanecer vacantes, como el caso del Coordinador de Producción Sustentable y Rehabilitación y Manejo de los Recursos Naturales; el Coordinador Zonal de Producción Sustentable y Rehabilitación y Manejo de los Recursos Naturales Región Norte y Técnico en Planificación, Seguimiento y Evaluación Región Norte.

198. Las contrataciones para algunos de esos puestos han sido solicitadas al PNUD y se identifican casos con demoras de más de catorce meses, ocasionadas principalmente por la no

conformación del panel de evaluación para las entrevistas a los candidatos. Conforme lo acordado en la sección V Arreglos de Gestión, literal K. Recursos Humanos del PRODOC, los contratos del personal de la UCP serán firmados y administrados por el MAG, y corresponde al PNUD el proceso de reclutamiento y recomendación de los candidatos. No obstante, lo anterior, durante la Misión de RMT el Proyecto informó que ambas instituciones han acordado continuar a la brevedad los procesos, con la participación del MAG con voz y voto en los paneles de entrevistas.

199. La Unidad Administrativa está compuesta por 5 funcionarios de planta: Gerente administrativo financiero, Contador, Encargado de Compras y Control de Activos, Auxiliar Contable y Auxiliar Financiero, adicionalmente bajo la figura de contratación de consultoría, cuenta con el apoyo de 4 administradores de cartera que trabajan directamente con las organizaciones apoyándolas en áreas financieras, contables y de adquisiciones. Se recomienda que se generen los mecanismos de coordinación entre el nivel gerencial, las coordinaciones de componente y los técnicos en campo con el fin de mejorar la sensibilización del área administrativa con todas las áreas y las Organizaciones. La composición de la Unidad Administrativa y distribución de responsabilidades debe revisarse a la luz de la calidad de las operaciones administrativas y del efecto de las operaciones técnicas sobre las intervenciones, adicionalmente al tema de la disponibilidad de recursos. Esto porque la Misión determinó que a pesar de contar con un equipo profesional importante y bien equilibrado en cuanto a sus responsabilidades generales, hay debilidades en procesos que se reflejan en los resultados, como los ya señalados en el sistema contable y la calidad y enfoque de las actividades técnicas (señalados por los especialistas de la misión responsables de los componentes).

200. El Proyecto cuenta además con consultores permanentes que desempeñan tareas de apoyo a las organizaciones de forma continua a lo largo del año, con remuneración mensual, aunque basada en productos, como en caso de los cuatro Administradores de Cartera.

8.2 La administración de Recursos Humanos

201. El personal de la UCP es reclutado por el PNUD a solicitud del Proyecto. Su contratación es efectuada y administrada por el MAG, y cuentan con la no objeción del FIDA en los casos y etapas en los que es requerida. La administración de los recursos humanos se rige por las disposiciones nacionales para el sector público, establecidas en el Reglamento Interno del MAG, incluyendo la evaluación de desempeño anual. Sin embargo, el MOP vigente no integra o hace referencia alguna a esas disposiciones, dejando un vacío en los documentos normativos operativos del Proyecto.

202. Los expedientes de personal incluyen la documentación relacionada a la contratación, evaluación y otras comunicaciones formales con los empleados. En el caso de los consultores, la administración es similar, excepto en la evaluación de desempeño, para la que se aplican los formularios acordados con el PNUD y en el tipo de documentación que, por la naturaleza de su contrato, se incluye en el expediente.

203. El Proyecto no paga los gastos de alimentación y alojamiento en los que incurre el personal al desplazarse en misiones oficiales a zonas fuera de su sede de trabajo dentro del país. Esto ocasiona gastos adicionales a los empleados, más marcados cuando los lugares a visitar están más distantes de la sede y las misiones oficiales son por varios días. Es importante que el Proyecto defina una política y la incorpore y regule en el MOP, para cubrir los gastos de alojamiento, alimentación y transporte en misiones oficiales, a fin de proporcionar al personal las condiciones necesarias para desempeñar sus labores en toda el área de implementación del mismo.

204. Aunque los empleados del Proyecto están protegidos por un seguro colectivo de vida y médico hospitalario, los consultores permanentes no tienen este tipo de prestación, aunque desempeñan actividades tales como si fueran empleados. Los riesgos de trabajo son los mismos para todo el personal, ya sea contratado bajo la figura de empleado, como la de consultor permanente, por lo que los beneficios en términos de protección deberían ser similares.

8.3 Desempeño de los asociados

205. La DGDR juega un papel importante en la alineación del Proyecto con las políticas del MAG, facilitar gestiones en el Ministerio, la estandarización de procesos y la coordinación con dependencias del MAG y otros proyectos.

206. Uno de los atrasos en la implementación del financiamiento del Fondo Fiduciario, fue la suscripción del PRODOC con el PNUD con el fin de fortalecer la capacidad de gestión e implementación del Proyecto. En mayo 2015, el Ministerio de Agricultura, somete a No Objeción del FIDA el documento PRODOC, en cual se establecen las actividades que realiza el PNUD en apoyo a la ejecución del Proyecto y el pago del porcentaje por Servicios de Administración, con cargo al financiamiento

207. Durante la Misión se consultó a la oficial responsable del Proyecto ante PNUD, destacando la disponibilidad de la funcionaria de agilizar los procesos que han estado entorpecidos (suscripción de cartas acuerdo y conformación del Comité de aprobación) por lo que se espera que para este 2017, el Proyecto tenga la mayor ejecución.

208. Respecto a los servicios prestados por el PNUD, los funcionarios de la UCP entrevistados manifiestan que hay mucha colaboración pero que los procesos de contratación son lentos, lo cual provoca atrasos en la ejecución.

IX. Perspectiva sobre la sostenibilidad del Proyecto

209. En el año 2015, el Proyecto elaboró una estrategia de sostenibilidad (se presenta como parte integral del Informe Anual 2015) basado en: crear las condiciones para el desarrollo de un proceso endógeno en donde los propios actores locales potencian su crecimiento sostenible a partir de dos elementos: (a) las capacidades intrínsecas o dimensiones básicas del territorio a nivel económico, socio-cultural, ambiental y político; y (b) las capacidades de las personas en su individualidad y en su sociabilidad, fomentándose con esto último, la acumulación de capital social en el territorio. Para ello, la estrategia considera de manera resumida, las siguientes acciones:

- a) **Fortalecimiento de los Gobiernos Locales.** La institucionalización de procesos de planificación local y municipal participativa en los gobiernos locales como las máximas instancias de autoridad administrativa local, será un mecanismo concreto para conseguir la sustentabilidad de las inversiones del Proyecto en el ámbito de las comunidades y municipios.
- b) **Fortalecimiento Organizacional y Empresarial.** A partir del análisis situacional obtenido por medio de diagnósticos realizados previamente, cada organización será incentivada a revisar y ajustar regularmente sus instrumentos de planificación de mediano y largo plazo, con el fin de conducir los procesos de cambio en función de los niveles de desarrollo requeridos para su fortalecimiento organizacional y empresarial.
- c) **Facilitación de Alianzas y Vínculos con Actores.** Se buscará promover, identificar y facilitar el establecimiento de vínculos con entidades públicas o privadas, alianzas comerciales y con organizaciones locales de desarrollo, que permitan consolidar relaciones más estables y de largo plazo en sus iniciativas sociales y económicas.
- d) **Fomento de la Participación Ciudadana.** Se promoverá el desarrollo de actividades que permitan la creación de espacios para que las organizaciones se involucren en procesos de toma de decisiones, actuando como sujetos activos. En este proceso de consolidación de la participación ciudadana, reviste vital importancia la consolidación de las redes territoriales que forman parte de la “Red Nacional de Jóvenes”, establecidas en el “Plan de Desarrollo Integral para la Juventud Rural de El Salvador”.

210. Se considera que los elementos de esta estrategia de sostenibilidad son válidas y pertinentes en el marco de la implementación del Proyecto. Sin embargo, la Misión pudo constatar que a la fecha hay pocos avances en el fortalecimiento real de gobiernos locales. De la misma

manera, se detectó la debilidad de muchos negocios y microempresas apoyados por el Proyecto ya que aún no cuentan con mercados seguros y que en este sentido la facilitación de alianzas es débil. Ambas situaciones, así como los pocos avances del componente de servicios financieros rurales, debilitan la sostenibilidad de los avances alcanzados en el componente 3.

211. De la misma manera, la sostenibilidad de las acciones productivas sustentables y SAN está directamente relacionada a la calidad de la implementación de estas actividades, por ejemplo, el tiempo disponible para la ejecución de las actividades y la calidad de la asistencia técnica. También existe una correlación directa entre la continuidad productiva con la adopción y puesta en marcha de buenas prácticas SAN, agrícolas y de gestión de los recursos naturales. A la fecha, con pocos subproyectos de inversión finalizados es demasiado temprano concluir sobre los niveles de adopción y la sostenibilidad.

212. A pesar de que la creación de capacidades locales es un elemento esencial de la estrategia de sostenibilidad, se evidencia que el Proyecto está generando poca capacidad local en las organizaciones, tanto en el ámbito técnico (SAN, producción sustentable, gestión empresarial), como el ámbito de gestión de los subproyectos (adquisiciones, contratación y supervisión de AT, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas). El apoyo que el Proyecto brinda a las organizaciones en la forma de Administradores de cartera y Enlaces Gerenciales, en realidad no tiene un enfoque empoderador, pero se base más en el temor de la UCP de que pueden ocurrir errores en la ejecución de las transferencias de fondos; en vez de acompañar los procesos locales, estas personas y hasta cierto punto los técnicos contratados toman el control de los subproyectos en vez de las y los socios y autoridades de las organizaciones rurales. Se identificó que las organizaciones son muy dependientes de los Administradores de Cartera para compras, supervisión de asistencia técnica, informes para la UCP y M&E, lo cual no ayuda a la sostenibilidad de las mismas, ni al empoderamiento rural. El bajo grado de desarrollo de capacidades y empoderamiento, limita la sostenibilidad de las organizaciones y sus negocios. Se considera que el Proyecto tiene un enorme potencial para crear estas capacidades a través de programas de capacitación y acompañamiento para miembros de Juntas Directivas, los y las PIC, enlaces gerenciales (para negocios y microempresas).

X. Conclusiones y recomendaciones de la RMT

213. El Proyecto ha sufrido varias complicaciones para poder arrancar con operaciones en campo, como: (i) la falta de espacios presupuestarios, (ii) cambios en las reglas de los bancos, dificultando la apertura de cuentas por parte de las organizaciones beneficiarias y (iii) la dispersión geográfica, debido a que el Proyecto no pudo finalizar compromisos pendientes en los Departamentos originales del PRODEMOR Central (728-SV) en el tiempo establecido. La ausencia del Director Ejecutivo y otras plazas vacantes en la UCP también afectó negativamente la ejecución del Proyecto; así como el impase entre el MAG y PNUD con relación a los procedimientos para la selección de personal y la suscripción de las Cartas Acuerdo. De estos últimos obstáculos, la Misión fue informada que han sido resueltos en febrero de 2017, por lo que se espera el pronto reinicio del proceso de contrataciones pendientes y agilización en la suscripción de acuerdos con las nuevas organizaciones a atender por el Proyecto.

214. Uno de los atrasos en la implementación del financiamiento del Fondo Fiduciario Español, fue la suscripción del PRODOC con el PNUD con el fin de fortalecer la capacidad de gestión e implementación del Proyecto. En mayo de 2015, el MAG somete a No Objeción del FIDA el documento PRODOC, en cual se establecen las actividades que realiza el PNUD en apoyo a la ejecución del Proyecto y el pago del porcentaje por Servicios de Administración, con cargo al financiamiento.

Recomendación

- Mantener la relación técnica estrecha que existe entre la oficial responsable del Proyecto en PNUD y el equipo de la UCP, para el logro de los objetivos en tiempo y forma.
- Ya que fueron resueltos los problemas de contratación de personal para la UCP y que PNUD continuará o reiniciará los procesos de contratación de las plazas abiertas, se insta que a más tardar el primero de mayo de 2017 se hayan llenado todas las plazas, iniciando por el Director Ejecutivo.
- Para poder cumplir con lo establecido en el Marco Lógico, es esencial que el Proyecto finalice lo más pronto posible con los compromisos pendientes con organizaciones en los departamentos de intervención del proyecto anterior (728-SV); por lo que es importante que a más tardar el 1 de julio 2017 el Proyecto se concentra en brindar servicios y atender municipios y organizaciones en Chalatenango y La Libertad.

215. La Misión conoció y analizó una propuesta elaborada por la UCP de cambios en el Marco Lógico (ML) del Proyecto y concluye que no puede avalar la propuesta presentada. Se consideró que los cambios propuestos en la redacción de objetivos y resultados no contribuyen significativamente al objetivo de desarrollo y fin del Proyecto; además, cambiar objetivos y resultados significaría cambios en el Convenio de Financiación. Cualquier nueva sugerencia de cambio en el Marco Lógico debería enmarcarse en los siguientes criterios: (i) se respeta los indicadores mencionados en el Convenio de Financiación y en el Dictamen #240 de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto del Palacio Legislativo (fecha 11 de noviembre de 2013); (ii) debe respaldarse con una justificación basada en cambios en el contexto en el cual se está ejecutando el Proyecto; (iii) debe demostrar el costeo de las metas propuestas, su implicación en la ejecución financiera y los eventuales ajustes en las asignaciones presupuestarias que se requieren; (iv) la reducción de metas o eliminación de indicadores no puede poner en peligro el alcance de los resultados; y (v) antes de proponer reducción de metas, debe analizarse si al hacer ajustes a las estrategias de intervención es factible alcanzar las metas originales.

Recomendación

- Quedó plasmado en la Ayuda Memoria de la Misión de RMT que la UCP presenta una nueva propuesta de cambio del Marco Lógico a más tardar el 9 de marzo de 2017, el cual debe enmarcarse en los criterios definidos en el párrafo anterior y en función de las conclusiones y recomendaciones de la RMT.

216. En el momento de la Misión de RMT, el Proyecto no tiene un POA aprobado que orienta su implementación en el año 2017. La falta de presentación oportuna de la planificación operativa anual hace que se incumplan cláusulas de obligatorio cumplimiento del contrato de préstamo, lo que podría tener implicaciones en la elegibilidad de gastos.

Recomendación

- Una revisión del POA 2017 es necesario para atender en primera instancia el sobregiro en el rubro de AT/Convenios del 30% (si se toma en cuenta el POA 2017). En este ejercicio debe también tomarse en cuenta las recomendaciones de la Misión, por ejemplo, que los recursos presupuestarios disponibles, en las áreas de capacitación a jóvenes, apoyo a las municipalidades, dotación de infraestructura social y acciones afirmativas hacia la igualdad no son suficientes para el logro de las metas establecidas en primer resultado del ML.
- Quedó plasmado en la Ayuda Memoria de la Misión de RMT que se acordó que el POA 2017 revisado será enviado al FIDA para su No Objeción antes del 9 de marzo 2017.

217. El Proyecto ha logrado cumplir con los criterios de focalización, principalmente en la selección de las poblaciones más pobres que serían atendidas con SAN. Este esfuerzo no sólo ha

permitido mejoras en las condiciones de vida de las familias, sino que también ha fortalecido sus organizaciones comunitarias y la solidaridad entre sus miembros. Muchas organizaciones están quedando con su figura jurídica formalizada y documentada, dado que el Proyecto pone esto como condición para ser apoyadas. Eso es positivo porque ya las deja listas para otras vinculaciones formales. En repetidas ocasiones durante la Misión, las familias rurales, líderes, lideresas y jóvenes, expresaron su satisfacción y agradecimiento con los servicios que el Proyecto les está brindando.

218. Llama la atención que, aunque los pobladores de comunidades indígenas han sido parte de la población objetivo desde el proyecto 728-SV, no se registran esfuerzos por actuar de forma intencionada a favor de esta población, aduciendo su inexistencia en el área del Proyecto. Tomando en consideración el respaldo estatal a esta población y que el Plan Nacional de los Pueblos Indígenas de El Salvador 2016 – 2021, ya se encuentra en proceso de aprobación, la Misión considera necesario trabajar en la identificación de comunidades o grupos de pobladores indígenas en el área del Proyecto que puedan ser atendidos y así sumarse a los esfuerzos nacionales por mejorar sus condiciones de vida.

Recomendación

- Es necesario retomar una medida acordada de la Misión de supervisión de septiembre 2016, y que la UCP identifique grupos u organizaciones asociadas a pueblos indígenas dentro del área de cobertura del Proyecto en atención a los hallazgos hechos por Amanecer Rural y la futura operación de Rural Adelante. Si la hubiera, será necesario definir una estrategia de apoyo a este grupo. Los resultados de la indagación deben de documentarse.

219. La Misión reconoce la eficiente labor de la UCP con la divulgación de información sobre el Proyecto a través de una serie de instituciones (CENTA, CENDEPECSA, Gobernación, Alcaldías, ONG,...), la identificación de comunidades, organizaciones y beneficiarios. Sin embargo, los criterios de selección final de las organizaciones, así como los criterios para definir bajo cuáles instrumentos de inversión se ubica la colaboración entre la organización y el Proyecto, no son del todo claro, quitándole transparencia al proceso.

Recomendación

- Es necesario revisar la metodología y herramientas para la identificación de organizaciones y la definición de las actividades a desarrollar, ya que existen deficiencias en la transparencia del proceso de selección de las organizaciones y en el procesamiento de la información del perfil de las organizaciones que participan en el Proyecto, que redundan en clasificaciones deficientes y planes de atención que no necesariamente se ajustan a las necesidades de fortalecimiento organizacional y gerencial de las mismas. Los ajustes que se realicen en este sentido serán incluirse en el Reglamento de inversiones como anexo al MOP.

220. Los avances en el fortalecimiento organizacional son valorados positivamente por las organizaciones según se pudo constatar en las visitas de campo; sin embargo, estos no siempre están respondiendo de manera específica a las necesidades de cada organización, en cuanto a contenidos y a tiempo de duración del proceso, según mencionaron representantes de ADESCO reunidas en la Casa Comunal de la Alcaldía de Comasagua, por ejemplo.

Recomendación

- Es necesario una revisión de la metodología usada por el Proyecto para definir el tipo de apoyo e inversión que se les brindará para garantizar que los apoyos a las organizaciones se ajusten a los requerimientos de dichas organizaciones; la estandarización de las intervenciones no logra la efectividad esperada según se pudo constar en campo. Se recomienda, que los Componentes 1 y 2 con apoyo de la Unidad de Género, revisen y ajusten la metodología para una atención más “a la medida” de forma que se potencien las fortalezas y se atiendan las debilidades de

cada organización. Los ajustes que se realicen en este sentido deben incluirse en el Reglamento de inversiones como anexo al MOP.

221. Las actividades de fortalecimiento organizacional y gerencial presentan limitaciones para el empoderamiento de las organizaciones. Ejemplo de ello es la concentración de la capacitación en el enlace gerencial en las ADESCO que no podrán sostenerlo una vez concluya el apoyo del Proyecto.

Recomendación

- En vez de capacitar a un enlace gerencial en las ADESCO, se capaciten dos o tres personas de la organización y que los enlaces gerenciales se establezcan en organizaciones con microempresas o planes de negocios con posibilidades de capitalizarse y absorber a los jóvenes como empleados de las organizaciones.

222. Durante la Misión de la RMT, se evidencia que el Proyecto está generando muy poca capacidad en las organizaciones a pesar de contar con personal trabajando directamente con ellas en su fortalecimiento. Se identificó que las organizaciones son muy dependientes de los administradores de cartera para compras, supervisión de asistencia técnica, informes para la UCP, M&E, lo cual no ayuda a la sostenibilidad de las mismas, ni al empoderamiento rural. El bajo grado de desarrollo de capacidades y empoderamiento, limita la sostenibilidad de las organizaciones y sus negocios.

Recomendación

- Los esfuerzos de construcción de capacidades locales en las organizaciones mediante la capacitación, necesitan ser complementados con el acompañamiento a las mismas en el ciclo completo de la gestión, seguimiento y evaluación de sus proyectos, incluyendo las adquisiciones, para que se apropien de los procesos. Esto requiere un reenfoque de la filosofía del Proyecto.

223. El trabajo de la Unidad de Género, Juventud y Población Indígena es valorado y se constató que el Proyecto está avanzando, aunque no con igual velocidad en todos los Componentes, hacia mayor igualdad. Tanto la UCP como los equipos de consultores/as del Proyecto, deben asumir con responsabilidad las acciones tendientes a la igualdad de género, la participación de las mujeres y la juventud. La motivación y las capacidades fortalecidas durante los talleres realizados deben ser fortalecidas en la aplicación práctica de los conocimientos para impulsar el logro de las metas propuestas en el ML.

Recomendación

- Se recomienda definir un rol de mayor seguimiento técnico y asesoría estratégica de la Coordinadora de la Unidad, en relación al trabajo de campo y técnico de todos los Componentes y los equipos del Proyecto.

224. Aunque el Proyecto muestra un alto porcentaje de participación de mujeres como beneficiarias directas, su distribución por áreas geográficas atendidas muestra que en aquellas que corresponden a la ampliación los porcentajes alcanzados son más bajos que en la zona de transición. De la misma manera, su participación en actividades de Producción Sostenible y Negocios Rurales es relativamente poca, siendo estas últimas, las actividades en que el Proyecto realiza inversiones mayores. De la misma forma, las organizaciones con mujeres en sus Juntas Directivas es apenas un tercio de la meta.

Recomendación

- Definir y poner en práctica una estrategia para alcanzar una mayor cobertura de mujeres en las áreas de la ampliación y en las actividades de Producción Sostenible y Negocios Rurales, para que tengan un mayor acceso a los recursos de inversión del Proyecto y que se promueva con mayor fuerza su incorporación de las Juntas Directivas de las organizaciones.

225. Aunque el Proyecto realiza esfuerzos por disponer del instrumental necesario para identificar las brechas de género para la identificación y puesta en marcha de acciones afirmativas,

así como para abordar el enfoque de equidad de género en el marco de las cadenas productivas, se identifican debilidades en estos instrumentos, que limitan los resultados de su aplicación en campo.

Recomendación

- Realizar una revisión y ajustes de los instrumentos “Cerrando Brecha” en cuanto a la definición de las brechas y las acciones afirmativas desde el concepto de equidad de género y complementar el documento “Incorporación de Género en las Cadenas Productivas” con elementos prácticos del análisis y fomento de cadenas productivas que favorezcan el enfoque de género en el trabajo de campo de los equipos técnicos

226. La focalización y despliegue de intervenciones del Proyecto, en los dos años de evaluación durante la RMT, ha sido pertinente en cuanto a la cobertura de municipios atendidos, 55% con respecto al total (121 municipios) y 73% de intervención en los 55 municipios del área ampliada (departamentos de Chalatenango y La Libertad). Sin embargo, el Proyecto ha avanzado poco en la visión territorial y el apoyo a las municipalidades y requiere de un cambio de estrategia que le permita una mayor cobertura y eficacia.

Recomendación

- Con la intención de lograr una mayor cobertura de municipios con fortalecimiento organizacional a una mayor cantidad de Municipios, se recomienda promover el trabajo con mancomunidades ubicadas en las áreas de concentración del Proyecto: Chalatenango y La Libertad.

227. El Proyecto ha desarrollado el despliegue de intervención con los planes de producción sustentable, SAN y PS mayormente en los territorios ampliados, 83% de los planes SAN y 100% de los planes PS son implementados en los departamentos de Chalatenango y La Libertad. Sin embargo, para los planes de producción SAN es difícil evidenciar mecanismos de sostenibilidad, principalmente para las actividades agrícolas que se ven afectados por las condiciones adversas del clima (principalmente falta de agua y problemas de plagas y enfermedades); las cuales muy difícilmente continúan una vez finalice la inversión. Por el contrario, los módulos pecuarios dan muestra de mejores resultados ya que las familias consumen parcialmente la producción y obtienen ingresos por la venta de pequeños excedentes, según indicado en las visitas de campo a varias organizaciones.

228. La asistencia técnica y capacitación que se brinda en los planes SAN y los PS han sido efectivas ya que existe apropiación por parte de los beneficiarios. Se resalta el conocimiento adquirido en buenas prácticas agrícolas y pecuarias, prácticas de conservación de suelo y agua, así como buenas prácticas higiénicas para el cuidado de los niños menores de 5 años y del hogar, capacitaciones que son impartidas en los talleres hogareños.

Recomendación

- Es necesario evaluar la metodología de SAN (tiempo de la intervención, la calidad y el tipo de AT, los montos disponibles para las inversiones), principalmente en términos de impacto real en la seguridad alimentaria y sostenibilidad de las intervenciones. Es responsabilidad de la UCP definir los mecanismos e instrumentos necesarios para el seguimiento y evaluación de dichos resultados que conduzcan a medir el impacto. Lo primordial será asegurar que el apoyo brindado no sea una “receta”, pero que los esfuerzos respondan a la realidad de cada organización (atender sus debilidades y potenciar sus fortalezas) y el potencial de la zona de vida.
- El Proyecto, deberá enfocarse en identificar a las organizaciones y Productores Inductores Comunitarios (PIC), así como definir la estrategia para promoverlos como prestadores de servicios en general con el fin de apoyar a las organizaciones que ejecutan las diversas iniciativas. La estrategia debe establecer mecanismos de

coordinación entre el prestador de servicio y la organización demandante a fin de reconocer las implicaciones que de la prestación de servicios se deriven.

- Es importante brindar un seguimiento continuo sobre las metas propuestas en los distintos planes de inversión sobre las acciones de rehabilitación de los recursos naturales, por ejemplo, la promoción de almácigos de frutales o “plantaciones energéticas”, puesto que en las visitas de campo se evidenció que no todos se han logrado establecer debido a la escasez de agua, característico de la época seca en que fueron establecidos. Además, deberá comprobarse en terreno que todas las acciones propuestas incluso en los planes SAN, PS y PN, sean implementados de acuerdo a los programas de mitigación que acompañan a los mismos.

229. La rehabilitación y gestión de recursos naturales es uno de los Componentes con mayores debilidades en el Proyecto, esto se debe a la falta del recurso humano, pero también a no definir con claridad una estrategia de abordaje de gestión de los recursos naturales sobre la base de un desarrollo territorial, así como la escasa articulación con actores con la suficiente experiencia para abordar el tema. Se reconoce el esfuerzo por incluir dentro de los distintos instrumentos de inversión: planes SAN, PS, PN y las inversiones para el desarrollo humano desde un enfoque ambiental.

230. Las capacitaciones y asistencia técnica productiva con adaptación al cambio climático han influenciado positivamente sobre la concientización, desencadenando aspectos como la implementación de buenas prácticas productivas y existe una correlación directa entre la continuidad productiva con los cambios de conducta adaptada al cambio climático.

Recomendación

- En la parte normativa, es importante tener lineamientos claros de inversión con los Proyectos de Pago Por Servicios Ambientales en vista de que no están incluidos en el Reglamento de los Fondos de Coinversión con que cuenta el Proyecto. Se deberá realizar el ajuste correspondiente y formalizarlos ahora que se está iniciando la ejecución de este tipo de proyectos.

231. Las organizaciones apoyadas con planes de negocios y microempresas tienen un potencial grande para generar ingresos y hacer una diferencia real en la vida de sus socios y socias; sin embargo, a la fecha de la Misión RMT todavía son acciones incipientes que no permiten opinar sobre logros, productos y eventuales efectos. Se detectó que la sostenibilidad de los negocios y microempresas actuales está en riesgo por lo que los siguientes dos temas deben ser atendidos en actuales y futuros negocios: mercado y capacidades gerenciales y empresariales. El Proyecto debe transitar hacia una asistencia técnica más especializada en estos temas, para que las organizaciones mejoren sus competencias y tengan la oportunidad de insertarse a nuevos mercados.

232. Se subraya la importancia de retomar el planteamiento de focalización de las acciones, concentrándose en los territorios de la ampliación (Chalatenango y La Libertad); que permitan al Proyecto fortalecer el enfoque de las cadenas de valor territorial; y aprovechar el potencial de hacer alianzas de cooperación con los diferentes socios clave que existen en estos territorios.

Recomendación

- Es necesario que el personal del Componente defina con mayor claridad el concepto de Negocios Rurales y de Microempresas Rurales, para asegurar que a cada estructura se le dé el apoyo que requiere. También es necesario redefinir indicadores que se aplicarán en su evaluación y la identificación de debilidades y fortalezas; esto permitirá por un lado evaluar con mejor objetividad los proyectos que presenten las organizaciones y por otro lado definir el tipo de apoyo, asistencia técnica especializada para el fortalecimiento de áreas claves y el nivel de inversión que requieren.

233. En los negocios rurales la participación de la mujer sigue siendo baja; la preeminencia en los mismos la siguen teniendo los hombres, principalmente en cadenas de mayor rentabilidad

como ganadería, café, frutas. El Proyecto tiene potencial para transformar sustantivamente, los resultados actuales, a través del fortalecimiento productivo, empresarial, de mercado y del cofinanciamiento de negocios rurales rentables, en donde las mujeres tengan un rol protagónico, contribuyendo de esa manera a evolucionar las actuales relaciones productivas y comerciales, trascendiendo de ser vista como colaboradoras dentro de los procesos productivos a ser partícipes en la toma de decisiones para la conducción del negocio.

Recomendación

- Revisar la estrategia de abordaje que se está utilizando en el componente de Negocios Rurales, teniendo como base el aprendizaje del trabajo realizado con las organizaciones a esta fecha de la revisión, a partir de lo cual pueden fortalecer la calidad de la intervención en este componente. Por ejemplo, es importante fortalecer el enfoque de cadenas de valor dentro de los territorios de la ampliación, y poner más énfasis en la asistencia técnica especializada principalmente en temas empresariales y de mercado a fin de que las organizaciones puedan ser más competitivas y aprovechar oportunidades para nuevos nichos de mercado. En la medida que las organizaciones tengan este soporte podrán mejorar los precios de sus productos, mejorar sus ingresos, generar empleos y elevar su desempeño dentro de la cadena de valor.
- Articular las microempresas rurales a las cadenas de valor, de manera que busquen mejorar sus procesos de producción, contar con permisos sanitarios (por ejemplo, el caso de las productoras de embutidos, pan, mermeladas) entre otros, ya que son clave para mejorar su rendimiento económico, y que no se queden solo en el nivel de producción, y mercado local.
- Fortalecer la coinversión en negocios rurales donde las mujeres tengan una participación sustantiva. Para el FIDA la productividad y el empoderamiento económico de las mujeres rurales son una prioridad.

234. Siendo el financiamiento uno de los factores que contribuyen a la sostenibilidad de los negocios y microempresas rurales, es lamentable el bajo nivel de desempeño en el cual se encuentra el Componente de los Servicios Financieros Rurales. Se concluye que sí es relevante la contratación de una persona del Componente, cuyo rol sea más enfocado en la gestión, que contribuya a viabilizar el uso del Fideicomiso, fortalecer a las IFR que han sido diagnosticadas y encaminar a las organizaciones a que puedan acceder a financiamiento y queden articuladas al sistema financiero formal, para su expansión y consolidación.

Recomendación

- Quedó plasmado en la Ayuda Memoria de la Misión de RMT: Con relación al indicador No. 64) “US\$3.5 millones canalizados a través del Fideicomiso de Intermediación Financiera” del Marco Lógico del Proyecto y por la importancia que ese Fideicomiso tiene en la sostenibilidad de las organizaciones atendidas, el FIDA requiere que a más tardar el 13 de marzo de 2017, se le comunique de forma oficial desde el despacho del Señor Ministro del MAG, la situación actual del Fideicomiso de Intermediación Financiera MAG-BFA-PRODEMOR Central, con indicación del monto de constitución, recursos utilizados, características de los beneficiarios y saldo actual; así como las gestiones realizadas para que el Fideicomiso incluya beneficiarios del Proyecto en los departamentos Chalatenango y La Libertad.

235. Se constató que en la práctica el Proyecto se desvió del enfoque de S&E originalmente previsto en el diseño del Proyecto, que: “se abandonará la vieja tradición de solo concentrar las labores en el seguimiento del cumplimiento de metas físicas y financieras. El reto consistirá en que el proyecto se abocará fuertemente a analizar y reflexionar de forma participativa la pertinencia de los procesos, la validez de las estrategias, los problemas, etc.” Este enfoque debe recuperarse cuanto antes.

236. Durante el desarrollo de la RMT, muchas de las organizaciones visitadas y evaluadas se encuentran en proceso de implementación de los distintos proyectos y que, por lo tanto, es difícil identificar y cuantificar resultados concretos sobre incremento en la producción, adopción de medidas ambientalmente sostenibles, registros de volúmenes de ventas e ingresos. El SIG se encuentra actualizado y a través de él, es fácil tener datos sobre avances en las metas a nivel de actividades por parte de los diferentes componentes (número de beneficiarios, estufas, letrinas o árboles frutales entregados, entre otros). Sin embargo, no es una herramienta que permite cuantificar sobre el alcance de los resultados del Marco Lógico y medir estos indicadores, ya que no fue diseñado con ese fin. El Proyecto no tiene una metodología, procedimiento y las herramientas para recolectar, registrar, consolidar, analizar los datos necesarios para medir los indicadores de resultados y cambios producidos por el Proyecto; así como, los instrumentos para crear capacidades en las organizaciones para puedan monitorear y evaluar la iniciativa que ejecutan con el Proyecto y otras actividades que desarrolla la organización.

Recomendación

- Es importante que la Unidad PS&E desarrolle un instrumento participativo y sencillo, para que las organizaciones registren y reporten de manera sistemática datos de las organizaciones como ingresos, egresos, ganancias, número de empleados, producción, venta y autoconsumo de hortalizas, árboles sembrados y que sobrevivieron, montos ahorrados y préstamos otorgados, entre otros. Acá es importante también hacer mención que es necesario que el Proyecto inicia el registro de beneficiarios indirectos.
- Asimismo, es necesario apoyar las organizaciones con la generación de capacidades locales en monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

237. El Proyecto aún no tiene una Estrategia de Gestión de Conocimiento, instrumento importante para (re)orientar oportunamente la dirección del Proyecto, contribuir al diálogo político y generar lecciones aprendidas y nuevo conocimiento.

Recomendación

- Es importante elaborar dicha estrategia cuanto antes, en coordinación con la DGDR y otros proyectos FIDA en el país.

238. La tasa de desembolso es calificada como muy satisfactorio. Pero también se encontró que existe un sobre giro del 30%, en la categoría 4 convenios y contratos (fuente Fondo Español), con base en lo presupuestado en el POA 2017, faltando aún 2 años para finalizar el Proyecto.

Recomendación

- Realizar los análisis correspondientes para asegurar la disponibilidad en la categoría 4 convenios y contratos (fuente Fondo Español). Para enfrentar el sobregiro se pueden tomar dos posibles medidas, que no son excluyentes entre sí: i) la reasignación de categorías que se deberá analizar y proponer antes de finalizar primer semestre de 2017, tomando como base la composición de la UCP y el disponible en las demás categorías para financiarla y ii) revisar y ajustar la composición del equipo de la UCP con el fin de mejorar la eficiencia y disminuir costos.
- Registrar el monto correspondiente a los aportes en especie que ha realizado el Gobierno, debido a que a la fecha solo se registra un 0.53% del monto asignado.
- Evaluar y documentar los aportes del Gobierno en especie a nivel contable, incluyendo las exoneraciones y establecer el procedimiento en el MOP.

239. Del monto correspondiente a los aportes en especie y efectivo que han realizado los Beneficiarios, a la fecha solo se registra un 2% del monto asignado.

Recomendación

- Realizar el registro de modo que este aporte se refleje en la contabilidad. La metodología para evaluar y documentar los aportes de los beneficiarios debe estar establecida como procedimiento en el MOP en la sección de inversiones con los beneficiarios.

240. Se destaca la diferencia que hay entre los montos presupuestados anualmente y los montos ejecutados por categoría de inversión.

Recomendación

- Trabajar un plan anual y global de inversiones que les permita planificar de mejor manera de ejecución anual, ya que se presentan sobregiros a nivel de presupuesto significativos, según los datos aportados por la UCP y presentados en el informe para la RMT.

241. Los Fondos Españoles, en dólares presentan un disponible de 8 339 530 95. Sin embargo, el Proyecto manifiesta la preocupación por la pérdida del valor del dinero a la fecha de esta misión, la cual estiman en USD 1.6 millones.

Recomendación

- Revisar detalladamente las cuentas relacionadas con el valor del dinero y su actualización con el plan global de inversiones a corto y a largo plazo y determinar su efecto en la situación financiera del Proyecto, realizar los ajustes contables y de procedimiento necesarios. Específicamente se debe conocer:
 - Sub cuentas que componen cada una de las cuentas:
 - Utilidad por diferencial cambiario de Euros a Dólares
 - Otras actividades financieras
 - Como se integra el tipo de cambio al sistema

242. El Proyecto no cuenta con un sistema contable apropiado y confiable, por varias razones: i) para la elaboración de las solicitudes de desembolso, se deben tomar los datos de diferentes bases y de forma manual debe armarse el documento final; y ii) en la contabilidad se registran tanto los gastos efectivamente pagados como los compromisos (pagos que se realizan desde el PNUD y hay un tiempo mientras ellos ejecutan el pago), práctica que no es recomendable ya que la Contabilidad en el Sector Público se debe llevar sobre la base del efectivo (lo efectivamente pagado). Respecto a los informes financieros, los métodos y herramientas utilizados para registrar y generar la información no aseguran la precisión y consistencia de la misma y pueden permitir un registro incorrecto de las operaciones. Además, no existe vinculación entre el control de las inversiones a los grupos de beneficiarios con el sistema contable, de manera que en contabilidad se registra el monto pagado de las inversiones y aparte se lleva un registro de lo efectivamente contratado y lo pagado con cargo a cada contrato, es necesario conciliar entre ambos registros. Igualmente, no tiene los módulos vinculados entre sí, no vincula pagos con presupuesto, con adquisiciones y activos.

Recomendación

- Consultar a los programadores del sistema contable la posibilidad de realizar los ajustes requeridos, según requerimientos FIDA

243. Las adquisiciones no están siendo planificadas de forma que permitan una eficiente y efectiva ejecución y administración de los procesos, y asegurar la entrega oportuna de los insumos que se generen.

Recomendación

- Que se apliquen los procedimientos e instrumentos necesarios e incluidos en las guías y directrices, para asegurar la verdadera planificación de las adquisiciones, a fin de que estas sean debidamente ejecutadas, controladas y reportadas.

244. El MOP no está respondiendo a la realidad actual del Proyecto. En general, el MOP es de carácter enunciativo y no procedimental. Se evidencia, entre otros, la falta de disposiciones respecto al control interno. Algunas áreas de operación de los componentes técnicos no están incorporadas al mismo, por lo que no cumple con ser una herramienta que regule, guíe y ordene la gestión completa del mismo. El MOP debe reenfocarse como un documento dinámico normativo que induce a los usuarios, incluyendo las organizaciones beneficiarias, a seguir los procedimientos e instrumentos para ejecutar su trabajo.

Recomendación

- El MOP debe ser revisado y ajustado a la brevedad, para incluir todos los procesos actuales del Proyecto y los correspondientes a las organizaciones de beneficiarios que reciben fondos del mismo, asegurando que se contemplan en este manual, todas las directrices e instrumentos que regulen, guíen y orden las operaciones.
- En vista de las conclusiones y recomendaciones de la Misión RMT debe revisarse los reglamentos existentes, por ejemplo, para inversiones e incluir entre otros los Proyectos de Pago Por Servicios Ambientales e incluir dichos reglamentos como anexos al MOP.
- En el MOP deben verse reflejados también los instrumentos para que las organizaciones puedan monitorear y evaluar la iniciativa que ejecutan con el Proyecto y otras actividades que desarrolla la organización. Se acordó que el MOP revisado será enviado al FIDA para su No Objeción en abril de 2017.

245. El Proyecto no paga los gastos de alimentación y alojamiento en los que incurre el personal al desplazarse en misiones oficiales a zonas fuera de su sede de trabajo dentro del país. Esto ocasiona gastos adicionales a los empleados, más marcados cuando los lugares a visitar están muy distantes de la sede y las misiones oficiales son por varios días.

Recomendación

- Es necesario que la Dirección del Proyecto con apoyo de la Unidad Administrativa tomen las medidas necesarias para que se reconozcan el incentivo de viáticos para los funcionarios de la UCP y del Estado vinculados al mismo, y a los beneficiarios, con el objetivo de cubrir los gastos de subsistencia cuando tengan que viajar en función de trabajo o misión especial fuera de su domicilio o lugar de residencia.

246. En los últimos años, la tendencia de incremento de la inseguridad relacionada directamente con las pandillas en el país, ha continuado a tal grado que, actualmente afecta directamente la ejecución del Proyecto y la integridad física del personal y usuarios(as) del Proyecto.

Recomendación

- Es necesario elaborar y poner en práctica un Plan de Contingencia y analizar la posibilidad de contratar un seguro para los consultores del Proyecto. Esta medida está a cargo de la Dirección del Proyecto con apoyo de la Unidad Administrativa.

Anexo 1

Nota de orientación sobre la supervisión de la gestión financiera de los proyectos

Hoja de datos sobre la evaluación de los riesgos fiduciarios en la supervisión de los proyectos¹⁸

País: El Salvador		Número del préstamo: E-6-SV	
Nombre del proyecto:		Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural para las Regiones Central y Paracentral Ampliación (PRODEMOR CENTRAL AMPLIACIÓN)	
Organismo de ejecución: Ministerio de Agricultura y Ganadería		GPP: Glayson Ferrari	
Oficial de finanzas encargado del examen: Erayda Briceño Víquez		Fecha del examen: 21 de febrero de 2017	
Fecha del último ISP antes de esta calificación: septiembre 2016	Calificación de la gestión financiera en el último ISP:	Fecha de la última supervisión de la gestión financiera y calificación: septiembre 2016/BAJO	

Tema		Calificación E/M/B	Cuestiones/ Observaciones/ Recomendaciones
A. Riesgos inherentes			
B. Control de riesgos			
1. Organización y dotación de personal			
a.	Idoneidad de la estructura de organización para satisfacer las necesidades funcionales del proyecto.	M	El Proyecto no cuenta con un Director, lo cual afecta la estructura organización, a pesar de contar con un Director a.i.
b.	Existencia de descripciones claras de los puestos de trabajo de los cargos clave del proyecto, comprendidos los fiduciarios.	B	
c.	Idoneidad del personal encargado de la gestión financiera del proyecto (cantidad y competencias), acorde con las necesidades funcionales del proyecto.	B	
d.	Separación/independencia de las funciones de contabilidad, pagos y compras.	B	
e.	Existencia e idoneidad de manuales y guías de actuación destinados al personal.	B	
2. Presupuestación:			
a.	Preparación y aprobación puntuales del presupuesto del proyecto, emisión puntual de órdenes de ejecución del presupuesto.	M	Por factores externos a la fecha de esta misión el presupuesto de 2017 no está disponible para su ejecución, se espera que a partir de

¹⁸Inclúyanse las conclusiones pertinentes de la supervisión de los proyectos y los informes sobre la marcha de los proyectos, las visitas sobre el terreno y las constataciones del informe de auditoría.

			marzo, el Ministerio Hacienda establezca los lineamientos para iniciar la ejecución de presupuesto de 2017
b.	Adecuación del presupuesto (comprendidas las categorías de desembolsos de los préstamos [anexo1]), incluido el plan de financiación para todas las fuentes, donantes y gobiernos, préstamos y donaciones.	B	
c.	Existencia de planes de actividad detallados, planes de compras, cálculos de costos y supuestos que sustenten las solicitudes de presupuestos.	B	
d.	Existencia de indicadores de los progresos físicos, cuando proceda.	B	
3. Flujos de fondos y desembolsos/Retiro de fondos			
a.	Puntualidad en el desembolso de fondos por las diversas fuentes, incluidos los de contrapartida (establecer criterios de referencia y verificar una muestra).	B	Se solucionó con el PNUD el flujo de desembolsos a las organizaciones, presentado el año pasado
b.	Eficiencia de los cauces de financiación. Por ejemplo, confirmación de que los fondos llegan a los beneficiarios previstos.	B	
c.	Gestión de las cuentas bancarias de los proyectos que no sean las cuentas especiales, si las hubiera: conciliaciones, fondos inactivos.	B	
d.	Disposiciones bancarias y controles (conciliación de los extractos bancarios con las cuentas financieras).	B	Utilización de SAFI
e.	Idoneidad de los controles y del proceso de autorización de la utilización de los fondos (pagos, transferencias, gestión del saldo de efectivo y de los depósitos bancarios).	B	
f.	Gestión de la(s) cuenta(s) especial(es) o cuenta(s) dedicada(s), desembolsos.		
	- Cuantía de la asignación autorizada y su adecuación para transmitir los fondos de forma fluida a las cuentas de los proyectos.	B	
	- Método empleado para hacer el desembolso y su idoneidad.	B	
	- Preparación puntual y exactitud de las solicitudes de retiro de fondos.	B	
	- Situación de los fondos retirados de la cuenta especial, pero cuya reposición todavía no se ha solicitado, incluido el análisis de su antigüedad.	B	Se solucionó con el PNUD el flujo de desembolsos a las organizaciones, presentado el año pasado
	- Regularidad del seguimiento de la cuenta especial y conciliaciones mensuales (evaluar las conciliaciones).	B	
	- Perfil de los desembolsos reales frente a los previstos, razones sistémicas de las diferencias.	B	
	- Recuperación de los saldos de la cuenta especial al cierre del préstamo.	N/A	
	- Idoneidad del respaldo documental de los desembolsos, reembolsos, pagos directos y los compromisos especiales en las declaraciones de gastos.	B	
	- Legitimidad de los gastos en virtud de los acuerdos jurídicos.	B	
4. Controles internos. Gastos, activos, pasivo exigible			
a.	Conformidad con los manuales de gestión de proyectos: claridad e idoneidad de los procesos de decisión y la secuencia de sucesos en las funciones de control en la ejecución de proyectos.	M	A pesar de que el Proyecto con el financiamiento E-6-SV utiliza el manual que fue elaborado para el financiamiento del 728-SV, este es un documento

			narrativo y no de procedimientos e instrumentos, se recomienda el ajuste a este documento, o eliminando las narraciones y enfatizando los procedimientos e instrumentos a utilizar.
b.	Eficacia y eficiencia de los controles internos de la gestión de los ingresos/entradas (examen de los informes de auditoría).	B	
c.	Seguimiento y control de los compromisos y comparación con las cuantías asignadas por categoría de desembolsos del préstamo.	M	En caso de que no se resuelva la aprobación del presupuesto por parte del Ministerio de Hacienda, el proyecto sufrirá retrasos en la ejecución de 2017
d.	Eficacia y eficiencia de los controles internos de los gastos (ciclo completo: compromiso, pago, recepción de bienes y servicios, aprobación de pagos, calificación, etc.). (Léanse también los informes de la entidad fiscalizadora y otros.)	B	
e.	Eficacia y eficiencia de los controles internos de la gestión y el mantenimiento de los activos y el pasivo exigible.	B	
f.	Fiabilidad de las pruebas documentales de los resultados obtenidos en el proyecto. Vínculos entre los resultados obtenidos y los informes financieros.	B	
g.	Controles físicos del efectivo, los documentos y los registros.	B	
h.	Pago puntual a los proveedores y consultores (criterios de referencia y verificación de una muestra).	M	A la fecha con la no aprobación del presupuesto, el Proyecto solo está ejecutando, los recursos comprometidos de 2016 previstos para ejecutar a partir de enero 2017
i.	Legitimidad de los gastos presentados para su pago con fondos bancarios a la luz del informe sobre el diseño del proyecto, acuerdos de préstamo.	B	
j.	Legalidad/legitimidad de los anticipos con cargo a los fondos del proyecto.	B	
k.	Observancia de los acuerdos de financiación; préstamos y donaciones.	B	
l.	Idoneidad del mantenimiento de registros de los activos fijos y las existencias.	B	
5. Sistemas, políticas y procedimientos contables			
a.	Idoneidad de las normas y prácticas contables (con respecto al diseño/lo acordado).	B	
b.	Mantenimiento de los registros (incluidos la documentación y el registro/archivo).	B	
c.	Registros de activos fijos llevados y conciliados (muestras y comprobación física).	B	
d.	Documentación adecuada y controles de los sistemas de información, integración de todos los subsistemas.	B	
e.	Idoneidad del plan de cuentas a efectos de la contabilidad del proyecto.	B	
f.	Puntualidad en el registro de transacciones, controles de registros erróneos.	B	
6. Presentación de informes y seguimiento			
a.	Exhaustividad, exactitud, utilidad y puntualidad.	B	

b.	Informes provisionales de la gestión financiera (informes de la gestión financiera, de la gestión del proyecto, según proceda) o informes de seguimiento de los progresos, preparación y presentación puntuales.	B	
c.	Seguimiento de los anteriores recordatorios, informes de la gestión financiera/informe de seguimiento de los progresos o informes sobre la marcha de los trabajos.	B	
7. Auditoría interna			
a.	¿Se somete a auditoría interna la unidad de ejecución de las actividades o del proyecto?	B	
b.	Idoneidad de la organización de la auditoría interna: capacidad del personal.	B	
c.	Idoneidad del alcance de la labor y de la calidad de los informes de auditoría interna.	B	
d.	Evaluación de las cuestiones planteadas en los informes de auditoría.	B	
8. Auditoría externa			
a.	Alcance de la auditoría de 2016.	M	A la fecha de la misión el PNUD no ha informado sobre la adjudicación de la empresa Auditora, el Proyecto inicio el proceso con el envío de los TDR los cuales tienen no objeción de FIDA de fecha 11-1-17
b.	Puntualidad del informe de auditoría.	B	
c.	Calidad de la auditoría.	B	

Evaluación de los riesgos fiduciarios del proyecto durante la supervisión

Cuadro resumido del Análisis de Riesgos: Proyecto **NºE-6-SV**

Organismo de ejecución: Ministerio de Agricultura y Ganadería

	Evaluación de riesgos E/M/B	Medida correctiva propuesta
Riesgo inherente		
Control de riesgos		
1. Organización y dotación de personal	BAJO	
2. Presupuestación	MEDIO	No está aprobado el POA a nivel de Gobierno y está en proceso por parte del Proyecto, atención a comentarios de FIDA para ajustar el POA
3. Flujo de fondos y disposiciones sobre desembolsos	BAJO	
4. Controles internos	BAJO	
5. Sistemas, políticas y procedimientos contables	BAJO	
6. Presentación de informes y seguimiento	BAJO	
7. Auditoría interna	BAJO	
8. Auditoría externa	BAJO	
Riesgo fiduciario general del proyecto	BAJO	
E=elevado, M=medio, B=bajo		

Observaciones:

Mejorar la generación de reportes a nivel de sistema contable

Anexo 2
Programa general de la Misión

Fecha	Actividad
19/02	Llegada y reunión con el equipo
20/02	Reunión entre equipo de Misión y equipo de Proyecto
21-24/02	Visitas de campo, reuniones bilaterales
25 y 26/02	Revisión de documentos; redacción inicial para Ayuda Memoria e Informe RMT
27/02	Reuniones con socios claves y bilaterales
28/02	Trabajo en equipo y Elaboración de la Ayuda de Memoria
01/03	Elaboración de la Ayuda de Memoria
02/03	Reunión de cierre con representantes del MAG, Hacienda, AECID y el Equipo de Proyecto

Anexo 3
Programa de visitas de campo

Gira 1				Gira 2	
Feb		Horario, Lugar y Actividad	¿Quién?	Horario, Lugar y Actividad	¿Quién?
21	AM	Salida 06:00 a.m. 08:00 – 10:00 am. Chalatenango (zona trifinio) O.B: <u>Asociación Cooperativa de Productores Orgánicos Agropecuarios El Túnel de R. L.</u> (#39: Negocio, en proceso, Café, A, 24H y 12M). 11:00 - 13:00 pm. Grupo focal Negocios Rurales y Producción Sustentable. Lugar: Hotel Entre Pinos, San Ignacio, Chalatenango.	Equipo 1: (ST) Reyes Díaz Rosy de M. Juan José P. René López Equipo 2: (ST) Zulma Dinora Ruth Cienfuegos Héctor Borja Álvaro Mulato	Salida 06:30 a.m. 08:00 – 10:00 am. Cabañas OB: <u>Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria El Desafío de R.L.</u> (#119: SAN, en proceso, C, 65H y 35M). 11:00 – 13:00 pm. Cabañas OB: <u>Asociación de Desarrollo Comunal San Felipe</u> (#120: SAN, en proceso, C, 36 H y 64 M). Almuerzo: San Rafael Cedros	Equipo 1: (ST) Benjamín C. Ana Lucia M. Ingrid S. Equipo 2: (ST) Héctor Rodríguez Roxana Sandoval Jorge Canizalez Equipo 3: (ST) Reina Moreira Zandra Guerrero
	PM	14:00 -16:00 p.m. Chalatenango (zona trifinio) OB: <u>Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria El Buen Sembrador de los Planes de R. L.</u> (#38: Producción sustentable, en proceso, D, de hortalizas 34H y 2M). Pernoctar en Hotel Entre Pinos, San Ignacio, Chalatenango.	Equipo 3: (CH) Nelson Díaz	16:00 – 18:00 p.m. Grupo focal sobre Emprendedurismo y Redes Departamentales (jóvenes). Lugar: Hotel Capital. Aprox. 19:00 p.m. retorno al hotel San Salvador	
22	AM	8:00-10:00 a.m. Grupo Focal Articulación Territorial. Lugar: Hotel Entre Pinos, San Ignacio, Chalatenango. 11:00 - 12:30 md. Chalatenango (zona Alta/Pilas) OB: <u>Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria Las Encantadoras de R. L.</u> (#64: Negocio, en proceso, Frutas, D, 3H y 12M).	Equipo 1: Reyes Díaz Rosy de M. Juan José P. René López Equipo 2: Zulma Dinora Ruth Cienfuegos Héctor Borja Álvaro Mulato Equipo 3:	Salida 07:00 a.m. 08:00 – 10:00 am. La Libertad (zona costera del Litoral) OB: <u>Asociación Cooperativa de Producción Pesquera y Servicios Múltiples Las Sirenas de R.L.</u> (#4: Microempresa (MER), acuícola, en proceso, B, 28H y 57M). 11:00 - 12:30 pm. La Libertad (zona costera) OB: <u>Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria Los Pinos de R.L.</u> (#5: Producción sustentable, en proceso, hortalizas, B, 34 H y 10 M).	Equipo 1: (ST) Benjamín C. Ana Lucia M. Ingrid S. Erayda B. Equipo 2: (ST) Rubén Santamaría Luis Servando

Gira 1				Gira 2	
Feb		Horario, Lugar y Actividad	¿Quién?	Horario, Lugar y Actividad	¿Quién?
			Nelson Díaz		Equipo 3: (ST) Stalin Montoya Héctor Rodríguez Nelson Leiva
		Almuerzo: Hostal Miramundo		Almuerzo en La Libertad	
	PM	14:00 – 16:00 p.m. Chalatenango (zona Alta/Pilas) OB: <u>Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria Aguacate Hass de la Zona Alta de R. L.</u> (#40: Producción sustentable, en proceso, D, hortalizas, 14 H y 3 M). Aprox. 19:00 p.m. retorno a San Salvador		14:00-16:00 p.m. Grupo focal SAN e infraestructura social. Lugar: Casa Comunal Alcaldía Municipal de Comasagua. Aprox. 17:30 p.m. retorno a San Salvador	
23	AM	Salida 07:00 a.m. 10:00 -12:00 am. Cabañas. Proyecto Ambiental (Victoria). <u>Asociación de Desarrollo Comunal Santa Marta en Marcha</u> (#121: C, 80 H y 7 0M).	Equipo 1: (ST) Reyes Díaz Rosy de M. Juan José P. René López Equipo 2: (ST) Héctor Rodríguez Roxana Sandoval Zulma Dinora Jorge Canizalez	Salida 07:00 a.m. 08:00 -10:00 am La Libertad (zona San Juan Opico) OB: <u>Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria San Francisco de R.L.</u> (#97: Negocio, en proceso, Granos básicos, B, 23H y 8M). 11:00 -12:30 pm Grupo focal Negocios Rurales y Producción Sustentable. Lugar: Alcaldía Municipal de San Juan Opico (Local Ex BFA).	Equipo 1: (ST) Héctor Ivan Borja Ana Lucia M. Ingrid S. Erayda B. Equipo 2: (ST) Rubén Santamaría Ana María L. Luis Servando
		Almuerzo en San Rafael Cedros		Almuerzo en La Posada	
	PM	14:00-16:00 p.m. Cabañas (Ilobasco) OB: <u>Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria e Industrial "Mujeres</u>		14:00 -16:00 p.m. Grupo focal Género. Lugar: Restaurante La Posada, carretera al Puerto La Libertad.	
					Equipo 3: (ST) Reina Moreira

Gira 1				Gira 2			
Feb		Horario, Lugar y Actividad	¿Quién?	Horario, Lugar y Actividad		¿Quién?	
		Exitosas de R. L" (ACOPAIME). (#126: Negocio, en proceso, C, agroindustria, 0H y 22M). Aprox. 18:00 p.m. retorno a San Salvador		Aprox. 17:00 p.m. retorno a San Salvador		Zandra Guerrero Nelson Leiva	
24	AM	Salida 06:00 a.m. 08:00 -10:00 am. Grupo focal género, representantes de emprendimientos de mujeres y mixtos. Lugar: Instituto Tecnológico de Chalatenango (ITCHA). 11:00 - 12:30 pm Chalatenango (zona Montañona) OB: ADESCO Cantón Montañita (ADECCAMON) (#56: SAN, en proceso de cierre financiero, D, 64 H y 36 M). Almuerzo: Chalatenango	Equipo 1: (ST) Reyes Díaz Ana Lucia M. Ingrid S. Equipo 2: (ST) Beatriz P. Reina Moreira Nelson Leiva Equipo 3: (CH) Nelson Díaz	Salida 06:30 a.m. 09:00 – 11:00 md. San Vicente OB: Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria Padre Alirio Napoleón Macías de R.L. - ACOPANAM (#139: SAN, en proceso, D, 190H y 111M). Almuerzo: San Vicente		Equipo 1: (ST) Héctor Ivan Borja Rosy de M. Juan José P. René López Equipo 2: (ST) Héctor Rodríguez Stalin Montoya Luis Servando	
	PM	14:00 -16:00 p.m. Chalatenango (zona Montañona) OB: UDP Ahorro y Crédito Monseñor Arnulfo Romero (ACMAR) (#48: Aprobada, no agropecuaria, están en formación – iniciaron como grupo de jóvenes de ahorro y actualmente tienen un emprendimiento incipiente, 2 H y 2 M). Lugar: Casa Comunal de Alcaldía Municipal de las Vueltas. Aprox. 18:00 p.m. retorno a San Salvador.	Equipo 4: (ST) Ruth Cienfuegos Grecia Lidice Roxana Sandoval Jorge Canizalez	15:00 -17:00 p.m. La Libertad OB: Asociación Cooperativa de Comercialización, Aprovechamiento y Crédito Productores de Cafés Especiales y Otros Productos Agrícolas El Boquerón de R. L. (#110: Negocio, en proceso, Café, A, 18H y 8M). Aprox. 18:00 p.m. retorno a San Salvador		Equipo 3: (ST) Rubén Santamaría Ana María L.	

