

Aproximación a la aplicación
de sistemas MEAL adaptativos
en proyectos de desarrollo en El
Salvador, retos y perspectivas en
el contexto de la pandemia por
COVID-19

Ricardo Ernesto Toledo León

APROXIMACIÓN A LA APLICACIÓN DE SISTEMAS MEAL ADAPTATIVOS EN PROYECTOS DE DESARROLLO EN EL SALVADOR, RETOS Y PERSPECTIVAS EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA POR COVID-19

Ricardo Ernesto Toledo León

RESUMEN

Abordar problemáticas de desarrollo en contextos que evolucionan de manera rápida e impredecible requiere reconocer que estas contienen un cierto grado de incertidumbre, dificultades e imprevistos; analizar el cambio desde estos factores en los proyectos de desarrollo, es pensar en cómo les afecta a lo largo de todo el Ciclo de Gestión de Proyectos (CGP) y sus diferentes procesos. Lo anterior, supone la importancia de hacer una previsión de esos factores en cómo y cuándo va a evolucionar el contexto y, además, cómo puede producirse el cambio en un contexto específico. El artículo tiene como objetivo identificar algunos retos y perspectivas a futuro en el contexto de la pandemia por COVID-19, en cuanto a la aplicación de sistemas de monitoreo, evaluación, rendición de cuentas y aprendizaje -MEAL- adaptativos, en instituciones gubernamentales, gobiernos locales y asociaciones de municipios en El Salvador, pesando en los nuevos retos mundiales, como la pandemia, en el cual desde un primer momento muchas intervenciones se vieron afectadas al no contar con una gestión basada en riesgos y que por lo tanto se les pudiera dar continuidad y se cumplieran -con todos los retos que la pandemia supone- los objetivos planteados a los proyectos ya iniciados y los que estaban por iniciar.

PALABRAS CLAVES: proyectos de desarrollo - gestión de proyectos - resiliencia - perspectivas - adaptación.

APPROACH TO THE APPLICATION OF ADAPTIVE MEAL SYSTEMS IN DEVELOPMENT PROJECTS IN EL SALVADOR, CHALLENGES AND PERSPECTIVES IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMIC

Ricardo Ernesto Toledo León

ABSTRACT

Addressing development issues in contexts that evolve rapidly and unpredictably requires recognizing that they contain a certain degree of uncertainty, difficulties and unforeseen events; to analyze change from these factors in development projects is to think about how it affects them throughout the entire Project Management Cycle (PMC) and its different processes. This implies the importance of making a forecast of these factors in how and when the context will evolve and also how change can occur in a specific context. The article aims to preliminarily identify challenges and future perspectives in the context of the COVID-19 pandemic, regarding the application of adaptive monitoring, evaluation, accountability and learning -MEAL- systems in governmental institutions, Local Governments and Associations of municipalities in El Salvador, weighing on the new global challenges, such as the pandemic, in which from the beginning many interventions were affected by not having a risk-based management and therefore could be given continuity and could meet -with all the challenges that the pandemic implies- the objectives set for the projects already initiated and those that were about to start.

KEYWORDS: development projects - project management - resilience - perspectives - adaptation.

Aproximación a la aplicación de sistemas MEAL adaptativos en proyectos de desarrollo en El Salvador, retos y perspectivas en el contexto de la pandemia por COVID-19

Ricardo Ernesto Toledo León¹

Introducción

A finales del año 2019, el mundo se vio envuelto en una incertidumbre generalizada, al anunciarse que la República Popular de China se había convertido en el epicentro de una enfermedad transmisible y neumológica, que en poco tiempo se había convertido en una enfermedad que no conocía límites fronterizos, clases sociales, países desarrollados o en de desarrollo, que definitivamente es sin precedentes; la misma fue identificada como un nuevo coronavirus, causante de la enfermedad COVID-19, cuya repercusión fue palpable en todas las actividades empresariales, sociales, educacionales, entre otras, y que además causaron un retraso y en muchos casos, paralización de la Cooperación Internacional y la Ayuda para el Desarrollo, lo que se vio reflejado de forma significativa en los proyectos de desarrollo, no obstante, tomando en cuenta que la pandemia no es el único impedimento que justifica el retraso y

1 Profesional de las Relaciones Internacionales de la Universidad de El Salvador con experiencia en Cooperación para el Desarrollo Agropecuario en el sector público y conocimientos en la modalidad de cooperación internacional.

paralización de los mismos, puesto que a lo largo del desarrollo y evolución de la Cooperación Internacional, siempre han existido retos u obstáculos que han causado estos llamados retrasos y paralización de los proyectos.

En ese sentido, la reflexión del presente artículo trata principalmente y tiene como objetivo identificar preliminarmente retos y perspectivas a futuro en el contexto de la pandemia por COVID-19, en cuanto a la aplicación de sistemas de monitoreo, evaluación, rendición de cuentas y aprendizaje -MEAL- (por sus siglas en inglés), adaptativos, en algunas instituciones gubernamentales y gobiernos locales y asociaciones de municipios en El Salvador. El presente artículo no pretende ahondar y abarcar de manera sistemática y determinante en todos los retos que presenta el aplicar sistemas MEAL en los proyectos de desarrollo en todas las instituciones presentes en el territorio. Lo anterior supone la importancia de hacer una previsión de esos factores en cómo y cuándo va a evolucionar el contexto y, además, con qué herramientas se puede contar para facilitar el desarrollo de los proyectos e instituciones.

Es importante mencionar que, para simplificar el análisis y comprensión lectora del presente, la expresión “proyectos de desarrollo” se utilizará como sinónimo respecto a los proyectos en general. Se trata entonces de identificar una generalización preliminar sobre los retos y perspectivas de la aplicación de sistemas MEAL adaptativos, a partir del trabajo de las instituciones antes mencionadas, en un marco de investigación mixta, que integra en sí un enfoque cualitativo y cuantitativo, haciendo uso de las herramientas más adecuadas para la obtención de la información.

I. Metodología

Para la realización del presente artículo de nivel exploratorio se hizo la selección de algunas instituciones gubernamentales que tienen presencia a nivel nacional por medio de los diferentes proyectos y asistencia que les mandata la ley, ya sean provenientes de la Cooperación Internacional o fondos propios y que tienen como objetivo en común brindar asistencia técnica y de formación

a la población salvadoreña, objetivos que se pueden encontrar en sus decretos de creación. Estas instituciones gubernamentales, son las siguientes:

- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
- Ministerio de Gobernación (MINGOB)
- Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal “Enrique Álvarez Córdova” (CENTA)
- Instituto Nacional de Juventud (INJUVE)
- Consejo Salvadoreño del Café (CSC)

Además, se consultó a algunos gobiernos locales que se ubican en diferentes partes del territorio nacional, que al igual que las instituciones gubernamentales, ejecutan, administran o que co-ejecutan proyectos provenientes de la cooperación internacional o fondos propios y que tienen como uno de sus objetivos promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio. Estos gobiernos locales, son los siguientes:

- Alcaldía de Panchimalco
- Alcaldía de Cuyultitán
- Alcaldía de San Juan Nonualco

Además, se consultó a dos asociaciones de municipios; la primera de ellas es la Asociación de Municipios de “Los Nonualcos”, la cual cuenta con 18 municipios asociados y se ubica en la zona paracentral de El Salvador; la asociación se caracteriza por su privilegiada ubicación geoeconómica, su excelente conectividad, su biodiversidad, su riqueza cultural, y sus zonas propicias para el desarrollo de la ganadería, la fruticultura, la pesca y el turismo.² Por otra parte, se tiene a la Asociación de Municipios “Cayaguanca”, la cual cuenta con 5 municipios asociados y se encuentra ubicada en la zona alta del departamento de Chalatenango, al noroccidente del territorio salvadoreño, la cual se caracteriza por el turismo en sus diferentes municipios y la producción de hortalizas y frutas debido que cuentan con clima favorable.

2 Asociación de Municipios de Los Nonualcos, “¿Quiénes somos?”, acceso el 6 de octubre de 2021, <https://www.nonualcos.org/acerca-de>

Es importante mencionar que se establecieron criterios para la selección de la muestra, con el fin que estos fueran de significativa relevancia para la investigación según sus características e involucramiento con la población a la que atienden. Los criterios de selección son los siguientes:

1. Competencias en asistencia técnica y conocimientos de desarrollo territorial y local.
2. Instituciones de carácter científica y técnica que contribuyan, mediante la generación de acciones estratégicas, a la satisfacción de las necesidades alimentarias, desarrollo económico, social y territorial, que propicien el incremento de los ingresos familiares, así como también el desarrollo integral de la población.
3. Instituciones que promuevan la participación comunitaria y el desarrollo/desenvolvimiento social y cultural de sus habitantes.

El instrumento de recolección de información es una encuesta estructurada semi abierta, la cual tiene como objetivo explorar la implementación de sistemas MEAL en los proyectos de desarrollo, así como también, explorar retos y perspectivas para la aplicación del sistema en el marco de la pandemia por COVID-19. El instrumento está dirigido a encargados de unidades de proyectos, planificación de proyectos o unidades de cooperación internacional. Entre algunos de los cargos que atendieron la encuesta están jefes de planificación de proyectos, coordinadores institucionales a nivel nacional de la cooperación, técnicos de cooperación y proyectos, entre otros.

II. Marco teórico

Es notable que gran parte de las instituciones, ya sean gubernamentales o locales, dirigen gran importancia a las necesidades de fortalecer las metodologías y herramientas para la Gestión de Proyectos de Desarrollo, y con justa razón, finalmente al poner en marcha éstos, se tiene presente que se estará afectando -positiva o negativamente- a un individuo o conjunto de individuos. Pero, cabe

preguntarse: ¿Qué es un proyecto? ¿Qué es desarrollo? ¿Qué son los proyectos de desarrollo? Según Rosende y Vitoria, los proyectos son *“secuencia única y tecnológicamente determinada de actividades, generalmente no repetitiva, que supone la coordinación de múltiples recursos (personas, materiales y financieros) para alcanzar unos objetivos claramente definidos en un tiempo y con unos costes determinados”*.³ Sobre el concepto desarrollo, con enfoque de Desarrollo Humano, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, lo define como *“la expansión de las libertades de las personas para llevar una vida prolongada, saludable y creativa; conseguir las metas que consideran valiosas y participar activamente en darle forma al desarrollo de manera equitativa y sostenible en un planeta compartido”*.⁴

Por lo que podemos considerar que proyectos para el desarrollo, en palabras del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, *“son propuestas de cambio, que, a partir de determinadas políticas y estrategias de acción, buscan ampliar las oportunidades y opciones de desarrollo de las personas”*.⁵ Bajo esa concepción, hay y deben de existir actores que intervienen y que juegan roles significativos -según las características de los proyectos- que pueden ser organizaciones de entorno local, nacional e internacional y por supuesto, los beneficiarios, perjudicados e incluso los excluidos.

También, según el Centro Nacional de las Artes -CENART- de México, un proyecto de desarrollo *“es una planificación, que consiste en un conjunto de actividades a realizar de manera articulada entre sí, con el fin de producir determinados bienes o servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas, dentro de los límites de un presupuesto y de un periodo de tiempo dados”*.⁶

3 Iñigo Rosende y Oisune Vitoria, *Guía para la elaboración de proyectos*, 2010, (Gobierno Vasco: Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco Departamento de Educación, Universidades e Investigación, 2010) 12.

4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, *Informe de desarrollo humano. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano* (Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 2010), 1.

5 Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, *Manual de Formulación de Proyectos*, 2012 (Costa Rica: Escuela de Formación Continua y Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia) 4, <http://repiica.iica.int/docs/B3671e/B3671e.pdf>

6 Centro Nacional de las Artes -CENART-, *¿Qué es un Proyecto?*, 2014 (México: Programa de Apoyo a la Docencia, Investigación y Difusión de las Artes, 2012) 3. <https://www.cenart.gob.mx/wp-content/uploads/2014/08/Gu%C3%ADa-PADID-2014.docx.pdf>

Ahora bien, la mayoría de las instituciones que funcionan en torno a procedimientos y metodologías de proyectos previamente establecidos hace décadas, se ven afectadas por inconvenientes entre las áreas operativas de la misma, por la programación-planificación de las actividades y, por lo tanto, de los recursos de los proyectos. Existe una costumbre por funcionar sobre un sistema de gestión con tiempos operativos establecidos de acuerdo a la formulación, detalle que no está del todo mal, pero regularmente las instituciones no están preparadas para los cambios a último momento y sufren por adaptarse a las necesidades de respuesta que tienen los interesados del proyecto, llamados también “*stakeholders*”. Es en este punto que la planificación, muchas veces hecha desde el escritorio de oficinas, se ve incumplida y en ocasiones fracasada, dado que no se cuenta con una gestión de riesgos transversalizada, en donde existe un panorama en que se corrigen los planes de acción-ejecución en la marcha de los proyectos, reaccionando a las dificultades del día a día, lejos de actuar anticipada y proactivamente sobre ellos.

No obstante, es importante mencionar que las aseveraciones anteriores no invalidan las metodologías tradicionales comúnmente utilizadas en la mayoría de los proyectos, pero sí, en palabras de Héctor Sainz “*la cooperación internacional y los proyectos al desarrollo ya están habituados a presenciar fracasos por llevar a la práctica intervenciones que constituyen una mera repetición de otras anteriores. Este error, sin embargo, no invalida que un mismo enfoque sea común a todos los proyectos, los cuales pueden ser objeto de una misma metodología, convenientemente aplicada a cada caso concreto*”,⁷ es decir, una metodología ya sea tradicional o reciente, no conlleva a que un proyecto fracase, si no, es el resultado de la mala gestión de estos, desde su concepción o idea de intervención. Este panorama es lo que lleva a la justificación de incorporar nuevas tendencias o metodologías para la gestión de proyectos que, a su vez, impulsan a la aplicación de metodologías y herramientas que se componen de valores colaborativos, inclusivos y abiertos

7 Camacho, Hugo et al, *El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos; cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo*, 2001 (Madrid, España: Fundación CIDEAL) 10, https://olacefs.com/wp-content/uploads/2014/07/DOC_27_8_2013_Enfoque_Marco_Logico_EML_10_casos.pdf

a la comunicación en todos los niveles en los equipos de proyectos y agentes externos de los proyectos, tal es el caso de MEAL.

Save the Children se refiere a MEAL, como “(...) el plan que demuestra los vínculos entre las actividades que implementamos y los cambios que buscamos lograr. Un plan MEAL integral simplifica la información compleja al transformar la estrategia de programación en actividades concretas y prácticas. Nos obliga a pensar de forma sistemática en cada uno de los componentes de nuestro proyecto / programa”.⁸ MEAL, sin duda es un sistema que tiene a su base un enfoque de gestión de proyectos basada en resultados, siempre y cuando, las cuatro piezas que lo componen estén “alineadas, conectadas y trabajando juntas”, como se puede observar en la Figura 1.

Figura 1: Rompecabezas MEAL, como un conjunto de piezas alineadas⁹



Fuente: Guía MEAL Dpro, A Guide to the MEAL DPro: Monitoring, Evaluation, Accountability and Learning for Development Professionals.

8 Save the Children, *MEAL planning and budgeting*, acceso el 28 de septiembre de 2021, <https://www.open.edu/openlearncreate/mod/resource/view.php?id=52656>

9 Catholic Relief Services, *Guía MEAL Dpro, A Guide to the MEAL DPro: Monitoring, Evaluation, Accountability and Learning for Development Professionals*, (Baltimore, Maryland: CRS, 2015), 10.

MEAL está presente en cada etapa de la vida de un proyecto, desde la identificación del problema hasta las últimas actividades planificadas. Tomando como base la propuesta de MEAL Dpro “las actividades MEAL se organizan en cinco fases, juntas forman un ciclo que promueve de manera continua e intencional la rendición de cuentas y el aprendizaje:

1. Diseño de modelos lógicos
2. Planificación de actividades MEAL
3. Recolección de datos MEAL
4. Uso de datos MEAL¹⁰

No es el objetivo desarrollar la propuesta de la Guía MEAL DPro, pero es importante acotar que, para el desarrollo del sistema, es necesario hacer uso de diferentes herramientas que favorecen la pertinente y adecuada implementación del sistema (se recomienda la revisión de las referencias bibliográficas) como lo son:

- **Creación de modelos lógicos:** Donde se establecen impactos deseados, planteamiento de cómo se considera que se realizará el cambio deseado y qué supuestos o condiciones se necesitan para que este ocurra. Entre estos están: Teoría del Cambio, Marco de Resultados y Marco Lógico.
- **Herramientas para la planificación de actividades,** precisar con un plan que identifique los pasos a seguir con los recursos. Entre estas están: plan de gestión de desempeño, tabla de seguimiento de desempeño de indicadores, flujograma del mecanismo de retroalimentación y respuesta, plan de aprendizaje, herramientas de planificación para comunicaciones MEAL y tabla de evaluación resumen.¹¹

La implementación y aplicación de modelos, metodologías y herramientas para los proyectos bajo un enfoque de gestión basada en resultados, que para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) “*conlleva la*

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*

priorización del logro de los objetivos estratégicos generales y específicos en el proceso de gestión de los recursos públicos. La evaluación de los resultados se guía, en general, por criterios de eficacia, eficiencia, economía y calidad de la intervención del Estado”,¹² sean implementados de forma resiliente, con el objetivo de sopesar los cambios imprevistos -dicho sea de paso, todos los proyectos experimentan en sus procesos- es una forma de dar confianza a estos “stakeholders” que a pesar de cualquier inconveniente o imprevisto en la marcha del proyecto, puede ser soportado gracias a una gestión que permite cambios de este tipo y que la planificación de los mismos tienen en su esencia la eficacia de ver cumplidos los objetivos. Actualmente, la practicidad en la toma de decisiones, sin dejar de lado o menospreciar la medición de riesgos en estas, es clave para la consecución de los objetivos.

Partiendo desde esa premisa, en la Figura 2 se puede observar que la gestión de proyectos de desarrollo generalmente tiene un esquema muy generalizado, independientemente de qué enfoque se quiera implementar o con qué visión de proyecto se cuente.

Figura 2: Esquema de proceso de gestión de proyectos



Fuente: Elaboración propia, a partir de UNICEF. “Manual Sobre la Gestión Basada en Resultados: La Labor conjunta en favor de la niñez”, 2017, 176.

Al dirigir un proyecto de desarrollo, en algún punto de todo el panorama de la vida del proyecto, se tiene claro que el mismo tiene que finalizar, pero que, a pesar de que esta serie de actividades que componen el proyecto, se espera que los efectos de este sean sostenibles en el tiempo. Los recursos plasmados en el esquema, eventualmente se convertirán impactos. Uno de los retos más

12 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*, 2007 (Venezuela: Revista del CLAD Reforma y Democracia, 2007) 9, <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533693007.pdf>

importantes que existen es que se oriente la gestión a la efectividad y eficiencia del proyecto.

Generalmente, los proyectos se estructuran, diseñan y planifican sobre la base de tres hipótesis de trabajo que son fundamentales para su ciclo de vida, “(...) estas hipótesis de acción muestran que el proyecto en su conjunto es un supuesto que irá verificándose con su puesta en marcha, las cuales son: 1. Identificación del problema sobre el cual se va a intervenir. 2. Definición de los objetivos en los que se traducen los cambios y 3. Estrategias de acción que permiten lograr dichos cambios”.¹³

La identificación del problema siempre es y seguirá siendo el primer supuesto que se debe cumplir como prioridad, ya que es el paso que implica el contar con una posición o enfoque de desarrollo y la que definirá el cambio social al que se quiere llegar o apostar, es decir, el impacto esperado o meta, que, para el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo se traduce, como regla general “(...) no iniciar en la planificación del mismo, si no por el contrario, empezar teniendo presente la finalidad y con una idea clara de la transformación que deseamos alcanzar; lo que se basa en el conocimiento exhaustivo de la situación y consecutivamente los planteamientos de resultados a corto y mediano plazo, que se consideran que va a producir ese cambio, así como también las estrategias y actividades que permitirán progresar en la dirección del cambio deseado”.¹⁴

También es importante mencionar que cada proyecto, cual sea su naturaleza, cuenta con sus particularidades y son únicos en su forma y fondo, y por lo tanto, es importante conocer la capacidad, desde el punto de vista de cada institución, de llevar a cabo modelos, metodologías y herramientas adaptativas o tradicionales que de alguna manera garanticen la correcta aplicación de estas y propicien dinámicas de colaboración, eficiencia y eficacia en los miembros del equipo, como lo propone MEAL.

13 Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, *Manual de Formulación de Proyectos*, (Costa Rica: Escuela de Formación Continua), 4. <http://repiica.iica.int/docs/B3671e/B3671e.pdf>

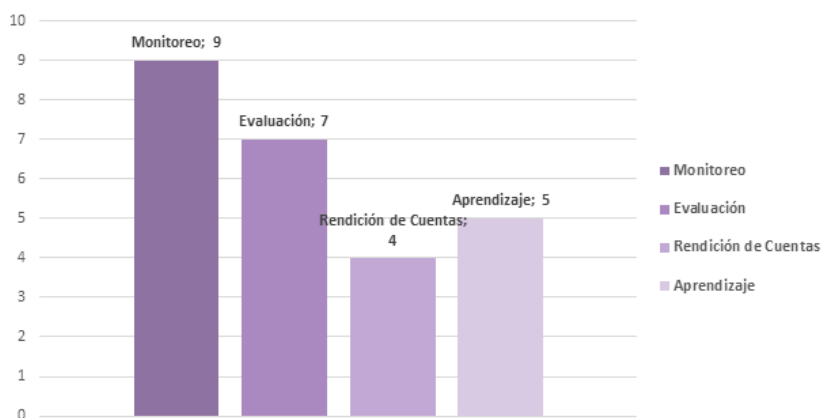
14 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, *Informe de desarrollo humano. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano* (Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 2010) 4.

III. Panorama de la aplicación de sistemas MEAL en El Salvador

Tal como se detalló en el primer apartado, se realizaron consultas a diferentes actores gubernamentales, gobiernos locales y asociaciones de municipios presentes a nivel nacional. Para contar con un parámetro de la cantidad de proyectos que actualmente están ejecutando, co-ejecutando o administrando, se les consultó el número aproximado de los proyectos, a lo que hace una media de 8-9 proyectos identificados como proyectos de desarrollo y un total de 86 proyectos.

La primera interrogante es si las instituciones han tenido experiencia aplicando a los proyectos un sistema MEAL en su conjunto y según los resultados, el 50 % han contado con alguna experiencia en la aplicación de estos y el otro 50 % no conocían esta nueva propuesta. Además, se consultó si aplicaban alguno de los componentes del sistema MEAL, ya sea el monitoreo, la evaluación, la rendición de cuentas o el aprendizaje, los resultados de la interrogante se pueden observar en la Figura 1 a continuación:

Figura 3: Aplicación de componentes de MEAL



Fuente: Elaboración propia, a partir de encuesta realizada a las instituciones.

En esa misma línea, se les consultó si utilizan otras metodologías de gestión de proyectos, a lo que contestaron que lo comúnmente utilizado es la metodología del Marco Lógico y una institución comentó sobre la utilización de gestión de proyectos con enfoque de Project Management Institute (PMI), el cual es un enfoque metodológico para gestionar los procesos de un proyecto de principio a fin, muy similar a MEAL.

Al cuestionar cuales son los principales retos para la aplicación de herramientas de monitoreo, evaluación, rendición de cuentas y aprendizaje en los proyectos de desarrollo, como un sistema en su conjunto, las instituciones reflejaron diversas opiniones y juicios de valor significativos como por ejemplo, las instituciones gubernamentales consultadas dijeron que uno de los principales retos son *“la preparación y resistencia del personal técnico a adoptar estas nuevas herramientas y metodologías, dado que, a través de los años, éstos se han adaptado a las metodologías que comúnmente se abordan en los proyectos”*. Además, establecieron que la falta de experiencia y el desconocimiento es un favor significativo, al igual que las *“variables política-administrativa”* afectan el ejercicio de ejecución de estos y no en sí la implementación de las herramientas que el sistema propone y la capacidad de medición de los resultados en tiempo real con instrumentos digitales modernos y actualizados, por ende, la capacidad del personal técnico de utilizar estos instrumentos es una condición *sine qua non*, para el desarrollo adecuado de los proyectos.

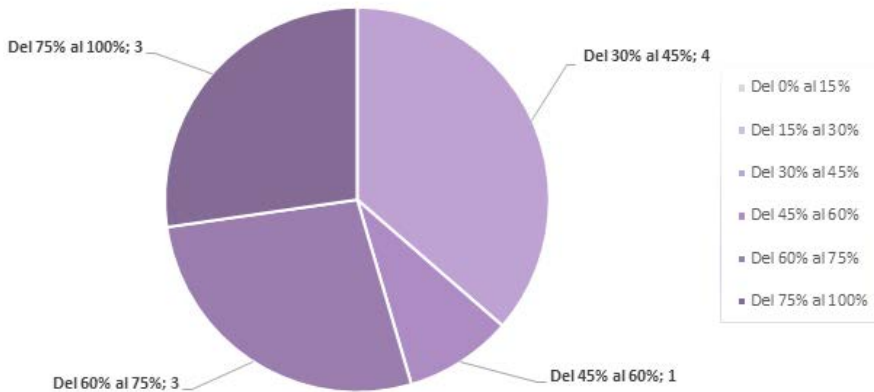
En cuanto a los gobiernos locales, estos respondieron que principalmente el mayor reto es la falta de voluntad de dar un seguimiento a los proyectos, dado que la implementación de monitoreo y los demás componentes de MEAL, es un aspecto de temor a que *“los resultados no vayan como se esperan o planifican”*. Se agregan a las reacciones que la transparencia de estos no es frecuente, dado que no hay una planificación responsable de los recursos ni con los equipos técnicos adecuados, abonando a la falta de compromiso institucional y jefaturas en el interés de la aplicación de los mismos, a pesar de que, en palabras de

una de las instituciones encuestadas, “contar con este sistema nos ayudará con la relación de negociación con el donante y futuros donantes”. Las asociaciones de municipios en cambio establecieron que, el principal reto que se ha visto de manera institucional es llegar a pactar acuerdos con los donantes sobre cómo será la metodología de monitoreo y evaluación, principalmente lo relacionado al periodo en el que se llevara a cabo, que herramientas de evaluación se llevaran a cabo y llegar a un acuerdo sobre de qué manera se llevara a cabo la rendición de cuentas.

Otro de los aspectos que se buscaba con la investigación era la frecuencia con la que los proyectos se ven enfrentados por situaciones adversas, dificultades u obstáculos en el desarrollo de su ejecución. Se consultó en una escala de Likert con las opciones “muy frecuentemente, frecuentemente, ocasionalmente, raramente y nunca”, a lo que el 50 % de las instituciones consultadas respondieron que es frecuente que los proyectos se vean enfrentados por situaciones adversas y no planificadas, un 30 % respondió que muy frecuentemente y un 20 % ocasionalmente.

En ese mismo sentido, la pandemia por COVID-19, tal como se mencionó anteriormente, ha sido un reto a nivel mundial, desafío que no es para nada aislado para los proyectos de desarrollo. En ese sentido, se hizo la consulta: ¿Del 100 % de los proyectos ejecutados, co ejecutados u administrados por la institución, qué porcentaje de estos se vieron afectados (retrasados o detenidos) por la pandemia por COVID-19, aproximadamente?, a lo que las instituciones contestaron, según lo muestra el Figura 4 “Efectos de la Pandemia por COVID-19 en los proyectos de desarrollo”, entre un 30 % a 45 % se vieron afectados.

Figura 4: Efectos de la Pandemia por COVID-19 en los Proyectos de Desarrollo



Fuente: Elaboración propia, a partir de encuesta realizada a las instituciones.

Con este punto en específico, es necesario que todos los proyectos cuenten con un responsable, incluso cuando este sea muy pequeño y con una ejecución corta en términos de tiempo, dado que este tiene que liderar la toma de decisiones y en la mayoría de los casos decidir en situaciones donde no hay mucho margen de tiempo para la toma de decisiones. Dicho esto, se consultó qué estrategias se utilizaron para adaptarse a la crisis sanitaria por COVID-19 y lograr el avance de los proyectos que se están ejecutando y además, cómo se tomaron las decisiones para tratar de dar solución a esta situación de cambio, así como también, quién tomó estas decisiones.

Entre los puntos en común de las instituciones gubernamentales fueron que, se realizaron reuniones de emergencia por cada proyecto para la toma de decisiones adecuadas y éstas se tomaron en consenso, al mismo tiempo sosteniendo encuentros virtuales y presenciales con los beneficiarios para hacerles saber que habrían retrasos significativos y en la medida de lo posible

-según las características del proyecto- mudarse a modalidades virtuales, dado que los encargados de los mismos fueron designados a la entrega de paquetes alimenticios en el marco del Programa de Emergencia Sanitaria (PES), lo que llevó a que en el caso de los proyectos que necesitaban prórrogas autorizadas por los cooperantes negociaran con éstos y solicitaran la ampliación de plazos de ejecución. En cuanto a la toma de decisiones, todas mencionaron que se tomaron en consenso y bajo el liderazgo de los titulares de la institución.

En el caso de los gobiernos locales, se tomaron acciones para optimizar los tiempos de los proyectos y dar paso a otros prioritarios en temas de ayuda a afectados por la pandemia y se suprimieron procesos administrativos para cumplir con mayor prontitud los objetivos. En cuanto a la toma de decisiones, al igual que en las instituciones gubernamentales, se tomaron de manera consensuada y articulada con los actores involucrados.

Por otro lado, las asociaciones de municipios, sostuvieron reuniones de seguimiento de manera virtual con los socios ejecutores y co-ejecutores del proyecto, presentación de informes periódicos con los objetivos alcanzados y los objetivos retrasados, así como también, se mantuvo la coordinación y articulación a través de estrategias telemáticas y pocas de campo-presenciales. En cuanto a la toma de decisiones, se tomaban en consenso y siguiendo las recomendaciones de los donantes.

Teniendo en cuenta el contexto de la pandemia por COVID-19 también fue de interés consultar las perspectivas que tienen las instituciones sobre la cooperación internacional y sobre los proyectos de desarrollo a un plazo de 5 años a futuro, a lo que las instituciones gubernamentales, entre los puntos en común, respondieron:

- Se debe reforzar y preparar desde la formulación de los proyectos para situaciones como por ejemplo la pandemia, y no obviar el dar seguridad a los socios para el desarrollo que los objetivos de los proyectos se cumplirán a pesar de imprevistos como estos.

- Se debe potenciar los proyectos de inversión social a una modalidad digital (según lo permitan las características de estos).
- Tiene que haber una mayor apuesta hacia la tecnificación, pero con una visión de desarrollo sostenible.
- Crear o adquirir herramientas tecnológicas que faciliten la ejecución de los proyectos.

Por otro lado, los gobiernos locales establecieron que, se debe aprovechar al máximo cualquier tipo de apoyo con las herramientas adecuadas, para ejecutar la mayor cantidad de proyectos, priorizando los que generen mayor impacto en la población, además de contar con estrategias que ayuden a facilitar y lidiar con situaciones imprevistas. Otro punto en común es la formulación de proyectos con la salud como eje transversal.

Las asociaciones de municipios recalcaron que, es necesario llevar a cabo alianzas con actores nacionales principalmente con otras mancomunidades para ejecutar proyectos con fondos propios, así mismo gestionar proyectos con 2 o más socios ejecutores, es decir se ha priorizado las alianzas de cooperación a nivel nacional para optar por proyectos con más financiamiento y que se deben de reestructurar las líneas estratégicas de trabajo, explorar otros campos de acción, que al igual que los gobiernos locales, hicieron mención al campo de la salud.

No obstante, pese a los resultados arrojados por el instrumento que buscaba explorar la aplicación de los sistemas MEAL, también se consultó si se considera que los proyectos de desarrollo se deben adaptar a estas propuestas innovadoras, las opciones de respuestas eran: totalmente en desacuerdo; en desacuerdo; ni de acuerdo, ni en desacuerdo; de acuerdo y totalmente de acuerdo, a lo que el 60 % de los encuestados dijeron estar de acuerdo en que los proyectos deben de adaptarse a estas propuestas de gestión de proyectos basada en resultados, un 30 % respondió estar totalmente de acuerdo y un 10 % ni de acuerdo ni en desacuerdo.

Conclusiones

Los resultados del presente artículo y en consecuencia del presente apartado que se desprende el panorama general de la aplicación de sistemas MEAL en El Salvador, no pueden generalizarse o considerar aplicables a todas las instituciones de gobierno, gobiernos locales y asociaciones de municipios que ejecutan, administran o co-ejecutan proyectos de desarrollo en el país, pero sí que brinda como un primer esfuerzo exploratorio una aproximación de la aplicación de sistemas MEAL adaptativos en proyectos de desarrollo y sí que brinda algunos retos y perspectivas en el contexto de la pandemia por COVID-19.

En ese sentido, el estudio refleja que el Sistema de Seguimiento, Evaluación, Rendición de Cuentas y Aprendizaje -MEAL- no es del todo conocido por las instituciones de gobierno, gobiernos locales y asociaciones de municipios en El Salvador, sin embargo y un aspecto muy positivo a resaltar es que la mayoría aplican transversalmente dos de los cuatro ejes principales de MEAL, llámense Monitoreo y Evaluación.

Lo “conocido” es seguridad y comodidad, para el caso de las instituciones consultadas, los procedimientos comúnmente aplicados, ya sea definido por el cooperante o por tradición, son los que resultan el camino más llano por el cual dirigirse. No obstante, las nuevas tendencias o las no tan conocidas pero eficaces se decantan por procedimientos con enfoques de resultados ágiles y efectivos. Los países como El Salvador, cuentan con un gran reto, especialmente en ser responsables con los alcances planteados, costes y tiempos planificados, dado que se debe buscar y conseguir diferenciación, calidad, eficiencia y eficacia en sus intervenciones, no tomar estas nuevas tendencias de gestión de proyectos que, están al alcance de las instituciones, denota una necesidad de que éstas conozcan de las mismas y se haga una puesta en marcha en la implementación desde la visión de una Teoría del Cambio o desde la herramienta que previsualice lo que se quiere alcanzar.

La pandemia por COVID-19 se ha traducido en una serie de retos para las instituciones en muchos ámbitos, uno de ellos es en los proyectos de desarrollo, la mayoría se vieron afectados por el confinamiento y por la priorización de otras actividades, por lo que es importante que todos los proyectos cuenten con un responsable asignado, sin importar si es parcial o tiene otras actividades a su cargo, dado que éste tiene que entender las implicaciones sociales de cada proyecto, contar con las capacidades en gestión de proyectos y tener acceso metodología comprensibles y de alto impacto. La pandemia dejó entrever las carencias para sopesar cambios imprevistos y visualiza la necesidad de cambiar perspectivas de trabajo y organización.

En síntesis, MEAL se vuelve una herramienta, entre muchas otras, que puede ser aplicable y adaptable a muchos proyectos de distintas características y en la medida que se practique y tropicalice en las instituciones, mayor capacidad habrá de adaptarse a estas nuevas propuestas vanguardistas en el marco de la gestión de proyectos, que refuerzan las habilidades y profundizan experiencias.

¿Cuál es la metodología de proyectos más adecuada? Depende mucho de las características de cada proyecto, sin embargo, es indispensable elementos como la claridad del alcance del proyecto, la capacidad de adaptarse a cualquier situación adversa, excelente comunicación para que al momento de la implementación sea de una manera práctica y sistemática, puesto que es en este punto que se mide el éxito o fracaso de los proyectos, cumpliendo con estas características o en la medida de lo posible se traten de cumplir, sea cual sea la metodología implementada, el proyecto tendrá resultados significativamente positivos, que dependiendo de la óptica se quiera ver, puede llegar a ser considerado como exitoso con buenas práctica en todo su ciclo de vida.

Bibliografía

- » Asociación de Municipios de Los Nonualcos. "¿Quiénes somos?". Acceso el 6 de octubre de 2021. <https://www.nonualcos.org/acerca-de>
- » Camacho, Hugo, Luis Cámara, Rafel Cascante y Héctor Sainz. El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos; cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo. Madrid, España: Fundación CIDEAL, 2001. https://olacefs.com/wp-content/uploads/2014/07/DOC_27_8_2013_Enfoque_Marco_Logico_EML_10_casos.pdf
- » Catholic Relief Services. Guide MEAL Dpro. A Guide to the MEAL DPro: Monitoring, Evaluation, Accountability and Learning for Development Professionals. Baltimore, Maryland: CRS, 2015. 10.
- » Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. Venezuela: Revista del CLAD Reforma y Democracia, 2007. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533693007.pdf>
- » Centro Nacional de las Artes. ¿Qué es un Proyecto?. México: Programa de Apoyo a la Docencia, Investigación y Difusión de las Artes, 2012. <https://www.cenart.gob.mx/wp-content/uploads/2014/08/Gu%C3%ADa-PADID-2014.docx.pdf>
- » Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Manual de Formulación de Proyectos. Costa Rica: Escuela de Formación Continua y Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia. 2012. <http://repiica.iica.int/docs/B3671e/B3671e.pdf>
- » Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Informe de desarrollo humano, La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano. Madrid, España: Ediciones Mundi-Prensa. 2010.
- » Rosende, Iñigo y Vitoria, Oisune. Guía para la elaboración de proyectos. Gobierno Vasco: Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco Departamento de Educación, Universidades e Investigación, 2010. https://www.pluralismoyconvivencia.es/upload/19/71/guia_elaboracion_proyectos_c.pdf.
- » Save the Children. MEAL planning and budgeting. Acceso el 5 de octubre de 2021. <https://www.open.edu/openlearncreate/mod/resource/view.php?id=52656>