

# INFORME FINAL

## EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD A LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS CONSENSUADAS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE DIÁLOGO

Informe Solicitado por  
PNUD El Salvador

Equipo Evaluador  
CONSULTORIA ESTRATEGICA Ltda.

Juan Fernández L.

Álvaro García H.

Danae Mlynarz P.

Verónica Pinilla M.

Roody Reserve

Santiago de Chile  
25 de julio del 2019

## Agradecimientos

El equipo evaluador agradece el apoyo y orientación entregado por la Oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD- El Salvador, en el desarrollo de este interesante proyecto. En particular agradecemos la orientación brindada por Silvia Guzmán, Irene Cuellar y Laura Rivera; como también reconocemos la disposición y motivación de Eduardo Alas en la coordinación de las entrevistas a actores claves, y al trabajo de Reina Melara en el desarrollo de los tres talleres de trabajo realizado con participantes de los diversos Consejos Nacionales.

## Tabla de contenido

1. SIGLAS Y ABREVIATURAS	6
2. RESUMEN EJECUTIVO	9
2.1 DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN EVALUADA	9
2.2 PROPÓSITO Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN, ASPECTOS CLAVE DEL ENFOQUE Y MÉTODOS DE LA EVALUACIÓN.	9
2.3 ANÁLISIS DE ESLABONES DE INCIDENCIA Y RESUMEN DE PRINCIPALES HALLAZGOS	11
2.4 RESUMEN DE PRINCIPALES RECOMENDACIONES Y LECCIONES APRENDIDAS	13
3. INTRODUCCIÓN	15
4. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN Y DISEÑO	17
4.1 POLARIZACIÓN, FALTA DE CULTURA DE CONCERTACIÓN Y LA NECESIDAD DEL DIÁLOGO DEMOCRÁTICO	17
4.2 ESTRATEGIA PARA PROMOVER LA CULTURA DEL DIÁLOGO Y POLÍTICAS PÚBLICAS CONSENSUADAS	18
4.3 TEORÍA DE CAMBIO: DIÁLOGO PARA UN ESTADO QUE CONCERTA Y SE CENTRA EN LA CIUDADANÍA	19
5. ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	21
5.1 OBJETIVO GENERAL DE LA CONSULTORÍA	21
5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA CONSULTORÍA	22
5.3 CRITERIOS DE LA EVALUACIÓN	22
5.4 PREGUNTAS GENERALES DE EVALUACIÓN	23
6. ENFOQUE Y MÉTODOS DE LA EVALUACIÓN	25
6.1 ENFOQUE METODOLÓGICO DE LA EVALUACIÓN	25
6.2 MÉTODO PROPUESTO: ESLABONES DE INCIDENCIA	26
6.3 MAPEO DE PARTES INTERESADAS Y MUESTRA	29
6.4 RECOPIACIÓN DE DATOS	31
6.5 PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS	32
6.6 CONSIDERACIONES ÉTICAS	33
6.7 INFORMACIÓN SOBRE ANTECEDENTES DE LOS EVALUADORES	33
6.8 PRINCIPALES LIMITACIONES Y RIESGOS DE LA EVALUACIÓN	34
6.9 ANÁLISIS DE DATOS	34

7. HALLAZGOS	36
7.1. ANÁLISIS DEL DISEÑO	36
7.2 PRIMERA DIMENSIÓN: ANÁLISIS DEL PROCESO.	37
7.2.1 MECANISMOS DE INCIDENCIA, FUNDAMENTO PARA EL LOGRO DE RESULTADOS.	37
A.- ESTRUCTURA INTERPARTIDARIA	38
B.- ESTRUCTURA MULTISECTORIAL: LOS CONSEJOS NACIONALES DE SEGURIDAD, EDUCACIÓN Y MEDIOAMBIENTE.	44
C.- RELACIÓN ENTRE LAS ESTRUCTURAS INTERPARTIDARIAS Y MULTISECTORIALES	47
7.2.2 DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LOS ESPACIOS DE DIÁLOGO: EL ROL DEL PNUD.	48
A.- ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE DIÁLOGO.	50
7.2.3. EL ROL DE LA SECRETARÍA DE GOBERNABILIDAD	52
7.2.4 REPRESENTACIÓN EN LOS PROCESOS DE DIÁLOGO, UNA CONDICIÓN DE ÉXITO	54
7.2.5 REGLAS DEL JUEGO COMPARTIDAS	59
7.2.6 APOYO INSTITUCIONAL A LOS CONSEJOS: OTRA CONDICIÓN PARA SU ÉXITO.	59
7.2.7 ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS, Y GÉNERO	61
7.3 SEGUNDA DIMENSIÓN: RESULTADOS DE LOS DIÁLOGOS.	63
7.3.1 EVALUACIÓN DE RESULTADOS	63
7.3.2 EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LOS CONSEJOS DE DIÁLOGO	65
A.- CONSTRUCCIÓN DE ACUERDOS Y FORTALECIMIENTO DE ACTORES: BASES PARA LA INCIDENCIA Y RESULTADOS	65
B.- RESULTADOS EN POLÍTICA PÚBLICA: HOJAS DE RUTA Y PLANES DE LARGO PLAZO.	66
7.3.3 POLÍTICAS ESPECÍFICAS POR CONSEJOS	72
7.3.4 LEGISLACIÓN APROBADA O NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO RESULTADO.	75
8. CONCLUSIONES	80
8.1 LOS CONSEJOS NACIONALES LOGRARON CONSTITUIRSE COMO ESPACIOS DE INCIDENCIA.	80
8.2 METODOLOGÍA DE LOS DIÁLOGOS.	81
8.3 ROL DE DEL PNUD COMO FACILITADOR DE ESPACIOS DE DIÁLOGO	82
8.4 ROL DE LA SECRETARÍA DE GOBERNABILIDAD COMO COORDINADORA POLÍTICA DE LOS ESPACIOS DE DIÁLOGO	82
8.5 CONCLUSIONES EN VIRTUD DE LOS CRITERIOS DE LA EVALUACIÓN EFICACIA, EFICIENCIA Y SOSTENIBILIDAD	83
9. RECOMENDACIONES	84
9.1 ASEGURAR MAYORES NIVELES DE INCIDENCIA DE LOS PROCESOS DE DIÁLOGOS	84
9.2 CONTRIBUIR A UNA METODOLOGÍA DE FACILITACIÓN DE DIÁLOGOS ENRIQUECIDA, RECOGIENDO LAS EXPERIENCIAS PASADAS.	85
9.3 ROL DEL PNUD COMO PROMOTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONSENSUADAS.	85
9.4 ASEGURAR UN ACTOR PÚBLICO LEGITIMADO COMO COORDINADOR POLÍTICO Y QUE ASEGURE EFICACIA, EFICIENCIA Y SOSTENIBILIDAD DEL DIÁLOGO MULTIACTOR.	86
10. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS.	87
10.1 POLÍTICAS PÚBLICAS CONSENSUADAS Y CAPITAL SOCIAL.	87

10.2 ESTRATEGIAS DE TRABAJO CON EL SECTOR POLÍTICO DEL PAIS PARA MEJORAR LA INCIDENCIA.	87
10.3 EL CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO EN QUE SE CONVOCA AL DIÁLOGO ES DETERMINANTE PARA SUS RESULTADOS.	87
10.4 LA COMUNICACIÓN VISIBILIZA LOS DIÁLOGO Y LEGITIMA EL RESULTADO.	88
11. ANEXOS	89

## 1. Siglas y Abreviaturas

<b>SIGLA</b>	<b>NOMBRE COMPLETO</b>
AECID	AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO
ANDA	ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
ANEP	ASOCIACIÓN NACIONAL DE LA EMPRESA PRIVADA
ARENA	ALIANZA REPUBLICANA NACIONALISTA
CD	PARTIDO CAMBIO DEMOCRÁTICO
CES	CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
CMNUCC	CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO
CN	CONSEJOS NACIONALES
CNE	CONSEJO NACIONAL DE ENERGÍA
CNSCC	CONSEJO DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA
CMPV	COMITÉS MUNICIPALES DE PREVENCIÓN DE VIOLENCIA
COMURES	CORPORACION DE MUNICIPALIDADES DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR
CONAMYPE	COMISION NACIONAL DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA
CONASAV	CONSEJO DE MEDIO AMBIENTE Y SUSTENTABILIDAD
CONED	CONSEJO DE EDUCACIÓN
CONNA	CONSEJO NACIONAL DE LA NINEZ Y DE LA ADOLESCENCIA
DAV	DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A VÍCTIMA
DGCP	DIRECCIÓN GENERAL DE CENTROS PENALES
FIDA	FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
FGR	FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
FMLN	FRENTE FARABUNDO MARTI PARA LA LIBERACION NACIONAL
GDR	GRUPO DE DIÁLOGO RURAL

INJUVE	INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD
IDRC	INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTER
ISDEMU	INSTITUTO SALVADOREÑO PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER
ISNA	INSTITUTO SALVADOREÑO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA
MAG	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA
MANUD	MARCO DE ASISTENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
MARN	MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
MDP	MOVIMIENTO NUEVO PAÍS
MH	MINISTERIO DE HACIENDA
MIGOBDT	MINISTERIO DE GOBERNACION Y DESARROLLO TERRITORIAL
MINED	MINISTERIO DE EDUCACION DE EL SALVADOR
MINSAL	MINISTERIO DE SALUD DE EL SALVADOR
MITUR	MINISTERIO DE TURISMO
MJSP	MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA
OCDE	ORGANIZACION PARA LA COOPERACION Y EL DESARROLLO ECONOMICO
OCN	OFICINAS CENTRALES NACIONALES
ODS	OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE
OEA	ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
OEI	ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS
OXFAM	OXFORD COMMITTEE FOR FAMINE RELIEF
PARLACEN	PARLAMENTO CENTROAMERICANO
PCN	PARTIDO DE CONCERTACIÓN NACIONAL
PDC	PARTIDO DEMOCRATA CRISTIANO
PDDH	PROCURADURIA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS
PIALA	PARTICIPATORY IMPACT ASSESSMENT AND LEARNING APPROACH

PNUD	PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
SAV	SECRETARIA PARA ASUNTOS DE VULNERABILIDAD
SEGOB	SECRETARIA DE GOBERNABILIDAD
SNU	SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS
SPCTA	SECRETARIA DE PARTICIPACION CIUDADANA, TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCION
STPP	SECRETARIA TECNICA Y DE PLANIFICACION DE LA PRESIDENCIA
UE	UNIÓN EUROPEA
UES	UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
UNDAF	MARCO DE COOPERACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
UNFPA	UNITED NATIONS POPULATION FUND
UNICEF	FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA
VMT	VICE MINISTERIO DE TRANSPORTE

## 2. Resumen Ejecutivo

### 2.1 Descripción de la intervención evaluada

El proyecto “Acuerdos de Segunda Generación para la Gobernabilidad Democrática en El Salvador-Fase II” (2015-2019), da continuidad al proyecto implementado en el período 2009-2014 (Fase I) y su objetivo central es generar políticas públicas consensuadas. El problema abordado por la intervención es la persistencia de una polarización ideológica en el país y el predominio, entre la élite política, de una cultura de la confrontación, por sobre una de la concertación, la cual impide la valorización de la política como espacio para abordar los temas clave de la sociedad y el desarrollo: el ejercicio de derechos, la desigualdad y la inseguridad, y la consiguiente y necesaria reducción de déficits socioeconómicos y reducción de brechas estructurales entre Estado y ciudadanía.

El proyecto, implementado por el PNUD, en alianza con la cooperación internacional, despliega una estrategia en la que son centrales los espacios de diálogo multisectoriales abiertos a la participación de los diversos sectores de la sociedad salvadoreña, incluidos grupos minoritarios y mujeres, con vinculación directa de funcionarios para operativizar los acuerdos. Junto a ellos, como segundo eje se plantea un espacio de diálogo interpartidario. Este es complementario a los anteriores ya que recoge sus acuerdos y, a partir de ellos, construye una agenda de reformas político-institucionales mediante la participación de actores políticos con representación en la Asamblea Nacional.

Para la coordinación y facilitación de estos espacios, el gobierno asignó esta responsabilidad a su Secretaría de Gobernabilidad, la cual el proyecto debía fortalecer para cumplir con su cometido. En este programa el PNUD asume roles centrales de diseño, coordinación, e implementación del programa.

Los tres resultados esperados del programa son:

- Políticas públicas consensuadas, discutidas, enriquecidas e impulsadas, que aborden temas de nación: seguridad, educación, empleo y medioambiente, en espacios de diálogo multiactor
- Espacio de diálogo inter-partidario que facilite la toma de acuerdos políticos alrededor de los principales desafíos del país, establecido
- Fortalecidas las capacidades de la Secretaría de Gobernabilidad (SEGOB) para incrementar la capacidad de encaminar procesos de diálogo

Como ejes transversales del proyecto se señalan la equidad de género y la transparencia y rendición de cuentas.

### 2.2 Propósito y objetivos de la evaluación, aspectos clave del enfoque y métodos de la evaluación.

La evaluación se realizó en dos dimensiones. La primera aplicó los criterios establecidos en el programa; esto son, relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las acciones realizadas. Adicionalmente se evaluó cómo y en qué medida el PNUD ha contribuido a la generación de políticas públicas consensuadas a través de espacios de concertación inclusivos y participativos. El enfoque metodológico utilizado para esta segunda dimensión de evaluación se inspira en el método denominado "Eslabones de incidencia" (Weyrauch, 2014; Fernández, 2017), que propone realizar un

análisis de la contribución de una iniciativa, sobre los cambios producidos en el ámbito de las políticas públicas. El foco está puesto en la identificación y descripción de cambios en comportamientos y relaciones de los actores para llegar al cambio en políticas y sus procesos.

Los métodos utilizados fueron una abundante revisión documental, la aplicación de un cuestionario online (94 respuestas), 43 entrevistas semi-estructuradas y tres grupos focales con un total de 38 miembros participantes de los consejos de diálogo.

### 2.2.1 Evaluación de relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

Esta evaluación tuvo como principales conclusiones, las siguientes:

**Relevancia.** Los desafíos planteados por los Consejos son relevantes ya que aparecen como prioritarios en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 y también para la consecución de los ODS, especialmente los referidos a “paz, justicia e instituciones sólidas”, “hambre cero”, “fin de la pobreza”, “educación de calidad”, “acción por el clima” y “equidad de género”.

**Eficacia.** Frente a los tres resultados esperados del programa: Uno de ellos, *políticas públicas consensuadas*, se alcanzó de manera importante, mientras que los otros dos solo parcialmente. En cuanto al establecimiento de un *espacio de diálogo interpartidario*, éste se conformó y operó por cerca de nueve meses, pero el abandono de la mesa por parte de uno de los partidos, discontinuó el proceso. Aunque este fue reasumido posteriormente por otra mesa, no vinculada a los Consejos. El objetivo de *fortalecimiento de capacidades para el diálogo democrático* de la SEGOB fue cumplido según sus funcionarios que estiman se fortalecieron sus funciones y roles. Sin embargo, ello está en peligro ya que entre las reformas que está implementando el nuevo gobierno está la eliminación de esta Secretaría.

**Eficiencia.** La aplicación de este criterio debe tener en consideración que cuando se trata de evaluar programas orientados a lograr acuerdos en torno a políticas públicas, los recursos requeridos son muy dependientes de la situación inicial de los actores que concurren al diálogo y del clima sociopolítico en que ocurre la búsqueda de acuerdos, mientras más polarizado, más difícil es abordar el desafío. Dado que las condiciones de base pueden diferir de manera significativa, y con ello el esfuerzo requerido es también muy diverso. De allí que resulta muy difícil evaluar la eficiencia de este tipo de programas haciendo referencias contrafactuales. Una posible aproximación a esta materia es el diagnóstico inicial que se hizo del esfuerzo financiero que se requería para lograr los acuerdos que se buscaban. En este caso la intervención fue diseñada para un total de recursos que ascendían a U\$8.1 millones. Sin embargo, a fines del 2018, se habían invertido \$1,250,000.00 provenientes del Gobierno de El Salvador y \$24,814.00 de recursos propios del PNUD. El solo hecho que el gasto acumulado 2015-18 solo ascendiera al 17% del presupuesto total estimado y que se hubiesen logrado resultados en cada uno de los Consejos creados lleva a pensar que los recursos fueron utilizados eficientemente.

**Sostenibilidad.** El proyecto ha contribuido a una cultura democrática más favorable al diálogo, que puede seguir fortaleciéndose y desarrollándose en el futuro. Sin embargo, en el ámbito institucional no ocurre lo mismo. El diseño del proyecto contemplaba la sostenibilidad de los resultados a través de un equipo de diálogo conformado y capacitado en la SEGOB, repartición que dejaría de existir tras el anuncio del nuevo Presidente de la República. Por otro lado, en cuanto al futuro de los acuerdos

derivados de los Consejos, su concreción política no está asegurada, dada la ausencia en los mismos de representantes de la Asamblea Nacional.

### 2.3 Análisis de eslabones de incidencia y resumen de principales hallazgos

El análisis de eslabones de incidencia se aplicó a la evaluación del proceso de diseño e implementación de los Consejos Nacionales, y a los resultados tangibles e intangibles derivados de éstos. Sus principales hallazgos son:

#### 2.3.1 Evaluación de proceso.

Como se señalara, el **diseño del proceso** consideró la creación de un *espacio de diálogo interpartidario* que contribuiría a construir acuerdos políticos a partir del trabajo realizado por los Consejos sectoriales. Este espacio se conformó con los diversos partidos políticos con representación parlamentaria y operó por cerca de nueve meses. Su desarrollo se vio truncado por el abandono de uno de los partidos políticos de oposición al gobierno, ante lo cual otros le siguieron y no se continuó con el proceso. Ello debilitó el apoyo político a las conclusiones de los Consejos multisectoriales. El diálogo interpartidario se logró vincular, en su breve desarrollo, con el CNSCC analizando el Plan El Salvador Seguro que nació de este Consejo.

El programa fue exitoso en *instalar tres Consejos Nacionales (CN) de diálogo multiactor responsables de elaborar políticas públicas consensuadas*. Los Consejos lograron el carácter inclusivo - considerando la dimensión de género- y transparente que se propusieron y buscaron aprovechar la ventana de oportunidad que creaba un período de pausa electoral al inicio del gobierno. No obstante, no se observó un análisis de riesgos que hubiera establecido las condiciones, implicancias y acciones a seguir en caso de que alguna de las estrategias que componen el proyecto se viera truncada (si alguno de los diálogos sectoriales no prosperaba o si el diálogo interpartidario no fructificaba).

**La evidencia recogida da cuenta de que el PNUD cumplió satisfactoriamente un amplio rango de actividades en el diseño e implementación de los tres CN.** La metodología, basada en la realización de plenarios y mesas temáticas, se desarrolló en forma efectiva logrando una gran cantidad de acuerdos. El apoyo y seguimiento de las plenarios y de las mesas temáticas fue positivamente evaluado y estuvo preferentemente en manos del PNUD junto a SEGOB.

Los consejos tuvieron una convocatoria amplia, lo que fue positivamente valorado por los involucrados. Estos valoraron también la inclusión de nuevos actores, reconociendo la ausencia de sectores no organizados de la sociedad civil. La convocatoria consideró adecuadamente el enfoque de género. Este se logró ampliamente en el CONED y menos en CONASAV y CNSCC. Esta evaluación también recogió evidencia de que el PNUD y SEGOB cumplió con la tarea de realizar consultas para recoger percepciones ciudadanas sobre los temas analizados y de presentar experiencias internacionales en el ámbito de la seguridad y medio ambiente. Ello contribuyó a construir un entendimiento multifactorial de los problemas en el país.

La contribución del PNUD a la gestación e implementación de los Consejos, es considerado un aporte sustantivo a los procesos de consolidación democrática en El Salvador y a juicio de los participantes, su rol fue relevante, eficaz y sostenido en el tiempo.

**El rol de la Secretaría de Gobernabilidad también es considerado clave para el éxito de los CN.** SEGOB lideró el proceso y participó en la Junta Ejecutiva del Programa, en los comités de coordinación estratégicas, en la secretaría ejecutiva y apoyó operativamente el desarrollo de plenarias, mesas temáticas, mesas territoriales, además aportó con material y generó el proceso de monitoreo de los Consejos Nacionales. Inicialmente lideró la instalación de la mesa interpartidaria y logró incluir al sector oficialista y partidos de oposición, que no prosperó.

Un rol sustantivo de la Secretaría de Gobernabilidad fue gestionar los riesgos políticos y financieros asociados al desarrollo de la iniciativa. Esta tarea, en lo positivo, se tradujo en la capacidad de sostener este programa durante todo el gobierno. Sin embargo, no todos los riesgos pudieron ser exitosamente enfrentados. Las limitaciones financieras fueron un problema permanente durante el desarrollo de la iniciativa y el proyecto contó con un marco presupuestario mucho más reducido de lo originalmente planificado. Algunos riesgos políticos no lograron ser evitados, como fue el caso del partido político ARENA, que provocó el término anticipado de la mesa interpartidaria. Otro riesgo político no evitado fueron las diferencias entre los resultados de los diálogos y la agenda gubernamental y de la Asamblea Nacional, que generaron tensiones importantes al interior de los Consejos Nacionales y levantaron críticas públicas al rol del programa. Pese a estos riesgos no evitados, SEGOB en conjunto con PNUD y el resto de las instituciones involucradas, generó condiciones para avanzar en la implementación de los planes de trabajo de los tres Consejos Nacionales.

La política comunicacional de los Consejos Nacionales, liderada por SEGOB y apoyada por PNUD, logró mantener informados a los participantes sobre las acciones realizadas, y sirvió como un mecanismo de rendición de cuentas internos. SEGOB generó talleres de apoyo comunicacional a los equipos de los Consejos Nacionales para mejorar su gestión de comunicaciones, pero esta no logró difundir adecuadamente los resultados de estos Consejos al resto de la población salvadoreña, reduciendo con esto su posible impacto sobre su propia sostenibilidad.

### **2.3.2. Evaluación de resultados en políticas públicas consensuadas.**

Los tres CN desplegaron un proceso fructífero de elaboración de propuestas, que derivaron en la generación de planes consensuados de política pública y propuestas de acción específicas en cada uno. Además, los Consejos contribuyeron a un cambio positivo en las conductas de los participantes, en sus conocimientos y capacidades, y en las relaciones entre ellos. Dos de los planes presentados incluyeron explícitamente el enfoque de género en sus propuestas. Por otro lado, los planes generados no derivaron en contundentes agendas legislativas, salvo en el ámbito de seguridad, donde, sin embargo, las acciones aprobadas por la Asamblea no fueron siempre coherentes con lo acordado en el Plan. Por último, el consejo de empleo –cuarta mesa propuesta- no se conformó.

**El análisis de eslabones de incidencia de los tres Consejos** concluye que en todos ellos se logró el primer eslabón (efecto sobre los actores), como también un avance importante en el segundo (definición de políticas y programas); sin embargo, en solo uno de ellos (seguridad) se alcanzó un grado de avance importante en el tercer eslabón (impacto).

Dada la valoración positiva que hacen los participantes en los consejos de diálogo, así como la constatación de los avances logrados en materia de capacidades y de relaciones entre actores, es posible concluir que el proyecto ha contribuido a fortalecer una cultura democrática más favorable

al diálogo, que puede seguir fortaleciéndose y desarrollándose en el futuro. El fortalecimiento del capital social del país es, sin duda, un importante logro del proyecto que mejora las condiciones para contar con políticas públicas consensuadas. Sin embargo, el diseño del proyecto contemplaba la sostenibilidad de los resultados a través de un equipo de diálogo conformado y capacitado en la SEGOB, repartición que dejaría de existir tras el anuncio del nuevo Presidente de la República. Por otro lado, en cuanto al futuro de los acuerdos derivados de los Consejos, su concreción política no está asegurada, dada la ausencia en los mismos de representantes de la Asamblea Nacional.

## 2.4 Resumen de principales recomendaciones y lecciones aprendidas

**Asegurar mayores niveles de incidencia de los procesos de diálogos.** Se debe persistir en el esfuerzo de impulsar y poner en marcha procesos de diálogo democrático, y el PNUD es el organismo que puede impulsarlos y apoyarlos, por su legitimidad y experiencia en la materia. En ese marco, es posible mejorar la incidencia de los diálogos tomando en consideración:

Se debe persistir en el esfuerzo de tener diálogos inclusivos de todas las partes interesadas, reconociendo un positivo balance de este esfuerzo, parece necesario incluir nuevos actores. Por ello ese sugiere levantar un nuevo mapa de actores sociales y políticos. Este mapa permitirá conformar Consejos más representativos incorporando a actores emergentes, a los actores políticos establecidos y también a actores con débil capacidad de representación que deben ser habilitados (como a los jóvenes). Como también definir el nivel de descentralización y territorialización de las instancias de diálogo para lograr una mayor participación y apropiación de los sectores excluidos.

Se sugiere integrar a los actores políticos dentro del trabajo permanente de los Consejos, de modo de dotar de mayor incidencia y sostenibilidad las decisiones emanadas de ellos. Cada Consejo debiera contemplar la participación de representantes de la Asamblea Nacional con trabajo en la materia y una representación equitativa entre partidos. Ello facilitaría que cada Consejo elabore una agenda legislativa y monitoree su cumplimiento.

**Una metodología de facilitación de diálogos enriquecida por la experiencia.** Los Consejos, en sus sesiones iniciales, deben co-definir formalmente las reglas del juego para que éstas acompañen todo el proceso. Entre ellas deben establecerse los derechos y deberes de los participantes, reglas de inclusión o exclusión del grupo, reemplazos, estrategia comunicacional y reglas de facilitación del diálogo y habilitación a los participantes.

Los diálogos requieren que, desde sus inicios, se defina con claridad los objetivos que estos persiguen y que estos sean realistas (coherentes con la capacidad de incidencia del grupo convocado y de los recursos que se dispone para impulsarlos). Como también que estos objetivos sean comprendidos y aceptados por todas las partes; así el incentivo a ser parte del proceso es mayor que el de quedarse fuera de él. Los objetivos finales deben contar con una hoja de ruta realista para su consecución. El logro de resultados legitima el diálogo y fortalece el compromiso de sus participantes. Por ello, las hojas de ruta deben contemplar frutos tempranos, como también un sistema de monitoreo que cuente indicadores claves para identificar riesgos, evitar conflictos y reorientar el trabajo si es necesario. El proceso debe contemplar etapas sucesivas de: diagnóstico, hoja de ruta, implementación y evaluación del proceso; todo de manera compartida entre los participantes.

Sugerimos que el **PNUD sea un principal apoyo y facilitador de los procesos de diálogo**. Los diálogos requieren una facilitación neutral, sólida metodológicamente, y permanente en el tiempo. Esta puede ser diseñada por el PNUD, pero no necesariamente provista por él. El diseño debe contemplar definir con claridad los recursos y condiciones de los procesos de diálogo, considerando los recursos humanos adecuados, la gobernanza de las instancias con los roles y responsabilidades de los actores, la estrategia comunicacional, el financiamiento y la aplicación de los enfoques transversales.

Por otra parte, es clave contar con **un actor gubernamental como coordinador político de los diálogos para asegurar la concreción de sus resultados y, con ello, su sostenibilidad**. La coordinación política es necesaria para transformar los acuerdos en acciones gubernamentales y cambios legislativos, por ello el coordinador político debe tener una relación fluida con las instituciones públicas y contar con la autoridad necesaria para liderar procesos complejos.

Es preciso generar **una estrategia comunicacional** que aporte a darle legitimidad y sostenibilidad a los procesos de diálogo, tanto interna como externamente, y generar rendiciones de cuenta que permitan transparentar los procesos ante la ciudadanía

Por su parte, **las lecciones aprendidas** son:

- Los Consejos de diálogo probaron ser útiles para lograr políticas públicas consensuadas y contribuyeron a crear capital social que resulta clave para emprender con éxito este tipo de ejercicios en el futuro.
- El carácter inclusivo de los Consejos fortalece su capacidad de incidencia, junto con el mundo social deberían integrar también al mundo político, especialmente parlamentario, en los propios Consejos y no instancias separadas.
- Considerar el contexto social, político y económico en que opera el diálogo es muy incidente en sus resultados y clave para el éxito de estas iniciativas. Los Consejos que partieron al inicio del gobierno lograron más y mejores resultados, puesto que un ambiente electoral es inconducente al logro de acuerdos. El actual contexto muestra una falta de compromiso de poderosos actores políticos, lo que pone en duda la sostenibilidad del esfuerzo. La cooperación internacional y los actores participantes de las mesas multisectoriales deben establecer formas y mecanismos para asegurar su continuidad.
- Es necesario contar con una institucionalidad pública que convoque y apoye el diálogo y vaya aprendiendo de las experiencias pasadas.
- La estrategia comunicacional no solo debe servir para mantener informados a los participantes del proceso, sino ser la herramienta que permita visibilizar, legitimar y acercar este enorme esfuerzo a los ciudadanos.
- Los Consejos y su metodología debe enfatizar la consecución de resultados tempranos que mantenga el interés y compromiso de los actores con el proceso. Estas acciones a su vez deben ser monitoreadas para asegurar su éxito, aprender de la experiencia y difundir sus resultados.

### 3. Introducción

El trabajo que se presenta a continuación es el resultado de la evaluación que se ha hecho a la Contribución del PNUD a la *Generación de Políticas Consensuadas a través de los Procesos de Diálogos*, solicitada por la oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, El Salvador, en el año 2019. Esta evaluación tiene como objetivo conocer los aportes del PNUD en concreto, basado en la implementación del proyecto denominado Acuerdos de Segunda Generación para la Gobernabilidad Democrática de El Salvador, fase II.

El PNUD avanzó en la conformación de un proyecto que buscó generar condiciones para la consolidación democrática en El Salvador. El proyecto 00084577 llamado “Acuerdos de Segunda Generación para la Gobernabilidad Democrática en El Salvador- Fase II”, se propuso tres objetivos; a) generar políticas consensuadas que permitan el logro de una hoja de ruta que responda a las necesidades políticas y sociales del país; b) la creación de un espacio interpartidario, que de sustento a las necesidades antes definidas, y c) el fortalecimiento de la Secretaría de Gobernabilidad del Estado de El Salvador. Además, el PNUD, en conjunto con OIM y ACNUR, trabajaron en el proyecto 00108679 Diálogo Político en Seguridad, del Programa Conjunto Trinacional para la Resiliencia y la Cohesión Social en el Norte de Centroamérica, donde se buscaba hacer una facilitación del diálogo político y coordinación multiactor para diseñar políticas públicas con énfasis en seguridad ciudadana y prevención de la violencia. Todo lo anterior tiene como origen la necesidad de enfrentar un escenario de violencia no convencional experimentado en El Salvador, donde los actores involucrados en los actos de violencia responden a organizaciones criminales que crecen gracias a actos ilícitos lucrativos. Lo anterior, es un escenario complejo de poder intervenir, sumado al alto número de personas que retornan al país luego de haber migrado preferentemente a los Estados Unidos. Esto requiere mecanismos de reintegración efectivos y con un alto control de la violencia, e instituciones públicas orientadas a la seguridad y a la prevención, capaces de asumir estos desafíos (esta situación la comparten, además de El Salvador, Honduras y Guatemala).

En este contexto se levantan los Consejos de diálogos para el fortalecimiento democrático, donde el PNUD ha trabajado en torno a la construcción de estos mecanismos de diálogos que han sido pensados como espacios que aporten a la creación de un conjunto de acuerdos nacionales, en torno a tres temas de relevancia nacional: educación, sostenibilidad ambiental y seguridad ciudadana. Ello además del espacio de diálogo interpartidario que ha promovido, el cual tenía como objetivo entregar el sustento político necesario para que las mesas multisectoriales pudieran ser sostenibles en el tiempo.

La evaluación se orientó en dos dimensiones: la contribución del PNUD en el proceso de los diálogos en general, que diseñó e implementó una estructura Interpartidaria y cuatro estructuras multisectoriales; y los resultados intangibles y tangibles de estos espacios. En estos diálogos se incorporaron actores claves en el quehacer salvadoreño, con metodologías que permitieron no solo orientar el debate, sino que, además, lograr resultados que en este informe son evaluados de acuerdo a lo que se planificó.

El equipo de evaluación planteó la utilización de una metodología particularmente enfocada a la evaluación de diálogos: *Eslabones de Incidencia*, que tiene como especificidad recoger experiencias y mecanismos de metodologías de evaluación tradicionales, y levantar una propuesta cuyo objetivo es reconocer los niveles de incidencia que los diálogos tuvieron en actores, instituciones, procesos y resultados específicos. Eslabones de incidencia responde a tres objetivos específicos: a) Facilitar el aprendizaje organizativo, la toma de decisiones y la mejora de las estrategias y procesos (conocimiento sobre lo que resulta y lo que no, cómo y en qué contextos); b) dar cuenta de lo realizado (demostrar resultados, reforzando la credibilidad); y c) Iluminar acciones futuras (aprendizajes que mejoran el diseño de próximas iniciativas).

El programa general que dio origen a la consultoría contempló su propia evaluación, la que es presentada en este informe a continuación. Las fuentes de información fueron variadas, desde un conjunto de entrevistas realizadas, tres talleres de discusión colectivos. En complemento, se llevó a cabo una encuesta online entre los participantes de los Consejos, para considerar miradas diversas y lograr levantar algunas ideas relevantes en torno a los procesos de diálogo como tal y a los resultados de los consejos multisectoriales. Y esto se analizó en conjunto y con información documental de fuentes secundarias entregadas por el equipo del PNUD, y aquella recolectada durante el período de análisis y en el trabajo de campo.

La presentación de los resultados de la evaluación de los procesos de diálogos para lograr acuerdos de segunda generación para la gobernabilidad de El Salvador considera en específico: a) descripción de la intervención junto con un diagnóstico de la situación de El Salvador, b) presentación de alcances y objetivos de la consultoría, c) la metodología de evaluación utilizada llamada *Eslabones de Incidencia* y métodos de evaluación; d) análisis de datos; e) hallazgos f) conclusiones del proceso en general, g) recomendaciones específicas para los posibles usuarios de los resultados de la evaluación, h) finalmente, se presentan lecciones aprendidas y buenas prácticas, a partir de este ejercicio de construcción democrática.

## 4. Descripción de la intervención y diseño

### 4.1 Polarización, falta de cultura de concertación y la necesidad del diálogo democrático

El proyecto 00084577 llamado “Acuerdos de Segunda Generación para la Gobernabilidad Democrática en El Salvador- Fase II”, implementado por el PNUD en alianza con la cooperación internacional (UE, OEA, UNICEF, AECID, OIE), se ha planteado para avanzar en la democracia de ciudadanía, que permite que los derechos ciudadanos se hagan efectivos (PNUD, 2004), con reducción de déficits socioeconómicos y reducción de brechas estructurales entre Estado y ciudadanía.

En su diagnóstico se establece que tras importantes avances en materia de gobernabilidad y democracia electoral, El Salvador se ve enfrentado al desafío de avanzar en el procesamiento de acuerdos y consensos políticos sobre aspectos sustantivos, en un contexto de alta polarización ideológica entre las élites político partidistas. El análisis indica que persiste entre la élite política una cultura de la confrontación, por sobre una de la concertación, la cual impide la valorización de la política como espacio para abordar los temas clave de la sociedad y el desarrollo: el ejercicio de derechos, la desigualdad y la inseguridad.

Por ello, se requiere fortalecer los canales de intermediación, crear vínculos con la ciudadanía, generar espacios de concertación que den sostenibilidad a las políticas públicas y se sometan a la vigilancia de la sociedad (PNUD, 2011). Son clave los mecanismos de participación ciudadana por la vía del diálogo, la concertación y la construcción de acuerdos entre los diferentes actores de cara a las prioridades del país.

Después de los Acuerdos de Paz se impulsaron procesos de diálogo político con resultados que no fueron los esperados, debido a la falta de acuerdos (p. ej., Foro de Concertación Económica y Social, 1994). Iniciativas posteriores de diálogo redundaron en medidas específicas que no trascendieron o bien en diversas mesas temáticas que, aun siendo relevantes para la construcción de consensos, sus resultados, participantes y desempeño, no fueron los óptimos.

Entre 2009 y 2014 se llevó a cabo la Fase 1, previa al programa evaluado en el presente documento, en la cual se trabajó en torno a un Consejo Económico Social. Después de la experiencia del Consejo Económico y Social y anteriores consejos y comisiones, el gobierno de El Salvador planteó la necesidad de “espacios de diálogo más flexibles, participativos y vinculados directamente a los niveles de decisión política”.

#### *Crecimiento económico insuficiente, pobreza y deuda*

El crecimiento económico de El Salvador en el período 2010- 2018 ha rondado en torno al 2%-2,5%. El Banco Central, el FMI y la Cepal proyectan una tasa de crecimiento de entre 2.4% a 2.6% para el 2019, cifra inferior a la proyectada para centroamérica (3,3%). Es importante remarcar que esta tasa es insuficiente, ya que no ha permitido reducir significativamente la pobreza (que afecta al 31% de la población), ni tampoco los altos niveles de endeudamiento (por encima del 70% de PIB, en un escenario de alza en las tasas de interés).

A las dificultades de orden económico se suma el alza en el crimen y la violencia a niveles nunca antes tenidos. Como también, la vulnerabilidad que significan eventos naturales relacionados con la degradación ambiental y la variabilidad climática extrema que ponen en cuestión la sostenibilidad del crecimiento y el desarrollo social del país.

#### 4.2 Estrategia para promover la cultura del diálogo y políticas públicas consensuadas

En la Fase 2 (años 2015-2019), se plantea ampliar el alcance del primer proyecto, mediante consejos temáticos de diálogo, que contribuyan a la generación de políticas públicas consensuadas, al empoderamiento de diversos sectores en procesos de diálogo y al fortalecimiento de las capacidades institucionales para gestionar políticas públicas abiertas a los ciudadanos.

Se conforma una secretaría técnica destinada a promover espacios de diálogo, asistencia técnica, interlocución con participantes e intercambios entre la cooperación internacional. Dicha secretaría técnica fue conformada por diferentes instituciones, según el espacio de diálogo correspondiente: CONASAV: OEA, UE, AECID y PNUD; CONED: OEA, OIE, UE, UNICEF y PNUD; CNSCC: OEA, UE y PNUD.

En la estrategia cobran relevancia los **espacios de diálogo multisectoriales** con estructura de consejos temáticos nacionales, convocados por el Presidente de la República y abiertos a la participación de los diversos sectores de la sociedad salvadoreña, incluidos grupos minoritarios y mujeres, con vinculación directa de funcionarios para operativizar los acuerdos.

Junto a ellos, como segundo eje se plantea un **espacio de diálogo interpartidario**, complementario y dirigido a la construcción de una agenda de reformas político-institucionales mediante la participación de actores políticos con representación en la Asamblea Nacional.

Para la coordinación y facilitación de estos espacios, el gobierno estableció un rol específico en su Secretaría de Gobernabilidad, la cual el proyecto debía fortalecer para cumplir con su cometido.

Los tres resultados esperados del programa son:

1. **Políticas públicas consensuadas, discutidas, enriquecidas e impulsadas, que aborden temas de nación: seguridad, educación, empleo y medioambiente, en espacios de diálogo multiactor.**

Esto incluye mecanismos de diálogo, metodologías de reuniones y mesas, metodología de consulta, diseño de una metodología de coordinación, establecimiento, seguimiento de mesas temáticas, priorización y territorialización de acciones, intercambios de experiencias nacionales e internacionales, una estrategia de comunicaciones, producción de documentos, fortalecimiento de los actores y transversalización del enfoque de género.

Las metas definidas para este resultado incluyen:

- Al menos cuatro consejos temáticos multiactor operando
  - Todas las políticas, documentos y propuestas derivadas de los espacios de diálogo incluirán acciones para eliminar las brechas de género
  - Intercambio de experiencias nacional e internacional
2. **Espacio de diálogo inter-partidario que facilite la toma de acuerdos políticos alrededor de los principales desafíos del país, establecido.**

Esto incluye foros y reuniones con los secretarios y líderes de los partidos políticos representados en la Asamblea Nacional, así como consultorías de apoyo.

Las metas definidas incluyen:

- Al menos una propuesta de política pública formulada
  - Intercambio de experiencias nacional e internacional
  - Participación de mujeres en política que representen a sus partidos en este espacio
3. Fortalecidas las capacidades de la Secretaría de Gobernabilidad para incrementar la capacidad de encaminar procesos de diálogo.

Esto incluye apoyo técnico para la creación de una unidad de diálogo (personal y equipamiento oficina) y capacitación a sus funcionarios (talleres, reuniones), con especial énfasis en las capacidades para la inclusión del enfoque de derechos y de género, más un mecanismo de monitoreo y evaluación de la gobernabilidad (incluye indicadores de seguimiento). Además, diagnósticos temáticos, reuniones bilaterales y multiactor para darle seguimiento.

Las metas definidas incluyen:

- Unidad de diálogo instalada en la Secretaría de Gobernabilidad
- Técnicos capacitados en mecanismos de diálogo y en inclusión y participación de poblaciones excluidas

Como ejes transversales del proyecto se señalan la **equidad de género y la transparencia y rendición de cuentas**. Para el primero, el diseño supone su consideración en la conformación del espacio, el establecimiento de los participantes, las propuestas que surjan y la información desagregada generada. Para lo segundo, mecanismos para un diálogo abierto con la ciudadanía.

Los beneficiarios directos del proyecto son “un amplio espectro de actores representantes de las instituciones del Estado y la sociedad civil, academia, movimientos sociales y la población en general” (Documento del proyecto, PNUD, 2015).

El diseño de la intervención considera su evaluabilidad, al contemplar una matriz de la intervención y mecanismos de monitoreo y evaluación, informes de avance trimestrales, minutas de la Junta directiva y revisiones anuales que constituyen información documental y secundaria disponible evaluable.

#### 4.3 Teoría de cambio: diálogo para un Estado que concerta y se centra en la ciudadanía

La teoría de cambio propuesto en el Programa considera el desarrollo de ciertas acciones y estrategias que permitan lograr contar con políticas consensuadas, y que a su vez logren sostener diversos desafíos de desarrollo de largo aliento. Este esquema propone implementar ciertas estrategias de cambio que permitan reducir las barreras que hoy limitan el potencial desarrollo del país, barreras que están asociadas a la prevalencia de una cultura política confrontacional, y a la existencia de visiones ideológicas antagónicas de los diversos partidos políticos. Las estrategias que

se han elegido en este programa apuntan a establecer 3 pilares fundamentales: a) lograr apoyo internacional para liderar y apoyar un proceso de cambio cultural y político de largo plazo, b) fortalecimiento de la institucionalidad democrática que modifique el escenario de conflicto, y c) fortalecimiento institucional. Estos pilares deben apoyarse en la creación de espacios de diálogo abierto e incluyentes, que permitan enfrentar problemas sociales sentidos por la población. Además, estas estrategias deberían lograr como resultado: acuerdos transversales sobre nuevos desafíos político institucionales, y la construcción de políticas consensuadas que permitan avanzar hacia un plan nacional de desarrollo, centrado en la ciudadanía y orientado a resultados (ver anexo 9).

La estrategia fundamental pasa por la generación de espacios de diálogo sectoriales y el diálogo interpartidario, para lo cual se requiere amplio apoyo internacional, un proceso de institucionalidad democrática y el fortalecimiento institucional estatal para los procesos de diálogo democrático.

Estrategia operativa:

Se establece que el equipo del programa requiere, para su despliegue, de un coordinador; al menos dos analistas en diálogo; un analista en comunicaciones; un administrador y un auxiliar logístico. A ello se agrega una importante articulación con aliados de la cooperación internacional (OEA, UE y otros).

La escala de la intervención es a nivel nacional, tanto respecto de los resultados esperados (políticas nacionales consensuadas) como de la representatividad de los actores participantes en los procesos.

Estrategia de salida:

En el diseño, se busca cautelar la sostenibilidad de los resultados a través de un equipo de diálogo conformado y capacitado en la Secretaría de Gobernabilidad, que permitirá la continuidad de espacios permanentes de diálogo democrático para la elaboración de políticas públicas.

El diseño incorpora explícitamente metas y acciones en relación a la equidad de género y la transparencia y rendición de cuentas, las cuales son consistentes con el enfoque general del proyecto.

Finalmente, se considera un mecanismo de monitoreo y evaluación que incluye seguimiento trimestral y evaluaciones anuales y una evaluación final. Se incluyen planes de trabajo anual con indicadores técnicos y financieros. Además, está previsto un margen de flexibilidad (tolerancia) sobre los plazos y uso de recursos, para ajustar las actividades y en consideración de factores relevantes que así lo justifiquen, lo cual es adecuado en este tipo de proyectos.

## 5. Alcance y objetivos de la evaluación

Para el cumplimiento de los objetivos de la evaluación sobre la contribución del PNUD, se toma como punto de partida la definición por parte del programa de sus resultados esperados y del rol del PNUD, como primer parámetro evaluativo. Es decir, se contrastó si, y en qué medida, el equipo del Programa de Naciones Unidas alcanzó los resultados que se propuso conseguir inicialmente. Y en segundo lugar, la consecución de resultados inesperados o imprevistos y los aportes del PNUD en esta área. En ambos casos, se buscará identificar los factores que han contribuido a dichos logros.

Esta aproximación requirió un análisis en dos niveles:

a) Análisis del diseño del Programa. Se examinó la adecuación de la teoría de cambio del proyecto. En este nivel se analizó la estrategia de acción propuesta, los supuestos subyacentes a la intervención y las soluciones propuestas para alcanzar los resultados planificados, mirados desde la eficacia, eficiencia, relevancia y sostenibilidad del proceso.

b) Análisis de los resultados alcanzados. Se identificaron los resultados del proyecto, tanto esperados como inesperados, así como la contribución de los procesos desplegados por el PNUD y otros organismos para su cumplimiento.

Alcance temporal: La evaluación considera los procesos y resultados del programa en el período 2015-2019. El trabajo evaluativo se ha desarrollado entre los meses de abril y julio de 2019.

### 5.1 Objetivo general de la consultoría

El **objetivo principal** de la evaluación fue examinar cómo y en qué medida el PNUD ha contribuido a la generación de políticas públicas consensuadas a través de espacios de concertación inclusivos y participativos. Dicho examen incluyó una evaluación de la relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la intervención del PNUD en relación con el diseño y resultados alcanzados, dado el contexto reciente del país. La evaluación incluye un examen de los resultados no intencionales, identificando posibles consecuencias negativas y positivas derivadas de la intervención.

Este objetivo es, sin lugar a dudas, relevante y de largo alcance, ya que importantes esfuerzos por parte del PNUD y un conjunto de instituciones internacionales, nacionales, miembros de la sociedad civil y gobierno se han venido sosteniendo en el marco de lograr que estos diálogos contribuyan a establecer un escenario político social positivo hacia la consecución de acuerdos nacionales. Lo anterior, tiene como marco la historia y los resultados de gestión de gobiernos anteriores, y las capacidades políticas de los diversos actores sociales y políticos invitados de establecer prioridades y lograr consensuar las bases de proceso de desarrollo.

## 5.2 Objetivos específicos de la Consultoría

El desarrollo de la consultoría considera el alcance de los siguientes objetivos específicos:

- Evaluar hasta qué punto la estrategia y proceso ha favorecido la inclusión, la apropiación compartida, el aprendizaje, humanidad, perspectiva de largo plazo, y comportamientos “contributivos” (productos intangibles).
- Evaluar cómo y en qué medida el PNUD ha contribuido a desarrollar capacidades nacionales para la resolución de conflictos; la cooperación entre partidos y actores políticos y sociales; el desarrollo de una agenda inclusiva para la acción; y la capacidad de participación de los diferentes actores (productos intermedios).
- Identificar la efectividad de la cooperación entre las agencias del Sistema de las Naciones Unidas, así como de otros actores multilaterales y bilaterales en apoyo al proceso de diálogo y la generación y abordaje coordinado de los problemas atendidos.
- Relevar las lecciones aprendidas y buenas prácticas, así como las recomendaciones pertinentes para la construcción de una renovada plataforma de diálogo sostenible.

## 5.3 Criterios de la Evaluación

Los criterios considerados en la evaluación, fueron los de relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad, entendidos a partir de las definiciones del CAD de la OCDE:

- **Relevancia:** medida en que los objetivos de una intervención de desarrollo son consistentes con las necesidades de los beneficiarios o del país, prioridades globales y políticas de socios y donantes.
- **Eficacia:** medida en que se alcanzó o se espera alcanzar los objetivos de desarrollo de la intervención. Considera los diferentes niveles de resultados, así como el proceso.
- **Eficiencia:** medida en que los recursos económicos/insumos –fondos, tiempo, etc.- se convierten en resultados.
- **Sostenibilidad:** Medida en que los beneficios de una intervención de desarrollo continúan o tienen probabilidad de continuar a largo plazo.

Adicionalmente, para la mirada sobre los productos intangibles del proyecto, se han tenido en consideración los criterios señalados en la “Solicitud de convocatorias...”:

- a) **Inclusividad:** expresa la medida en que cada uno que es parte del problema debe ser parte o estar representado en el proceso de diálogo;
- b) **Apropiación compartida:** implica la noción democrática de que cada uno está involucrado y comprometido de igual forma;

- c) Aprendizaje: se refiere a la capacidad de comunicación de doble vía, que profundiza el entendimiento y conocimiento de los problemas que se abordan;
- d) Humanidad o empatía: refiere a la capacidad de disposición para entender otras posiciones con apertura, respeto, foco en los asuntos centrales, reconociendo las diferencias;
- e) Perspectiva de largo plazo: habilidades y aptitudes para la institucionalización del diálogo y la negociación para definir soluciones sostenibles a problemas complejos;
- f) Comportamientos contributivos: se refiere a la calidad de la interacción y la adopción del código de conducta (respeto, apertura, empatía y transparencia).

#### 5.4 Preguntas Generales de Evaluación

Las preguntas guía de evaluación a nivel general son:

##### RESPECTO DE RELEVANCIA

¿Es adecuada la teoría del cambio?

¿Es adecuada la estrategia de acción?

##### RESPECTO DE EFICACIA

¿Qué cambios se han producido en los actores?

¿Qué estrategias y acciones los hicieron posibles?

¿Qué actores fueron clave para producir los cambios?

¿Qué cambios se han producido en torno a políticas públicas consensuadas en seguridad, educación, empleo y medioambiente? ¿Qué cambios se han producido en torno al diálogo interpartidario para facilitar acuerdos políticos?

##### RESPECTO DE EFICIENCIA

Están los recursos del PNUD concentrados en las actividades que se espera produzcan resultados significativos? ¿Se destinaron recursos específicos para atender las necesidades de los grupos de mujeres y otros grupos tradicionalmente excluidos?

¿En qué medida los arreglos de implementación seleccionadas han permitido una eficiente ejecución?

¿En qué medida la estrategia de alianzas con las Agencias del SNU y otros actores multilaterales y bilaterales ha facilitado el proceso de diálogo y la generación y abordaje coordinado de los problemas atendidos?

¿Se han realizado esfuerzos que apunten a la sinergia entre las diferentes iniciativas de diálogo existentes en el país? ¿Qué factores han incidido para el logro de estas sinergias?

¿En qué medida los mecanismos de monitoreo se han enfocado en los resultados y riesgos y ayudado a mejorarlos?

## RESPECTO DE SOSTENIBILIDAD

¿Qué probabilidad se observa de que perduren los resultados logrados?

Estas preguntas aplican a las tres esferas correspondientes a los resultados esperados específicos: la del espacio de diálogo inclusivo orientado a la generación de políticas consensuadas en seguridad, educación y medioambiente; y la del diálogo interpartidario para el logro de acuerdos políticos nacionales; al proceso de diálogo en general conducido por el PNUD.

Productos intangibles:

¿Qué cambios se han producido en los actores?

¿Qué estrategias y acciones los hicieron posibles?

¿Qué actores fueron clave para producir los cambios?

Resultados intermedios:

¿Qué cambios se han producido en torno a políticas públicas consensuadas en seguridad, educación, empleo y medioambiente?

¿Qué cambios se han producido en torno al diálogo interpartidario para facilitar acuerdos políticos?

¿Qué cambios se produjeron en torno a las capacidades de la Secretaría de Gobernabilidad para impulsar procesos de diálogo?

Logros imprevistos derivados del proyecto:

¿Qué cambios no buscados se han producido?

¿Qué probabilidad se observa de que perduren los resultados logrados?

Enfoques transversales:

Finalmente, la evaluación pone atención, de modo transversal, en los ámbitos de género y derechos humanos. Las preguntas al respecto son:

¿Considera la estrategia una participación igualitaria de hombres y mujeres en el proceso, así como un beneficio equitativo en los resultados?; ¿Hubo en la práctica una participación igualitaria de hombres y mujeres en el proceso, así como un beneficio equitativo en los resultados?

¿Considera la estrategia el respeto de los derechos y libertades de los involucrados, así como la ausencia de violencia e injusticias de cualquier tipo tanto en el proceso como en los resultados?; ¿Hubo respeto de los derechos y libertades de los involucrados, así como la ausencia de violencia e injusticias de cualquier tipo tanto en el proceso como en los resultados?

Las preguntas específicas de evaluación están en anexo 10

## 6. Enfoque y métodos de la evaluación

En el informe de evaluación es necesario describir en profundidad los enfoques metodológicos, los métodos y los análisis que fueron seleccionados para este estudio en detalle.

### 6.1 Enfoque Metodológico de la evaluación

Atendiendo a lo señalado por la “Solicitud de propuestas para la Evaluación de la contribución del PNUD a la generación de políticas consensuadas a través de los procesos de diálogo”, la presente evaluación tuvo como fin facilitar la rendición de cuentas y el aprendizaje, así como apoyar la introducción de mejoras en el programa y en la estrategia de diálogo corporativa con una base empírica, al identificar los resultados alcanzados planificados y no planificados, lo que ha funcionado y lo que no y por qué. Las lecciones aprendidas, así como las buenas prácticas permitirán al PNUD y sus socios y participantes, obtener conocimiento para una aplicación más amplia en otros contextos.

Para ello, se propuso un diseño metodológico que recogió los aprendizajes del debate conceptual y práctico sobre evaluaciones de programas de desarrollo, además de haber sido probado con éxito en diversas iniciativas específicas de diálogo de políticas. El método, desarrollado por Rimisp para evaluar el impacto de los procesos de diálogo de políticas, denominado "Eslabones de incidencia" (Weyrauch, 2014; Fernández, 2017), ha sido utilizado con éxito para sistematizar los resultados de los cuatro Grupos de Diálogo Rural (GDR en Ecuador, Colombia, Perú y México) en la fase 2013-2016 y otras iniciativas de incidencia que involucran diálogo de políticas.

El debate sobre metodologías de evaluación de impactos que hagan frente a la complejidad de los contextos en los que se desarrollan las políticas públicas, cobra fuerza en los últimos 20 años y se centra en: (i) abordar el desafío de generar evaluaciones con métodos alternativos al contrafactual, dada la imposibilidad de contar siempre con grupo control para determinar la influencia de determinadas acciones sobre un resultado esperado; y (ii) partir de la premisa de que los contextos de políticas son complejos (interactúan diversos actores y factores, por lo que no vale hablar de causa-efecto lineal ni unidimensional) y cambiantes (un cambio en el contexto abre o cierra oportunidades) (Earl et al, 2001; Reisman et al, 2007; Mayne, 2008).

En general, las perspectivas y enfoques que han ido configurándose para dar respuesta a los desafíos de evaluación a partir de lo señalado, suponen en las intervenciones a evaluar una *Teoría del cambio*, que es la que resume de manera lógica las ideas e hipótesis sobre cómo ocurre un cambio, explicando cómo unas actividades producen una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos (Rogers, 2014). Este enfoque se distingue de la perspectiva de *Marco Lógico* en que asume un contexto complejo en el que ocurren los cambios, de relaciones no lineales y de rutas de cambio flexibles, requiriendo una reflexión crítica continua. Por contexto o sistema complejo, se entiende que hay elementos y dimensiones interconectadas e interdependientes, cuyas interacciones dan lugar a propiedades emergentes del sistema –que pueden ser inciertas-, y que los procesos de reacción-acción en el sistema pueden promover e inhibir el cambio (Van Es et al, 2015).

Las principales metodologías que han buscado aproximarse a la evaluación de impactos desde estos modelos son las siguientes:

- Contribution Analysis (CA) - Mayne (2001)
- Outcome mapping (OM) – IDRC – Earl et al (2001)
- Participatory Impact pathways Analysis (PIPA) – Douthwaite et al (2003)
- Rapid Outcome mapping Approach (ROMA) – ODI – Young et al (2004)
- Outcome Harvesting - Wilson-Grau (2012)
- Research Contribution Framework (RCF) – Morton (2015)
- Participatory Impact Assessment and learning Approach (PIALA) – FIDA - Van Hemelrijck (2014); Van Hemelrijck y Guijt (2016)

La última (PIALA), piloteada recientemente por FIDA en Vietnam y en Ghana, busca lograr un equilibrio entre rigor, inclusividad y viabilidad para evaluaciones que enfrentan el reto de la complejidad y la sustentabilidad.

Estas metodologías comparten elementos comunes, a la vez que aportan con algunos diferenciadores. En síntesis, destacan los siguientes aspectos:

- Se reconocen los contextos como complejos, con diversos actores interesados y factores cambiantes, que limitan la aplicación de enfoques contrafactuales
- Establecimiento de una cadena de resultados, desde los directamente atribuibles a la intervención, iniciativa o programa, hasta los que escapan del control de ésta
- Aproximación diferenciada hacia los beneficios directos de la ejecución (a nivel de actividades y productos) y los resultados indirectos en la población (sujetos a múltiples factores)
- Foco en los cambios en los comportamientos y relaciones de los actores, asociados a conocimientos, ideas y actitudes puestas en circulación
- Identificación y descripción del problema y de la estrategia definida por el programa, para evaluar sus resultados, orientados a la generación de aprendizajes
- Identificación de los alcances/resultados, planificados o no, y después determinación de la contribución del agente de cambio. Se invierte la secuencia, partiendo en los resultados y yendo hacia atrás hacia los factores que contribuyeron a los mismos

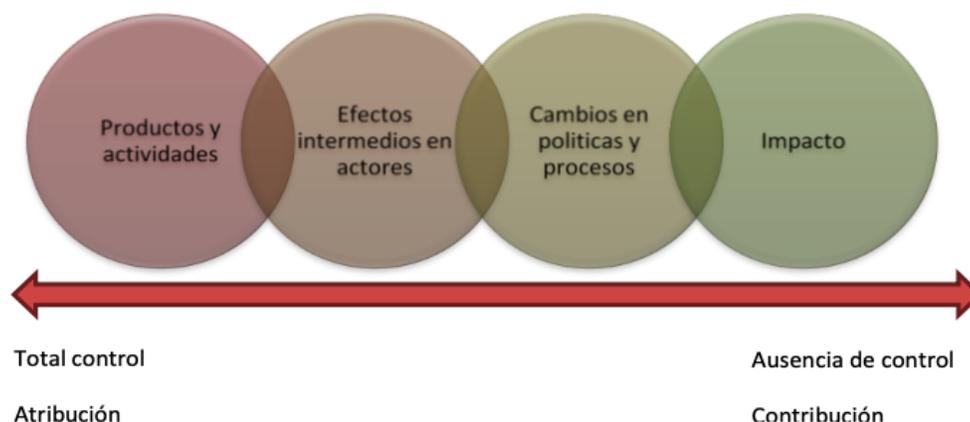
## 6.2 Método propuesto: Eslabones de incidencia

Recogiendo los principales elementos de las metodologías en uso descritas previamente, enriquecí con el tiempo un método denominado "Eslabones de incidencia" (Weyrauch, 2014; Fernández, 2017), que ha sido utilizado con éxito para sistematizar los resultados de algunas iniciativas desarrolladas tanto a nivel multi-país (FIDA-Programa Impactos a Gran Escala 2013-2016 en Ecuador, Colombia, México y El Salvador; OXFAM-Programa de incidencia regional 2014-2016 en

Centroamérica y la Región Andina); como en el ámbito nacional (IDRC-Nueva Agenda Regional 2014 en Chile).

El esfuerzo consiste en realizar un análisis de la contribución (más que de atribución) de las iniciativas impulsadas, sobre unos cambios producidos en el ámbito de las políticas (Mayne, 2001). El foco está puesto en la identificación y descripción de cambios en *comportamientos y relaciones* de los actores ("hacer que otros actúen diferente") para llegar al cambio en políticas (Earl et al, 2001; Court & Young, 2004; Whelan, 2008; Mayne, 2008; Saferworld, 2016). Para ello, es útil distinguir entre cambios en actores, cambios en procesos de políticas y cambios en políticas.

Figura N°1: Cadena entre la atribución y la contribución (eslabones de incidencia)



Fuente: Weyrauch (2014)

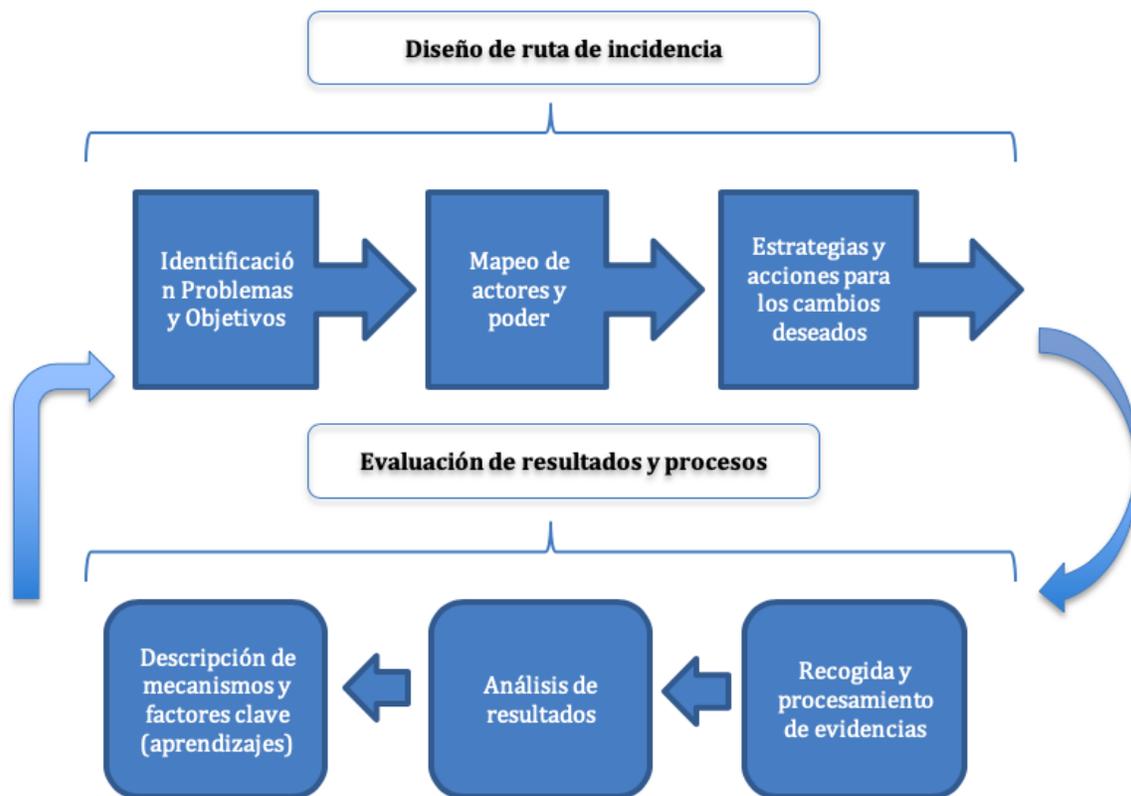
Además, el sentido del análisis es desde los resultados identificados hacia las actividades, es decir, una vez identificados los resultados a los que el proyecto ha contribuido (a juicio de informantes clave), lo que se busca es comprender qué estrategias y acciones se pueden identificar como aportantes a dicho resultado, y la forma en que contribuyeron.

El método propuesto respondió a tres objetivos:

- a) Facilitar el aprendizaje organizativo, la toma de decisiones y la mejora de las estrategias y procesos (conocimiento sobre lo que resulta y lo que no, cómo y en qué contextos);
- b) Dar cuenta de lo realizado (demostrar resultados, reforzando la credibilidad);
- c) Iluminar acciones futuras (aprendizajes que mejoran el diseño de próximas iniciativas).

El método propone el siguiente proceso conformado por dos etapas gruesas: (1) una fase de diseño de la ruta de incidencia, que se construye al inicio del proceso (planificación) y (2) una fase de evaluación de resultados y procesos (análisis de los cambios).

Figura N°2: Proceso Método Eslabones de Incidencia



Fuente: Fernández (2017)

Para el Análisis del Diseño del programa, se considera como información base la teoría del cambio de la intervención, analizada en el apartado anterior de descripción de la intervención.

La distinción entre cambios en actores, procesos de políticas y políticas, se sustenta en la idea de que (i) corresponden a distintos niveles de cambio, con características particulares, y que (ii) están relacionados entre sí, pues el logro de modificaciones en los dos últimos supone como elemento previo los cambios en los actores, que son en último término quienes deciden sobre los procesos y sobre las políticas. Los cambios en los modelos mentales y en las percepciones son menos visibles, pero indispensables para el establecimiento de nuevas relaciones, comportamientos, acuerdos y coordinaciones (Kaüfer, 1999, citado en Pruitt y Thomas, 2008).

**Cuadro N°1: Ejemplos de tipos de cambios según ámbito**

CAMBIOS EN ACTORES	EN	CAMBIOS EN PROCESOS DE	CAMBIOS EN POLÍTICAS
<b>Actitudes</b>		Diseño participativo	Políticas
<b>Conductas</b>		Incorporación de actores tradicionalmente excluidos	Leyes
<b>Conocimiento</b>		Conformación de mecanismos de diálogo y seguimiento	Estrategias
<b>Discurso</b>		Coordinación intergubernamental y/o intersectorial	Planes y programas
<b>Capacidades</b>		Evaluación por externos	Instrumentos de inversión
<b>Relaciones</b>		(modos de formulación e implementación)	(enfoques, objetivos y metodologías en su diseño)

\*Fernández (2017), inspirado en Weyrauch (2014).

### 6.3 Mapeo de partes interesadas y muestra

Un paso clave en la evaluación es el mapeo de actores y la selección de los informantes clave que hicieron posible el levantamiento de información confiable y significativa. Para ello, junto con los listados de actores involucrados facilitada por la contraparte del PNUD, extensos y diversos, fue esencial un ejercicio de priorización y de selección de informantes clave con los responsables del programa y los secretarios ejecutivos de los consejos de diálogo, que permitieron identificar a quienes dieron debida cuenta de los procesos y resultados alcanzados, recogiendo la heterogeneidad de los ámbitos de procedencia de los actores participantes.

Considerando los ámbitos de la evaluación, hubo tres espacios en los cuales mapear, identificar y seleccionar entrevistados clave: (i) el Comité de conducción estratégica de los Consejos Nacionales; (ii) los Consejos Nacionales de Diálogo (de Seguridad, de Educación y de Sustentabilidad); y (iii) los partidos políticos (actores involucrados en el diálogo inter-partidario para los acuerdos políticos nacionales).

En cada ámbito existió un conjunto amplio de actores, por lo que se recalcó lo esencial de la identificación de los informantes clave por parte de la contraparte del PNUD.

En el caso de los Consejos Nacionales de Diálogo, en cada uno de ellos los espacios desde los cuales salieron los informantes son los siguientes:

1) Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, CNSCC: iglesias, Sector empresarial, Sector municipal, partidos políticos, medios de comunicación, órgano ejecutivo, fiscalía general de la república, órgano judicial, procuraduría para la defensa, y otros de acuerdo a especialidad.

2) Consejo Nacional de Educación, CONED: sector académico, centros de pensamiento, ONGs del sector educativo, personas con discapacidad, sector de gremios, organizaciones estudiantiles, sector municipal, sector empresarial, partidos políticos, iglesias, medios de comunicación, organismos internacionales, poder ejecutivo y otros.

3) Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad, CONASAV: sector académico, financiero, municipal; sector empresarial y transporte, comunidad indígena, iglesias, partidos políticos, medios de comunicación, organismos internacionales, centros de pensamientos, ONGs, personas con capacidad y experiencia del tema, organo ejecutivo.

En cuanto a la muestra para la recolección de información, esta se comprometió a considerar entre 53 y 66 informantes, los cuales serían abordados a través de diferentes dispositivos de recolección de información que se describen en el siguiente punto. En ese total, se cauteló la debida representación por género y la representatividad estructural correspondiente a cada ámbito de interés de la evaluación. De este modo, quedarán cubiertos:

∅ Miembros de los Comités de Conducción Estratégica de los Consejos Nacionales (secretaría ejecutiva, y secretaría técnica). Se consideró entre 2 y 4 informantes.

∅ Cada uno de los Consejos Nacionales de Diálogo (de Seguridad, de Educación y de Sustentabilidad). Por cada Consejo se levantó información con entre 15 y 18 informantes. Entre los 3 consejos se abordó entre 45 y 54 informantes.

∅ Integrantes de partidos políticos (actores involucrados en el diálogo inter-partidario para los acuerdos políticos nacionales). Se consideró entre 6 y 8 informantes.

Cuadro N°2: Resumen muestra de informantes consensuados con PNUD.

ÁMBITO	NÚMERO DE INFORMANTES
Comité de conducción estratégica del proyecto	2-4
Consejo Nacional de Diálogo de Seguridad y Convivencia Ciudadana	15-18
Consejo Nacional de Diálogo de Educación	15-18
Consejo Nacional de Diálogo de Sustentabilidad ambiental Y Vulnerabilidad	15-18
Partidos políticos	6-8
<b>Total</b>	<b>53-66</b>

En el anexo 3 se encontrará el listado del marco muestral con el que se trabajó y desde ahí se invitaron a los involucrados en el proceso de evaluación (anexo de mapa de partes interesadas).

En la propuesta de consultoría se comprometido 31 entrevistas y finalmente se realizaron 43 en total, las que se detallan a continuación:

Cuadro 3 Número final de entrevistas y talleres realizadas.

Sector Actores/Técnica	Entrevistas CONASAV	Entrevistas CONED	Entrevistas CNSCC	Taller CONASAV	Taller CONED	Taller CNSCC
Académico	0	1		1	2	1
Instituciones públicas	6	3	1	5	4	4
Iglesias	0	1	1	0	0	3
Organismo Internacional		3	2	1	1	0
Sociedad Civil	2	2	1	4	4	2
Municipio	0	0	2	1	0	2
Sector Privado	1		1	1	2	0
Personalidades	1	0		0	0	0
Financiero	2	0		0	0	0
Medios de comunicación	0	0	1			
Partidos Políticos	0		1			
Total	12	10	10	13	13	12
Diálogo interpartidario	5					
Coordinación y gobernanza interna	6					

Elaboración propia

#### 6.4 Recopilación de datos

La evaluación fue desarrollada a través de la utilización de técnicas cuantitativas y cualitativas de investigación. Las primeras fueron estadísticas descriptivas que emergieron de la información secundaria existente sobre los procesos desarrollados en los tres Consejos, es decir, información sobre número de participantes, características de ellos, participación y asistencia a las actividades, etc.

Se complementó este trabajo inicial de información secundaria y reportes del organismo con entrevistas remotas y cuestionarios base a compartir con secretarios ejecutivos de cada uno de los tres consejos abordados.

Además, se obtuvo información cuantitativa a través de un breve formulario (ficha) con preguntas cerradas y abiertas que fue entregado a todo participante del proceso de evaluación de forma voluntaria, es decir, a través de una encuesta online.

La información cualitativa fue recogida principalmente para la fase de evaluación de resultados a través de las siguientes técnicas y donde se comprometió la siguiente muestra (ver número de entrevistas finales en el apartado de arriba):

3 Grupos focales, uno por cada Consejo nacional de Diálogo, donde a través de una convocatoria diversa se representó a los distintos sectores participantes del proceso. Se cauteló una participación de género equilibrada.

36 Entrevistas semi-estructuradas (presenciales y no presenciales) con especial cuidado de llegar a los sectores menos presentes en los grupos focales. Se definió los actores a ser entrevistados para levantar los elementos sustanciales de relevancia, eficacia y sostenibilidad de los diálogos, así como las lecciones aprendidas de ellos. Se comprometió desarrollar 7 entrevistas por cada Consejo, es decir, 21 entrevistas, donde se conjugue la participación de actores del sector público, sector empresarial, sociedad civil, iglesias, academia y cooperantes dentro del proceso.

8 Entrevistas semi-estructuradas (presenciales y no presenciales) a informantes clave del ámbito político sobre el proceso: dirigentes partidarios, asambleístas, alcaldes, entre otros. Para este segmento se incluyó a quienes hayan participado dentro de los procesos como a quienes no lo han hecho.

A través de la información recolectada para la fase de evaluación de resultados y procesos, y luego de un procedimiento de triangulación de la información, fue posible obtener resultados confiables y claros sobre lo evaluado y recomendaciones para el trabajo futuro.

#### 6.5 Participación de las partes interesadas

Los participantes de este proceso de evaluación fueron considerados a partir del universo de personas que fueron contactadas y /o participaron de alguno de los Consejos Nacionales realizados, o del diálogo Interpartidario que se levantó durante el año 2015. De ese universo se hizo una muestra, entre quienes cumplían con los siguientes características: a) que presentaran una participación continua en algunos de los tres Consejos Nacionales, b) que representaran grupos diversos, c) que contaran con diversidad de miradas políticas, d) con capacidad de ser críticos frente al proceso.

Con estos criterios de selección se hizo una sub muestra para contactar a potenciales entrevistados y entrevistadas, y potenciales participantes a los tres talleres. Esta subcategoría consideró a 62 posibles entrevistados y a 90 personas para los talleres. De esta sub-muestra se levantó la lista final de personas que efectivamente participaron en las diversas actividades con el equipo evaluador.

En complemento, en las entrevistas y talleres se contactó a personal profesional y asistente de organismos internacionales, y del PNUD que tuvieron un acercamiento frecuente con los Consejos Nacionales y con la mesa Interpartidaria. También hubo contacto con profesionales que representaban a las ONGs vinculadas con las temáticas de los Consejos Nacionales, pastores y obispos de iglesias, sociedad civil, algunas personalidades que tenían afinidad con la preocupación del fortalecimiento democrático en El Salvador, académicos, representantes de instituciones públicas, medios de comunicación, integrantes de partidos políticos, líderes políticos y representantes de comunas que habían participado de los consejos locales.

## 6.6 Consideraciones éticas

Esto corresponde a las fichas firmadas por cada uno de los evaluadores llamada "código de conducta" (se encuentra en anexo 8)

## 6.7 Información sobre antecedentes de los evaluadores

**Alvaro García Hurtado**, actual consultor internacional para el Banco Mundial, BID, PNUD de diversos países latinoamericanos en generación de políticas consensuadas a través del diálogo (El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Paraguay, República Dominicana). Trabajos con otras agencias NNUU: Uruguay, Brasil y Argentina. Actuales trabajos en el BID en Perú, Colombia, Chile y con representantes de toda América. Ex-Ministro de Estado, de la Secretaría General de la Presidencia de Chile en el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar (2000-2005), de Economía y Energía del Gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000). Fundador de Alianza Valor Minero, espacio de articulación pública privada para contribuir al diálogo social y económico en el desarrollo de proyectos sostenibles en Chile. Ph.D. en Economía de la Universidad de California, Berkeley.

**Juan Fernández Labbe**, experto en evaluación de Procesos de Diálogos en Chile y Latinoamérica, activo investigador social en una prestigiosa institución no gubernamental en Chile, RIMISP, con trabajo en Chile, Perú, Colombia, Guatemala, El Salvador, México, entre otros países. Con amplia experiencia en diseño e implementación de procesos de diálogo territoriales urbanos y rurales, estudios de pobreza, desigualdad y desarrollo. Docente permanente en universidades en Chile. Doctor en Sociología, Magíster en Metodologías de Investigación de Ciencias Sociales de la Universidad Complutense de Madrid. Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

**Verónica Pinilla**, investigadora, ex asesora de la Secretaría General de la Presidencia en el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2014-2018), y ex coordinadora de la Reforma de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile. Con 20 años de experiencia en gestión y políticas públicas en áreas de Gobernabilidad, Desarrollo Social y Educación, docente en universidades chilenas, públicas y privadas. Ph.D. in Políticas Públicas de la Universidad de Nottinham, Inglaterra; Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, Administrador Público.

**Danae Mlynarz**, con amplia experiencia en gestión de proyectos sociales a nivel nacional y local, experta en Participación Ciudadana, Sostenibilidad y Cooperación Público Privada. Trabajadora Social y Cientista Político de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Política y Gobierno de FLACSO-Chile y Universidad de Concepción. Ex jefa de la División de Cooperación Público Privada del Ministerio de Desarrollo Social (2014-2017). Profesora de diversas universidades en Chile y ex presidenta de la Comisión Defensora Ciudadana de Chile (2007-2010).

**Roody Reserve**, Doctorado en Ciencia Política (con especialidad en estudios sobre políticas públicas, democracia, participación política y estatalidad). Es experto en temas de Diseño, Monitoreo y Evaluación de Programas sociales, Métodos cualitativos y cuantitativos de investigación y encuestas de opinión pública. Además, con experiencia en Investigación aplicada y Académica, Docencia Universitaria y diseño de cursos y diplomados y formulación y gestión de Proyectos, programas sociales, políticas públicas y participación política, con enfoque de género.

## 6.8 Principales limitaciones y riesgos de la evaluación

Para el adecuado desarrollo de la evaluación se contemplaron al inicio dos tipos de riesgos. En primer lugar, el riesgo asociado a no poder conseguir las entrevistas con los actores clave del proceso, sea por diversas razones que escapan al control de los evaluadores, tales como que se encuentren fuera del país o inubicables, o bien que no tengan disposición a participar del proceso. Sumado a esto, estaba el riesgo de que a quienes se lograra entrevistar, sean una parte no exactamente representativa estructuralmente hablando del desarrollo del programa, pudiendo presentar una visión sesgada de los procesos. Para reducir al mínimo ambos riesgos, se propuso identificar y seleccionar a los informantes de común acuerdo con la contraparte del PNUD, así como contar con su colaboración en la facilitación de los contactos para llegar hasta ellos. Del número total de posibles contactados, el PNUD, de acuerdo con una priorización solicitada por el equipo de evaluadores, generó un marco muestral, y sobre este marco se aplicaron las invitaciones a las entrevistas, talleres y conversaciones. Finalmente, se logró entrevistar a más actores que los propuestos inicialmente, lo que constituye un buen indicador.

Las limitaciones tienen que ver básicamente con el alcance posible de la evaluación, a partir de los recursos y tiempos dispuestos para ello. Siempre es deseable contar con una mayor extensión de tiempo y un mayor despliegue de actividades de recolección y análisis de información. Pese a la intención de terminar a tiempo, el equipo evaluador solicitó una extensión de tiempo de 10 días hábiles para lograr cruzar toda la información recopilada, analizar la documentación existente, responder con las observaciones e incógnitas levantadas del trabajo de campo, cerrar brechas de información no disponible y para alcanzar satisfactoriamente con los estándares de calidad que se han impuesto.

## 6.9 Análisis de datos

Algunos datos relevantes antes de iniciar el capítulo de hallazgos y conclusiones es conocer el procedimiento utilizado para analizar los datos recabados. En esta proceso se cruzó la información proveniente de las fuentes secundarias recabadas, tanto las recolectadas en el trabajo de campo como las entregadas por el equipo del PNUD al inicio de la evaluación, con la información levantada gracias a las entrevistas semi estructuradas que se llevaron a cabo, la cual se dispuso en grabaciones, resúmenes de entrevistas y notas generales de los evaluadores levantadas después de las entrevistas. Se sumó la información recogida en el desarrollo de los tres talleres que se hicieron, con resúmenes de las discusiones, notas tomadas por los propios participantes de los talleres. A lo anterior se sumó la información de las respuestas de la encuesta online que se recibieron durante el mes de mayo (94). Este marco de análisis permitió establecer un proceso complejo de información.

Podrían existir algunas limitaciones asociadas al análisis de datos en el sentido que no todos los resultados derivados de las entrevistas y talleres fue posible contrarrestar con documentación secundaria o datos específicos, momentos específicos y datos muy particulares fueron levantados y no siempre existió dato escrito. En el caso que eso ocurrió, se trató de chequear información en medios de comunicación, consultando otras fuentes de información con otras entrevistas, y finalmente la información que quedó estipulada en el informe fue la que más repetición tuvo en la comparabilidad de fuentes secundarias, entrevistas, talleres y encuesta.

En todos los casos los contactos se hicieron de manera formal y oficial, vía correo electrónico, los cuales fueron respondidos por los contactados o por sus asistentes. Esta información de contacto fue entregada en sus inicios por el equipo del PNUD. Otros invitados a participar de las entrevistas fueron sumándose en los días de trabajo de campo, y en la realización de los talleres. En complemento, se incluyeron más entrevistados sugeridos por el equipo del PNUD y que decían relación fundamentalmente con la red de cooperación internacional que participó de los diversos consejos durante todo el período de desarrollo de estos, y de actores claves que participaron del diálogo interpartidario.

## 7. Hallazgos

En esta sección se presentan los hallazgos del proceso de evaluación y las principales conclusiones, la que considera una dimensión relacionada con la evaluación del proceso de diálogo y otra dimensión relacionada con los resultados obtenidos.

### 7.1. Análisis del diseño

La teoría de cambio del proyecto es consistente en cuanto a las estrategias propuestas para pasar de una situación inicial a modificar (brechas estructurales entre Estado y ciudadanía que limitan la capacidad de generar acuerdos amplios y sostenibles para avanzar en aspectos sustantivos del desarrollo socioeconómico), a una situación deseada (un Estado concertador, centrado en la ciudadanía y orientado a resultados, sobre la base de consensos esenciales en torno a políticas públicas que aborden los principales problemas de la población).

La temática del proyecto corresponde a una agenda de prioridad nacional, tanto porque el problema identificado es de la más alta relevancia, como porque la demanda surge del mandato del gobierno salvadoreño. Es totalmente coherente con los ODS, especialmente los referidos a “paz, justicia e instituciones sólidas”, “hambre cero”, “fin de la pobreza”, “salud y bienestar”, “educación de calidad”, “trabajo decente y desarrollo económico”, “acción por el clima” y “equidad de género”.

En cuanto a coherencia externa, el diseño del programa es adecuado, por cuanto el problema identificado es de relevancia y prioridad nacional (lo solicita el gobierno y sintoniza con el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 “El Salvador productivo, educado y seguro”), y los objetivos/resultados buscados se condicen correctamente con el problema y con el sentido de la transformación necesaria (lograr concertación y políticas consensuadas para superar las brechas entre Estado y ciudadanía y la falta de acuerdos para avanzar en desarrollo económico y social). También es coherente con el MANUD 2012-2015 en cuanto a la importancia de instaurar procesos de inclusión y diálogo para lograr acuerdos comunes, así como contar con una gobernabilidad democrática más fuerte para cumplir las expectativas ciudadanas (Documento del proyecto, PNUD, 2015).

El diagnóstico general está adecuadamente fundamentado y la estrategia es pertinente.

En cuanto a coherencia interna, las estrategias propuestas son adecuadas y se requiere de su avance consistente para el logro de los resultados. En este punto, se entiende que tanto los espacios de diálogo sectoriales como el diálogo interpartidario son complementos necesarios para el éxito del programa. Si bien se presenta un análisis de riesgos, este no incluye las condiciones, implicancias y acciones a seguir en caso de que alguna de las estrategias que componen el proyecto se viera truncada (caso concreto de qué pasaba si alguno de los diálogos sectoriales no prosperaba o si el diálogo interpartidario no fructificaba).

Se considera como ventana de oportunidad la pausa electoral, por la reducción de los incentivos político-electorales en los actores partidarios, que favorecería dejar la confrontación y polarización ideológica en pos de una mayor actitud de diálogo y concertación. Esto es razonable y fundado, sin embargo, no suficiente en los hechos, para la existencia de un ambiente de confianza y diálogo.

## 7.2 Primera Dimensión: Análisis del proceso.

### 7.2.1 Mecanismos de Incidencia, fundamento para el logro de resultados.

Como se señala en la sección previa la incidencia se manifiesta en etapas. La primera se refiere a los efectos que se logran entre los que participan en el proceso y las otras dos a sus resultados; la segunda en propuestas de política y la tercera en resultados tangibles como resultado de los cambios realizados. La hipótesis con que se realiza esta evaluación -corroborada por la experiencia y literatura sobre el tema- es que las dos etapas finales de la incidencia se ven fuertemente determinadas por la amplitud social y política de los participantes de los procesos de diálogo. A mayor nivel de representación de los miembros de los Consejos, mayor es su incidencia. Esto, por supuesto, si el amplio arco de representados logra acuerdos consensuales.

A su vez, esto es coherente con la teoría de cambio propuesta por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que plantea como diagnóstico inicial la existencia de persistentes brechas estructurales entre el Estado y la ciudadanía, brechas que limitan la capacidad de generar acuerdos amplios y sostenibles para avanzar en aspectos sustantivos del desarrollo socio-económico del país. Los Consejos tenían como propósito cerrar estas brechas y, con ello, construir acuerdos sobre políticas públicas.

El diagnóstico inicial – que dio luz a los Consejos- daba cuenta de la existencia de una cultura política altamente polarizada, que reduce las posibilidades de acuerdo y la existencia de visiones opuestas, entre estructuras políticas y entre movimientos de la sociedad civil. Este diagnóstico, se argumenta, es una de las causas de la situación de estancamiento que se vive en El Salvador. Ello fue descrito en el documento programático de los acuerdos de segunda generación para la gobernabilidad democrática en El Salvador, donde se menciona que si bien no existe una crisis de gobernabilidad, lo que sí ocurre es la “necesidad de avanzar en una democracia más vinculada con la ciudadanía, con el objetivo que todos los derechos ciudadanos se hagan efectivos”(pp.2, PNUD 2015). Dicho diagnóstico fue corroborado por el conjunto de entrevistados, entrevistadas y personas consultadas en los talleres, que argumentaron que la situación política del país y su beligerancia permanente hacen imposible avanzar en agendas y acuerdos políticos de largo plazo.

Esta evaluación descansa en la teoría de cambio propuesta por el PNUD (descrita en el apartado metodológico de este documento) que considera 4 elementos fundamentales:

- a) Contar con amplio apoyo internacional para impulsar el proceso
- b) Respeto a un proceso de institucionalidad democrática y transformadora de relaciones conflictivas
- c) El fortalecimiento institucional y, como consecuencia
- d) La generación de un espacio de diálogo abierto e incluyente que aborde problemas sociales complejos

Este cuarto punto es de total importancia, se convierte en la estrategia principal de la propuesta, a su vez, esta estrategia considera dos componentes elementales: creación de espacios de diálogos

sectoriales y creación de un diálogo interpartidario, cuya implementación será el tema de análisis en este apartado, en el siguiente capítulo se analizan sus resultados. En esta sección se analiza el diseño del proyecto del PNUD para levantar los procesos de diálogo, interpartidario y multisectoriales, y su acercamiento a la teoría de cambio que se propuso como punto inicial. Se analizarán además la estrategia de acción propuesta y los supuestos subyacentes en materia de incidencia.

#### a.- Estructura interpartidaria

La estructura organizativa que se diseñó para impulsar los Consejos se denominó “Nueva arquitectura de diálogos para El Salvador” (pp. 6, PNUD 2015) donde se definían dos estructuras de implementación: los espacios de diálogo interpartidario y los multisectoriales. El primero de estos espacios de coordinación era una mesa de vínculos entre partidos políticos que tuvieran representación en la Asamblea Nacional, la que tenía como objetivo aglutinar a las fuerzas políticas de todos los sectores para lograr materializar los acuerdos sociales-nacionales transversales que surgían de los otros Consejos. Así se pretendía impulsar agendas de reformas político-institucionales-sectoriales que pusieran de manifiesto la voluntad política de transformación social en El Salvador y, con ello, fortalecer la democracia en el país.

Hay que recordar que el segundo gobierno del FMLN contaba con un amplia oposición, por lo tanto las posibilidades de levantar y aprobar reformas legislativa eran bajas, por tal razón, la generación y construcción de un espacio de acuerdos políticos transversales se hacía un imperativo de gobernabilidad. De allí, que el primer paso del proceso fue la organización de esta mesa interpartidaria, liderada en conjunto por el PNUD, la oficina de OEA de El Salvador y la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas (OCR), buscando además encontrar actores legitimados por el abanico político partidario.

En términos estrictos, el diseño planteaba lo siguiente: “el espacio de diálogo interpartidario perseguiría la cristalización de un nuevo acuerdo social que dé respuesta a las demandas actuales y que responda a la evolución de la sociedad e institucionalidad salvadoreña desde los acuerdos de Paz, suscritos hace 23 años” (idem). De acuerdo con lo planteado por los entrevistados, esta mesa interpartidaria se pensó como el gran espacio de articulación política que permitiría, a su vez, el establecimiento y el desarrollo de mesas temáticas relacionadas con temas prioritarios para el desarrollo social del país: seguridad, educación, salud, sustentabilidad, ambiental y crecimiento económico y empleo, entre otros temas prioritarios.

La mesa interpartidaria tenía el objetivo de entregar las condiciones políticas necesarias a objeto que las propuestas sectoriales tuvieran la factibilidad política para materializarlas. La mesa interpartidaria fue entonces pensada como una instancia de convergencia permanente, dado que en ella todos los sectores políticos con representación en la Asamblea estarían presentes, siendo esto última condición esencial para la proyección de los espacios de consenso social al terreno político. De allí la relevancia crucial de este Consejo.

En el mes de enero del año 2015 diversos partidos políticos de El Salvador firman un acuerdo denominado “Declaración Conjunta de Compromiso de los Partidos Políticos con Representación en la Asamblea Legislativa de El Salvador” para llevar adelante un proceso de Diálogo Político Nacional. En esta declaración se reconoce el valor del diálogo como mecanismo para avanzar hacia mayores estadios de fortalecimiento democrático en el país, se identifica la necesidad de consensuar

soluciones a temas de interés nacional que a su vez aporten al desarrollo del país, y se menciona que una condición esencial es que estos mecanismos de diálogo estén alejados a los vaivenes coyunturales del país.

En este contexto, de acuerdo con el documento firmado, los partidos firmantes declaran:

- La voluntad de iniciar el proceso de diálogo en forma conjunta.
- Se reconoce la actitud dialogante de los partidos políticos como una respuesta al llamado realizado por el Presidente de la República, Salvador Sánchez Cerén.
- La solicitud de apoyo permanente de OEA y PNUD como facilitadores del proceso.

Los partidos políticos firmantes de este acuerdo fueron el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN; Partido Alianza Republicana Nacionalista, ARENA; Gran Unidad Nacional, GANA; Partido de Concertación Nacional, PCN; Partido Cambio Democrático, CD; y Partido Demócrata Cristiano, PDC. Esta declaración fue ratificada por el Secretario General de la Organización de Estados Americanos, OEA; y por el Coordinador Residente de Naciones Unidas y Representante Residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Cabe mencionar que el propio Presidente de la República, Señor Salvador Sánchez Cerén, firmó como testigo de honor en este acuerdo.

La mesa interpartidaria se inició con este gran acuerdo general, con compromisos políticos y con prioridades sociales y políticas derivadas del escenario que vivía el país. En particular con el tema de Seguridad dada la gravedad de la situación, altas tasas de homicidios que superaban los 100 x 100 mil habitantes, en el caso de jóvenes adolescentes hombres esta tasa se situaba por sobre los 200 x 100 mil habitantes. Además, se coincidía en la necesidad de avanzar en la agenda de los ODS 2030, que plantea desafíos sociales y ambientales.

La mesa interpartidaria se reunió más de una vez por mes, durante los meses de marzo y octubre del año 2015. Los principales temas que se trataron en las reuniones, y que se pueden analizar con más detalle en el cuadro adjunto, se vincularon a temas políticos y electorales, así como medidas vinculadas al fortalecimiento de acuerdos partidarios para asegurar una buena gobernabilidad en el país. El centro de la discusión, en las últimas reuniones, estuvo relacionado a la búsqueda de acuerdos en torno a reducir los niveles de violencia en el país, y varios encuentros se centraron en conocer el estado de avance del diseño del Plan El Salvador Seguro, como mecanismo de solución al problema de la inseguridad y la violencia. Las reuniones contaron una amplia representatividad política, desde el FMLN hasta ARENA, además de los facilitadores OEA y PNUD, y la Secretaría de Gobernabilidad, representado por su Secretario General, que ponía de manifiesto la voluntad política del Presidente de la República. El cuadro siguiente resume los temas tratados en las reuniones.

Cuadro 4. Resumen de Memorias de Mesa Interpartidaria

Nº Reunión	Fecha	Temáticas abordadas	Asistentes
1	Marzo 2015	Reforma electoral Aprobación de préstamos para la seguridad	FMLN ARENA GANA OCN PDC SEGOB PARLACEN OEA PNUD SNU
2	Abril 2015	Reiterar compromiso de mantener elecciones intermedias a nivel de asamblea nacional y consejos municipales y establecer nuevo calendario electoral	Sin información
3	Abril 2015	Separación de funciones administrativas y jurisdiccionales del Tribunal Supremo Electoral Presentación del anteproyecto de ley de Responsabilidad Fiscal	FMLN ARENA PCN PDC SEGOB Presidencia de la República PCN OEA PNUD SNU
4	Abril 2015	Discusión sobre propuesta de líneas comunicacionales para la difusión de las reformas al calendario electoral. Planteamiento y discusión técnica sobre Reforma Constitucional en materia electoral	FMLN ARENA GANA PCN PDC CD Presidencia de la República OEA PNUD SNU
5	Abril 2015	Presentación del Plan de Reactivación Económica Inclusiva (PNUD)	Sin información
6	Abril 2015	Discusión de agenda de un marco legal para establecer parámetros de la política fiscal, o Ley de Responsabilidad Fiscal.	Sin información
7	Mayo 2015	Propuesta de retiro/taller para analizar situación de aparente retroceso en la gobernabilidad del país.	Sin información

8	Julio 2015	Se priorizan temas a ser tratados en las reuniones de la mesa interpartidaria: seguridad, ley de responsabilidad fiscal, sistema de pensiones, reactivación y modernización del sector agrícola. Se comprometieron a presentar el Plan Salvador Seguro en la próxima reunión.	ARENA FMLN GANA PDC PCN SEGOB OEA SNU
9	Julio 2015	Discusión por el violento ambiente en la ciudadanía (altos niveles de violencia, delitos, homicidios, índice de victimización en 26%). Establecer política comunicacional uniforme de respeto frente a la problemática de la violencia en el país. Organización de un taller para analizar agenda de seguridad (agosto), basado en 3 objetivos: consolidar espacio de diálogo interpartidario formal, definir hoja de ruta de la mesa interpartidaria y, definir principales puntos de encuentro en torno a una visión común del país. Otros temas a tratar referidos al plan de seguridad: <ul style="list-style-type: none"> <li>● Financiamiento</li> <li>● Medidas preventivas de corto plazo</li> <li>● Fortalecimiento de las instituciones de seguridad</li> <li>● Fortalecimiento de la investigación científica del delito</li> <li>● Mejoramiento del sistema penitenciario</li> <li>● Cobertura de medios de la situación de seguridad</li> <li>● Otros</li> </ul>	ARENA FMLN PCN PDC GANA SEGOB PNC Ministerio de Transporte OEA PNUD/ONU
10	Agosto 2015	Realización de un taller “encuentro de Ataco” donde se acuerda agenda de la mesa interpartidaria, reforzando los siguientes temas: Seguridad ciudadana Crecimiento económico con inclusión Finanzas Públicas Transparencia y rendición de Cuentas Fortalecimiento Institucional Salud Educación Se acuerdan temas para fortalecer la lucha contra la violencia en el país, búsqueda de apoyo legislativo para reformas necesarias, reiterar el respeto y garantía a la libertad de prensa, entre otros.	ARENA PCN PDC FMLN GANA SEGOB OEA PNUD
11	Septiembre 2015	Presentación de borrador de ley para la prevención, rehabilitación y retiro de miembros de maras y pandillas.	Sin información

12	Octubre 2015	Presentación de la Implementación del Plan El Salvador Seguro, avances en los municipios e integración a la Comisión de Seguimiento del CNSCC.	Sin información
13	Octubre 2015	Presentación de requerimientos económicos y financieros para la implementación del Plan Salvador Seguro. Discusión de la creación de un fondo de al menos 100 millones de dólares para dotación de recursos policiales para el Plan Salvador Seguro.	Sin información
14	Octubre 2019	Se discuten avances del Plan Salvador Seguro (PESS) Presentación del Plan de Control del Delito de ARENA	SEGOB FMLN PDC ARENA GANA

Fuente: Elaboración propia

Se considera que las reuniones de la mesa interpartidaria que se lograron realizar, atendieron temas centrales de la violencia en el país, y abrieron la puerta para avanzar en algunos puntos del Plan Salvador Seguro, reflejando un positivo nexo entre esta mesa y las mesas multisectoriales que estaban trabajando en paralelo. Sin embargo, después de muy poco tiempo los representantes de los partidos políticos comenzaron a abandonar el acuerdo, porque no fueron capaces de lograr comprometer a sus asambleístas a lograr los acuerdos legislativos para avanzar en aprobar leyes relacionadas con estos temas. A través de una declaración pública del 12 de noviembre del 2015, el Presidente del partido ARENA, informa la decisión de retirarse del acuerdo.

Los motivos asociados al cierre de la mesa interpartidaria son variados, entre ellos: falta de consenso políticos básicos para encontrar formas y estrategias consensuadas para resolver el problema de la violencia en el país sin transgredir los derechos humanos en todas sus formas; aprobar propuestas de financiamiento del Plan Salvador Seguro; uso político de la mesa interpartidaria por parte del gobierno para lograr acuerdos que no se lograban entre el gobierno y el resto de los partidos; cuestionamientos explícitos de los acuerdos del FMLN de declararse un movimiento socialista. También se cuestionaron restricciones impuestas a los medios de comunicación y a su la libertad de expresión, entre otras materias.

Las consecuencias fueron inmediatas, ya que al retirarse un partido el resto de la mesa decidió no proseguir. SEGOB, junto con representantes de OEA y PNUD hicieron gestiones para mantener a los partidos de oposición dentro de la mesa interpartidaria y sus resultados fueron infructuosos. Esto se consideró un retroceso relevante del proceso en su conjunto, ya que un eslabón clave para la incidencia en resultados -el compromiso de los actores político-parlamentarios- se había roto. Es preciso mencionar que este acuerdo firmado oficialmente entre OEA, PNUD y el gobierno de El Salvador se mantiene vigente hasta el día de hoy, aunque no se ha vuelto a utilizar como mecanismo de solución de controversias y desarrollo de espacios de diálogo.

La caída de la mesa interpartidaria generó un vacío relevante para el programa en cuestión, ya que interrumpía el vínculo entre los acuerdos sociales y su necesaria expresión política. Este vacío pretendió ser llenado por el trabajo de coordinación de la Secretaría de Gobernabilidad, con el

soporte técnico del PNUD, y de otras instituciones -como UNICEF o OEI-. Esto llevó a que los esfuerzos de coordinación técnica se debieran multiplicar, lo que produjo una demanda por coordinación mucho más relevante de lo que fue pensada en sus inicios.

En este escenario, se considera que los esfuerzos y los recursos (recurso humano, horas de trabajo, recursos tecnológicos, entre otros) utilizados por SEGOB y PNUD para mantener la mesa interpartidaria tenían plena relación con la importancia de sus resultados esperados, porque la implementación de los espacios de diálogo y su éxito en el tiempo estaban directamente vinculados con la obtención de espacios políticos de acuerdos y consensos, como fue la mesa interpartidaria.

Posteriormente, y de manera independiente al proceso antes señalados, en el año 2017 “el Departamento de Asuntos Políticos (DPA) del Secretariado General de Naciones Unidas constituye la Oficina de las Naciones Unidas para la Facilitación del Diálogo en El Salvador” (AIN, 2019, pp7). Esta oficina convoca el Grupo de Apoyo al Diálogo Político (GAP), quienes en conjunto con los Secretarios Generales y Presidentes de los partidos políticos firman en el año 2018 el Acuerdo Interpartidario para la Nación, “llamado Diálogo Político para la Generación de Acuerdos de Nación para El Salvador” En este acuerdo estuvieron presentes los Presidentes de los partidos de ARENA y GANA, los Secretarios Generales del FMLN y del PDC, y representantes del CD y PCN. El objetivo de este acuerdo fue consensuar una agenda de trabajo conjunta, y el resultado de este trabajo derivó en la priorización de cinco problemas relevantes del país que debían ser atacados: salud, educación, seguridad, infraestructura y economía.

Es preciso mencionar que este acuerdo marco que se realiza en el año 2017 se hace fuera del ámbito de competencia de los proyectos de los Diálogos Nacionales, y por este motivo se considera un esfuerzo independiente y paralelo por generar un espacio de consenso y acuerdo político, después de la breve experiencia de la mesa interpartidaria del año 2015. Esta nueva mesa estuvo liderada por el Departamento de Asuntos Políticos del Sistema de Naciones Unidas, DPA, donde el equipo del PNUD de El Salvador no participa ni de su diseño ni de su implementación. Este acuerdo se presenta públicamente el 17 de mayo del 2019, dos semanas antes del término del gobierno del Presidente Sánchez Cerén, y de acuerdo con la información disponible a la fecha del levantamiento de datos, los evaluadores no cuentan con información relevante para describir y evaluar la eficacia y sostenibilidad de las conversaciones llevadas a cabo entre los representantes de esta nueva mesa interpartidaria y el gobierno del Presidente Bukele, que permita sostener este esfuerzo durante los próximos años.

Del mismo modo, no existe información que permita identificar el grado de relación entre los acuerdos políticos tomados en el seno de este nuevo acuerdo interpartidario liderado por la DPA y los acuerdos de políticas públicas emanadas desde las mesas multisectoriales. Es importante mencionar además que a la fecha de realización del trabajo de campo, los equipos del PNUD desconocían el estado de los acuerdos tomados en esta segunda mesa política y su sostenibilidad en el largo plazo.

b.- Estructura Multisectorial: los Consejos Nacionales de Seguridad, Educación y Medioambiente.

Los Consejos sectoriales fueron pensados como espacios inclusivos de debate, reflexión y consenso, donde se congrega a participantes que representen a la diversidad de la sociedad salvadoreña, en torno a temas prioritarios para lograr resultados específicos en las materias debatidas. Coherente con estos principios, la constitución del programa declaró que los diálogos multisectoriales eran “un espacio que se desarrollarán como mecanismos de diálogo, estructuras de *Consejos Nacionales* que serían convocados por el Presidente de la República y estarían conformados por iglesias, sector empresarial, academia, mujeres, jóvenes, sector municipal, personas con capacidad, experiencia y/o especialización en el tema; partidos políticos y medios de comunicación. Asimismo, integrarán el Consejo las y los titulares o representantes de cada una de las instituciones o dependencias de Estado vinculadas con la temática de que se trate. Podrán establecerse espacios de diálogo con diferentes estructuras (como foros, mesas, etc.) en caso así se requiera”.

La estrategia del programa visualizaba a estos Consejos Nacionales como espacios de transformación de las conductas sociales, denominadas “proceso de institucionalidad democrática”, donde “las personas se reúnen para construir confianza y entendimiento mutuo más allá de las diferencias y para generar resultados positivos a través de la conversación” (pp.6 PNUD, 2015, referido a diálogo democrático: manual para practicantes, 2008, PNUD. OEA e IDEA). En este marco, el PNUD declara que su característica es ser diálogos vinculados a temáticas específicas, abiertos a diversos sectores de la sociedad, y “con énfasis en los sectores excluidos”; diálogos sujetos a la rendición de cuentas públicas y a procesos de transparencia en la entrega de información, y con el objetivo último de elaborar el proceso de la política pública de manera consensuada (diseño, implementación y evaluación), respecto de problemas de interés nacional.

En esta estrategia se consideran experiencias recogidas de otros procesos de diálogo, como fue el Diálogo Económico y Social, CES, llevado a cabo entre los años 2009-2013. El CES fue constituido por Decreto Presidencial por el Presidente Mauricio Funes, y tenía como objetivo contribuir a la materialización de acuerdos sociales, políticos y ciudadanos, ampliar la gobernabilidad del país, y aumentar la participación ciudadana. La Secretaría Técnica de este consejo fue ejercida por el PNUD, “responsable de apoyar técnica y logísticamente el trabajo del CES” (pp.68, evaluación de efecto de desarrollo, 2014) y cumplir funciones de habilitación de los participantes. Las principales conclusiones sobre el desarrollo del CES como espacio de diálogo se resumen en las siguientes premisas:

Cuadro N5. Resumen de conclusiones y evaluación CES (2009-2014)

N o	CONCLUSIONES
1	Falta de acuerdos políticos y sociales para definir quienes deben ser los grupos representativos y a quienes representan
2	Ausencias de representantes del gobierno en las reuniones del CES
3	Falta de claridad del rol de la Secretaría Técnica estipulada en el Decreto Presidencial
4	Alejamiento del sector empresarial en el desarrollo del CES, especialmente de ANEP

5	Reducido número de acuerdos consensuados durante sus primeros años de existencia
6	Necesidad de darle autonomía legal y normativo al CES
7	Necesidad que la academia, como participantes, tenga mayor participación y voto en el CES
8	Aprovechar la capacidad del PNUD de convocar a distintos actores sociales y políticos del país para converger en procesos de acuerdos transversales

Elaboración propia

Considerando estas experiencias, el nuevo programa de Acuerdos de Segunda Generación para la Gobernabilidad Democrática en El Salvador, fase II, llevó a cabo estos mecanismos de diálogo contemplando cuatro mesas de diálogo multisectorial. Los cuatro consejos nacionales comprometidos fueron: 1) seguridad y convivencia ciudadana, 2) calidad de la educación; 3) empleo, inversión y productividad, y 4) de sustentabilidad ambiental. En todos ellos se incorporó la participación de una amplia variedad de actores sociales y políticos, además de funcionarios públicos para la concreción de los acuerdos tomados. Los diálogos se desarrollaron durante los años 2014 y el 2019, logrando la participación permanente de actores relevantes, que buscaron generar los acuerdos necesarios para formular políticas públicas, ejemplo de esto fueron los planes de cada una de las mesas que se desarrollaron.

Estas mesas temáticas lograron establecer un diagnóstico consensuado sobre la situación del país en relación a los tres temas levantados, instalando de esta forma un **acuerdo general** entre los participantes sobre la comprensión del problema, un importante primer paso. Posteriormente, las mesas continuaron su trabajo.

El Consejo de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC) fue el que se consideró más urgente seguir y contó con el apoyo de un amplio número de actores sociales y políticos. Lo anterior se justificó por el alto nivel de violencia que azotaba al país, altos niveles de homicidios, y con tasas de victimización sobre el 56%. Posteriormente se levantó la mesa de la calidad de la educación (CONED), por la necesaria inversión que los países requieren en capital humano, y el rol clave de la educación en el desarrollo social y económico del país. El último Consejo fue el de sustentabilidad ambiental, como respuesta además a las demandas que los organismos internacionales ejercieron sobre este programa, y su vínculo estrecho con los desafíos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

No llegó a constituirse el Consejo Nacional del Empleo, Inversión y Productividad, tal como se programó. Esta evaluación no encontró mayores antecedentes de esta decisión más que la falta de acuerdo político para poder instalarla y hacerle seguimiento. Al respecto fue crucial la falta de voluntad del gremio empresarial que debía ser un actor central en conjunto con trabajadores y las instituciones públicas relacionados con el mercado laboral y productivo.

La eficiencia del uso de los recursos utilizados en este proyecto están relacionados con la capacidad de utilizar los recursos para alcanzar acuerdos específicos que puedan ponerse en marcha a través de planes de acción. Desde esa perspectiva, los recursos utilizados por el PNUD para levantar las mesas multisectoriales fueron pertinentes de ser utilizados en esa línea, y su coherencia está dado por la relación positiva que existe entre los temas analizados en las mesas multisectoriales, el establecimiento de una agenda nacional e internacional vinculante con estos temas, y las prioridades ciudadanas. Lo anterior, se justifica además por la relevancia de establecer espacios de diálogos en

el contexto político y social que vive El Salvador, y donde la sostenibilidad está dada, en parte, por la capacidad de hacer concurrir actores con la legitimidad social y política para convertir estos diálogos en planes de acción.

Es importante señalar que las temáticas que motivaron la creación de los Consejos Nacionales han sido largamente consideradas en los diversos espacios de discusión, sobre temas prioritarios de tratar para alcanzar condiciones de éxito en el desarrollo de los países de la región. En el caso del Salvador, fue aprobado *el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019: El Salvador Productivo, Educado y Seguro*, diseñado y publicado por el Gobierno del Presidente Salvador Sánchez Cerén, que tenía como objetivo definir, de la manera más planificada y participativa posible, las líneas estratégicas de desarrollo que guían al gobierno en sus acciones. En este documento se identifican los principales desafíos que enfrentaría el gobierno, resumidos en el siguiente cuadro:

Cuadro N°6. Resumen del plan Quinquenal 2014-2019 del Gobierno del Presidente Salvador Sánchez Cerén

Áreas de desarrollo	CAMBIOS INTERNOS Y DESAFÍOS PENDIENTES
Transformaciones vividas en el país en la actualidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>● La transnacionalización de la población salvadoreña</li> <li>● La demografía del país ha cambiado sustancialmente</li> <li>● El paisaje natural ha experimentado transformaciones</li> <li>● Transición de una economía agroexportadora a una economía de consumo y servicio</li> <li>● Consolidación de una democracia representativa y avances del Estado de Derecho</li> </ul>
Progresos en marcha	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Fortalecimiento de democracia electoral</li> <li>● Avances en indicadores socioeconómicos</li> <li>● Reducción en pobreza y desigualdad</li> <li>● Reducción en distribución de ingreso</li> <li>● Reducción de tasa de analfabetismo</li> <li>● Reducción tasa de mortalidad</li> <li>● Mejor gestión en riesgo de desastres</li> <li>● Mayor acceso a fuentes de agua</li> <li>● Avances en los ODS</li> </ul>
Cambio climático y sus efectos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ratificación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)</li> <li>● Avances en cambios legales para incluir medidas de mitigación, adaptación, financiamiento, transferencia de tecnologías y creación de capacidades.</li> </ul>
Principales desafíos pendientes	<p>Desafíos Políticos Jurídicos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Generar gobernabilidad y acuerdos nacionales en torno a los grandes prioridades del país. Superar la polarización política</li> <li>● Disminuir las Brechas de representación política y participación ciudadana</li> <li>● Fortalecer el débil sistema de administración de justicia</li> <li>● Transformar el Estado</li> </ul> <p>Desafíos Socioeconómicos</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Continuar disminuyendo los elevados niveles de pobreza y déficits sociales</li> <li>● Aumentar el crecimiento económico, mayor y mejor empleo</li> <li>● Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población, incrementando la producción agrícola nacional.</li> <li>● Mejorar el capital humano a través de dar un salto en la educación</li> <li>● Combatir integralmente la violencia y la delincuencia</li> <li>● Promover una economía competitiva, sustentable y resiliente a los efectos del cambio climático</li> <li>● Combatir la contaminación ambiental</li> <li>● Fortalecer la estabilidad macroeconómica</li> <li>● Aumentar la inversión privada y pública en capital físico y humano</li> <li>● Avanzar sobre logros ya alcanzados</li> </ul>
--	--

Fuente: Elaboración propia

Algunos entrevistados coincidieron en que los temas de los Consejos Nacionales eran de alta relevancia para el país. Por lo tanto, la temática de intervención diseñada por el PNUD es coherente con los desafíos políticos y socioeconómicos identificados en el Plan de Desarrollo (mejor educación, empleo y productividad, Seguridad, y Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad). El programa de Segunda Generación para la Gobernabilidad Democrática en El Salvador plantea que el principal desafío para lograr estos objetivos es alcanzar mayores niveles de gobernabilidad y reducir la polarización. Para hacerlo, propone la generación de un espacio de diálogo transversal amplio, que permita establecer consensos políticos entre los más diversos actores políticos y en la Mesa Interpartidaria como mecanismo de aglutinamiento y convergencia política. El PNUD contribuyó con el seguimiento del debate que se generaba en las mesas multisectoriales y en sus respectivas mesas técnicas, mostrando capacidad para orientar el debate y proveer herramientas que permitieron darle viabilidad a la discusión.

#### c.- Relación entre las estructuras interpartidarias y multisectoriales

Como se viera, la vinculación entre la mesa interpartidaria y las mesas multisectoriales solo fue posible de alcanzar en el caso de la mesa de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Tal como se presenta el cuadro resumen de la agenda de la mesa interpartidaria, los temas vinculados a seguridad y convivencia ciudadana fueron atendidos por este espacio. Sin embargo, los temas vinculados a educación y medio ambiente, no alcanzaron a plasmarse en acuerdos políticos de la mesa interpartidaria debido al tiempo de desfase en que se desarrollaron. Estas mesas, por lo tanto, no lograron avanzar en igual medida en los eslabones de incidencia. Si bien, como se verá en el siguiente capítulo, lograron resultados, estos no tuvieron la importancia e impacto de los de la mesa de seguridad.

Las entrevistas realizadas demuestran una falta de conexión temática y política entre la Mesa Interpartidaria y los Consejos Nacionales de Educación y Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad.

### 7.2.2 Diseño e implementación de los espacios de diálogo: El rol del PNUD.

Tal como se presenta en la documentación revisada, análisis de material, entrevistas y talleres, existe una total coincidencia en que el PNUD cumple y cubre un amplio rango de actividades, con diversos niveles de responsabilidades, tanto en el diseño como en la implementación de los CN.

En primera instancia, y tal como lo define el Programa, el PNUD cumplía responsabilidades al ser contraparte del Gobierno de El Salvador, como miembro de la **Junta Ejecutiva del Programa**, cuya función principal fue terminar de diseñar el programa en su totalidad, además de acompañar su implementación, a revisar los avances y proveer con direcciones políticas y estratégicas al programa. En este nivel, el PNUD además debía nombrar al ente garante del proceso, quien apoyaría la Junta Ejecutiva.

En el diseño del proceso de los Consejos Nacionales se consideró una estructura estratégica y otra operativa, que facilitara el desarrollo de los consejos, donde estarían representados las instituciones responsables de todo el proceso. Estos son:

Comités de Conducción Estratégicas: está compuesto por las instituciones garantes del proceso como la Secretaría de Gobernabilidad, Secretaría de Vulnerabilidad, el PNUD, la UE, OIE, UNICEF, AECID, OEA, y MINED, MJSP, MARN, STPP, según la temática. Tiene como función darle seguimiento estratégico y político al programa en su conjunto, definir las agendas de trabajo de los Consejos Nacionales, y coordinar la labor de la secretaría ejecutiva y técnica. Cada consejo Nacional tiene su propio comité con integrantes específicos. Los comités de conducción estratégicas buscaban en forma permanente alcanzar un amplio consenso para ir constituyendo los planes en cada Consejo Nacional. En general los acuerdos se tomaban por consenso general y el proceso se implementó respetando la estructura decisional y operativa diseñada para estos efectos.

Secretaría Ejecutiva de los tres Consejos Nacionales: Está en manos de la Secretaría de Gobernabilidad de la Presidencia (SEGOB). SEGOB Preside las sesiones, hace las convocatorias, hace seguimiento y define la agenda de los consejos junto con la Secretaría Técnica.

Secretaría Técnica: Responsabilidad del PNUD y trabaja con otros organismos internacionales relacionados con los Consejos Nacionales, quienes apoyan en la interlocución, facilitación en los diálogos y en la entrega de asistencia técnica al proceso, y a la Secretaría de Gobernabilidad.

- **Secretaría Técnica de CNSCC: PNUD, OEA y UE, MJSP**
- **Secretaría Técnica de CONED: MINED, PNUD, OEA, UE, UNICEF Y OEI.**
- **Secretaría Técnica de CONASAV: MARN, STPP, SAV, PNUD, AECID, OEA Y UE.**

Equipo Técnico: El equipo técnico operativo que está en manos del PNUD. Es el responsable de preparar el material, insumo, información requerida por el comité de conducción estratégica, las plenarios y las comisiones especiales. Esto sin duda exigió una importante carga de trabajo del PNUD, ya que la operacionalización requería de equipos permanentes de trabajo, de mesas temáticas que se reunían en forma frecuente.

En complemento, y de manera operativa, los Consejos Nacionales se subdividían en dos instancias, que son:

Pleno del Consejo: todos los convocados a los Consejos y que representan a la diversidad de la sociedad salvadoreña, desde los representantes de las instituciones públicas a sociedad civil, con énfasis en las 10 subcategorías vinculadas con los siguientes áreas: academia, empresarios, iglesias, instituciones públicas, medios de comunicación, municipalidades, organismos internacionales, personalidades, partidos políticos, otros órganos del estado (poder judicial, asamblea nacional), además de los integrantes de la secretaría ejecutiva y la secretaría técnica. En este espacio el rol del PNUD era diverso, asegurando convocatoria, y estableciendo las memorias de las reuniones.

Mesas temáticas: Organizadas y divididas dependiendo del Consejo Nacional que se trate.

- En el caso de Seguridad las mesas temáticas se vincularon a prevención de violencia y delito; control y represión del delito y la violencia; rehabilitación y reinserción social; atención a víctimas, fortalecimiento institucional, comunicaciones, y financiamiento.
- En el caso de Educación las mesas temáticas se centraron en: la escuela como espacio de prevención de la violencia, formación y calidad docente, primera infancia, 12 años de escolaridad, Infraestructura y financiamiento.
- En el caso de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad las mesas temáticas fueron: cambio climático, saneamiento; ordenamiento ambiental del territorio, restauración de suelos, ecosistemas y paisajes, educación ambiental, economía verde; y riesgo y seguridad hídrica.

**Mesas Territoriales:** estas mesas no están consideradas como parte de la organización inicial del PNUD/SEGOB en su protocolo de facilitación y coordinación. Sin embargo, el Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en conjunto con el MINGODT y la SPCTA, trabajaron a través de los *Comités Municipales de Prevención de Violencia*, los CMPV, como instancias con representación territorial que estuvieron presentes en las cincuenta comunas priorizadas. Esta priorización se hizo de acuerdo a variables definidas previamente: exclusión social, limitación a acceso de servicios públicos, convergencia de factores de riesgo, patrones culturales portadores y reproductores de la violencia; y niveles de socialización familiar, vistas como las causas urbanas y rurales de la violencia. Toda vez que el Consejo de Seguridad logró una territorialización que fue exitosa en su implementación, y que nacieron como una necesidad de resolver la urgencia de la violencia y de la falta de seguridad, el PNUD tuvo un rol clave en la implementación de estas mesas territoriales. El rol técnico del PNUD permitió llevar la experiencia de las discusiones de las plenarios y las mesas temáticas a las realidades territoriales comunales, consiguiendo con esto el objetivo de diseño que se planteó en sus inicios y además bajar una discusión política central a los territorios, y a actores sociales y políticos que nunca habían participado de estas experiencias.

Para muchos de los entrevistados esta experiencia fue imprescindible por su capacidad de influir en un espacio ciudadano concreto. El PNUD tuvo una responsabilidad gravitante en este logro ya que le dio sustento y apoyo; generando una incipiente política pública de participación ciudadana que no se había logrado en otros esfuerzos de diálogos políticos. Esto es relevante de destacar, por cuanto la bajada territorial es parte de la concreción de políticas públicas bien evaluadas y que cuentan con respaldo ciudadano.

Como se puede observar, el PNUD aportó tanto en los ámbitos técnicos, de coordinación y espacios ejecutivos, implementando estrategias de acción que fueron orientadas al logro de los objetivos de los diálogos y que generaron aportes concretos, reconocidos y que permiten ver la eficiencia del PNUD en esta materia.

a.- Análisis de la implementación del proceso de diálogo.

La implementación del proceso debió llevarse a cabo considerando el protocolo de coordinación y facilitación de los Consejos Nacionales de Diálogo, elaborado por el equipo del PNUD y la SEGOB. Este protocolo define, en términos específicos, la estructura de toma de decisiones, y en segundo término las instancias que conforman los Consejos Nacionales. Asimismo, los Decretos Ejecutivos Presidenciales de constitución de los Consejos Nacionales definieron una estructura y una forma operativa básica de funcionamiento, junto con definir las atribuciones de cada consejo y los convocados en cada espacio.

Estos consejos, de acuerdo a lo convenido por el PNUD y SEGOB, debían considerar mecanismos de diálogo, metodologías de reuniones y mesas, metodologías de consulta, diseño de una metodología de coordinación; establecimiento, seguimiento de mesas temáticas; intercambio de experiencias nacionales e internacionales, una estrategia de comunicaciones, producción de documentos, fortalecimiento de los actores y transversalización del enfoque de género.

En la implementación de los Consejos Nacionales se considera una “aplicación de la metodología ideada para los espacios de diálogo” que se entiende como la forma de articulación y desarrollo de los consejos de diálogo. En términos generales, los documentos analizados hacen mención “a las reuniones, bilaterales y multilaterales de consultas, mesas técnicas, temáticas y territoriales que quieran establecer los miembros de los espacios de diálogo para la producción de insumos y propuestas, consensuadas con la población y los sectores a quienes estos representan, y que permitan y faciliten la implementación directa de los acuerdos desde los niveles centrales de la gestión pública hasta el nivel local.” (pp.7, PNUD 2015).

Los Consejos Nacionales centraban su avance en las mesas temáticas, donde se concentraban debates específicos referidos a cada tema de interés. Los acuerdos, documentos y debates de cada mesa temática eran llevados a las plenarias, cuyas agendas eran definidas con antelación por los comités estratégicos de cada consejo. En las plenarias se hacían presentaciones y los participantes comentaban, discutían y aportaban con ideas, de las cuales se generaban los diálogos. Los avances y conclusiones de las plenarias se acordaban por acuerdos generales, y donde no se tomaban decisiones por votación, ni mano alzada.

Los representantes del PNUD generalmente eran los que generaban una síntesis al término de cada encuentro, intentando recoger la mayor cantidad de ideas planteadas y comentarios formulados por los participantes durante la plenaria. Como no se votaba, los acuerdos se declaraban en la medida que se lograba consensuar diagnósticos y/o propuestas comunes, y cuando los comentarios de los asistentes se inclinaban hacia posturas similares. Como conclusión, es posible afirmar que en las

plenarias se reconocían los puntos de acuerdo y consenso, y eran esos acuerdos las conclusiones del encuentro. Este procedimiento regular es el que se repetía en cada plenaria.

La metodología de reuniones y mesas temáticas era con un énfasis en los acuerdos, situación que se deduce de las entrevistas y talleres realizados. No existían plazos ni reglas más específicas para llevar a cabo la metodología antes descrita. De acuerdo con lo descrito por los participantes, la metodología de las mesas temáticas se basó en el establecimiento de un ámbito de competencia temático específico a discutir. Se definieron un conjunto de problemas que querían debatirse, que se priorizaron y se sometieron a la aprobación de los comités de conducción estratégicos. Posteriormente, se discutían acciones concretas de resolución de estos problemas y posibles planes de acción. El seguimiento de las mesas temáticas estaba en manos de diversos actores, pero principalmente era el PNUD el responsable, a través del equipo técnico, de lograr obtener los insumos y documentación que se requería para mantener vigente y actualizada cada mesa temática.

Hay evidencia que muestra la realización de consultas solicitadas por los Consejos Nacionales de Diálogos, destinados a conocer percepciones o posiciones de los participantes sobre temas de los CN. En este contexto, se llevaron a cabo consultas territoriales en los Consejos Municipales de Prevención de Violencia, CMPV, que permitieron recoger diagnósticos focalizados sobre la situación de seguridad en los territorios. Los reportes revisados registran la elaboración de consultas y entrevistas que fueron lideradas por cada municipio. Gracias a estos diagnósticos se evidencia la necesidad de recursos específicos para enfrentar la violencia y se identifican las zonas de mayor inseguridad/riesgo en el país.

En complemento, estos resultados se analizaron en talleres de consultas con los CMPV, los cuales priorizaron los problemas de seguridad en los territorios, con una metodología de consulta deliberativa, donde se levantaron 10 mesas de trabajo para consensuar el diagnóstico inicial de la situación de inseguridad en los municipios y se conocieron los planes municipales de acción. El trabajo de las diez mesas estuvieron centradas en analizar las lecciones aprendidas de los comités locales, los obstáculos para lograr resultados positivos en los niveles de inseguridad, y propuestas concretas para el CNSCC. El reporte indica que en este encuentro participaron 60 municipios y 268 personas representantes. Los facilitadores de esta consulta territorial fueron la SEGOB, PREPAZ/MJSP, Secretaría de Transparencia, MINGOBDT, y PNUD. Se identifica la elaboración de una encuesta llamada *Encuesta de Cultura de Paz*, del año 2017, la cual apoya el diagnóstico inicial del CNSCC.

Visitas y participación de expertos internacionales fueron parte de las acciones realizadas en Consejos Nacionales. Se invitaron a diversos expertos, parlamentarios y políticos internacionales, para conocer experiencias de cómo se han abordado las problemáticas analizadas en otros países, como política comparada. El objetivo fue contar con miradas técnicas, las que lograron incrementar la capacidad de los participantes de entender los problemas sociales como situaciones multicausales, y consensuar diagnósticos más complejos, que abrían posibilidades de consensos.

De acuerdo con lo informado por entrevistados y entrevistadas, en el Consejo de Seguridad y Convivencia Ciudadana estas acciones lograron resultados muy positivos, permitiendo que el Consejo asumiera posturas nuevas para entender los problemas en El Salvador. Por ejemplo, la forma de analizar la violencia como una situación de desigualdad social persistente en el país, que requería más de políticas de prevención y menos de políticas represivas y coercitivas. Sin duda este esfuerzo

debió extenderse al resto de los Consejos Nacionales y de manera estratégica para encontrar espacios técnicos de acuerdos.

Los participantes evaluaron positivamente esta metodología de trabajo, lo que se ve reflejado en las respuestas de los encuestados frente a dos preguntas: Cree usted que la metodología utilizada durante los diálogos contribuyó a la construcción de acuerdos y/o al logro de los resultados esperados donde el 82% afirma positivamente y también cuando se les solicita a los encuestados identificar los elementos a destacar del proceso de diálogo y lidera la opción que señala la “posibilidad de vinculación de actores políticos y sociales para la búsqueda de soluciones concretas”, seguido por “lograr acuerdos reales de gobernabilidad en las áreas en que se generaron diálogos” y con una tercera mención a “la capacidad organizativa del PNUD”.

### 7.2.3. El Rol de la Secretaría de Gobernabilidad

La Secretaría de Gobernabilidad fue la impulsora de este proceso con el apoyo del PNUD; participando en sus diversas instancias: la Junta Ejecutiva del Programa, los tres Comités de Coordinación Estratégica de los Consejos de Diálogos, y las Secretarías Ejecutivas levantadas para estos efectos. Su rol de coordinación y de orientación política- técnica fue relevante durante todo el desarrollo del proyecto. En el seno de la Secretaría de Gobernabilidad se creó la Unidad de Apoyo a los Consejos de Diálogos, con la idea de ampliar las capacidades de SEGOB en esta materia, con un equipo de profesionales que se responsabilizó de llevar la coordinación y monitoreo del proyecto, establecer mecanismos de comunicación estratégica dentro de los diversos productos y componentes del proyecto, y apoyar las labores logísticas. Esto último, en conjunto con el PNUD.

En sus inicios, SEGOB colaboró con la constitución de la mesa interpartidaria, logrando realizar las reuniones de la mesa y un taller de trabajo más estratégico que dio inicio al Acuerdo de Ataco. Se convocaron a los integrantes, se trabajó en la identificación de necesidades de coordinación política y se llevaron conversaciones estratégicas con un conjunto amplio de instituciones públicas para avanzar en esta iniciativa. Asimismo, se mantuvieron conversaciones con actores privados y de la cooperación internacional para potenciar este valioso espacio. Algo similar se hizo en el seno del levantamiento de las mesas multisectoriales, que también requirió de apoyo político - técnico para su implementación, labor que no estuvo exenta de dificultades. Además, una de las mesas planificadas finalmente no fue construida. La SEGOB llevó adelante las reuniones de coordinación estratégica y las reuniones del equipo técnico que realizó protocolos de facilitación de labores operativas y logísticas, definiendo los roles de SEGOB y PNUD en la materia. En otras palabras, la labor política-estratégica de la iniciativa estuvo en manos de SEGOB, secundado por el PNUD.

Parte del rol de coordinación política fue la instalación del trabajo con los municipios priorizados (oficialistas y de oposición), los cuales requirieron de apoyo permanente especialmente en períodos de cambios de autoridades elegidas democráticamente. Esta labor debió atender las dificultades propias de los territorios, las diferencias ideológicas de los líderes locales y la presión de los partidos políticos por incorporar municipios cercanos a sus ideologías. SEGOB también participó en la coordinación de visitas nacionales e internacionales a los Consejos Nacionales para conocer de experiencias comparadas en los temas de seguridad, educación y medio ambiente.

La Unidad de Apoyo asistió con apoyo de material técnico, elaboración de ayuda memoria y diversos documentos para las reuniones de los Consejos Nacionales. En paralelo, se apoyó la elaboración de los planes de cada Consejo Nacional y de los planes municipales de prevención y seguridad. Se hicieron talleres comunicacionales interinstitucionales en los tres consejos y se organizó una matriz de comunicaciones.

Por otra parte, SEGOB tuvo que gestionar riesgos políticos y financieros relevantes del proyecto, cuyos resultados tuvo efectos sobre el desarrollo de la iniciativa y que SEBOG no siempre logró prevenir. Una tarea clave fue la mantención de actores relevantes dentro de los consejos nacionales para darle legitimidad y sostenibilidad al proyecto. En esta materia un hecho clave fue el retiro del partido político de oposición al Gobierno del Presidente Sánchez Cerén de la mesa Interpartidaria; lo que generó el término anticipado de esta importante iniciativa. SEGOB no logró evitar este riesgo, solo gestionó sus efectos y sus posibles consecuencias sobre las mesas multisectoriales, en conjunto con PNUD. Otro riesgo que afectó el desarrollo del proyecto fue lograr la difícil y necesaria coherencia entre los resultados de cada diálogo con la agenda gubernamental, situación que en lo referido al tema de seguridad no se logró evitar, porque la Asamblea y el Gobierno aprobaron uso de recursos públicos que no iban en la línea de las prioridades establecidos por los diálogos, generando críticas públicas al proyecto y levantando desconfianzas de los participantes de los Consejos Nacionales al mismo. Asimismo, SEGOB no logró que todos los recursos comprometidos fueran finalmente destinados al proyecto, obligando a reorientar prioridades y a trabajar con menos recursos materiales y humanos, lo que generó limitaciones operativas en todos los diálogos.

También se verifican situaciones en que se gestionaron positivamente los riesgos, por ejemplo se logró mantener una vinculación fluida entre los diversos actores de los consejos nacionales; aunque estas relaciones no estuvieron exentas de dificultades, por la ausencia de una visión compartida y limitaciones para proyectar la iniciativa en el largo plazo. Asimismo, se mantuvo una adecuada participación de autoridades nuevas de las instituciones que se relacionaban con los Consejos Nacionales. Por último, pero clave, se logró una necesaria proyección en el tiempo de los Consejos, logrando transformar planes en acciones implementadas. Este, era sin duda el riesgo más importante, del cual SEGOB tenía la responsabilidad de coordinar y fue gestionado con éxito.

Respecto de la política comunicacional de los Consejos Nacionales bajo la responsabilidad de SEGOB, ésta se basó en la creación de una página web que funcionó como un repositorio de los documentos legales, acuerdos, documentos y síntesis de memorias de reuniones, de cada mesa multisectorial. En este espacio se se informaba de las actividades ya desarrolladas o por desarrollar. Esta política comunicacional sirvió como plataforma de comunicaciones internas de los Consejos Nacionales, entendiéndose como un método de rendición de cuentas y transparencia a aquellos que tenían algún grado de vinculación con los diálogos, y quienes querían conocer sobre este proceso en general. Se abrieron cuentas de facebook y twitter, y desde estas redes sociales se amplió el recurso comunicacional.

Sin embargo, los entrevistados y entrevistadas plantearon la ausencia de una estrategia comunicacional hacia la ciudadanía para dar a conocer los resultados de los diálogos, informando los avances de los consejos y los acuerdos tomados en temas que eran de alta sensibilidad para la

población, en especial seguridad. Esto habría permitido visibilizar más a los Consejos y con esto al esfuerzo que se estaba movilizando.

#### 7.2.4 Representación en los procesos de diálogo, una condición de éxito

Como se ha señalado, un principio para la constitución de los Consejos era que la efectividad de sus conclusiones dependía centralmente de la representatividad de sus participantes, mientras más expresivos sean de una mayoría nacional, mayor es su incidencia y, por ende, resultados. Por ello, la estrategia que inició los Consejos buscó asegurar la representación de la diversidad de intereses y perspectivas presentes en el tema.

Si se observa el protocolo de coordinación y facilitación, es posible rescatar el perfil de los participantes que fueron invitados. Como se observa en el cuadro adjunto, la convocatoria amplia y expresiva de los diversos sectores de la sociedad, los entes públicos, y los representantes de la Secretaría Ejecutiva y Técnica en cada Consejo Nacional:

Cuadro N°7 Resumen de los participantes que serían convocados en cada Consejo Nacional

	CONSCC	CONED	CONASAV
Sectores de la sociedad	Expertos:	Academia	Academia
	COMURES	Centro de pensamiento	Centro de pensamiento
	Sector empresarial	ONG	ONG
	Sector transporte	Expertos	Expertos
	Iglesias	Gremiales y	Sector financiero
	Medios de comunicación	Organizaciones sindicales	Sector municipal
	Partidos políticos	Organizaciones estudiantiles	Sector empresarial
		COMURES	Sector transporte
		Sector empresarial	Comunidad indígena
		Iglesias	Iglesias
	Medios de comunicación	Medios de comunicación	
	Organismos internacionales cooperantes	Partidos políticos	
		Organismos internacionales y cooperantes	

<b>Entes públicos</b>	MISP (PNC, DGCP, DAV, PREPAZ) MIGOBDT SEGOB STPP SPCTA FGR órgano judicial PDDH CONNA INJUVE ISDEMU	MINED MGOBDT MH MINSAL SEGOB Secretaría cultura STPP Secretaría inclusión social SPCTA ISNA ISDEMU INJUVE CONNA UES MARN Asamblea Nacional	MARN MAG MH MIGOBDT MINSAL MINED MOP MINEC Viceministro de Cooperación para el Desarrollo VMT ANDA CONAMYPE CNE SEGOB STPP SAV Secretaría de Comunicaciones órgano judicial Asamblea Nacional MITUR INJUVE PDDH PNC
<b>Secretaría Ejecutiva</b>	SEGOB	SEGOB	SEGOB

<b>Secretaría Técnica</b>	PNUD OEA UE	MINED PNUD OEA UNICEF OEI	MARN SAV STPP PNUD AECID OEA UE
<b>Países acompañantes del proceso</b>	España Colombia	Alemania	Estados Unidos Alemania Brasil España Japón

Fuente: Protocolo de coordinación y facilitación (PNUD y SEGOB) 2016

Para realizar esta tarea, el PNUD levantó una base de datos de personas que fueron las convocadas a participar, posteriormente, se contrastó con las que efectivamente participaron de los CN. Esta última base de datos considera a 596 personas en total. Esta misma base de datos se utilizó para invitar a los participantes a responder la Encuesta de Percepción sobre la Evaluación de los Consejos Nacionales de Diálogos para la Gobernabilidad Democrática.

En la mayoría de los casos las invitaciones llegaron a instituciones y a sus representantes, y fueron las instituciones las que decidieron, en el caso que el representante no pudiera asistir, quien o quienes asisten en su reemplazo, aunque la decisión final de aprobar estos nombres recaía en los comités de conducción estratégicas. En este sentido, es posible identificar las categorías de representantes invitados e invitadas, como ya fue mencionado. Es posible concluir, en los cuadros resúmenes de cada Consejo Nacional, que estos sectores estuvieron en general representados en las convocatorias y en el número total de personas contactadas.

Cuadro N°8 de participantes de los diálogos y sus categorías, con números finales

BASE DE DATOS TÉRMINO			
consejo de seguridad y convicencia ciudadana (CNSCC)	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
Académicos	0	5	5
Empresarios y sector financiero	1	8	9
Iglesias	0	5	5
Instituciones públicas	28	30	58
Medios de Comunicación	0	3	3
Municipales	6	27	33
Organismos Internacionales	14	25	39
Otros órganos del Estado (integrantes de la asamblea nacional, poder judicial)	1	5	6
Partidos Políticos	1	7	8
Personalidades	1	3	4
Sociedad Civil	3	8	11
<b>TOTAL CNSCC</b>	55	126	181
	30%	70%	

BASE DE DATOS TÉRMINO			
CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (CONED)	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
Académicos	6	29	35
Empresarios y sector financiero	0	5	5
Iglesias	0	4	4
Instituciones públicas	42	32	74
Medios de Comunicación	0	0	0
Municipales	0	2	2
Organismos Internacionales	19	21	40
Otros órganos del Estado (integrantes de la asamblea nacional, poder judicial)	0	3	3
Partidos Políticos	0	4	4
Personalidades	1	1	2
Sociedad Civil	32	18	50
<b>TOTAL CONED</b>	100	119	219
	46%	54%	

BASE DE DATOS TÉRMINO			
CONSEJO NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE Y SUSTENTABILIDAD (CONASAV)	MUJERES	HOMBRES	TOTA
Académicos	1	7	8
Empresarios y sector financiero	4	17	21
Iglesias	0	6	6
Instituciones públicas	24	50	74
Medios de Comunicación	1	1	2
Municipales	2	2	4
Organismos Internacionales	20	22	42
Otros órganos del Estado (integrantes de la asamblea nacional, poder judicial)	0	2	2
Partidos Políticos	0	2	2
Personalidades	2	2	4
Sociedad Civil	9	22	31
<b>TOTAL CONASAV</b>	63	133	196
	32%	68%	

Si bien, todos los Consejos lograron una amplia representación social, en cada uno de ellos se pueden identificar ciertos vacíos. En el caso del Consejo de Seguridad y Convivencia Ciudadana, los medios de comunicación y las personalidades fueron las menos representadas. En el caso del Consejo de Educación, no estuvieron representados las municipalidades; muy baja representación de los partidos políticos, los medios de comunicación, y las personalidades. En el caso del Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad baja participación de municipalidades, otros órganos del Estado, partidos políticos y personalidades.

El sector que tuvo una representación menos consistente fue la sociedad civil, particularmente aquellos sectores que tienen menos organización y, por ende, capacidad de representación, pero que son los que día a día viven las consecuencias de una sociedad insegura, con una educación de baja calidad, y un medio ambiente contaminado y no sustentable. Esta ausencia se percibió especialmente en las mesas multisectoriales de educación, donde se evidenció la ausencia de organizaciones estudiantiles, y la de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad, donde no participaron campesinos que enfrentan los efectos del cambio climático y de procesos productivos depredadores.

La representación de actores con débil capacidad es un tema difícil de abordar. Aunque el diseño del plan reconoce la necesidad de vincularse a los sectores excluidos, lograrlo se muestra complejo. En El Salvador, y en general en este tipo de esfuerzos a nivel internacional, ello no se logra porque estos grupos no cuentan con legítimas representaciones de sus intereses. Por lo tanto, si estos diálogos han de ser efectivamente representativos de todos los intereses, se deben complementar con un esfuerzo para empoderar a los sectores excluidos, que logren una organización básica, y que cuenten con la necesaria legitimidad en sus propios colectivos y comunidades. Ello quedó bien demostrado, en el caso del consejo de seguridad, que logró contactar y trabajar con las víctimas de los casos de violencia en el país, y esta acción generó una transferencia de información relevante para el proceso y para la sociedad civil afectada.

En general, existe una valoración positiva de la inclusividad y representación que estos Consejos tuvieron. También se reconoce que hubo un esfuerzo por mantener la diversidad en las instancias y que si alguien no había sido convocado se dio la posibilidad de incorporarse. Desde esta perspectiva se valoran los Consejos Nacionales como espacios diversos que nunca se habían dado en el país, se aprecia su carácter amplio y de gran inclusión.

Esta opinión se ve reflejada en los encuestados que señalan en su mayoría (86,3%) que los espacios fueron pertinentes en la participación de actores capaces de facilitar u obstaculizar el proceso de logro de consensos en los diálogos.

La sensación generalizada de los participantes es que en los Consejos Nacionales estaban los que se sintieron comprometidos con las causas de alcanzar mayores acuerdos transversales, que se quedaron pese a las dificultades y al tiempo de duración que tuvieron. Se resiente, sin embargo, que algunas instituciones decidieron restarse del proceso. En las entrevistas se reconoce que hubo actores que tuvieron roles más relevantes en su desarrollo, entre ellos se mencionan al gobierno y a la cooperación internacional, así como también que hubo actores que se fueron restando del proceso o disminuyendo su injerencia, siendo el más significativo a los assembleístas.

### 7.2.5 Reglas del juego compartidas

La sostenibilidad de los Consejos está directamente vinculada a la calidad del proceso y sus resultados. La calidad del proceso, a su vez, se relaciona con las reglas y normas que el propio Consejo instala para su desarrollo, su cumplimiento y adaptabilidad frente a nuevas circunstancias. Esto es lo que denominamos reglas del juego que principalmente se refieren a la composición de los Consejos y cómo se toman decisiones y superan las diferencias, la habilitación a los participantes, y en general, los deberes y derechos de los participantes, como también la estrategia comunicacional.

Respecto de la composición de los Consejos, a lo largo del tiempo, se aprecia que la falta de reglas sobre permanencia facilitó la rotación de los integrantes. Las rotaciones dentro de los Consejos y de las mesas temáticas fue considerada por los entrevistados como altas, lo que a su vez en momentos dificultó la continuidad de las discusiones llevadas a cabo en los Consejos. Si bien se intentó que los integrantes de los Consejos fueran los mismos y se mantuvieran en el tiempo, esto no siempre se logró, tampoco existió claridad sobre la forma de reemplazar esa ausencia. Ello queda de manifiesto en la encuesta a los participantes donde solo el 10,5% asegura haber participado de principio a fin del proceso, sin ausentarse en ningún momento.

Otro tema relevante relacionado con las reglas del juego son cómo proceder frente a divergencias políticas, y cómo resolverlas. De acuerdo con las entrevistas y a la información recabada, las reglas de resolución de controversias no se acordaron en forma pública, los participantes tenían reducida información de cómo resolverlas en el caso que éstas se presenten, situación que a la luz de los hechos debilita la eficacia y sostenibilidad de los Consejos. El protocolo que se nombra puso énfasis en la operacionalización y aspectos más administrativos de los Consejos, y de las instancias que toman decisiones relacionados con el proceso de implementación, pero el documento no asume la posibilidad de que en los Consejos se generen diferencias políticas sustantivas ni tampoco establece formas de resolver. Las entrevistas realizadas señalan que no había total claridad de quienes tomaban estas decisiones políticas.

Tampoco hubo claridad sobre las reglas de habilitación de los actores para asegurar igualdad en las capacidades de representación de los diversos intereses. La habilitación de los participantes fue diversa, y dependió de cada Consejo. Aunque esto sí estaba definido en el protocolo, los entrevistados reportan falta de información.

### 7.2.6 Apoyo institucional a los Consejos: otra condición para su éxito.

Tal como lo plantea el documento de trabajo del Programa de Acuerdos de Segunda Generación para la Gobernabilidad Democrática de El Salvador, el 18 de febrero del año 2011 el Sistema Naciones Unidas (SNU), con el apoyo y orientación del Estado de El Salvador, firman el *Memorandum de Entendimiento en Antiguo Cuscatlán*, donde la cooperación internacional se compromete a trabajar en torno a algunos objetivos centrales de desarrollo, que son: “equidad, inclusión social y reducción de la pobreza; desarrollo económico inclusivo, empleabilidad y trabajo decente; gobernabilidad democrática y reforma y modernización del Estado; seguridad ciudadana y prevención de la violencia; y sostenibilidad ambiental y reducción del riesgo de desastres” (pp. 7 UNDAF 2011). Posteriormente, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas del año 2015, define lineamientos de cooperación, para el mediano plazo, siendo el tercero el alcanzar “consensos, gobernabilidad democrática y

políticas públicas”, lo anterior con el objetivo de contribuir a que en el mediano plazo “El Salvador goce de nuevos consensos esenciales de país que faciliten a la población y a las personas en situación de vulnerabilidad y excluidas, gozar del ejercicio pleno de sus derechos” (UNDAF, 2016-2020).

En este documento se prioriza la generación de políticas públicas en pleno respeto a los derechos ciudadanos, ampliando la participación de la sociedad en las diversas instancias deliberativas, como medio de lograr un desarrollo inclusivo, legítimo y democrático, y poniendo el énfasis en la necesidad de fortalecer la institucionalidad pública y ampliar su legitimidad. En este sentido, las capacidades de establecer mecanismos de comunicación y relación fluida entre las fuerzas sociales y políticas del país se ve como una estrategia urgente de implementar. Como complemento, los dos Planes de Acción del Programa País revisados, período 2012-2015 y el 2016-2020, ponen de manifiesto la necesidad de operativizar el apoyo hacia resultados específicos, que van en la línea de fortalecer el régimen democrático, el respeto a la igualdad de género, el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas para su real participación en el diseño de políticas públicas, entre otros.

Contar con instituciones de apoyo a la consecución de acuerdos transversales es fundamental para su éxito. En el caso del gobierno de El Salvador, esta tarea fue asignada a la Secretaría de Gobernabilidad, acompañada de los ministerios sectoriales. Este trabajo se inició en el año 2014, cuando la Secretaría de Gobernabilidad, a través de su Secretario General, convocó a la cooperación internacional al esfuerzo de construir condiciones para un diálogo transversal, lo que concluyó en el diseño y aprobación de los Acuerdos de Segunda Generación para la Gobernabilidad Democrática, fase II.

El programa contemplaba que el gobierno de El Salvador, representado por SEGOB, se apoyaría en el PNUD, quienes conformarían la junta ejecutiva del programa. En el transcurso del diseño del programa, se incorporaron otras instituciones a la coordinación estratégica. Para el consejo de seguridad participaron OEA, UE y PNUD. Para el consejo de Educación OEA, OIE, UE, UNICEF y PNUD. Para el consejo de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad OEA, UE, AECID, y PNUD.

Es preciso rescatar la estrategia de alianza existente entre SEGOB, el PNUD y el conjunto de organismos internacionales que aportaron a la coordinación y desarrollo de los diálogos. Esta estrategia de alianza no estuvo exenta de dificultades, ya que los roles estaban dados por el perfil técnico de cada una de ellas y su posible aporte al proceso, que se materializó en la participación de las diversas agencias, ampliando con esto el espacio de participación de la cooperación internacional e intentando ser más eficientes en esta participación.

Los entrevistados evalúan positivamente los inicios de este proceso, en particular el protagonismo y liderazgo que le imprimió el Ministro de Gobernabilidad, la cual se venía forjando desde su participación en los acuerdos de Paz del año 1992 y por su permanente capacidad de lograr consensos entre actores políticos opuestos.

Los entrevistados señalaron que los Consejos estuvieron relativamente bien lideradas por los ministros sectoriales y se observó voluntad política presidencial para llevar adelante las decisiones tomadas en ellos, facilitando la coordinación entre las instituciones involucradas. Sin embargo, esto mismo es visto por algunos participantes como un problema para la viabilidad de las iniciativas más allá del gobierno que finalizó su mandato. Señalando que hubiese sido conveniente que existiera una institucionalidad propia que le diera sostenibilidad y que no estuviera supeditada a los vaivenes de

los ministerios. Ello quedó de manifiesto con la muerte en el año 2017 del Secretario General, ya que su ausencia no logró ser reemplazada por otro actor político, generando un vacío de liderazgo que tuvo consecuencias en el desarrollo de los Consejos.

Los Consejos siguieron trabajando y el apoyo de los organismos internacionales a la Secretaría de Gobernabilidad se siguió entregando en las nuevas condiciones, donde los ministros sectoriales adquirirían mayor relevancia. La Secretaría de Gobernabilidad asumió roles de monitoreo de los Consejos nacionales, mesas temáticas y territoriales. Los comentarios de los entrevistados y entrevistadas evalúan en algunos casos críticamente el rol de estas personalidades gubernamentales.

*“...los ministros que lideraron estos procesos lo hicieron con una fuerza que no era la esperable. En el caso de educación, este consejo fue relevante, pero pudo haber hecho mucho más. Siempre es posible hacer más, pero yo creo que la personalidad del ministro no ayudó a vitalizar este consejo como se debía” (entrevistada).*

#### 7.2.7 Enfoque de Derechos Humanos, y Género

Los enfoques de Derechos Humanos y de Género forman parte de las exigencias permanentes de los programas que apoya Naciones Unidas y, por lo tanto, también estuvieron presentes en el diseño de los Consejos. Ello supone el reconocimiento de que las acciones del Estado deben asegurar el total respeto de los DDHH, y facilitar la amplia participación ciudadana en la toma de decisiones en todos los aspectos claves del quehacer social y político. En complemento, el enfoque de género se entiende como un derecho humano de corregir las diferencias y desigualdades históricas en las que han vivido las mujeres, garantizando su plena incorporación en la toma de decisiones, y asegurando un adecuado acceso igualitario a las políticas que el Estado emprenda en las diversas materias.

Adicionalmente, los enfoques de derechos humanos y género fueron considerados como ejes transversales en el plan quinquenal del gobierno del Presidente Sánchez Cerén, que los menciona como requisitos fundamentales para un buen vivir. En complemento, el eje transversal de enfoque de Género, y Transparencia y Rendición de Cuentas, están contemplado en el programa de Acuerdos de Segunda Generación para la Gobernabilidad Democrática de El Salvador, Fase II, declarando que “se procurará incorporar dicha perspectiva de género en la conformación del espacio, en el establecimiento de sus participantes, en las propuestas que surjan y en los datos e información desagregada que se genera” y “ se procurará mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para generar un diálogo abierto a la ciudadanía” (pp.8 PNUD 2015)

Al evaluar los Consejos, desde esta perspectiva, es posible afirmar que la equidad de género fue considerado como un eje transversal en el desarrollo de esta iniciativa. La convocatoria a mujeres fue igual a la de hombres, y el grado de participación final de mujeres respondió al imperativo de buscar un adecuado balance de participación en estos Consejos. En cifras concretas, es posible hacer dos análisis: que corresponde a las bases de datos de los que fueron convocados por primera vez a iniciar los Consejos Nacionales, y la base de datos de los que finalmente se mantuvieron con algún grado de participación. Estas cifras pueden compararse en los cuadros que se señalan a continuación:

Cuadro N°9 Primeros convocados a conformar los CN

total inicio	INICIO		
	HOMBRES	Mujeres	TOTAL
consejo de seguridad y convicencia ciudadana (CNSCC)	232	103	335
consejo nacional de educacion (CONED)	182	146	328
consejo nacional de medio ambiente y sustentabilidad (CONASAV)	105	218	323
	519	467	986
	53%	47%	

Cuadro N°10 de los participantes que tuvieron niveles de participación efectivos en los CN

total término	Q TÉRMINO		
	HOMBRES	Mujeres	TOTAL
consejo de seguridad y convicencia ciudadana (CNSCC)	126	55	181
consejo nacional de educacion (CONED)	119	100	219
consejo nacional de medio ambiente y sustentabilidad (CONASAV)	133	63	196
TOTAL TERMINO	378	218	596
	63%	37%	

En un principio la convocatoria fue relativamente similar entre hombres y mujeres, pero terminaron participando un 37% de mujeres, o sea un 10% menos que las que fueron convocadas en un inicio.

El Consejo Nacional que contó con mayor porcentaje de mujeres fue el CONED, con un 46%, luego el Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad con un 32% de participación de mujeres, y finalmente el Consejo de Seguridad con solo 30% de participación de mujeres. Hay evidencia que demuestre la utilización de recursos específicos en la búsqueda de mayor participación de mujeres, ya que las convocatorias que se construyeron lograron identificar a lideresas, mujeres relevantes que eran un aporte al debate y que lograron ser contactadas en los diálogos. El resultado es menos positivo, porque la incorporación de mujeres en espacios de discusión son siempre un desafío, sobre todo en ámbitos relacionados con las autoridades, la seguridad y la política, donde las mujeres aportan, pero las representaciones históricas son masculinas.

A su vez, el enfoque de derechos humanos estuvo presente en la selección de los temas a tratar en los consejos, ya que todos giran en torno a otorgar garantías a derechos humanos específicos, como también al logro de algunos ODS. Adicionalmente, el enfoque de derechos humanos estuvo presente -y fue fuente de diferencias- en el tratamiento de los temas sectoriales, especialmente en el área de seguridad.

### 7.3 Segunda Dimensión: Resultados de los diálogos.

Para esta fase de análisis de resultados es necesario recordar dos aspectos, por un lado, los objetivos de la evaluación y, por otro, los resultados esperados en el diseño de la iniciativa, que son elementos diferentes. es preciso rescatar estas diferencias para lograr desarrollar con éxito la evaluación del programa en cuestión.

#### 7.3.1 Evaluación de Resultados

En relación al primer punto los términos de referencias señalan:

El objetivo principal de la evaluación es examinar cómo y en qué medida el PNUD ha contribuido a la generación de políticas públicas consensuadas a través de espacios de concertación inclusivos y participativos. Dicho examen incluirá una evaluación de la relevancia, eficacia, eficiencia, y sostenibilidad de la intervención del PNUD en relación con el diseño y resultados alcanzados, dado el contexto reciente del país. La evaluación incluirá un examen de los resultados no intencionales, identificando posibles consecuencias negativas y positivas derivadas de la intervención.

En cuanto a los resultados expuestos en el diseño de la iniciativa. Se avanzó en forma significativa y evidente en el resultado:

Políticas públicas consensuadas, discutidas, enriquecidas e impulsadas, que aborden temas de nación: seguridad, educación, empleo y medioambiente, en espacios de diálogo multiactor

Esto, como se dijera, incluye mecanismos de diálogo, metodologías de reuniones y mesas, metodología de consulta, diseño de una metodología de coordinación, establecimiento, seguimiento de mesas temáticas, priorización y territorialización de acciones, intercambios de experiencias nacionales e internacionales, una estrategia de comunicaciones, producción de documentos, fortalecimiento de los actores y transversalización del enfoque de género.

Las metas definidas para este resultado incluyen:

- Al menos cuatro consejos temáticos multiactor operando
- Todas las políticas, documentos y propuestas derivadas de los espacios de diálogo incluirán acciones para eliminar las brechas de género
- Intercambio de experiencias nacional e internacional

Al respecto señalar, que todos los actores participantes en las entrevistas y talleres resaltan el logro de este resultado, siendo sin duda el más importante del proceso desarrollado en el contexto de polarización política y desafección ciudadana existente en El Salvador, así como también, en la necesidad de avanzar en gobernabilidad y estabilizar el sistema político con este tipo de iniciativas.

En términos específicos se lograron establecer tres Consejos Nacionales y no los cuatro diseñados, los entrevistados afirman que ello no fue posible debido a divergencias políticas significativas para levantar el Consejo de empleo y productividad. Pero cada uno de los tres Consejos contó con un Plan consensuado y valorado de política pública que se desarrolló con las características metodológicas y de proceso ya descritas.

A los tres Consejos sectoriales se sumaba un cuarto espacio de diálogo inter-partidario que buscaba facilitar el logro de acuerdos políticos alrededor de los principales desafíos del país, particularmente aquellos establecidos en los Consejos sectoriales. El trabajo de la mesa inter partidaria incluyó foros y reuniones con los secretarios y líderes de los partidos políticos representados en la Asamblea Nacional, así como consultorías de apoyo.

Las metas definidas incluyeron:

- Al menos una propuesta de política pública formulada
- Intercambio de experiencias nacional e internacional
- Participación de mujeres en política que representen a sus partidos en este espacio

La constitución de esta mesa política es un resultado no logrado en el entendido que se inició y tuvo un buen desempeño para orientar y articular las políticas emanadas del Consejo de Seguridad, pero se vio interrumpido por el quiebre en la mesa con la salida del partido ARENA. Los entrevistados afirman como una deuda del proceso no haber tenido una mesa interpartidaria operativa que le diera viabilidad e incidencia a los planes, como se verá más adelante. Así como también, se afirma que en el clima de polarización del país es precisamente esta instancia las más difíciles de levantar y sostener, pero del todo necesarias para darle sostenibilidad a las propuestas de políticas públicas emanadas de los procesos de diálogos. Con todo, a pesar de la falta de continuidad de esta instancia cada uno de los tres Consejos cuenta con la meta de al menos una propuesta de política pública formulada, además del significativo capital social construido en el proceso.

Por último, se buscaba fortalecer las capacidades de la Secretaría de Gobernabilidad para impulsar y encaminar procesos de diálogo.

Este objetivo consideraba apoyo técnico para la creación de una unidad de diálogo (personal y equipamiento oficina) y capacitación a sus funcionarios (talleres, reuniones), con especial énfasis en las capacidades para la inclusión del enfoque de derechos y de género, más un mecanismo de monitoreo y evaluación de la gobernabilidad (incluye indicadores de seguimiento). Además, diagnósticos temáticos, reuniones bilaterales y multiactor para darle seguimiento. Las metas definidas incluyeron:

- Unidad de diálogo instalada en la Secretaría de Gobernabilidad
- Técnicos capacitados en mecanismos de diálogo y en inclusión y participación de poblaciones excluidas

Más allá de los recursos y acciones usados para tales fines, los entrevistados que participaron en talleres y que pertenecían a la Secretaría de Gobernabilidad mencionaron el fortalecimiento de sus funciones y roles. Sin embargo, esto no es verbalizado por otros entrevistados que no perciben un resultado relevante del proceso en ese punto. Resulta clave para analizar la sostenibilidad de ese resultado, el saber que la Secretaría de Gobernabilidad fue derogada dentro de las medidas tempranas del nuevo gobierno. La información de prensa consultada destaca un acuerdo del nuevo Consejo de Ministros que puso fin a la existencia de cinco secretarías: Inclusión Social; Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción, Técnica y de Planificación, la de Gobernabilidad y la de Vulnerabilidad.

Adicionalmente, como ejes transversales del proyecto se señalan la **equidad de género y la transparencia y rendición de cuentas**. Para el primero, el diseño supone su consideración en la conformación del espacio, el establecimiento de los participantes, las propuestas que surjan y la información desagregada generada. Para lo segundo, mecanismos para un diálogo abierto con la ciudadanía. Los beneficiarios directos del proyecto son “un amplio espectro de actores representantes de las instituciones del Estado y la sociedad civil, academia, movimientos sociales y la población en general” (Documento del proyecto, PNUD, 2015). Lo que se observa como un punto logrado dentro de las entrevistas y talleres con algunos aspectos a mejorar. Al respecto señalar que se pone énfasis en que los documentos fueron consultados por los participantes y abiertos a observaciones de éstos durante el proceso, así como también que se mantenía la información en una página web actualizada y abierta al público en general. Sin embargo, de igual forma hay quienes señalan que la rendición de cuentas podría haber sido involucrando de mejor manera o en forma más amplia a la ciudadanía en general que muchas veces quedó fuera de comprender y hacer suyo el proceso.

### 7.3.2 Evaluación de Resultados de los Consejos de Diálogo

#### a.- Construcción de acuerdos y fortalecimiento de actores: bases para la incidencia y resultados

La metodología establecida por el equipo consultor llamado eslabones de incidencia, señala que no basta sólo con conocer los resultados sino, además, conocer el proceso o la cadena de cambio, del proceso como un todo. En este sentido, es relevante conocer cómo las actitudes y los comportamientos fueron modificándose una vez que los Consejos se fueron desarrollando, como los participantes fueron adquiriendo un conocimiento particular y propio de los Consejos, y en qué medida los resultados fueron vistos como parte de un consenso.

Los procesos de diálogo logran resultados si generan un clima de confianza y colaboración entre los participantes, que permite lograr acuerdos amplios, y sus conclusiones inciden en el quehacer público y estos producen resultados. Las vías y niveles de incidencia pueden ser muy distintos; por ello un primer aspecto de interés es convenir que forma y nivel de incidencia que tendrán los actores involucrados en los Consejos. En general, la literatura destaca que es fundamental ser claro sobre el grado de incidencia que el proceso otorgará a los participantes, para así evitar generar expectativas erróneas, y conocer el tipo de resultado que se espera conseguir.

En este sentido los encuestados identifican como los principales resultados de los diálogos el “generar propuestas amplias para elevar la gobernabilidad en el país”, seguido por “la capacidad de instalar preocupaciones y soluciones a problemáticas generales presentadas en los diálogos” y en tercer lugar, se ubicó “la capacidad de aportar una mirada interesante de aproximarse a los problemas sociales y políticos de El Salvador”.

Por su parte, un considerable grupo de entrevistados y participantes de los talleres señalan que los Consejos le permitieron construir un espacio de socialización y encuentro con otros actores distintos, que permitió entender y conocer perspectivas políticas diferentes a las suyas, técnicas e ideológicas opuestas, en un clima de respeto. Esto se reconoce como una mejora sustantiva a la convivencia

democrática entre los participantes y favoreciendo el desarrollo de una cultura democrática, por lo tanto, un primer resultado positivo y valorado de esta experiencia.

Respecto al fortalecimiento de las capacidades de los participantes, se reconoce que, en general, estos conocen más los temas de interés que antes, y todos tienen el mismo diagnóstico de la situación de El Salvador; cosa que antes no había en relación con las problemáticas tratadas.

Por lo tanto, existe una amplia coincidencia en que los Consejos contribuyeron a un cambio en las conductas de los participantes, en sus conocimientos y capacidades y en las relaciones entre los actores participantes. Esto de por sí constituye un gran aporte de los Consejos, donde algunos levantan con mayor fuerza los componentes de relaciones, mientras otros lo hacen de los componentes técnicos o de conocimientos, y otros en cuanto a actitudes para mejorar la convivencia democrática.

En este último sentido, resulta relevante constatar el aporte de esta práctica de diálogo y la consecución de planes a través de él cómo se permite legitimar, en democracias débiles, valores y prácticas democráticas a través de "aprender haciendo" generando un nuevo repertorio de prácticas que lo favorecen para el futuro de los actores participantes como de aquellos que hayan tenido influencia sobre su desarrollo.

b.- Resultados en política pública: hojas de ruta y planes de largo plazo.

A partir de lo señalado anteriormente, y de la prioridad del objetivo levantado por los términos de referencias es que se analizará con mayor atención el resultado logrado en los tres Consejos, para lo cual se ha levantado un cuadro resumen con la principal información que entregan los tres planes que se generaron en los tres Consejos desarrollados:

**Cuadro N°11 Comparación contenidos planes emanados de los tres Consejos Nacionales desarrollados**

Características	Plan El Salvador Seguro	Plan El Salvador Educado	Plan El Salvador Sustentable
Número de páginas documento	164 páginas	157 páginas	116 páginas
Estructura del informe	Estructura de apoyo y metodología del Consejo, visión, diagnóstico compartido, marco normativo de referencia, 5 ejes del plan, comunicación, estrategia de implementación del plan, mecanismos de	Acuerdo consensuado, definición de calidad en la educación, planteamientos generales del plan, condiciones para la transformación, los 6 desafíos de la educación con diagnóstico y	Presentación del consejo nacional de sustentabilidad ambiental y vulnerabilidad, marco conceptual del desarrollo sustentable en El Salvador, el camino hacia el desarrollo sustentable

	articulación financiera y anexos	resultados, financiamiento y anexos	en El Salvador, consideraciones relevantes sobre el plan El Salvador Sustentable, 4 ejes del plan, financiamiento de la sustentabilidad, ruta de implementación del plan El Salvador sustentable y anexos.
Fecha de constitución	2014	2015	2016
Fecha entrega	2015	2016	2018
Objetivo	Promover el diálogo y la concertación alrededor de las políticas públicas relacionadas con la justicia, la seguridad ciudadana y la convivencia que procuren el logro y suscripción de acuerdos nacionales sostenibles	Promover y facilitar el diálogo y la concertación, para alcanzar acuerdos nacionales sostenible a corto, mediano y largo plazo en materia educativa con el fin de iniciar una transformación hacia una educación integral, universal y de calidad.	Promover y facilitar el diálogo y la concertación para alcanzar acuerdos y compromisos, de corto, mediano y largo plazo, en las áreas de sustentabilidad ambiental y vulnerabilidad, con el fin de transitar hacia una economía y sociedad ambientalmente sustentables, reducir la vulnerabilidad ante desastres por fenómenos de origen natural y antrópico y construir una sociedad resiliente a los efectos del cambio climático.
Estructura de apoyo	Secretaría Ejecutiva: Secretaría de Gobernabilidad y Comunicaciones. Secretaría Técnica (OEA, PNUD y UE)	Secretaría Ejecutiva: Secretaría de Gobernabilidad y Comunicaciones. Secretaría Técnica (MINED, PNUD, OEA, UE, UNICEF y OEI).	Secretaría Ejecutiva: Secretaría de Gobernabilidad y Comunicaciones. Secretaría Técnica (PNUD, AECID, OEA y UE).

Metodología	Instancia permanente de diálogo; con dos fases: inicial catalizadora (buenas prácticas nacionales e internacionales, propuestas e iniciativas en implementación, mesas técnicas, consultas sectoriales y consultas territoriales) y una fase permanente de seguimiento.	Reuniones pre Consejo del CONED: 6, Reuniones ordinarias del CONED: 14 y Reuniones extraordinarias del CONED:2	s/i
Datos considerados en diagnóstico	Homicidios, otros delitos, privación de libertad, violencia contra la mujer y niñez, narcoactividad y crimen organizado, victimización por delincuencia, factores explicativos de la violencia: vulnerabilidades y respuestas al problema.	Principales dificultades relativas a la violencia en la escuela, principales dificultades en la docencia, principales dificultades en la primera infancia, principales dificultades en la educación básica y media. Principales dificultades en la educación superior. Principales dificultades en infraestructura escolar.	Indicadores globales de El Salvador económicos, de vulnerabilidad socioeconómica, costos de procesos productivos.
Características del plan	Plan integral y flexible que consta de 5 ejes: prevención de violencia, control y persecución penal, rehabilitación y reinserción, protección y atención a víctimas y fortalecimiento institucional. Y 124 acciones prioritarias, urgentes, de corto, mediano y largo plazo.	Seis desafíos identificados: seguridad en las escuelas, docencia, primera infancia, escolaridad universal, educación superior e infraestructura. Priorizadas en 104 acciones con el propósito de lograr una sociedad más justa, productiva y equitativa.	Agenda de compromisos y de líneas de trabajo en torno a 4 ejes para promover el desarrollo sostenible del país: 1. Fortalecimiento a la institucionalidad en materia ambiental, 2.Transformación del sector productivo hacia niveles de mayor eficiencia y competitividad, con menores externalidades al entorno, 3. Fomento de la educación y de la cultura para la sustentabilidad y 4.Enmarcar todo lo

			anterior en una genuina comprensión de los riesgos vinculados al cambio climático y a los eventos naturales, para incorporarlos y gestionarlos en la planificación pública y privada. Contiene 28 acuerdos y 131 metas.
Resultados esperados del plan	<p>1. Transformación positiva de la vida de los salvadoreños. 2. Generación de un sistema de investigación criminal y justicia penal y articulado que gozará de confianza ciudadana. 3. Unos centros de privación de libertad donde el Estado habrá cortado la influencia de grupos criminales y se garantizará el cumplimiento de la pena en espacios y condiciones adecuadas para la rehabilitación y reinserción, con estricto apego a la ley. 4. Existencia de un marco legal y una oferta institucional que garantizarán la atención integral y la protección de las víctimas. 5. Articulación de un sistema de seguridad ciudadana y justicia coherente y probó que abordará de manera articulada y efectiva la violencia y la criminalidad.</p>	<p>1. Aportar progresivamente ambientes escolares integrales, inclusivos, con balance de género, seguros, confortables y de acceso universal para la comunidad educativa, que propicien condiciones esenciales para la educación de calidad, la prevención de la violencia, la promoción de la igualdad, la participación y la sana convivencia. 2. Para el 2030 todos los estudiantes salvadoreños están siendo formados por docentes comprometidos y competentes para brindar educación de calidad. 3. Que todos los niños y las niñas alcancen su máximo potencial de desarrollo. 4. Acceso al aprendizaje de calidad para toda la niñez y la adolescencia, y declaración de El Salvador libre de</p>	s/i

		<p>analfabetismo. 5. Instituciones de educación superior, técnica y tecnológica con equidad y de calidad al servicio de las demandas de desarrollo económico, social, político y cultural de la nación. 6. Infraestructura adecuada para todos los niveles que garantiza la inclusión y el acceso universal, reduce la vulnerabilidad y facilita la formación integral.</p>	
Descripción de ejes	<p>Se muestra el problema, resultado esperado con indicadores a 10 años plazo y estrategia con detalle de inversión necesaria para ello a 5 años o 10 años.</p>	<p>Acciones estratégicas, tipo, horizonte, responsables y socios. Se hace una valoración del plan en US\$12.573 millones para la década 2016-2026 lo que supone una asignación adicional promedio para educación del 4,8% del PIB.</p>	<p>Se enmarcan en ODS, se muestra acuerdo, metas en horizonte máximo 2030, referentes y socios. Se aborda el financiamiento por ejes en forma estimada hasta el 2030 por quinquenio. También se entrega una estimación de costos por acuerdo.</p>
Estrategias	<p>Se muestran los actores y sectores que deben participar para su implementación incluyendo diversos poderes del Estado. Se ponderan los riesgos, vulnerabilidades amenazas. Se priorizan 50 municipios. Se entregan acciones a: 6 meses, 2 años, 5 años y 10 años.</p>	s/i	<p>Señala una ruta de: 1. Aprobación del Plan El Salvador sustentable por el pleno del CONASAV. 2. Establecimiento de gobernanza del Plan El Salvador sustentable. 3. Definición de la modalidad de monitoreo y seguimiento del plan. 4. Priorización de metas por eje estratégico. 5. Elaboración del plan de implementación del plan por metas</p>

			priorizadas. 6. Implementación de acciones y reporte de avances. 7. Evaluación del periodo
Género	si	si	No
Anexos	Decreto de creación. Incluyen matriz con resultados/acciones, indicadores, línea base y medio de verificación, meta, responsable, socios y presupuesto	Decreto de creación. Viene descripción de acciones y tareas a corto, mediano y largo plazo. Además incluye costos de la implementación del plan en una década en detalle	Decreto de creación. Metas y modificaciones normativas necesarias y costos económicos adicionales 2010-2030.

Fuente: elaboración propia.

A través del cuadro se puede observar que los contenidos abordados en cada documento de cada Plan: Salvador Seguro, Salvador Educado y Salvador Sustentable no fueron iguales en alcance y profundidad de las acciones a desarrollar. Siendo el más completo en indicadores y metas el Plan El Salvador Seguro.

También se puede observar que en dos de los tres planes hay referencias explícitas al componente de género que debía existir en cada uno de ellos, no se observa, sin embargo, en el Plan Salvador Sustentable.

El segundo eslabón de incidencia es la construcción de un propósito común y la elaboración conjunta de planes de trabajo para concretar los acuerdos alcanzados. En este sentido, los entrevistados valoran el haber generado planes de futuro que permitieron alinear la agenda internacional y nacional con planes a corto, mediano y largo plazo, y valorizados en sus costos. En esta articulación de agendas se menciona coherentemente el avance en los Objetivos de Desarrollo Sostenible que la consecución de los planes puede generar. Sin duda contar con una hoja de ruta y un diagnóstico común es el mayor resultado de política de los procesos realizados.

Cabe destacar que las expresiones de los entrevistados son coherentes con los objetivos explícitos en el origen de todos los Consejos (ver cuadro resumen de planes y decretos de formación) donde se señala que su objetivo es: *“Promover el diálogo y la concertación alrededor de las políticas pública...”* de esta forma, el foco está puesto en el mecanismos para lograr el plan.

Lo anterior, es coherente con el resultado de los encuestados donde al consultar por los cambios concretos que los procesos tuvieron señalan: el 43,2% aseguran que “existen nuevas políticas públicas que recogieron adecuadamente los consensos a los que se llegó en el proceso”, el 34,7% “cree que los actores políticos han impulsado procesos para la existencia de nuevas políticas vigentes en base a los consensos de los procesos de diálogos”. Por su parte, el 13,7% plantea que “sea han modificado políticas públicas existentes, según lo consensuado en el proceso de diálogo” y el 8,4% piensa “que el discurso del mundo político ha recogido los consensos logrados en los diálogos”.

De esta forma, la existencia de los planes y el desarrollo de los procesos de diálogos y de consensos amplios es el mayor resultado de ellos.

### 7.3.3 Políticas Específicas por Consejos

Para conocer los resultados en políticas públicas específicas que dejaron los Consejos y que permitieron ir avanzando en los planes diseñados se puede observar el cuadro resumen que se levanta de los documentos de estos al Presidente de la República durante el año 2018, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro N°12. Resumen de Principales avances en los Planes

Características	Plan El Salvador Seguro	Plan El Salvador Educado	Plan El Salvador Sustentable
Logros	<p>1. CNSCC es el principal referente para la seguridad ciudadana.</p> <p>2. Seguimiento de políticas de seguridad ciudadana (Disposiciones transitorias y extraordinarias en los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión, propuesta de ley del sistema nacional de prevención de violencia, propuestas de reforma a la ley de contribución especial para la seguridad ciudadana y convivencia; y ley de contribución especial a los grandes contribuyentes para el plan de seguridad ciudadana, propuesta ley especial para la prevención de</p>	<p>Se da cuenta de los avances en cada Desafío del plan. Dentro de ellos:</p> <p>1. Establecimiento de la política nacional de convivencia escolar y cultura de paz, programa de transición, protocolo de ingreso y atención a jóvenes en conflicto con la ley, reducción de centros escolares en comunidades con presencia de pandillas en 65%, disminución de deserción escolar por delincuencia de 15511 en 2015 a 4573 en 2017. Nuevo enfoque de escuela abierta.</p> <p>2. Creación del Instituto Nacional de formación docente (INFOD), presentación y puesta en marcha del plan nacional de formación docente (PNFD), creación del sistema nacional de evaluación educativa, establecimiento del programa de movilidad profesional. 60 becas a docentes.</p> <p>3. Presentación estrategia nacional para el</p>	<p>1. Respaldo a la aprobación de una ley del agua.</p> <p>2. Mesa para la recuperación del río Acelhuate.</p> <p>3. Comisión de aire puro.</p> <p>4. Mesa de restauración de ecosistemas.</p> <p>5. Acuerdo de educación ambiental para formadores.</p> <p>6. Conocimiento de la planificación nacional y de experiencias internacionales exitosas.</p>

	<p>incorporación de maras, pandillas y para la rehabilitación, retiro y readaptación de sus miembros y colaboradores, el CNSCC también pudo conocer los instrumentos que el gobierno propone para la atención a víctimas, tales como el proyecto de ley especial de atención, protección y reparación integral a las víctimas y la política nacional de atención a víctimas).</p> <p>3. CNSCC contribuye a identificar mecanismos de financiamiento y las políticas y planes de seguridad ciudadana (informe de monitoreo y principales hallazgos de implementación del PESS, creación de 6 unidades especializadas de atención a víctimas en hospitales nacionales y de oficinas municipales de atención a víctimas, financiadas con fondo del ICE, fortalecidas las coordinación y articulación de las instituciones que atienden la temática, disminución progresiva y sostenida del número de homicidios a nivel nacional -40,9% y</p>	<p>desarrollo integral de la primera infancia, autorización a 219 nuevas instituciones educativas públicas, para ofertar educación inicial al 2019. Aumento de cobertura neta a educación inicial de 1,4% en 2014 a 5,1% en 2017. Proyecto lluvia de estrellas entrega de 600.000 libretas a niños y niñas, entrega de juguetes y materiales lúdicos al 100% de niños y niñas de educación inicial y parvularia. 4. Incremento de la oferta educativa media en 76 centros educativos adicionales, a través de la estrategia de educación acelerada en educación primaria, avance del programa nacional de alfabetización 87.828 personas alfabetizadas y 3.305 en continuidad educativa. 146.010 personas atendidas en modalidad flexible. Disminución de repitencia y deserción escolar. 5. Universidad en línea 2.064 estudiantes inscritos, becas para educación técnica superior, presentación plan nacional de educación superior, aumento de tasa de matrícula en educación superior, programas de doctorados, financiamiento en investigación en educación superior, nuevas especialidades técnicas. 6. Creación</p>	
--	--	---	--

	programas de apoyo para la gobernabilidad a los concejos municipales plurales).	política nacional de infraestructura educativa, realización de inversiones en rehabilitación, reemplazo y ampliación de centros educativos. Mejoras en agua potable y saneamiento básico de escuelas, mejora en equipamiento tecnológico.	
--	---	---	--

Fuente: elaboración propia en base a informes al Presidente de la República.

Si bien, todos los Consejos lograron acuerdos generales y de largo plazo, la traducción de éstos en medidas específicas y prioritarias para lograr los objetivos generales tuvo importantes diferencias. Situación que se puede observar en el cuadro expuesto, donde sin duda el Plan de Seguridad presenta más avances tanto en políticas específicas, como en proyectos de ley que se fueron tramitando para su consecución, especial atención se observa en lograr la aprobación de las medidas de financiamiento como la implementación a nivel municipal de los programas en las comunas priorizadas.

En segundo lugar se observan los resultados en el Consejo de Educación y por último, en el avance del Plan Salvador Sustentable. La variable tiempo sin duda debe haber influido en esta diversidad de avances y desarrollos. Puesto que el Consejo de Seguridad fue el primero en desarrollarse al igual que el Plan Salvador Seguro.

Sin embargo, es necesario destacar que el avance en el consejo de seguridad puede haber tenido una dimensión temporal, así como también, una dimensión de incidencia política ya que fue el único que contó con un trabajo de articulación con la mesa Interpartidaria.

Al consultar a los entrevistados y participantes en los talleres por los resultados o logros específicos de los diálogos, tratando de ir más allá de la respuesta del plan y los procesos de diálogos ya señalados, estos avanzan a destacar lo siguiente:

#### Consejo de Seguridad y Convivencia Ciudadana

- Diagnóstico integral que cambia el paradigma y enfatiza en prevención.
- Recursos económicos para acciones a través de un impuesto para ello.
- Mayor presencia en los territorios, posibilidad de desarrollar políticas locales.
- Fortalecimiento marco legal de prevención de la violencia y combate al delito.
- Protección de víctimas.
- Programa Yo Cambio.

### Consejo de Educación

- Política de convivencia, primera infancia e INFOD.
- Política de complemento de años de estudio para docentes.
- Consenso sobre la insuficiencia del presupuesto actual en educación para los desafíos del país en la materia.

### Consejo de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad

- Nuevo reglamento de aguas residuales.
- Reforma al transporte terrestre remitida al congreso.
- Programa de restauración.
- Como un resultado no planificado se destaca en forma transversal la Plantatón
- La articulación, coordinación de equipos técnicos con experiencia y equipos municipales.
- Establecimiento de mesas de trabajo técnicas con seguimiento permanente técnico.
- Consenso en trabajar la temática con inclusión del sector privado y otros actores relevantes como ONG's.

Llama la atención al revisar los comunicados de prensa emanados de los procesos de diálogo la escasa presencia de los logros o resultados de los procesos. Los pocos comunicados hacen mención a posiciones de los consejeros sobre coyunturas nacionales o actividades puntuales (marcha por la paz), encontrándose solo uno de los avances logrados por el CONED y dos de propuestas del CONASAV. La política de comunicaciones, especialmente de los logros de los Consejos, es una parte fundamental de la labor de incidencia de éstos sobre la población objetivo.

#### 7.3.4 Legislación aprobada o nuevas políticas públicas como resultado.

El último eslabón de la cadena de incidencia es la materialización del plan acordado o de parte de él. Como se señalará, los Consejos lograron acuerdos generales y realizaron algunas propuestas específicas, sin embargo, esta no redundó en una agenda legislativa explícita. Se debe destacar que el Consejo de Seguridad si avanzó en materializar medidas legislativas. Sin embargo, no se generaron las condiciones para que los encargados de los Consejos entregaran al Presidente de la República Sánchez Cerén una propuesta de agenda legislativa propia y como resultado de los Consejos Nacionales de Diálogo, que recogiera los planes de largo plazo reconstruidos como iniciativas de ley o política pública en los otros dos.

Ahora bien, si hubo iniciativas concretas, que vinieron preferentemente del Consejo de Seguridad, que implicó aprobar el uso de recursos, y la generación de un impuesto específico que permitiera el financiamiento de este plan con recursos provenientes de las arcas fiscales, pero eso tuvo algunas limitaciones importantes de mencionar, en cuanto a que los consejeros se quejan que la política aprobada en la Asamblea Nacional cambió el enfoque integral de prevención que había sido el fruto del Consejo por una lógica más represiva, dando uso a los recursos de acciones no consideradas

directamente en el plan. Esto genera un cuestionamiento al nivel de incidencia de los Consejos en las políticas emanadas de él.

La falta de un mayor número de resultados tangibles en algunos Consejos para ciertos grupos de participantes que buscaban reformas puede ser una importante limitación para las proyecciones de largo plazo de los Consejos. Por una parte, debilitaría el compromiso de aquellos participantes y, más importante, podría reducir los incentivos para que el nuevo gobierno mantenga el esfuerzo iniciado. El objetivo de estos espacios de consenso transversal es generar las condiciones necesarias para lograr que los acuerdos se traduzcan en acuerdos de Estado, o sea que permanezcan independientes de los gobiernos de turno. Este desafío parece aún pendiente, aunque lo positivo de los avances logrados son indiscutibles entre los participantes.

Al respecto señalar, que es necesario hacerse cargo de la dimensión de falta de presencia en los Consejos Nacionales de los dirigentes políticos en especial de los asambleístas lo que sin duda puede ayudar al proceso de sostenibilidad de los acuerdos.

Al respecto, queda la incógnita en relación con si la mesa interpartidaria hubiese tenido un mejor funcionamiento y destino el resultado habría sido distinto.

#### 7.3.5 Resultados en virtud de los criterios de la evaluación

**Relevancia.** El problema identificado (polarización ideológica y brechas de desarrollo) es de relevancia y prioridad nacional, lo solicita el gobierno y sintoniza con el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 “El Salvador productivo, educado y seguro”; los resultados buscados se condicen correctamente con el problema y con el sentido de la transformación necesaria (lograr concertación y políticas consensuadas para superar las brechas entre Estado y ciudadanía y la falta de acuerdos para avanzar en desarrollo económico y social). También es coherente con el MANUD 2012-2015 en cuanto a la importancia de instaurar procesos de inclusión y diálogo para lograr acuerdos comunes, así como contar con una gobernabilidad democrática más fuerte para cumplir las expectativas ciudadanas (PNUD, 2015); y finalmente, es coherente con los ODS, especialmente los referidos a “paz, justicia e instituciones sólidas”, “hambre cero”, “fin de la pobreza”, “educación de calidad”, “acción por el clima” y “equidad de género”.

El diagnóstico general está adecuadamente fundamentado y las estrategias son pertinentes, por cuanto propone distintos espacios de diálogo multiactor, considera como ventana de oportunidad un período de pausa electoral e incorpora explícitamente metas y acciones en relación a la equidad de género y la transparencia y rendición de cuentas. Esto además queda en evidencia frente al Consejo de Seguridad que para todos los sectores representaba el tema relevante de enfrentar como país.

**Eficacia.** Ante los tres resultados esperados del programa, puede decirse que en uno de ellos se alcanzó un grado de avance importante, mientras que los otros dos no se alcanzaron del todo.

Respecto al objetivo de *políticas públicas consensuadas*, tres mesas temáticas multisectoriales fueron conformadas (seguridad, educación y sustentabilidad) y desplegaron un proceso fructífero en

diálogos y elaboración de propuestas, que derivaron en la generación de Planes consensuados y valorados de política pública, con un diagnóstico y una hoja de ruta y logros específicos en cada ámbito de acción. Los espacios de diálogo tuvieron una convocatoria amplia, y son positivamente valorados por los involucrados. Además, los Consejos contribuyeron a un cambio positivo en las conductas de los participantes, en sus conocimientos y capacidades y en las relaciones entre los actores. Dos de los planes incluyeron explícitamente el enfoque de género en sus propuestas. Como contrapunto, los consejos no lograron la presencia permanente de sectores excluidos de la sociedad civil, aunque se valora la inclusión de nuevos actores; por otro lado, los planes generados no derivaron en contundentes agendas legislativas, salvo en el ámbito de seguridad, donde, sin embargo, las acciones aprobadas no fueron siempre coherentes con lo acordado en el Plan; y por último, el consejo de empleo –cuarta mesa propuesta- no se conformó.

En cuanto al establecimiento de un *espacio de diálogo interpartidario*, éste se conformó y operó por cerca de nueve meses, pero fue troncado su desarrollo por el abandono de la mesa por parte de uno de los partidos, ante lo cual otros le siguieron y no se continuó con el proceso, lo que implicó la ausencia de liderazgo partidario.

Finalmente, en cuanto al *fortalecimiento de capacidades para el diálogo democrático* de la SEGOB, sus funcionarios señalan que efectivamente han sido fortalecidos en sus funciones y roles, sin embargo, a nivel de institucionalidad, aunque es incierto su futuro dado las reformas que está implementando el nuevo gobierno al interior del poder ejecutivo .

**Eficiencia.** La eficiencia dice relación con la medida en que los recursos del proyecto se convierten en resultados. Sin embargo, esta no es una evaluación simple de realizar cuando se trata de evaluar la eficiencia de programas orientados a lograr acuerdos en torno a políticas públicas entre actores que representan intereses diversos e incluso contradictorios; ya que los recursos requeridos son muy dependientes de la situación inicial de estos actores: su nivel de organización y representación, su capacidad relativa para representar adecuadamente sus intereses y su conocimiento para identificar soluciones realistas a los desafíos que se busca atender y, por ende, lograr resultados. Como también se debe considerar el clima sociopolítico en que ocurre la búsqueda de acuerdos, mientras más polarizado, más difícil es abordar el desafío. De allí que resulta muy difícil evaluar la eficiencia de este tipo de programas haciendo referencias contrafactuales; esto es lo que ocurre en programas similares dentro o fuera del país en cuestión. Dado que las condiciones de base pueden diferir de manera significativa, y con ello el esfuerzo requerido es también muy diverso.

Una posible aproximación a esta materia es el diagnóstico inicial que se hizo del esfuerzo financiero que se requería lograr los acuerdos que se buscaban. Como señala el documento de invitación a realizar esta consultoría; la intervención fue diseñada para un total de recursos que ascendían a U\$8.1 millones. A fines del 2018, se habían logrado movilizar \$1,250,000.00 provenientes del Gobierno de El Salvador y \$24,814.00 de recursos propios del PNUD. La ejecución por componente se muestra a continuación:

Componente (output)	Presupuestos totales <sup>1</sup>	Gastos acumulados <sup>2</sup>
00092526 Políticas públicas consensuadas	\$963,500.00	\$1,358,966.00
00095093 Diálogo interpartidario	\$52,500.00	\$21,682.00
TOTAL	\$1,016,000.00	\$1,380,648.00

Por otra parte los “Registros de Auditoría” de los programas dan cuenta de la estructura de ese gasto hasta el año 2017, cuando se contabilizaba un gasto total de U\$ 1.260.330. De ese total el 10.6% se destinó al objetivo 1 (Seguridad), 6% al objetivo 2 (Educación), 4,5% al objetivo 4 (Medioambiente) y 78,9% al objetivo 5 (Unidad de apoyo al programa de diálogo)<sup>3</sup>. Por lo tanto, el grueso del financiamiento se orientó a apoyar el diálogo sin poder diferenciar el vínculo entre esta partida y cada uno de los resultados obtenidos por los distintos Consejos, lo que dificulta aún más el análisis de eficiencia.

Así y todo, el solo hecho que el gasto acumulado 2015-18 solo ascendiera al 17% del presupuesto total estimado y que se hubiesen logrado resultados en cada uno de los Consejos creados lleva a pensar que los recursos fueron utilizados eficientemente. También se aprecia una correlación positiva entre resultados y financiamiento por Consejo. Como se señala en la evaluación fue el Consejo de Seguridad el que logró mayores resultados seguido del de Educación, lo que es coherente con la estructura de financiamiento del programa. Por otra parte los programas también lograron incluir la perspectiva de género y derechos humanos y fueron exitosos en articular el trabajo de diversos organismos internacionales y del Estado para llevar adelante la iniciativa. Desde esta perspectiva se puede señalar que el programa fue eficiente.

Un enfoque orientado a resultados, especialmente cuando se trata de atender desafíos complejos como los de estos programas, debe enfatizar la búsqueda de frutos tempranos que mantenga el interés y compromiso de los actores con el proceso. Los resultados son los que legitiman la existencia de estos esfuerzos. En general los Registros de Auditoría de estos programas resaltan la importancia de identificar acciones concretas a realizar y comunicar para legitimar la iniciativa, como también las dificultades para hacerlo. En el caso del Consejo de Seguridad, por ejemplo, el 2016 se identifica la necesidad de contar con incentivos para que los gobiernos locales implementen las medidas que se elaboran; sin embargo las acciones realizadas no son coherentes con este objetivo; aún más el 2017 se identifica como riesgo la falta de compromiso de los Municipios. En el caso de Medioambiente se logra realizar un acción concreta (la Plantatón) pero que no es identificada como fruto temprano, ni como parte de una cadena que lleva a la concreción de los objetivos finales. Incluso más, la tarea de

<sup>1</sup> Presupuestos acumulados 2015-2018. No se cuenta con presupuestos para 2019.

<sup>2</sup> Gastos acumulados al 25 de Junio de 2018.

<sup>3</sup> A lo anterior debe sumarse el caso de la mesa interpartidaria cuyo presupuesto estimado fue de U\$ 810.318 y lo efectivamente invertido alcanzó a U\$ 21.682. Si bien esta iniciativa fue interrumpida tempranamente, sólo se utilizó el 2,7% de sus recursos; lo que no podría evaluarse como ineficiente.

monitoreo y evaluación de estas acciones es en general identificada como una debilidad por los “Registros de Auditoría”.

Por lo tanto, si bien todos los Consejos mostraron resultados e identificaron acciones prioritarias no existen elementos que lleven a pensar que estas últimas fueron concebidos como parte de una cadena de resultados que logren los objetivos finales que cada Consejo estableció, ni tampoco que estas se hayan materializado. Esta parece ser un área de perfeccionamiento a considerar en futuras intervenciones. Los grandes acuerdos nacionales en torno a políticas públicas que necesariamente requieren de largos períodos de maduración para su concreción final, requieren contar con acciones prioritarias y frutos tempranos para mantener el esfuerzo y compromiso de los diversos actores. Estas acciones a su vez deben ser monitoreadas para asegurar su éxito, aprender de la experiencia y difundir sus resultados.

Así y todo, considerando el despliegue de los consejos de diálogo y los planes consensuados resultantes puede indicarse que los recursos puestos al servicio del proyecto han sido utilizados de manera eficiente y generado resultados consistentes. Como se señalara al principio, es difícil hacer un análisis de eficiencia de estos programas, pero si se contrasta la magnitud de recursos que se estimaron se requerirían, los que efectivamente se gastaron y los resultados que se obtuvieron, la evaluación de eficiencia es positiva.

**Sostenibilidad.** Dada la valoración positiva que los participantes en los consejos de diálogo hacen del proceso, así como la constatación de los beneficios generados en materia de capacidades y de relaciones con otros actores, es posible señalar que, en el espacio social, el proyecto ha sido importante para que exista una cultura democrática más favorable al diálogo, que puede seguir fortaleciéndose y desarrollándose en el futuro. Sin embargo, en el ámbito institucional no ocurre lo mismo. El diseño del proyecto contemplaba la sostenibilidad de los resultados a través de un equipo de diálogo conformado y capacitado en la SEGOB, repartición que ha dejado de existir tras el anuncio del nuevo Presidente de la República. Por otro lado, en cuanto al futuro de los acuerdos derivados de los Consejos, su concreción política no está asegurada, dada la ausencia en los mismos de representantes de la Asamblea Nacional.

## 8. Conclusiones

### 8.1 Los Consejos Nacionales lograron constituirse como espacios de incidencia.

Los Consejos Nacionales lograron construir el primer eslabón en el proceso de incidencia, esto es, modificar las conductas de los participantes, por la vía de aportarles mayor conocimientos y capacidades, y mejorando las relaciones entre los participantes. Los actores entrevistados reconocen los diálogos como espacios de socialización y encuentro que lograron allanar el camino hacia la construcción de diagnósticos comunes, identificar y reconocer perspectivas políticas diferentes a las suyas, en un clima de respeto y de trabajo colaborativo. Esto aportó a la construcción de una cultura democrática entre los participantes. También se avanzó hacia la construcción de un segundo eslabón de incidencia; esto es, la construcción de planes de trabajo para concretar los acuerdos alcanzados. Estos planes consideraron el avance en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin duda contar con hojas de rutas y diagnósticos comunes consensuados es el mayor resultado de política de los procesos realizados.

Las tres mesas multisectoriales lograron generar planes de acción específicos, considerados como las bases del diseño de políticas públicas consensuadas. Éstas lograron consensuar diagnósticos sobre la situación del país, en relación a los tres temas, estableciendo un acuerdo general entre los participantes sobre la comprensión del problema, para posteriormente, consensuar planes de acción con una mirada a largo plazo; logrando con ello los propósitos fundamentales de estos Consejos. Sin embargo, quedó pendiente una mesa multisectorial, la de empleo, inversión y productividad, al no lograr la adhesión del sector privado en un tema clave para avanzar en desarrollo.

Los contenidos abordados en cada Plan: Salvador Seguro, Salvador Educado y Salvador Sustentable no fueron iguales en términos de su nivel de desagregación, aunque los tres convinieron miradas multifactoriales que enriquecieron las perspectivas de intervención social. El Plan que logró mayor grado de desarrollo, con la generación de indicadores y metas, fue el Plan El Salvador Seguro. En complemento, se puede observar que en dos de los tres planes hay referencias explícitas al componente de género que debía existir en cada uno de ellos, solo no se observa, en el Plan Salvador Sustentable.

Una debilidad detectada en los eslabones de incidencia se refiere a la ausencia de una agenda legislativa explícita y consensuada como resultado de los Diálogos. De hecho, no se logró una coordinación política-legislativa entre las dinámicas de los tres Consejos Nacionales, el Gobierno y la Asamblea Nacional. Lo anterior, se vió fuertemente determinado por el cierre de la mesa interpartidaria y el hecho de que los sectores políticos representados en la Asamblea Nacional no participaron de los Consejos. Con ello, no se aseguró el necesario vínculo entre los acuerdos sociales logrados en los Consejos y los esfuerzos políticos de concreción de nueva legislación.

Así y todo, es preciso concluir que la mesa interpartidaria, y su breve desarrollo, logró evidenciar la necesidad de un espacio de coordinación y diálogo político en El Salvador. Esta mesa, además, logró

discutir sobre inseguridad y violencia, una temática central del país, y desde esa perspectiva fue eficaz. Pese a que el cierre de la mesa interpartidaria generó un vacío de apoyo político a las propuestas de las mesas multisectoriales, éstas lograron avanzar a la generación de planes de acción consensuados y en algunos casos en la implementación de esas acciones públicas, como resultados concretos de los procesos de diálogos.

## 8.2 Metodología de los Diálogos.

La metodología utilizada por los procesos de diálogo fueron ampliamente valorados como un aporte sustantivo al proceso de discusión, aunque es preciso ahondar en ciertas mejoras para los futuros ejercicios de diálogos.

Entre los aspectos positivos de la metodología implementada que se encuentran: a) la alta inclusividad y capacidad de diálogo abierto. Los temas fueron tratados sin restricción y las plenarias fueron valoradas por su capacidad de discusión general; b) las mesas temáticas fueron un real aporte a la discusión técnica; c) las agendas fueron adecuadamente construidas por los comités estratégicos. Todo lo anterior fue altamente valorado por los participantes, logrando que estos se sintieron comprometidos a avanzar pese a las diferencias ideológicas que tenían. La metodología también consideró, para el caso de seguridad, talleres de consulta, que permitió validar los diagnósticos levantados con actores territoriales, aportando con esto a la eficacia y eficiencia del proceso. Esto último, resulta muy relevante para llevar las políticas a nivel local.

Entre los aspectos de mejora a considerar se pueden mencionar la necesidad de contar con reglas del juego claras y consensuadas; acuerdos explícitos sobre la forma de establecer la membresía de los diálogos y la rotación o reemplazo en el caso que los titulares no puedan asistir. Como también los mecanismos para resolver divergencias políticas, con el fin de construir confianzas y participaciones de largo plazo.

Se reconocen los esfuerzos para lograr una amplia participación de mujeres en las mesas sectoriales. El CONED contó con el mayor porcentaje de mujeres, 46%, que se explica por la naturaleza del tema educación, donde las mujeres históricamente han participado. En el ámbito medioambiental la participación de las mujeres fue de 32%, lo que muestra el desafío de ampliar este espacio a más mujeres. Finalmente, en el área de seguridad se percibe menos presencia de mujeres, sólo 30%, lo que evidencia el problema estructural donde las mujeres aún no logran establecerse en espacios de decisión local relevantes y que generan liderazgos. Aunque la percepción es que los Consejos lograron una amplia representación social, es preciso mencionar que la sociedad civil no organizada es la que se encuentra menos presente. Aunque el diseño del plan reconoce la necesidad de vincularse a los sectores excluidos, lograrlo se muestra complejo; ya que estos grupos no cuentan con legítimas representaciones de sus intereses.

### 8.3 Rol de del PNUD como facilitador de espacios de diálogo

Existe consenso en evaluar positivamente los diferentes roles asumidos por el PNUD en la organización, participación y despliegue del programa durante sus tres y medio años de desarrollo. El PNUD tuvo un rol central en el diseño e implementación de los consejos y estos, a su vez, fueron parte fundamental del proceso de Implementación del Programa de Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática de El Salvador. Los participantes reconocen y aprecian que la impronta técnica de los Consejos Nacionales fue entregada por equipos de profesionales en su mayoría provenientes del PNUD, los que cubrieron demandas por apoyo y orientación técnica, por ejemplo en el Consejo Nacional de Medio Ambiente. Estas labores están consideradas en el documento de generación del programa, y en el protocolo de trabajo hecho por PNUD y SEGOB, además de los acuerdos internos tomados y de la distribución de responsabilidades hechas luego de cada proceso de coordinación.

El PNUD también fue exitos en coordinar a las agencias internacionales que aportaron con su experiencia y conocimiento en las temáticas de su competencia, aportando con miradas técnicas y basadas en evidencia que allanaron el camino a ciertos acuerdos.

### 8.4 Rol de la Secretaría de Gobernabilidad como coordinadora política de los espacios de diálogo

La Secretaría de Gobernabilidad lideró y coordinó el proceso general de construcción de acuerdos políticos transversales. Asimismo, cumplió funciones en diversos espacios, como la Junta Ejecutiva del proyecto, en los Comités de Coordinación Estratégicas, en la Secretaría Ejecutiva, y en labores operativas, todo ello junto al PNUD. La SEGOB, junto a la cooperación internacional, lograron articular un apoyo orientado a conseguir resultados del Diálogo, lo que legitima su existencia.

SEGOB tuvo la tarea de hacer el monitoreo del programa en su conjunto, haciéndose cargo de conocer los niveles de riesgo políticos, sociales y financieros a que se vió expuesto el programa. Algunos riesgos fueron mejor manejados y evitados que otros. Los riesgos que no se lograron evitar dicen relación con las limitaciones financieras que enfrentó el programa, obligando a reducir expectativas de trabajo y con un menor capital humano involucrado en el programa del que se esperaba. Asimismo existieron riesgos políticos que no lograron evitarse, como la salida del partido de ARENA de la mesa interpartidaria, lo que generó resultados adversos. Tampoco se logró mantener apoyos políticos de otros actores relevantes que fueron alejándose del programa, reduciendo con esto su legitimidad, y generando una falta de coherencia política importante entre los resultados de los diálogos, la agenda gubernamental y la agenda Legislativa de la Asamblea Nacional.

Finalmente, SEGOB estuvo a cargo de la estrategia comunicacional del programa en su conjunto. Logró establecer talleres comunicaciones para apoyar las labores de comunicación en los diversos Consejos Nacionales, pero este esfuerzo fue incapaz de establecer una estrategia de comunicación y de rendición de cuentas al conjunto de la ciudadanía, que permitiera compartir los resultados

alcanzados por los Consejos Nacionales, logrando conseguir más apoyo ciudadano para los procesos y contribuir con esto a su continuidad en el tiempo.

#### 8.5 Conclusiones en virtud de los criterios de la evaluación eficacia, eficiencia y sostenibilidad

La evaluación en base a estos criterios ya fue explicitada en la sección de evaluación de resultados, por lo tanto, no se repetirá. Solo se enfatiza la positiva conclusión en materia de relevancia, eficacia y eficiencia del programa; como también las dudas sobre su sostenibilidad. Dada la urgencia de persistir en este esfuerzo parece importante que el PNUD, junto a otros organismos internacionales y los representantes de la sociedad civil que participaron de los Consejos breguen por que estos continuen.

## 9. Recomendaciones

### 9.1 Asegurar mayores niveles de incidencia de los procesos de Diálogos

Se debe persistir en el esfuerzo de impulsar y poner en marcha procesos de diálogo democrático que incidan en la consecución de resultados. El PNUD, por su legitimidad y experiencia en la materia, es el organismo que puede impulsarlos y apoyarlos, En ese marco, es posible mejorar la incidencia de los diálogos tomando en consideración:

Se debe persistir en el esfuerzo de tener diálogos inclusivos de todas las partes interesadas, reconociendo un positivo balance de este esfuerzo, **parece necesario incluir nuevos actores**. Por ello se sugiere levantar un nuevo mapa de actores que permitirá conformar Consejos más representativos incorporando a actores políticos emergentes, como también a actores con débil capacidad de representación que deben ser habilitados para lograr su participación (como los jóvenes). **Además, es necesario definir el nivel de descentralización y territorialización de las instancias de diálogo** como elemento para lograr una mayor participación y apropiación de los sectores excluidos. Parte del esfuerzo de inclusión es integrar a los actores políticos influyentes dentro del trabajo de los Consejos. Se recomienda intergrar a **representantes de la Asamblea Nacional vinculados a las comisiones de la asamblea que trabajan en la misma área que los Consejos**; asegurando una representación equitativa entre partidos. Todo ello contribuirá a fortalecer la incidencia de estos procesos, asegurando eficacia y sostenibilidad de los mismos.

En complemento, es preciso que los nuevos diálogos cuenten con un diseño que contemple un **enfoque más eficiente** en el logro de resultados tempranos. Los grandes acuerdos nacionales en torno a políticas públicas, necesariamente requieren de largos períodos de maduración para su concreción final, por ello deben definir acciones prioritarias y frutos tempranos que permitan mantener el esfuerzo y compromiso de los diversos actores. Estas acciones a su vez deben ser monitoreadas para asegurar su éxito, aprender de la experiencia y difundir sus resultados. Si bien todos los Consejos mostraron resultados e identificaron acciones prioritarias, no existen elementos que lleven a pensar que estas últimas fueron concebidos como parte de una cadena de resultados que logren los objetivos finales que cada Consejo estableció, ni tampoco que estas se hayan materializado. Los grandes objetivos que se convengan deben contar con hojas de ruta e instrumentos de gestión que permitan alcanzar frutos tempranos coherentes con la meta final.

Por eso se **recomienda dividir los procesos por los cuales deben pasar estos procesos de diálogo**: una primera etapa de generación de diagnósticos comunes, seguida de una de visión compartida y metas a lograr; posteriormente una hoja de ruta para cada meta que considere frutos tempranos y un programa de monitoreo y evaluación. En cada etapa hay que definir con claridad actores, recursos, responsabilidades y riesgos, para darle un seguimiento específico. A la vez se debe asegurar un vínculo entre los Consejos, la agenda gubernamental y la agenda legislativa para resolver de manera eficaz los desafíos públicos.

9.2 Contribuir a una metodología de facilitación de diálogos enriquecida, recogiendo las experiencias pasadas.

**Reglas del juego claras y compartidas.** Los Consejos, en sus sesiones iniciales, deben co-definir formalmente las reglas del juego, esto es lo deberes y derechos de los participantes; lo que aporta claridad, legitimidad y apropiación de las mismas por todos los miembros. Si existen cambios en las reglas del juego éstas deben surgir de nuevos acuerdos colectivos. Entre otras cosas las reglas deben definir el sistema de toma de decisiones y de resolución de controversias entre los participantes; las reglas para incorporar nuevos miembros o para interrumpir la participación de alguien y el reemplazo temporal de los participantes; el rol de las diversas agencias colaboradoras; la política de comunicaciones interna y externa de lo que el Consejo analice o resuelva.

**Definir objetivos claros y realistas y comunicar sus resultados.** Los Consejos deben tener claros sus objetivos y estos ser coherentes con la capacidad de incidencia para impulsarlos de los propios Consejos y disponer de los recursos económicos y el espacio temporal para implementarlos. Los objetivos deben ser atractivos para todos los participantes; de tal manera que el incentivo a ser parte sea mayor que el de quedarse fuera del mecanismo: todos deben ganar. A partir de ellos el colectivo define el itinerario y hoja de ruta para llegar a los resultados finales que se persiguen. Los objetivos finales deben ser desagregados en objetivos intermedios de tal manera que los procesos de diálogo visibilicen frutos tempranos que legitimen su existencia y fortalezca el compromiso de sus participantes. El logro de los objetivos planteados es lo que mantiene vivo el diálogo y la colaboración multi actor; fortaleciendo el capital social del país.

La **estrategia comunicacional** debe permitir que los Consejos den a conocer sus reflexiones y avances a un público más amplio que los propios participantes y que estos también se involucren en el diálogo. Ello aporta la transparencia que le otorga confiabilidad a los resultados del diálogo, legitima el proceso y da sostenibilidad a sus resultados. La estrategia comunicacional debe considerar el uso de los medios tradicionales a través de voceros autorizados y también de redes sociales, agendas digitales, que permiten llegar a una ciudadanía más conectada, lo que exige contar con bases de datos masivas para lograr llegar con resúmenes de lo alcanzado a un amplio número de destinatarios. También puede construir espacios de participación virtuales que hagan posible recoger aportes a las discusiones, hacer debates online, abrir discusiones en territorios más aislados con participación de personas habilitadas (o facilitadores territoriales) que puedan interlocutar con la sociedad civil no organizada e intercambiar ideas; convocar y difundir la participación de figuras internacionales reconocidas que pueden establecer relatos neutrales sobre el problema público que se quiere discutir. La comunicación y su estrategia es un proyecto en sí mismo, que debe ser apoyado por asesorías especializadas.

9.3 Rol del PNUD como promotor de políticas públicas consensuadas.

Todo diálogo multiactor requiere de un sistema de apoyo para lograr resultados que representen a todas las partes. Nuestra recomendación es que el PNUD debiera ser el responsable de impulsar y apoyar estos procesos, aunque no necesariamente debe ejercer directamente la facilitación. El diseño de las metodologías más apropiadas, de acuerdo con los resultados esperados y teniendo en consideración el contexto político y social, puede ser provista externamente por agencias o

consultoras expertas en la materia. El PNUD debe focalizarse en la supervisión de la implementación de esas metodologías y su monitoreo, aportando con conocimientos técnicos de gobernabilidad, y consolidación democrática y siendo un apoyo del conjunto del proceso en temas que son propios del PNUD.

En El Salvador, el PNUD es reconocido como un promotor de procesos de diálogo necesarios para el desarrollo del país. Existe consenso en que este cuenta con la independencia y las capacidades técnicas para llevar adelante estos procesos; además puede informar neutralmente sobre sus contenidos y avances a los diversos actores involucrados. El PNUD ha constituido un capital de confianza que requiere aprovechar y cuidar, manteniendo su perfil técnico y de coordinación de otras agencias internacionales que aportan recursos y conocimientos específicos, para alcanzar los acuerdos que el país necesita.

#### 9.4 Asegurar un actor público legitimado como coordinador político y que asegure eficacia, eficiencia y sostenibilidad del diálogo multiactor.

Las agencias, como la Secretaría de Gobernabilidad o los Ministerios de la Presidencia, que tiene roles de coordinación política, son claves para liderar transformaciones políticas que den desarrollo y gobernabilidad al país. De allí que se recomienda su fortalecimiento. La SEGOB ocupó un espacio indispensable para el éxito de este tipo de iniciativas, esta u otra agencia pública que asegure coordinación política es indispensable para la construcción de procesos de diálogo que alcancen acuerdos transversales y que estos se traduzcan en resultados tangibles para el país. Esta agencia debe ser la responsable de lograr acuerdos políticos, gubernamentales y legislativos en torno a los consensos que alcance el diálogo y así avanzar hacia nuevos estadios de democratización del país.

Otra tarea clave es la coordinación de las entidades públicas responsables de ejecutar los acuerdos que se logren, asegurando la materialización de los avances logrados en los Consejos Nacionales, con el fin de fortalecer su legitimidad y sostenibilidad. También la coordinación con la cooperación internacional es clave para El Salvador y debe ser considerada.

## 10. Lecciones aprendidas y buenas prácticas.

### 10.1 Políticas públicas consensuadas y capital social.

Los tres Consejos de diálogo probaron ser útiles para lograr políticas públicas consensuadas. Alcanzaron, por tanto, el objetivo que se habían propuesto y, adicionalmente, en el proceso permitieron construir capital social, esto es, aquel que le permite a un grupo multi-actor convenir una visión, una teoría de acción y objetivos para lograrla. El capital social que se construye permanece en el tiempo y se refuerza con la materialización de los objetivos convenidos, si ello se alcanza. Por lo tanto, está disponible para enfrentar nuevos desafíos, ya sea en el ámbito donde se produjeron los acuerdos iniciales o en otras esferas de la política pública. Ello es coherente con lo que la literatura y la experiencia internacional demuestra; esto es, que el diálogo multi-actor permite superar conflictos existentes y prevenir nuevos conflictos.

El capital social construido es un importante activo y especialmente importante en situaciones polarizadas como las que vive El Salvador. Este permite avanzar en fortalecimiento democrático a través de los valores que se inculcan y las lecciones que aprenden el conjunto de actores que en ellos participan. Se ha construido, por tanto, un piso que permite impulsar este tipo de iniciativas en el futuro; lo que, a juicio de los autores de este estudio, resulta altamente recomendable.

### 10.2 Estrategias de trabajo con el sector político del país para mejorar la incidencia.

La experiencia tenida sugiere que en futuros esfuerzos es preferible integrar al mundo político, especialmente parlamentario, a los diálogos y consejos nacionales donde se elaboran las propuestas de visión y de políticas públicas para alcanzarla. Así el mundo político-parlamentario se apropia de los acuerdos que se logren y se compromete con ellos, contando además con diversos representantes de la sociedad civil que monitoreen su avance y cumplimiento. La experiencia internacional - especialmente la europea de la post guerra- da cuenta de que en escenarios polarizados resulta más fácil construir acuerdos entre actores sociales que entre actores políticos; de allí que prácticamente la totalidad de estos países construyeran Consejos Económico-Sociales como instancias asesoras de los poderes ejecutivos y legislativo. Un estrecho vínculo entre acuerdos sociales y políticos, fortalece la probabilidad de que los acuerdos se transformen en resultados tangibles. Los resultados, a su vez, aportan el combustible que mantiene vivo el diálogo y lo legitima frente a la sociedad. Todo esfuerzo de diálogo social debe considerar un estrecho vínculo con las instituciones decisoras propias de una democracia representativa.

### 10.3 El contexto social, político y económico en que se convoca al diálogo es determinante para sus resultados.

Así como la existencia de una sociedad polarizada obliga a crear instancias amplias de diálogo, la viabilidad de que éste produzca resultados en el contexto existente es determinante para su éxito y continuidad. Ello se aprecia claramente en la diversidad de resultados que tuvieron los tres Consejos

creados. El Consejo de Seguridad, que partió al inicio del gobierno, logró más y mejores resultados. Los procesos de diálogo social requieren un tiempo de maduración y la concreción de sus resultados un alto compromiso del poder ejecutivo y, en ocasiones, del legislativo. Por lo tanto, mientras más temprano en el período gubernamental sea el inicio de estos procesos, mayor es su viabilidad. Por el contrario, los ambientes electorales –que acompañan los fines de gobierno- son inconducentes al logro de acuerdos, especialmente en el ámbito político.

El contexto económico también es relevante, sobre todo para determinar la viabilidad de implementar las propuestas que se convengan. Un escenario de estrechez presupuestaria dificulta o impide la materialización de nuevas acciones públicas. Por ello, todos los actores que participan del proceso de diálogo deben tener claridad -desde los inicios del proceso- sobre las restricciones presupuestarias existentes y estas deben ser un factor crucial al momento de priorizar los objetivos e instrumentos que se utilizarán para lograrlos.

Una prueba de fuego para las instancias de diálogo social son los cambios de gobierno; que normalmente traen nuevos actores y prioridades. Estos deben ser considerados con anticipación, de tal manera de mostrar resultados que validen su permanencia. Como también contar con una institucionalidad pública que vaya aprendiendo de las experiencias pasadas. Partir de cero es parte de los males de nuestros Estados en América Latina y explica buena parte de nuestros fracasos.

#### 10.4 La comunicación visibiliza los diálogo y legitima el resultado.

La estrategia comunicacional es un componente fundamental en los procesos de diálogo. Ésta debe cumplir el doble rol de mantener informados a los participantes de los procesos y, muy especialmente, a los miembros de las instituciones que están representadas en los Consejos y de comunicarse con la ciudadanía en general. La comunicación externa -a la ciudadanía- es la herramienta que permita visibilizar y legitimar el esfuerzo y sus logros a los ciudadanos. Es importante remarcar que no solo los resultados tangibles deben ser comunicados -lo que sin duda es clave- también los avances en la disposición y capacidad de construir acuerdos entre actores que normalmente se han situado en orillas opuestas del quehacer nacional es un logro clave y muy apreciado.

Una escasa comunicación de los avances logrados limita su aprecio ciudadano y, por ende, su sostenibilidad. La experiencia de los Consejos señala que hubiese sido conveniente que al inicio de estos procesos las partes convinieran una estrategia comunicacional, los voceros y los responsables de implementarlas; así los propios Consejos supervisarían la implementación de este esencial componente de un proceso de diálogo social con resultados perceptibles para los actores representados en ellos y la población en general.

## 11. Anexos

Anexo 1 Términos de Referencia

Anexo 2 Matriz de Evaluación

Anexo 3 Mapa de Partes Interesadas

Anexo 4 Lista de Entrevistadas y Entrevistados

Anexo 5 Documentos Revisados

Anexo 6 Mapa de Resultados

Anexo 7 Tabla Resumen de Hallazgos

Anexo 8 Código de Conducta del equipo Evaluador

Anexo 9 Modelo de Teoría de Cambio

Anexo 10 Preguntas Específicas para el levantamiento y análisis de datos