

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe es el resultado de la primera Evaluación de los Resultados de Desarrollo (ERD) en El Salvador. La evaluación tiene como objetivos proporcionar un análisis de los logros en cuanto a los resultados previstos en los documentos de programación del PNUD, un análisis del posicionamiento del PNUD en su respuesta a las necesidades nacionales y a los cambios en el contexto nacional de desarrollo, y proveer recomendaciones prácticas que puedan servir de insumo a la dirección para realizar ajustes a la estrategia actual y al próximo Documento sobre el Programa para El Salvador.

El ejercicio tuvo dos ejes o componentes: el análisis de resultados por áreas temáticas y el análisis del posicionamiento estratégico del PNUD en el país. Los criterios de evaluación utilizados en la valoración de resultados por áreas temáticas fueron pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. El análisis del posicionamiento estratégico comprendió las dimensiones de pertinencia estratégica, capacidad de respuesta, valor agregado, ventajas comparativas, promoción de los valores de las Naciones Unidas y contribución para la coordinación del sistema de Naciones Unidas. Para el análisis de resultados por área temática, se seleccionó y analizó una muestra ilustrativa de intervenciones que reflejara el trabajo del PNUD durante el periodo evaluado.

La evaluación siguió un enfoque multimétodo tanto para la recolección de información como para su análisis. Los métodos de recolección incluyeron el estudio de documentación, entrevistas individuales y grupos de discusión por área temática. Los métodos de análisis comprendieron técnicas de triangulación en base a diversas fuentes y métodos de verificación y validación, tales como la organización de un grupo focal, reuniones internas de equipo y un taller de discusión de los hallazgos preliminares.

La evaluabilidad del programa de 2002 a 2006 estuvo restringida por limitaciones en la disponibilidad de documentación, dificultades para identificar informantes clave y la falta de disponibilidad de un marco de resultados. Por otro lado, las evaluaciones de efecto durante el periodo evaluado han sido pocas. Estas brechas de información se suplieron, al menos parcialmente, mediante entrevistas con socios y actores clave y mediante el estudio de otras fuentes de información secundaria (estudios e informes de otras organizaciones).

Las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación fueron las siguientes:

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES SOBRE POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO

Conclusión 1. La pertinencia estratégica de la intervención del PNUD ha sido alta en la mayor parte de las temáticas abordadas.

Su actuación se ha enfocado en los retos y prioridades de desarrollo del país durante todo el periodo evaluado y sus estrategias de intervención han sido pertinentes y coherentes con relación a los problemas del país. Además, no sólo ha apoyado y complementado la ejecución de estrategias nacionales, sino que ha posicionado temas clave – que no estaban en la agenda– en el debate político y de desarrollo nacional. El PNUD ha tenido una **gran capacidad de respuesta**, tanto ante situaciones de emergencia y demandas generadas por el contexto del país como a demandas urgentes de sus socios, sin perder el enfoque y la coherencia programática. Sin embargo, **no se ha conseguido combinar demandas a corto plazo** de instancias de gobierno relacionadas con insuficiencias de desempeño institucional **con una estrategia de desarrollo de capacidades a largo plazo** en línea con los objetivos corporativos

del PNUD. En este ámbito, una cuestión por resolver es la falta de adecuación de la modalidad DIM/NIM a los principios de apropiación y alineamiento de la Agenda Nacional de Eficacia de la Ayuda.

Conclusión 2. El cambio de Gobierno en el 2009 –con el consecuente cambio en algunas prioridades– y la actual búsqueda de un modelo económico y político sostenible de país (pactos de Estado), ofrecen al PNUD, dadas sus ventajas comparativas, una serie de oportunidades que todavía no han sido suficientemente aprovechadas¹.

En este nuevo marco, el PNUD se enfrenta al desafío de desarrollar nuevas modalidades de apoyo alineadas con los nuevos enfoques y prioridades en la gestión pública, caracterizados por: el liderazgo nacional, el requerimiento de un acompañamiento institucional a mediano plazo, una articulación de actores a todos los niveles (nacional, regional y local), y una intervención más programática y de manejo integral en los temas de medio ambiente y riesgos naturales.

Conclusión 3. El valor agregado del PNUD como socio del desarrollo en el país ha sido sustancial y comprende los siguientes aportes: la generación de conocimiento para interpretar el país; el posicionamiento de temas clave en la agenda nacional; el apoyo constante al diálogo social e interinstitucional y la promoción del acercamiento entre el Gobierno, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil; la alta capacidad de movilización de recursos, y el fomento del pensamiento plural, nuevas visiones y nuevos discursos. El valor agregado del PNUD también se ha traducido en **contribuciones a políticas públicas**, aunque su grado de incidencia y profundidad varía dependiendo del área temática. Se ha observado un grado de correlación apreciable entre lo que en el capítulo 4 se ha

designado como *modelo de intervención de apoyo continuado*² y el grado de incidencia en políticas públicas. Este tipo de modelo de intervención, que se contrapone al enfoque atomizado³, se distingue por presentar una secuencia de acciones interrelacionada y vinculada en el tiempo (proyectos o “no-proyectos”), con objetivos comunes, que inciden en una temática de desarrollo bien definida, con grupos destinatarios similares y que conllevan un proceso de acompañamiento técnico continuado. Varios **factores han afectado desfavorablemente la magnitud del valor agregado:** (a) los niveles de apoyo directo a la sociedad civil han sido insuficientes dadas las debilidades en la institucionalidad democrática del país; (b) el foco de apoyo en el Poder Ejecutivo no ha ido de la mano con conexiones con el Legislativo, otros niveles de gobierno y la sociedad civil; (c) el conocimiento generado (vía productos del conocimiento, acompañamiento técnico) ha tendido a quedarse en círculos reducidos (élites del país); y (d) en algunos casos el mayor valor añadido percibido del PNUD es la de gestor/ejecutor de fondos.

Conclusión 4. El PNUD ha demostrado tener múltiples ventajas comparativas.

La más destacada y reconocida es su gran capacidad y habilidad para facilitar y acompañar procesos de diálogo político e interinstitucional, lo cual, a su vez, viene dado por su alto grado de legitimidad, credibilidad y notable poder de convocatoria. Los atributos del PNUD que explican gran parte de sus ventajas comparativas son: su imparcialidad; la consistencia y robustez de sus análisis, que hace que la información generada sea percibida como válida, fiable y ampliamente aceptada; las aptitudes del personal técnico especializado de la Oficina; y la transparencia y eficiencia de sus procedimientos de gestión de fondos.

¹ Ver la recomendación 6.

² El cual está detrás de los resultados en gobernabilidad, reducción de la pobreza y desarrollo humano.

³ Caracterizado por intervenciones de corta duración, acotadas en cuanto a alcance y objetivos, y aisladas en el sentido de que no forman parte de una secuencia de acciones continuada en el tiempo.

Conclusión 5. La Oficina ha integrado la cooperación Sur-Sur en diferentes componentes de sus intervenciones, a pesar de no haber hecho una adecuada gestión del conocimiento generado en este ámbito y de no haber asumido corporativamente la experiencia. La experiencia acumulada confiere al PNUD un enorme potencial para contribuir en este país a la profundización y fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur en el marco del Plan Quinquenal de Desarrollo del Gobierno actual.

El anexo 8 contiene una extensa relación de las principales acciones de cooperación Sur-Sur llevadas a cabo por la Oficina. Este anexo también incluye un desarrollo más detallado de las conclusiones y recomendaciones presentadas en esta sección.

Conclusión 6. La Oficina ha fortalecido herramientas y espacios de programación y trabajo conjunto en el marco del Sistema de Naciones Unidas, y el esfuerzo y aportes realizados por la Oficina en los espacios y mecanismos de coordinación interagencial son reconocidos por las agencias. La formulación y ejecución de programas conjuntos (entre agencias del Sistema), en particular, es una modalidad de trabajo que ha crecido significativamente. La concreción de la *interagencialidad* durante la ejecución de programas conjuntos representa el principal desafío. Los mecanismos para medir la efectividad, eficiencia e impactos en programas conjuntos, a pesar de ser de vital importancia, son aún inexistentes.

CONCLUSIONES SOBRE ASPECTOS ORGANIZACIONALES Y CORPORATIVOS

Conclusión 7. El patrón de financiamiento de la Oficina ha respondido a un modelo mixto caracterizado por un equilibrio entre las fuentes de financiación.

Es un modelo que parece constituirse como una buena práctica en el contexto de América Latina, donde se han dado múltiples casos de modelos de financiamiento “en los extremos”. Dicho esto, la reducción continuada de los fondos propios desde 2008, las previsiones actuales en cuanto a la disminución de aportes de donantes bilaterales y el aumento paulatino del cofinanciamiento

por parte del Gobierno amerita una reflexión profunda sobre las implicaciones del nuevo equilibrio y la exploración de nuevas modalidades de financiación. Un tema clave aún no resuelto es que una parte del núcleo duro del personal técnico especializado que genera gran parte del valor agregado de la Oficina no está financiada con fondos propios, sino con fondos de proyectos. Esto tiene importantes implicaciones ya que pone en riesgo la continuidad del aporte técnico sustantivo de la Oficina y, por lo tanto, sitúa a la organización en una posición vulnerable.

Conclusión 8. Hay una cuestión clave en cuanto a recursos humanos que también merece una reflexión a nivel de Oficina y que viene dada por la *disyuntiva* a la que se enfrenta el personal técnico especializado: sacar adelante la carga de trabajo operativa o dedicar tiempo a actividades de mayor valor agregado, relacionadas con los “no-proyectos” (incidencia en política pública), que demandan procesos de reflexión, análisis estratégico e interacción con actores clave y que, por lo tanto, absorben tiempo. Todavía no se ha realizado una valoración en profundidad de los riesgos que esta situación implica en cuanto a ventajas comparativas, valor añadido y calidad de los efectos.

Conclusión 9. Existen debilidades importantes en los sistemas de monitoreo y evaluación.

El número de evaluaciones de efecto es mucho menor que el previsto en el Plan de Acción (CPAP) y no se satisface el requerimiento del Plan Estratégico sobre la utilización de indicadores medibles de desarrollo de capacidades. El monitoreo y la retroalimentación se quedan a nivel de supervisión de actividades y entrega de productos, no cubre el ámbito de los efectos, y no hay una cultura de medición de resultados. Estas carencias impiden a la Oficina obtener evidencias sobre las repercusiones reales de sus intervenciones en los beneficiarios finales y, por lo tanto, poder demostrar de forma objetiva su contribución efectiva al principio de equidad/cobertura de necesidades de las poblaciones vulnerables que persigue el PNUD. Además, restringen las posibilidades de aprendizaje institucional en la Oficina.

CONCLUSIONES SOBRE ASPECTOS TRANSVERSALES

Conclusión 10. El conocimiento producido por el PNUD es valorado y de alta calidad, pero la gestión del conocimiento se desarrolla con muchas debilidades y vacíos.

La Oficina no cuenta con un diseño institucional que le permita gestionar conocimiento con enfoque sistémico. Asimismo, los procesos de sistematización de experiencias y su capitalización no han tenido lugar de forma regular y metódica. Fueron, por ejemplo, satisfactorios en el área de gobernabilidad, deficientes en el área de desarrollo local y variables en el área ambiental dependiendo de la temática concreta.

Conclusión 11. Se constata un avance sostenido en la incorporación de la perspectiva de género en el trabajo del PNUD.

Sin embargo, el grado de incorporación presenta **calidades diferentes**: desde casos en los que la perspectiva está incorporada de manera sustantiva, considerándose estrategias y resultados específicos, a casos donde es más enunciativa y poco concreta en relación al análisis de factores de inequidad de género y la consecuente formulación de estrategias y acciones para superarlas.

CONCLUSIONES SOBRE RESULTADOS EN LAS ÁREAS TEMÁTICAS

La contribución del PNUD a los resultados específicos de desarrollo es tangible y manifiesta en todas las áreas temáticas analizadas, si bien en diferentes grados de intensidad, como se describe a continuación. La contribución del PNUD al proceso de desarrollo sociopolítico del país en sentido amplio ha sido notable.

Conclusión 12. Los logros en el área de desarrollo humano (DH) y reducción de la pobreza han experimentado una progresión significativa a lo largo del periodo.

Se han realizado contribuciones tangibles en cuanto a enfoques, concepción y diseño de políticas/estrategias de reducción de la pobreza

y migraciones (aunque ésta en menor medida). La evolución de productos del conocimiento sobre DH en proyectos específicos ha generado un mecanismo efectivo de incidencia en políticas públicas. Dicho esto, los resultados previstos en cuanto a la aplicación práctica de los enfoques de desarrollo humano incorporados en tales políticas/estrategias son aún limitados debido a que su diseño no se ha traducido, por ahora, en términos de implementación. A pesar de la alta calidad de los productos entregados, los métodos de medición, seguimiento y costeo de los ODM no están plenamente internalizados en las instituciones destinatarias⁴. Las principales debilidades en esta área temática han sido la falta de acompañamiento y estrategia de transferencia de capacidades, que ha derivado en la infrautilización de productos, y la falta de mecanismos para maximizar el impacto potencial de las recomendaciones de los IDHES.

Conclusión 13. El grado de consecución de resultados en el área de gobernabilidad es notable.

Se han generado aportes sustantivos, reconocidos ampliamente por todos los socios y actores nacionales, en la conformación de espacios de diálogo político en temas clave para el país tales como procesos de reforma política y electoral, fiscalidad, políticas económicas y sociales, seguridad y desarrollo local. En política pública de seguridad, el PNUD contribuyó significativamente a una mejor comprensión de la problemática y colocó la seguridad ciudadana como factor de desarrollo en la agenda nacional. Asimismo, demostró una alta capacidad de respuesta y efectividad de apoyo en la implementación del voto residencial. El CES marca un hito en la historia del país y en los procesos de diálogo político apoyados por el PNUD en tanto se trata del primer espacio de diálogo institucionalizado permanente. En cuanto al **desarrollo local y la descentralización del Estado**, se desdibujaron y diluyeron en el segundo período evaluado, sin que para ello mediara una valoración y reflexión adecuada en la Oficina, aunque

⁴ Secretaría Técnica de la Presidencia, Ministerio de Educación y Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.

el área de gobernabilidad ha mantenido y desarrollado en sus distintas intervenciones un enfoque de desarrollo local.

Conclusión 14. El PNUD ha contribuido a la maduración de distintas temáticas ambientales de forma pertinente y efectiva.

Se destaca, entre ellas, la Mitigación al Cambio Climático y la reducción de sustancias agotadoras de la capa de ozono, y en menor grado, la biodiversidad, la calidad del agua y el manejo integrado de los ecosistemas. Sus intervenciones han estado principalmente dirigidas al fortalecimiento de la autoridad nacional (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales) y, en menor escala, a nivel local. Asimismo, se ha identificado (a) una excesiva dependencia de los recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF); (b) la necesidad de promover la inclusión de temas medioambientales clave en la arena pública; (c) la necesidad de promover el desarrollo sostenible con base en la planificación del territorio y en intervenciones programáticas que impliquen la interconexión de las distintas temáticas entre sí; y (d) la necesidad de reforzar la transversalidad del tema en la cartera de proyectos del PNUD.

Conclusión 15. En el área de gestión de riesgos y desastres naturales la contribución del PNUD ha sido dispar y su calidad varía dependiendo de la fase de gestión de riesgos.

Las Intervenciones de Asistencia a la Emergencia para hacer frente a los desastres acaecidos durante los dos periodos evaluados fueron oportunas y demostraron una alta capacidad de respuesta. Por otro lado, la efectividad de los resultados en cuanto a Procesos de Recuperación y Rehabilitación es incierta. En la fase de planificación de respuesta para futuros desastres, la intervención del PNUD ha sido relativamente efectiva, pero ha presentado problemas de sostenibilidad. Y, en cuanto a

prevención de desastres, las contribuciones y su sostenibilidad han sido modestas⁵.

Conclusión 16. El apoyo brindado por el PNUD a la ejecución de la inversión pública ha cubierto áreas estratégicas y ha sido altamente eficiente y eficaz. Sin embargo, exceptuadas las acciones de respuesta al VIH/SIDA, los efectos en el área de desarrollo de capacidades gubernamentales han sido, en general, limitados en cuanto a su alcance y sostenibilidad.

Los incrementos en capacidades gubernamentales se han dado de forma temporal, sin traducirse en una retención de capacidades instaladas. Esto se ha debido a *factores internos*: (a) las acciones de desarrollo de capacidades complementarias a la provisión de servicios de gestión de fondos no se han priorizado en algunos casos y (b) cuando se han incorporado han sido puntuales y siempre complementarias, sin conformar un programa estructurado y continuado de desarrollo de capacidades; y a *factores externos*: coyunturales, como el cambio de Gobierno, y estructurales, tales como deficiencias institucionales y limitaciones en el marco regulatorio⁶.

Conclusión 17. La contribución del PNUD en el área del VIH/SIDA ha sido satisfactoria.

Ha apoyado de manera efectiva la conformación de una respuesta de país integrada y multisectorial, el posicionamiento del tema como prioritario en la agenda nacional y la promoción del enfoque de género y respeto a los derechos de las personas con VIH. También es manifiesta su contribución para el fortalecimiento de capacidades nacionales a nivel central (MSPAS) y a nivel de instituciones gubernamentales, ONG y organismos que participan en el Mecanismo Coordinador de País. Entre los desafíos actuales destacan: (a) dar continuidad a la respuesta de país con un abordaje integral que incorpore determinantes sociales y económicos en el marco de los ODM⁷,

⁵ En la tabla 12, en la sección 4.1.3 se presentan una serie de sugerencias prácticas para incrementar y asegurar la efectividad de las intervenciones en el área de gestión de riesgos y desastres naturales.

⁶ Como, por ejemplo, las que se derivan de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) y la Ley de Servicio Civil.

⁷ Siempre desde la perspectiva de la salud sexual reproductiva con enfoque de género y derechos humanos.

(b) promover la incorporación de un mayor número de actores sociales; y (c) avanzar en la sostenibilidad de la respuesta nacional.

Conclusión 18. La promoción de la participación del sector privado experimentó un salto cualitativo y cuantitativo importante durante el segundo periodo evaluado, cuando pasó a ser abordada de forma estructurada y ordenada, y se dotó de recursos humanos y financieros, todo ello en un marco a medio plazo. A pesar de los problemas de eficiencia en algunas intervenciones y del incipiente periodo de tiempo transcurrido, se han generado efectos tangibles. La falta de inclusión de enfoques de género e incorporación de consideraciones de protección medioambiental son las principales debilidades del área.

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES PARA LA SEDE DEL PNUD

Recomendación 1. La Sede debería examinar la posibilidad de requerir a las oficinas mecanismos de análisis sistemático y periódico del modelo de financiamiento, poniendo especial énfasis en consideraciones relativas a la sostenibilidad y al patrón/modelo de crecimiento (o decrecimiento) de la estructura.

Tales mecanismos deberían incluir análisis prospectivos, simulación de escenarios, cálculo del punto muerto y evaluación del equilibrio entre las proyecciones de financiamiento por tipos de fuentes y su participación en los costes de estructura, especialmente en los costes de personal.

Recomendación 2. La Sede debería garantizar, en la medida de lo posible, que los fondos propios cubran los salarios del personal técnico especializado que genera las principales ventajas

comparativas y el valor agregado⁸, asegurando así la continuidad y sostenibilidad del conocimiento técnico de la Oficina en El Salvador. Para ello, el proceso de asignación de fondos propios para la financiación de los costes de las Oficinas podría utilizar como insumo el análisis sugerido en la recomendación 1.

RECOMENDACIONES PARA LA OFICINA DEL PNUD EN EL SALVADOR

RECOMENDACIONES ASOCIADAS A ASPECTOS ORGANIZACIONALES Y CORPORATIVOS, Y AL POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO

Recomendación 3. Es primordial y urgente realizar un diagnóstico organizacional/institucional que comprenda un proceso de reflexión y un debate estratégico sobre cuestiones clave de gestión interna y posicionamiento externo.

Aprovechar la coyuntura –la llegada del nuevo Representante Residente y el proceso de programación– para abordar temas tales como el modelo de financiamiento y sus repercusiones en las ventajas comparativas; la proyección de la estructura y el tamaño de la Oficina en relación a las fuentes de financiamiento; la exploración de nuevas modalidades de apoyo y financiación⁹; el equilibrio entre la respuesta a demandas a corto plazo y un enfoque de desarrollo de capacidades a largo plazo; analizar conjuntamente con las contrapartes del Gobierno y la cancillería las opciones de salida a la modalidad DIM/NIM cuando ésta implica un alejamiento de los principios de la Agenda Nacional de Eficacia de la Ayuda, y el equilibrio entre las áreas de incidencia y el volumen de trabajo (proyectos y “no-proyectos”). La tabla 15 al final del capítulo 5, “Propuesta de temas a abordar en el diagnóstico organizacional”, desarrolla estos temas y constituye parte integral de esta recomendación.

⁸ Ver las secciones 3.2 y 4.3.2 para un análisis más detallado de la relación entre el personal técnico especializado y las ventajas comparativas y el valor agregado generado por la Oficina.

⁹ Por ejemplo, las posibilidades que ofrecen algunos de los componentes del apoyo presupuestario sectorial: el componente de asistencia técnica, el de desarrollo de capacidades y el de diálogo político.

Recomendación 4. Priorizar el avance hacia la elaboración de una estrategia de desarrollo de capacidades nacionales a largo plazo acorde con los lineamientos del PNUD¹⁰.

Esta estrategia debería incluir tanto el área de desarrollo de capacidades nacionales como las demás áreas programáticas de la Oficina, y su proceso de diseño debería incorporar tanto un ejercicio de diagnóstico de los factores estructurales limitantes que generan las demandas de ayuda al PNUD como un ejercicio de identificación de posibles estrategias y acciones para abordarlos.

Recomendación 5. Solventar las deficiencias en el sistema de monitoreo y evaluación de la Oficina:

- a) Garantizar que se cumplen los planes de evaluación, especialmente en cuanto a evaluaciones de efecto.
- b) Identificar indicadores de efecto (y darles seguimiento) asociados al desarrollo y la transferencia de capacidades, y asociados a la utilización de productos del conocimiento.
- c) Identificar indicadores de efecto de programas interagenciales conjuntos en consulta con otras agencias de las Naciones Unidas. Reforzar el papel de la Unidad de Apoyo Programático (PSU) en cuanto al monitoreo y evaluación de efectos¹¹.

Recomendación 6. Con el objetivo de aprovechar las oportunidades que se han generado a partir del cambio de Gobierno, la Oficina debería:

- a) Promover un mayor acercamiento institucional con el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo que incluya un proceso de transferencia de la experiencia acumulada por el PNUD en coordinación de donantes; apoyo al proceso de construcción del sistema de información sobre cooperación, y el

establecimiento de un mecanismo regular de diálogo entre ambas instituciones.

- b) En el marco del actual proceso de reforma del Estado, debe aprovecharse lo acumulado para contribuir al desarrollo local, desplegando metodologías, espacios y mecanismos para fortalecer las iniciativas y oportunidades en este campo. En el mismo sentido debe retomarse la descentralización, no necesariamente a nivel programático, pero sí en términos de diálogo político y apoyo a la formulación de propuestas.
- c) Incorporar los actuales y potenciales pactos de Estado (pacto fiscal, pacto por la seguridad, concejos municipales plurales, pacto por el empleo) en la estrategia de incidencia de la Oficina.
- d) Fortalecer con más intensidad la institucionalidad del país vinculada con la igualdad de género e incidir en el diseño de políticas.

Recomendación 7. Con el objetivo de optimizar, consolidar y avanzar en los logros en cuanto a cooperación Sur-Sur, se recomienda:

- a) Realizar un proceso de reflexión y sistematización interna de las experiencias de manera que se puedan asimilar sus lecciones con el fin de estructurar una estrategia de cooperación Sur-Sur que cruce todas las áreas y establezca prioridades, tanto a nivel de Oficina como a nivel de cada área.
- b) Analizar la conveniencia de invertir en recursos humanos, creando un punto focal en la Oficina para el monitoreo de la cooperación Sur-Sur y triangular.
- c) Convertir la cooperación Sur-Sur en un eje permanente de intercambio con el Viceministerio de Cooperación al Desarrollo.

¹⁰ Basada en el desarrollo de capacidades a largo plazo (sostenibilidad) y que incluya una definición consensuada del concepto y su alcance programático: qué es desarrollo de capacidades, distinción entre capacidades instaladas a largo plazo y capacidades para la ejecución presupuestaria, y determinación de los niveles de actuación (nivel de entorno *-enabling environment-*, nivel institucional/organizacional, y nivel individual).

¹¹ La PSU podría encargarse de compilar los indicadores de efecto en base a insumos proporcionados por las áreas temáticas, hacer el seguimiento de sus valores en el tiempo y reportar sobre los mismos.

- d) Explorar mecanismos prácticos de coordinación en este ámbito, tanto dentro del PNUD corporativo (PNUD a nivel global) como dentro del Sistema de Naciones Unidas (otras agencias) (ver el estudio de caso en el anexo 8) y potenciar el rol del PNUD como generador de espacios de encuentro entre donantes y países del Sur para la promoción de acciones de cooperación triangular.

Recomendación 8. Con el fin de mejorar la concreción de la interagencialidad, la Oficina debería formular, junto con las otras agencias, pronuntorios que definan criterios y normas básicas para programas interagenciales en temas claves como planificación, monitoreo y evaluación, visibilidad, comunicación y coordinación con contrapartes.

RECOMENDACIONES ASOCIADAS A ASPECTOS TRANSVERSALES

Recomendación 9. La Oficina debe priorizar los esfuerzos en términos de transversalización efectiva¹² de aspectos de género, medioambientales y de desarrollo local.

Es necesario priorizar la inclusión de la *gestión ambiental integral* como un eje transversal dentro de los proyectos cuando sea pertinente; desarrollar nuevas herramientas de gerencia y seguimiento que permitan asegurar y monitorear avances en la implementación de la transversalización de *género* y revisar el modelo/funciones de trabajo del especialista en género, enfatizando el rol de apoyo a la Oficina para transversalizar, más que para coordinar, la cartera de proyectos. La incorporación efectiva de enfoques e indicadores de género y medio ambiente en proyectos de apoyo al sector privado, y especialmente en la metodología del Programa de Desarrollo de Proveedores, es particularmente urgente¹³, así como contribuir a la incorporación de una

perspectiva territorial en los planes, estrategias y políticas públicas de desarrollo nacional. En este marco, el PNUD no debería perder el enfoque territorial en los Informes de Desarrollo Humano y debería actualizar periódicamente el Informe 262, dado que está comprobado que ambos informes alimentan la reflexión y el pensamiento estratégico de los principales actores nacionales y locales vinculados a la gestión del desarrollo en El Salvador.

Recomendación 10. La Oficina debería desplegar las amplias posibilidades de gestión del conocimiento que posee y dar un salto cualitativo, para lo cual se recomienda:

- a) Diseñar una estrategia de gestión del conocimiento que incluya metodología y herramientas –una de estas herramientas podría ser el establecimiento de un consejo editorial ampliado, con participación de sectores interesados en publicar y difundir conocimiento.
- b) Dotar de más capacidad a la Unidad de Gestión del Conocimiento –técnicamente, en cuanto a atribuciones y responsabilidades, y a nivel de recursos financieros.
- c) Con el fin de incrementar la efectividad del conocimiento generado, priorizar la incorporación¹⁴ sistemática de acciones de generación de capacidades que garanticen una utilización práctica y sostenible de los productos del conocimiento.
- d) Establecer mecanismos institucionales de reflexión y aprendizaje en un doble sentido: de las áreas contribuyendo a la Unidad y de la Unidad a las áreas.
- e) Contribuir al desarrollo de competencias y capacidades para la producción y gestión del conocimiento en los actores nacionales.

¹² Esto es, no sólo incluir aspectos en el diseño de proyectos – lo cual, ya tiene lugar, sobre todo en el ámbito de género–, sino avanzar en la traducción práctica de tales aspectos a nivel de ejecución de las intervenciones.

¹³ En proyectos de apoyo al sector privado, en general, es urgente por dos motivos: por el alto potencial de impacto ambiental de las empresas y porque gran parte de los resultados del CPAP están formulados en términos de género. En el caso concreto del Programa de Desarrollo de Proveedores, es urgente dado su potencial de ser considerado como política de Estado.

¹⁴ Mediante la inclusión sistemática de partidas presupuestarias para capacitación de capacitadores (academia e instituciones de la sociedad civil) que apoyen la transferencia de aptitudes en el uso y aplicaciones de los productos del conocimiento.

Por un lado, intensificar los esfuerzos de formación de periodistas, comunicadores y generadores de opinión para elevar la capacidad de comprensión y el uso de los productos del conocimiento y como mecanismo para que el conocimiento permee a niveles populares, más allá de las elites. Y, por otro lado, fortalecer el intercambio entre los generadores de conocimiento (academia y centros de investigación) y los hacedores de política pública.

- f) Establecer alianzas estratégicas con universidades e institutos de investigación, por ejemplo, para apoyar procesos asociados a proyectos productivos y manejo integral de ecosistemas.

RECOMENDACIONES ASOCIADAS A ÁREAS TEMÁTICAS

Recomendación 11. En el área de reducción de la pobreza, la Oficina debería continuar el apoyo y acompañamiento para garantizar la aplicación de los enfoques de desarrollo humano incorporados en las estrategias en las que se ha incidido.

Asimismo, y con el fin de incrementar las posibilidades de impacto e incidencia del IDHES y de los cuadernos de desarrollo humano, debería explorar mecanismos para el seguimiento periódico de recomendaciones y propuestas, que mantengan vivo el debate y susciten acciones concretas. Esto podría hacerse, por ejemplo, mediante la organización de eventos periódicos (quinquenales) de reflexión y puesta en común de los avances en el abordaje de los temas de base que generaron las recomendaciones y propuestas contenidas en el IDHES y los cuadernos¹⁵.

Recomendación 12. De cara a consolidar y ampliar los resultados conseguidos en el área de gobernabilidad:

- a) Priorizar el fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil en procesos de construcción de ciudadanía, así como el desarrollo de espacios y mecanismos de coordinación

para elevar su posibilidad de incidencia en políticas públicas.

- b) Establecer mecanismos más institucionalizados de relacionamiento entre el PNUD y los diversos actores nacionales, especialmente con la sociedad civil, con el objetivo de reforzar la labor de intermediación del propio PNUD.
- c) Incrementar el nivel de compromiso y participación de instancias del Gobierno central en iniciativas locales como estrategia para ampliar los niveles de sostenibilidad de las intervenciones.
- d) Incrementar el nivel de apoyo a la sociedad civil para posibilitar su participación efectiva en el seno del CES: contribuir al proceso de institucionalización de este espacio afinando los mecanismos y metodologías de diálogo y concertación, la creación de un fondo propio para financiar su funcionamiento y desarrollando una estrategia de comunicación dirigida a la sociedad en su conjunto.
- e) Priorizar esfuerzos para apoyar la implementación de la Política Nacional de Justicia y Seguridad y la Estrategia Nacional de Prevención.
- f) Fortalecer apoyos al Gobierno para abordar de manera más efectiva las dinámicas de inseguridad relacionadas con el crimen organizado desde una perspectiva regional¹⁶.

Recomendación 13. La contribución del PNUD a la temática medioambiental y de gestión de riesgos podría incrementarse buscando sinergias entre los distintos temas ambientales y entre las diferentes áreas de trabajo del PNUD.

Procurar un tratamiento ambiental más programático, considerando el desarrollo sostenible y la gestión de riesgos **holísticamente** dentro de una óptica que integre el manejo integral de ecosistemas y su relación con su capacidad de carga; fortaleciendo el trabajo de apoyo al

¹⁵ Estos eventos podrían consistir en mesas de debate y contar con la participación de medios de comunicación.

¹⁶ En este ámbito, resulta estratégico apoyar el desarrollo de intervenciones conjuntas en el triángulo norte conformado por Guatemala, Honduras y El Salvador.

cumplimiento de las Convenciones internacionales con una visión más integradora y a ser posible multifocal; transversalizando la temática ambiental y de riesgos en el interior del PNUD; y tomando en consideración los distintos niveles de gestión ambiental a nivel nacional, regional y local. La contribución a comunidades a través del Programa de Pequeñas Donaciones (SGP) y otros proyectos podría potenciarse con aportes complementarios dirigidos a incrementar la información técnico-científica que sustente las alternativas productivas propuestas; fortaleciendo sistemas de seguimiento técnico-científico, involucrando a la Academia e intensificando la interacción con el personal técnico del MARN para que las comunidades vean a esta institución como un aliado. Asimismo, es importante que el PNUD priorice la diversificación de las fuentes de financiamiento en esta área más allá de los fondos provenientes del GEF.

Es igualmente recomendable que el PNUD ayude al Gobierno a poner en la palestra pública temas críticos tales como la prevención de desastres, la institucionalidad de la gestión del agua (en especial con relación al manejo de descargas y descontaminación), la protección del suelo y la biodiversidad, el pago de servicios ambientales y el manejo integral de ecosistemas con enfoque de territorio, tanto para buscar un desarrollo sostenible como para reducir la vulnerabilidad ante eventos naturales. Con el fin de incorporar la

prevención de desastres en la arena pública, sería adecuado que el PNUD promoviera la creación de una coalición al más alto nivel para promover un desarrollo sostenible con base en el ordenamiento territorial, y la institucionalización de los distintos niveles del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. Complementariamente, sería pertinente asegurar que los proyectos de reconstrucción se ajusten a lineamientos de ordenamiento territorial a largo plazo, aun cuando se tenga previsto proveer apoyos temporales. Finalmente, considerando el éxito obtenido con los IDHES, abrir un espacio al diálogo político sobre la conexión entre la pobreza y las temáticas ambientales, la seguridad alimentaria, los efectos de la degradación de los recursos naturales y aspectos demográficos.

Recomendación 14. Para superar los desafíos enunciados en la conclusión sobre la respuesta al VIH/SIDA, se recomienda:

- a) Continuar realizando estudios económicos y socio-antropológicos que ayuden a profundizar sobre las prácticas y comportamientos de riesgo¹⁷.
- b) Continuar promoviendo el sistema de protección social de las personas con VIH.
- c) Apoyar al Gobierno en el desarrollo de una estrategia nacional que garantice, en el futuro, el financiamiento y la sostenibilidad de la respuesta al VIH/SIDA.

¹⁷ Principalmente de la población en edad escolar, adolescentes, jóvenes, poblaciones móviles y grupos vulnerables.