

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
EL SALVADOR

Evaluación Final del Proyecto

*Hacia Una Estrategia Nacional para la Atención a
la Pobreza y el Cumplimiento de los ODM*

INFORME DE EVALUACIÓN

Realizado por Rafael Monterde Díaz para PNUD El Salvador

09/07/2012

NOTA ACLARATORIA

El análisis y las recomendaciones contenidas en este documento sólo representan las opiniones del autor y no necesariamente reflejan los puntos de vista y opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Directiva o de los Países Miembros de las Naciones Unidas.

ÍNDICE

LISTA ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	4
RESUMEN EJECUTIVO	6
1. INTRODUCCIÓN	8
2. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN.....	9
3. ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN.....	11
4. ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN Y MÉTODOS.....	12
5. HALLAZGOS.....	17
5.1 Diseño.....	17
5.2 Proceso	20
5.3 Resultados	24
5.3.1 Análisis de componentes de proyecto.....	24
5.3.1.1 ODM.....	24
5.3.1.2 Apoyo al programa Comunidades Solidarias	26
5.3.1.3 Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social	31
5.3.1.4 Proyectos Piloto de Comunidades Solidarias Urbanas.....	33
5.3.2 Eficacia	41
5.3.3 Apropiación.....	42
5.3.4 Participación.....	42
5.3.5 Sostenibilidad	43
5.3.6 Aspectos Transversales.....	44
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	47
7. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS.....	52

ANEXOS

A1. Términos de Referencia	55
A2. Código de Conducta.....	78
A3. Matriz de evaluación.....	85
A4. Listado de Documentos Consultados.....	92
A5. Listado de personas entrevistadas	95
A6. Breve Curriculum del Evaluador.....	99

LISTA ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
CDMYPE	Centros de Desarrollo de Micro y Pequeñas Empresas
CENTA,	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública
CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
CPAP	Country Programme Action Plan
DIM	Direct Implementation
EHPM	Encuesta de Hogares de propósito Múltiple
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISNA	Instituto Salvadoreño para Desarrollo Integral de La Niñez y Adolescencia
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MINEC	Ministerio de Economía
MINED	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
MOP	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
NIM	National Implementation
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PGR	Procuraduría General de la República
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

SAE	Secretaría para Asuntos Estratégicos
SC	Superintendencia de Competencia
SIS	Secretaría de Inclusión Social
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
VMVDU	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
UNEG	United Nations Evaluation Group

RESUMEN EJECUTIVO

El proyecto “*Hacia Una Estrategia Nacional para la Atención a la Pobreza y el Cumplimiento de los ODM*” tiene como finalidad dar soporte al Gobierno de El Salvador en su compromiso de fortalecer el marco de políticas públicas para el cumplimiento de los ODM, aprovechando los importantes esfuerzos y logros obtenidos, especialmente en las áreas de educación, salud y pobreza.

El propósito de la presente evaluación se centra en valorar eficiencia, eficacia y sostenibilidad de los resultados del proyecto. La evaluación aborda los tres principales niveles de análisis: diseño, proceso de ejecución y resultados de desarrollo del proyecto, siendo este último de especial importancia dada la relevancia que tiene para PNUD poder identificar cómo las estrategias y acciones impulsadas contribuyen al desarrollo. Trata de presentar recomendaciones específicas y fundamentadas en la evidencia recopilada sobre aquellos factores internos, externos y aspectos de naturaleza programática, organizativa-funcional, técnica, administrativa- financiera, política u otros que incidieron positiva o negativamente en el logro de los resultados del proyecto y de su contribución en el diseño y puesta en marcha políticas y programas de atención a la pobreza y el cumplimiento de los ODM en el país.

El proyecto ha contribuido a consolidar políticas de Estado para luchar contra la pobreza y la exclusión social en El Salvador. Este proceso se ha dado en tres planos en los que PNUD genera un aporte diferencial como actor de cooperación: incidencia política, promoviendo la lucha contra la pobreza como un compromiso de Estado, en el desarrollo de capacidades, a partir del apoyo permanente a Secretaría Técnica de la Presidencia para la consolidación del programa de atención a la pobreza; y en tercer lugar, mediante la generación de productos de conocimiento, entre los que destaca el Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social.

La orientación al logro de los ODM ha tenido un desempeño muy desigual, con estrategias diferenciadas en cada fase de proyecto, correspondiente a los dos periodos de gobierno sobre los que el proyecto se extiende. El impulso y el acompañamiento permanente al gobierno de la República en la creación de una estrategia pública de atención a la pobreza urbana es, sin lugar a dudas, el logro más significativo del proyecto. PNUD ha jugado un papel clave como facilitador de proceso y cuenta con el reconocimiento público de dicha aportación al proceso. El actual diseño del programa Comunidades Solidarias se inspira en la propuesta generada a partir del proceso de concertación generado en denominado Consejo Asesor de Pobreza Urbana. Los aportes posteriores, tanto instrumentales como en el desarrollo de capacidades para su implementación, también contribuyen de manera notable a este logro. El proyecto también ha contribuido a dar continuidad a la política de atención a la pobreza rural, plasmada principalmente en el programa Red Solidaria. El actual programa de atención a la pobreza incorpora dicha política en el Comunidades Solidarias Rurales.

El desarrollo del Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social constituye una pieza imprescindible para comprender los logros del programa, en especial en su objetivo de focalización. Supone asimismo un ejemplo exitoso de gestión de conocimiento con alto grado de apropiación por parte de los decisores públicos.

Se han empleado proyectos piloto en los municipios de San Martín y Ahuachapán como principal mecanismo de validación y, en su caso, ajuste de los modelos de intervención de algunos de los

componentes del suprograma Comunidades Solidarias Urbanas. En este sentido, la utilidad de los proyectos piloto presenta grandes diferencias en su desempeño. Los proyectos han generado importantes lecciones, tanto en el diseño de detalle de componentes como en la visión conjunta del programa. En este segundo aspecto, el proyecto pone en evidencia la necesidad y la relevancia de seguir avanzando en el fortalecimiento de la Secretaría Técnica de la Presidencia como ente rector de esta política de atención a la pobreza, en diferentes dimensiones.

Finalmente, cabe destacar la complementariedad presente de manera general en la gestión del proyecto, con la Secretaría Técnica de la Presidencia como socio principal en la implementación y PNUD en calidad de socio responsable en toda la ejecución del mismo. Esta modalidad de gestión conjunta ha promovido el alineamiento del proyecto con las prioridades gubernamentales y explica, en parte, los resultados positivos en el desarrollo efectivo de la política de atención a la pobreza. Existen, no obstante, algunas oportunidades de mejora, en especial en los procesos de toma de decisiones que promuevan la apropiación.

El proceso de evaluación apunta también algunas recomendaciones para la mejora. En relación a los ODM, se recomienda recuperar y reforzar la estrategia de generación de productos de conocimiento ligados a éstos, tales como el coste del ODM2. No obstante, cabe mencionar que esta temática requiere de una revisión que excede los objetivos del propio proyecto, ya que gira alrededor de la propia razón de ser de los Objetivos como estrategia de la institución dada la actual coyuntura mundial ante la cercanía del plazo 2015.

En relación a Comunidades Solidarias en el marco del Sistema de Protección Social Universal, se hace necesario mantener y reforzar el acompañamiento al desarrollo del Registro Único de Participantes debido al potencial que esta herramienta supone en aspectos del Sistema de Protección Social Universal que en la actualidad presentan limitaciones, como el monitoreo y la evaluación de resultados para el Desarrollo o la articulación de instituciones públicas implementadoras. Por otra parte, para avanzar en la sostenibilidad de las políticas de atención a la pobreza, es necesario profundizar el cuerpo normativo/legal relativo a los derechos que el Sistema de Protección pretende garantizar. Finalmente, es necesario aumentar el nivel de articulación tanto de actores como de componentes de Comunidades Solidarias, muy especialmente en el nivel local.

Por último, en relación a los Proyectos Piloto de Comunidades Solidarias, la experiencia está demostrando la necesidad de mayor acompañamiento en el proceso de desarrollo microempresarial, especialmente en la dimensión de emprendedurismo, para evitar que las iniciativas piloto generen expectativas que difícilmente puedan ser satisfechas más adelante. En este sentido, resulta clave la continuidad en el trabajo con las instituciones implementadoras, que permita asegurar la transformación interna necesaria orientada a que éstas puedan liderar de manera efectiva los componentes de Comunidades Solidarias en los que participan. Finalmente, es crítico profundizar en la reducción de barreras a la participación de las mujeres debidas a la discriminación y a la violencia contra ellas que surgen en los componentes experimentados en este proyecto. Para ello, es necesario mejorar la capacidad de las instituciones implementadoras en la detección de factores de riesgo para las mujeres a nivel local así como la coordinación de las instituciones implementadoras con las entidades públicas y privadas capaces de intervenir en situaciones de riesgo para las mujeres.

1. INTRODUCCIÓN

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (OMS, 2009) la pobreza es la “*condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales*”. En este sentido, erradicar la pobreza extrema y el hambre son prioridades de trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

En 2007, bajo un contexto nacional caracterizado por la voluntad política para desarrollar programas especiales de atención a la pobreza, se formula el proyecto que es objeto de evaluación. El proyecto objeto de evaluación tiene como finalidad dar soporte al Gobierno de El Salvador en su compromiso de fortalecer el marco de políticas públicas para el cumplimiento de los ODM, aprovechando los importantes esfuerzos y logros obtenidos, especialmente en las áreas de educación, salud y pobreza.

A final de periodo, 2012, se encarga la presente evaluación externa, con el fin de valorar eficiencia, eficacia y sostenibilidad de los resultados del proyecto. Complementariamente, se presta atención a la contribución al logro de los efectos deseados y establecidos en el Marco de Asistencia de PNUD, así como su coherencia con los objetivos nacionales de desarrollo y las prioridades corporativas del PNUD y su efectividad en la incorporación de enfoques transversales. Del mismo modo, se han extraído lecciones aprendidas del proyecto, en particular de la implementación de los pilotos de Comunidades Solidarias Urbanas, para retroalimentar el diseño de programas de atención a la pobreza y las intervenciones de PNUD.

El proyecto objeto de evaluación tiene como finalidad dar soporte al Gobierno de El Salvador en su compromiso de fortalecer el marco de políticas públicas para el cumplimiento de los ODM, aprovechando los importantes esfuerzos y logros obtenidos, especialmente en las áreas de educación, salud y pobreza.

El presente documento recoge las apreciaciones hechas por el evaluador a partir del análisis de la información recopilada, tanto en fase de gabinete como en fase de campo. En los apartados 2, 3 y 4 se introducen los aspectos metodológicos de la evaluación. En el apartado 5 se hace un exhaustivo repaso por todos los componentes de proyecto y sus principales logros. Finalmente, en los apartados 6 y 7 se cierra el documento con las principales conclusiones y recomendaciones, así como las lecciones aprendidas y las buenas prácticas identificadas.

2. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

El proyecto objeto de evaluación tiene como finalidad dar soporte al Gobierno de El Salvador en su compromiso de fortalecer el marco de políticas públicas para el cumplimiento de los ODM, aprovechando los importantes esfuerzos y logros obtenidos, especialmente en las áreas de educación, salud y pobreza. Los objetivos específicos definidos en el diseño original fueron los siguientes:

- a) Dar cumplimiento al compromiso adquirido en la Cumbre del Milenio +5 de elaborar y adoptar un Plan Nacional para el logro de los ODM, aprovechando la información actualizada que derivaría de los nuevos censos realizados.
- b) Consolidar la estrategia de atención a la pobreza rural (Red Solidaria) como política de Estado, mediante un proceso de diálogo técnico-político, que permita lograr acuerdos sobre las herramientas técnicas, jurídicas y económicas requeridas para asegurar su continuidad, sostenibilidad y extensión a los grupos de mayor pobreza rural.
- c) Construir un programa consensuado de atención a las familias urbanas en extrema pobreza que tomando en cuenta las complejidades del fenómeno en las áreas urbanas, permita focalizar y brindar una atención integral a la población beneficiaria.

Estos objetivos fueron son la base para la definición de los componentes del proyecto. Durante la ejecución la estructura fue modificada en acuerdo con el Gobierno de El Salvador para armonizar las líneas de trabajo. Así, en el periodo 2007-2009 el proyecto se articula de modo análogo a los objetivos citados, mientras que en el siguiente periodo 2009-2012 la estructura queda como sigue:

- a) Componente 1. PLAN NACIONAL ODM. Se espera que los sistemas de monitoreo y evaluación de las instituciones públicas incorporen métricas específicas para el seguimiento de ODM.
- b) Componente 2. COMUNIDADES SOLIDARIAS. Los programas de Comunidades Solidarias (Urbanas y Rurales) cuentan con las metodologías de trabajo e instrumentos operativos necesarios para fortalecer su puesta en marcha y operación.
- c) Componente 3. PILOTOS COMUNIDADES SOLIDARIAS URBANAS. Se apoya la implementación de pilotos de Comunidades Solidarias Urbanas para la validación de los modelos de intervención.

La intervención se inscribe en el Marco de Asistencia de Naciones Unidas 2007-2011, con objeto de contribuir al resultado DE1: *Capacidades técnicas, analíticas y financieras fortalecidas para formular e implementar estrategias de largo plazo y programas de reducción de la pobreza y cumplimiento de los ODM.* Asimismo, forma parte de la estructura del Plan de Acción del Programa de País 2007-2011, en apoyo a la consecución del Resultado 2.1: *Políticas, estrategias, planes de reducción de pobreza, crecimiento económico y logro de los ODM se fortalecen en cuanto a su calidad técnica, a la aplicación sistemática de los enfoques de desarrollo humano y de género, y al proceso de participación de actores privados, públicos, sociedad civil y cooperación.*

El proyecto objeto de evaluación surge en 2007, en un escenario marcado por una inminente crisis económica internacional que podía afectar los avances logrados en materia de desarrollo humano en el país. Asimismo, confluyen dos elementos clave en la coyuntura política: por un lado, un compromiso efectivo del ejecutivo en el Gobierno para desarrollar programas especiales de

atención a la pobreza (Red Solidaria, creado en el año 2005), y por otro, las expectativas de un posible cambio en las líneas de gobierno (elecciones presidenciales del año 2009) que podía afectar a la continuidad de dichas políticas de Estado.

El proyecto es implementado conjuntamente por la Secretaría Técnica de la Presidencia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador (bajo la modalidad de apoyo a la implementación o support to NIM¹), y financiado por el Gran Ducado de Luxemburgo. El acuerdo se firma en Octubre de 2007, con un presupuesto de US\$4.054.054, por un período inicial de un poco más de dos años, hasta diciembre de 2009, pero ha experimentado tres prórrogas, hasta el 31 de diciembre de 2010, 31 de diciembre de 2011 y 30 de abril de 2012. En virtud de dicho acuerdo, la Secretaría Técnica de la Presidencia asume la responsabilidad de la coordinación de la implementación, asegurando el logro de los resultados esperados, así como la supervisión sobre la obtención de los productos mediante una gestión eficaz de los procesos y de los fondos.

¹ En la redacción del acuerdo original aparece la referencia NEX (National Execution), debido a que en tal fecha todavía PNUD emplea dicha nomenclatura. A efectos de tipología de asociación resulta equivalente.

3. ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

La evaluación abarca el **periodo** comprendido por la totalidad del proyecto, desde octubre de 2007 hasta abril de 2012. En relación al contenido sustantivo, la evaluación trata de presentar recomendaciones específicas y fundamentadas en la evidencia recopilada sobre aquellos factores internos, externos y aspectos de naturaleza programática, organizativa-funcional, técnica, administrativa- financiera, política u otros que incidieron positiva o negativamente en el logro de los resultados del proyecto y de su contribución en el diseño y puesta en marcha políticas y programas de atención a la pobreza y el cumplimiento de los ODM en el país.

La evaluación ha considerado los elementos de **territorialidad** presentes en la propuesta de intervención. De manera prioritaria, desarrollará el análisis en las instancias de ámbito nacional, que quedará complementado por el trabajo de alcance local en los municipios de Ahuachapán y San Martín, territorios donde se ha apoyado la implementación de pilotos de componentes de Comunidades Solidarias Urbanas.

La evaluación aborda los tres principales **niveles de análisis** de una intervención: diseño, proceso de ejecución y resultados de desarrollo del proyecto, siendo este último de especial importancia dada la relevancia que tiene para PNUD poder identificar cómo las estrategias y acciones impulsadas contribuyen al desarrollo. En este sentido, la evaluación ha puesto especial atención a la contribución de PNUD a la consecución de resultados de desarrollo en los aspectos que le son esenciales según su misión: incidencia en políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza, el desarrollo de capacidades nacionales y la generación de conocimiento para el desarrollo humano sostenible. Complementariamente, y en coherencia con el citado paradigma de desarrollo, el proceso evaluativo ha considerado la capacidad del proyecto en la incorporación de enfoques transversales en las políticas públicas, en especial el enfoque de derechos y género, riesgos y cambio climático.

En el **plano institucional**, además de la contribución de PNUD al proceso, la evaluación trata de relevar evidencia de los aportes sustantivos de las diferentes instancias públicas participantes, de manera particular la contribución de la experiencia de los proyectos pilotos de Comunidades Solidarias Urbana de cara a la conceptualización final de dicho programa nacional.

En el **plano organizacional**, el proceso evaluativo pretende generar insumos para la estrategia de gestión de conocimiento que se encuentra construyendo PNUD, en aspectos tales como: identificación de lecciones aprendidas para poder introducir cambios o mejoras en el diseño y ejecución de proyectos de PNUD; buenas prácticas utilizadas por el proyecto en materia de gestión del conocimiento; utilidad y relevancia de los informes elaborados con apoyo de PNUD como herramientas en áreas claves de política pública para el país, entre otros.

4. ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN Y MÉTODOS

Como referencias teóricas principales, el presente trabajo se enmarca bajo los siguientes **paradigmas evaluativos**:

- Se pretende profundizar en los determinantes reales (teoría de cambio) que condicionan el desempeño del proyecto y no únicamente en los productos obtenidos (Evaluación orientada a la Teoría de Programa - Chen, 1990)
- Se pretende generar información de utilidad, aplicable para la mejora del programa durante el tiempo restante de su ejecución (Evaluación focalizada en el uso - Patton, 1986)
- Se dará prioridad a las necesidades de información de los actores involucrados, en especial de los más débiles en la cadena de la ayuda (Chambers, 2002)
- En la emisión de juicios de evaluación, el resultado será consecuencia de un proceso negociado con las partes interesadas (Evaluación de Cuarta Generación - Guba y Lincoln, 1989)

Como no puede ser de otro modo, la evaluación tiene presente el marco de **Política de Evaluación de PNUD**, así como las **Normas y Estándares de Evaluación** comunes para Naciones Unidas. De manera especial, y siempre a partir de la evaluación del desempeño del propio proyecto, el presente proceso ha pretendido evidenciar los cambios acontecidos alrededor del proyecto, en especial los relativos a los socios nacionales y las instituciones participantes en el mismo, que han promovido una mejora en cuestiones de desarrollo humano. Por tanto, la evaluación ha tratado de dotar de un peso específico al **análisis de los efectos** promovidos, impulsados o acompañados en el marco del proyecto, sin perjuicio en la consideración de otros elementos sinérgicos alineados en la consecución de similares metas.

Siguiendo las directrices del Plan de Evaluación, se han considerado los siguientes **Criterios**: Pertinencia, Eficacia, Eficiencia, Apropiación, Participación y Sostenibilidad. En el anexo A3 puede consultarse en detalle las preguntas de evaluación consideradas.

En virtud del citado marco de evaluación, y en coherencia con los requisitos metodológicos de la consultoría, se han aplicado las siguientes tipologías de **técnicas de recopilación de información**:

- Análisis documental
- Observación no participante
- Entrevistas semi-estructuradas
- Consulta a expertos/as
- Grupos focales

En la siguiente tabla se muestra un resumen de la aplicación llevada a cabo en la fase de trabajo de campo. Durante el proceso de evaluación, se ha realizado el correspondiente levantamiento y registro de la información requerida mediante las técnicas propuestas en la metodología y de acuerdo a los estándares de PNUD. En relación al **Análisis Documental**, distinguimos entre el análisis de gabinete, que incluye documentación relativa a las diferentes fases del ciclo de proyecto, así como otra documentación disponible tanto de forma previa como durante la fase de trabajo de campo. En el anexo A4 puede consultarse el listado de documentación considerada.

INSTITUCIÓN	ENTREVISTA	GRUPAL	TELEFÓNICA	GRUPO FOCAL
INSTITUCIONES DEL ESTADO NACIONAL				
CONAMYPE	5			
CONJUVE		1		
DIGESTYC	1			
FISDL	2	1		
FOVIAL		1		
MINED	1			
STP	4	2	1	
GOBIERNOS LOCALES				
SAN MARTIN	1			2
AHUACHAPÁN	2			2
AGENCIAS DE NNUU				
PNUD	7			
UNFPA	1			
ACADEMIA				
FLACSO	1			
OTROS				
CONSEJO ASESOR PROGRAMA POBREZA	3			
DONANTES				
AECID	1			
UE	1			
LUXEMBURGO	1			
TOTAL	31	5	1	4

Tabla 1. Resumen de herramientas de recolección de datos aplicadas en la fase de campo

La **observación no participante** se ha considerado principalmente para el citado componente de proyectos piloto. Se propone la realización de visitas de campo a los municipios de Ahuachapán y San Martín. Cabe recordar en este rubro que el enfoque de la evaluación está orientado a la detección de cambios significativos en las estrategias de trabajo de instituciones públicas en su acción directa con población en extrema pobreza. Por ello, la observación ha centrado su foco en las reorientaciones de la acción de sus socios (entes públicos) frente al impacto en condiciones de la población en cuanto a cobertura de necesidades básicas.

Dada la naturaleza del proyecto, así como las condiciones particulares de la evaluación, las **entrevistas semi-estructuradas** a informantes clave constituyen la fuente primaria fundamental de información valorativa para el presente trabajo. En el anexo A5 puede consultarse el listado definitivo de las entrevistas llevadas a cabo, así como los actores considerados inicialmente y que por diversas causas ajenas al presente proceso no han podido ser consultadas directamente.

El alcance del programa a evaluar, fundamentalmente orientado al trabajo con instituciones del Estado, complica enormemente el diseño de una evaluación a fin de ciclo de ejecución que incorpore relevamiento de información primaria relativa al impacto del mismo en la población (sería metodológicamente muy complejo plantear estrategias de atribución de resultados). Es por ello que esta propuesta asume los avances de los proyectos piloto como fuente para establecer la teoría de cambio en el nivel micro. Así, se ha desarrollado el levantamiento de evidencia de los mismos a partir de **grupos focales** en los municipios de San Martín y Ahuachapán, donde ha participado población beneficiaria de los mismos. Se realizaron dos grupos diferenciados en cada municipio, en función de los programas del Eje 3 en el que participaron (emprendimientos con FOVIAL, emprendimientos con CONAMYPE). De modo consensuado con PNUD y la STP, no se ha considerado relevante realizar grupos desagregados de hombres y mujeres, debido a la mayoritaria participación de mujeres en dicho componente (media por encima del 75%).

Para la valoración de la calidad técnica de las propuestas relativas a productos del proyecto tales como herramientas metodológicas, modelos de medición multidimensional de pobreza, desarrollo de capacidades en instituciones del Estado con manejo estadístico, etc., se ha realizado una **consulta a expertos**, participantes en el proceso de creación de las mismas: especialistas de FLACSO, PNUD y Ministerio de Economía. Dicha consulta se ha realizado mediante una entrevista con contenidos muy específicos relativos a los productos considerados a evaluación.

Enfoques analíticos

Revisada la documentación facilitada por el equipo de proyecto, y consensado el enfoque, se confirma la propuesta inicial en relación al diseño de evaluación. Éste ha sido de tipo no experimental, siendo el diseño D6² predominante en la mayoría de los casos (“*Grupo de beneficiarios después de la intervención sin datos de referencia ni grupo de comparación*”). No obstante, existen algunas excepciones que se describen a continuación.

Como puede observarse en la matriz de evaluación anexa, se ha considerado relevante realizar un análisis de **Teoría de Programa**, en lo relativo a la comprensión de la lógica de intervención en el diseño del mismo, así como la identificación a posteriori de los determinantes reales que permitan la comprensión de las relaciones causales entre el programa implementado y los resultados obtenidos. El foco del análisis, en cualquier caso, no está centrado en la atribución causal, dada la complejidad de los procesos y la falta de un diseño evaluativo previo que eventualmente facilitara esta función. Por el contrario, en el proceso de focalización de la presente evaluación, PNUD ha enfatizado su interés en valorar la **contribución** del programa al desarrollo de capacidades nacionales orientadas a resultados de desarrollo.

Este enfoque es totalmente coherente con la literatura vigente, que apunta a la contribución como un objetivo evaluativo más acorde con programas centrados en la incidencia en políticas públicas y el desarrollo de capacidades en los Estados socios. Así, los procesos de diálogo, concertación, alianzas, etc. y su consecución en cambios significativos en los socios nacionales (desarrollo de nuevas estrategias de política pública, desarrollo de capacidades para la focalización en la reducción de la pobreza, promoción de la Equidad de Género y los Derechos Humanos) son prioritarios en esta evaluación, frente a la estimación (stricto sensu) de resultados de calidad de vida en la población hipotéticamente atribuibles al programa.

El componente de Pilotos de Comunidades Solidarias Urbanas constituye una excepción al caso general, siempre en función del diseño específico de las propias intervenciones, así como la información de línea de base y monitoreo disponible. En tal caso, y para las cuestiones relativas a resultados de desarrollo en la población beneficiaria de dichos proyectos piloto, se ha establecido un diseño D5 de comparación reflexiva (“*Comparación del grupo de beneficiarios antes y después de la intervención*”).

Dada la naturaleza de la información generada, y sin perjuicio en el empleo particular de una aproximación cuantitativa en aspectos puntuales, se ha abordado el análisis desde un *enfoque*

² Para una descripción en detalle de las diferentes modalidades de diseño, véase por ejemplo Baker (Baker, 2000)).

interpretativo. Así, se emplea el análisis de discurso, tanto a la información documental como a la información descriptiva y valorativa obtenida de entrevistas y grupos focales.

A partir de las preguntas de evaluación, se contrasta la información obtenida mediante un enfoque de triangulación, donde ha sido posible. Debido a esta elección metodológica, y en coherencia con el marco teórico referenciado anteriormente, se ha hecho especialmente necesario un proceso de diálogo y consenso con las partes interesadas en la evaluación, asegurando en cualquier caso el principio de independencia de la evaluación externa. En este sentido, la evaluación ha contado con una devolución preliminar de resultados interna a PNUD, así como un proceso posterior de circulación y revisión del informe de evaluación antes de su redacción definitiva.

Riesgos y limitaciones

Durante el proceso se han hecho presentes algunas limitaciones propias de una evaluación final de resultados, fundamentalmente en términos de tiempos y recursos para poder abordar el estudio de algunos de los procesos desarrollados durante la ejecución del proyecto. Se ha adaptado la metodología para poder asumir las potenciales carencias, centrando la evaluación y los recursos al servicio de la misma en aspectos sustanciales para PNUD, principalmente en lo relativo a los efectos generados y a los cambios significativos y durables promovidos en el entorno institucional. Así, la evaluación no ha podido abordar el análisis detallado de todos los productos generados por el proyecto, limitándose a la selección de algunos de ellos significativos por su aporte a la generación de los citados efectos y centrando el análisis en el estudio de casos particulares. Por construcción del proyecto y por la propia naturaleza de los fenómenos en curso, tampoco ha sido posible establecer una medición de los impactos del proyecto en términos de atribución a la mejora en la calidad de vida de la población beneficiaria, si bien este aspecto no era considerado prioritario por el propio encargo de evaluación.

Se identificaron dos posibles riesgos para el correcto desarrollo del proceso evaluativo, principalmente centrados en el trabajo de campo. Por un lado, la dificultad de encaje de las actividades previstas debido a la presumiblemente baja disponibilidad de algunos actores clave. Por otro lado, el necesario nivel de participación y motivación de las instituciones implicadas, así como el acceso a información o la omisión de valoraciones importantes para la evaluación. Respecto al primer riesgo, es importante recordar que algunas de las personas e instituciones previstas no han podido ser entrevistadas, hecho que podría suponer un potencial sesgo de valoración. Respecto al segundo, no se han encontrado ningún tipo de resistencia por parte de las instituciones implicadas, y contrariamente, se ha facilitado en todo momento el acceso a la información requerida.

Participación de PNUD en el proceso y aspectos éticos de la evaluación

Como se ha definido anteriormente, el presente proceso evaluativo es de tipo externo. De este modo, el rol de PNUD, así como de S'TP como socio en la implementación, queda circunscrito al apoyo en la gestión del proceso, asegurando en la medida de lo posible el cumplimiento de las citadas Normas y Estándares de NNUU en esta materia. Todas las fases y tareas de la evaluación

son, por tanto, responsabilidad del evaluador externo, con especial énfasis en el establecimiento de hallazgos, emisión de juicios e identificación de lecciones aprendidas y buenas prácticas.

Para el apoyo al proceso se ha contado con la referencia del Punto Focal de Evaluación en PNUD El Salvador, encargada de poner en práctica las funciones anteriormente descritas. Esta área de la agencia es independiente del proceso de planificación y ejecución del proyecto, lo que permite asegurar en mayor grado la independencia del proceso evaluativo y en especial de la participación de PNUD en el proceso.

En relación a los aspectos éticos de la evaluación, el evaluador encargado asume el Código de Conducta establecido por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG), y en general las referencias éticas consensuadas internacionalmente en el ámbito de la evaluación, presentes en la Guía Ética para Evaluación en el marco de Naciones Unidas (2008).

5. HALLAZGOS

A continuación se describen con detalle los diferentes hallazgos surgidos a partir del proceso evaluativo. En un primer lugar se analizan las tres dimensiones consideradas, diseño, proceso y resultados. Este último nivel se aborda con especial detalle, incorporando valoraciones acerca de los componentes de proyecto, productos y servicios entregados y, muy especialmente, la contribución a los efectos generados. Posteriormente se abordan los distintos Criterios de Evaluación considerados en la metodología, si bien en la mayoría de ellos se hace referencia constante a detalles presentes en el análisis pormenorizado de resultados descrito con anterioridad. Cabe mencionar que, por simplicidad en la exposición, se ha optado por concentrar las valoraciones relativas al criterio de Eficiencia en el apartado 5.2 referido a los procesos de gestión.

5.1 Diseño

A partir del análisis de la formulación presente en el Documento de Proyecto, se observa que el modelo lógico subyacente en la estrategia de intervención se sustenta en la intencionalidad de reforzar en las estructuras del Estado la capacidad de diseñar e implementar políticas, planes y programas focalizados en la reducción de la pobreza y la exclusión social. A partir de este efecto principal, se espera contribuir en el largo plazo a la mejora de la calidad de vida de la población salvadoreña, especialmente la más desfavorecida, tomando como referencia, entre otros, el logro de los ODM.

Existe un consenso generalizado entre los diferentes actores consultados sobre la necesidad que, en el momento del diseño del presente proyecto, existía en relación a la consolidación de una estrategia nacional de reducción de la pobreza, en calidad de lo que podría denominarse un “pacto de Estado” capaz de superar la visión de ciclo político marcado por los procesos electorales. Este hecho era especialmente relevante en aquel contexto, dada la posibilidad real de un cambio de opción política en el gobierno de la nación, por primera vez en el país tras los Acuerdos de Paz de 1992.

El principal programa de reducción de la pobreza en el momento en el que se diseña la presente intervención era Red Solidaria³. El objetivo del programa se centraba en mejorar las condiciones de vida de las familias rurales en extrema pobreza, ampliando sus oportunidades y proveyendo los recursos necesarios, a través de tres grandes ejes:

- a) Mejora de la red de servicios sociales básicos (salud, nutrición y educación básica)
- b) Mejora de vivienda, agua y saneamiento básico, electrificación y caminos rurales
- c) Acceso a programas de desarrollo productivo y al microcrédito.

³ Red Solidaria fue iniciado durante el periodo de gobierno del Presidente Elías Antonio Saca (2004-2009), como uno de los cinco componentes del llamado Plan Oportunidades. La iniciativa fue coordinada al más alto nivel, desde el Área Social de la Presidencia, y ejecutada principalmente por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). El programa apoyó su estrategia de focalización en el Mapa Nacional de Extrema Pobreza, elaborado en 2005 por el propio FISDL y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y. Estos aspectos tanto de institucionalización como de focalización son claves para justificar la evolución del presente proyecto evaluado, así como algunos de sus productos más relevantes.

Siendo un programa con significativo consenso político y social, fue además la primera implementación en el país de una política basada en Transferencias Monetarias Condicionadas⁴ (TMC), modelo de intervención sobre el que existen importantes precedentes de éxito como política pública, especialmente en Latinoamérica⁵.

Por otra parte, algunos estudios disponibles en aquel periodo⁶ apuntaban también a la necesidad de considerar de modo especial la dimensión urbana de la pobreza extrema, tanto por el potencial volumen de población en este segmento como por sus especiales características en comparación con el fenómeno rural. La diferenciación sobre la problemática de acceso/exclusión, mucho más presente en el caso urbano, no había sido captada en toda su extensión por las anteriores herramientas de focalización de la pobreza, como el caso del Mapa Nacional de Pobreza de 2005, y por tanto este fenómeno quedaba prácticamente invisibilizado.

Frente a esta coyuntura, se puede afirmar que el diseño de la estrategia del proyecto era absolutamente pertinente. La intervención se articuló sobre tres componentes:

- Componente 1: Dar cumplimiento al compromiso adquirido en la Cumbre del Milenio +5 de elaborar y adoptar un Plan Nacional para el logro de ODM, aprovechando la información actualizada que derivaría de los nuevos censos realizados.
- Componente 2: Consolidar la estrategia de atención a la pobreza rural (Red Solidaria) como política de Estado, mediante un proceso de diálogo técnico-político, que permita lograr acuerdos sobre las herramientas técnicas, jurídicas y económicas requeridas para asegurar su continuidad, sostenibilidad y extensión a los grupos de mayor pobreza rural.
- Componente 3: Construir un programa consensuado de atención a las familias urbanas en extrema pobreza que tomando en cuenta las complejidades del fenómeno en las áreas urbanas, permita focalizar y brindar una atención integral a la población beneficiaria.

Los componentes 2 y 3 se dirigen directamente a los dos elementos clave expuestos anteriormente, la continuidad de la estrategia nacional de reducción de la pobreza y la puesta en valor de la dimensión urbana del fenómeno. El componente 1, por su parte, tenía la pretensión de complementar las otras dos líneas de trabajo, mediante el apoyo a un proceso de monitoreo de los alcances logrados a partir de la consolidación de la estrategia de reducción de la pobreza, si bien el marco de referencia es más amplio ya que se emplea para ello los ODM. En referencia a esta conceptualización, un potencial factor que durante la ejecución desvinculará al proyecto de la atención a los ODM (como se describe posteriormente en el análisis) se encuentra precisamente en la debilidad entre la conexión de éste con los dos restantes componentes, sobre los que no está especialmente focalizado.

En relación al papel de PNUD en el impulso este proceso, se puede afirmar que el proyecto presenta un diseño coherente con las capacidades diferenciales de la agencia en el contexto de los

⁴ Existe amplia bibliografía sobre este modelo, especialmente de la última década. Para una visión general sobre su diseño véase por ejemplo Fiszbein, A. y Shady, N. (2009), *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. The World Bank.

⁵ Ejemplos relevantes son por ejemplo Progreso en México (llamado posteriormente Oportunidades), Chile Solidario o Bolsa Familia en Brasil. Éste último es considerado actualmente el programa de TMC de mayor volumen en el mundo.

⁶ Sin ánimo de exhaustividad, baste citar, por ejemplo, estudios de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) de 2003 ("*Las Palmas: de la utopía al mejoramiento de barrios en El Salvador?*") o el propio Informe de Desarrollo Humano de El Salvador en 2008.

actores de cooperación. La acción propuesta encaja directamente en tres ejes en los que PNUD dispone de capacidades instaladas, experiencia y reconocimiento en el entorno político y social: el desarrollo de capacidades institucionales, la incidencia en políticas públicas para la promoción del desarrollo humano sostenible y la gestión de conocimiento en desarrollo.

En el primer caso se puede observar en la propuesta, y en especial en los insumos programados, un importante peso del acompañamiento a las instituciones del Estado responsables de la ejecución de los programas de atención a la pobreza, con especial énfasis en la institución que, además, ejerce de socio corresponsable de los resultados de proyecto, la Secretaría Técnica de la Presidencia. Este acompañamiento se materializa en apoyo técnico al diseño de modelos de intervención social, consultorías especializadas, personal de soporte en los equipos de STP, entre otros.

Paralelamente, en relación a la incidencia política, el programa preveía el acompañamiento a un proceso de concertación de actores políticos y sociales de relevancia, como mecanismo de apoyo a la continuidad de Red Solidaria como, especialmente, para la incorporación efectiva de la dimensión urbana en la propia estrategia nacional. Finalmente, el proyecto incluía la generación de productos de conocimiento de alto valor añadido para el apoyo a los citados procesos, entre los que destacan tanto los relativos a ODM como a la estrategia de pobreza urbana.

En lo relativo al proceso de diseño del proyecto en sí, cabe señalar elementos que posteriormente explican algunos aspectos de la ejecución. En la fase de recopilación de información de campo, ha resultado complejo reconstruir algunos de los procesos llevados a cabo debido al cambio de referentes tanto políticos como técnicos en el seno de las instituciones del Estado relacionadas con el proyecto, en especial en lo referente a la STP. Ello implica que se dispone de muy poca información para valorar aspectos como la participación de actores en el proceso de diseño de la intervención. En cualquier caso, las fuentes principalmente de PNUD permiten afirmar que el peso fundamental en el diseño del proyecto recayó en la agencia, siendo la participación de STP de tipo informativo/consultivo.

La modalidad de gestión del proyecto elegida también constituye un aspecto clave, que como se describe en la valoración de proceso (apartado 5.2) de modo recurrente surge en valoraciones de los y las participantes, especialmente del socio principal. Fue elegida la modalidad de apoyo a la implementación (support to NIM), que implica según la propia definición que “*la entidad gubernamental es responsable frente a PNUD tanto de informar sobre el avance en la consecución de resultados como de documentar el uso apropiado de los recursos de proyecto*”⁷. Por uso apropiado, se entiende de modo general el cumplimiento de estándares internacionales de rendición de cuentas (normas financieras, procesos de compra, recursos humanos, etc.). Como consecuencia de estos dos aspectos relativos a la participación, se observa una potencial fuente de discrepancia entre PNUD y STP como socio nacional responsable de la implementación del proyecto.

Finalmente, cabe una breve mención a la sostenibilidad de los efectos previsible según el modelo de intervención planeado. Los tres componentes del proyecto plantean una estrategia que incluye el apoyo al desarrollo de capacidades nacionales para la apropiación de los diferentes rubros, ODM y estrategia de reducción de la pobreza, urbana y rural. Asimismo, como se ha mencionado, se incluyó la generación de productos de conocimiento en las correspondientes líneas de trabajo. Estos mecanismos se valoran, potencialmente, como modos adecuados de promover la continuidad

⁷ PNUD (2011) *National Implementation by the Government of UNDP Supported Projects: Guidelines and Procedures*

de las mejoras una vez concluido el proyecto. Por su amplitud, el componente 1 referido a ODM es de los tres el que menor potencial de sostenibilidad presenta a nivel de diseño, dada la dificultad de desarrollar las capacidades necesarias para la obtención de los resultados previstos con los recursos y en los plazos considerados en el proyecto. Por otra parte, cabe destacar lo acertado en esta línea, en la inclusión de la dimensión legal en el componente 2 (consolidación de Red Solidaria). La elaboración de un marco legal consensuado y estable constituye un mecanismo robusto para el aseguramiento de la continuidad del programa, al tiempo que pone en valor la política pública que es objeto de dicho marco, que evoluciona desde una perspectiva de servicio social hacia un enfoque de derechos de la ciudadanía.

5.2 Proceso

En el presente apartado se abordan aspectos relacionados principalmente con la ejecución del proyecto, tanto cuestiones estratégicas y operativas en la toma de decisiones sobre el mismo, aspectos de ejecución presupuestaria, la estructura de gestión de proyecto⁸ así como los roles de las principales entidades responsables del mismo.

La presente evaluación no incluye entre sus objetivos la realización de una auditoría económico-financiera del proyecto. Sin embargo, a efectos de evaluación de la gestión de proyecto, pueden realizarse algunas consideraciones sobre la ejecución presupuestaria. El presupuesto original del proyecto asciende a \$4.054.054, y se desglosó originalmente en tres anualidades, entre 2007 y 2009 según el cronograma previsto. La reorientación de proyecto, expuesta anteriormente, así como algunos aspectos derivados de la misma que se mencionan también en este apartado, han supuesto el desplazamiento de la ejecución a un mayor plazo, entre 2007 y 2012. En el momento de la evaluación se dispone de la información económica hasta la anualidad 2011. El siguiente gráfico muestra la evolución de la ejecución del gasto.

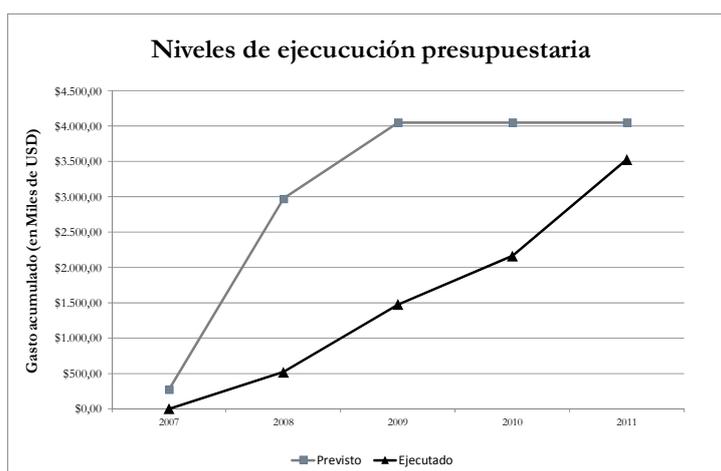


Ilustración 1. Niveles de ejecución presupuestaria. Fuente: elaboración propia

⁸ En este apartado, exclusivamente y salvo mención expresa, los términos “programa” o “gerencia de programa” hacen referencia a la nomenclatura de PNUD que distingue los niveles de *Proyecto* y *Programa*, su articulación y los diferentes niveles de responsabilidad interna de la agencia en cada caso.

Como puede observarse, el gasto se ha diferido dos anualidades más de lo previsto. Por otra parte, se observa en la curva de ejecución real una ralentización en la normal evolución correspondiente al periodo 2009-2010, que crece posteriormente en 2011. Contrario a lo que debería ser una ejecución más equilibrada, la última anualidad disponible concentra el mayor porcentaje de ejecución con un 34% sobre el coste total.

Un aspecto de gran importancia en el análisis del proceso, y en especial en la valoración de la respuesta de PNUD, se centra en la necesidad de reorientación del proyecto a partir del cambio de gobierno en 2009. Si bien el propio diseño, como se ha mencionado en el apartado 5.1, preveía un posible escenario de cambio (y centraba su intervención en que precisamente éste, si se daba, no supusiera una ruptura en la estrategia nacional de erradicación de la pobreza), el proyecto tuvo que adaptarse en términos operativos a cambios de responsables, adscripción institucional de servicios y responsabilidades, cambios de nomenclatura, etc.

En relación al diseño original, el proyecto modificó sus componentes tal y como se muestra en la figura:

<i>COMP</i>	<i>Período 2007-2009</i>	<i>Período 2009-2012</i>
I	PLAN NACIONAL ODM – Plan Nacional para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio elaborado, consensuado y difundido.	PLAN NACIONAL ODM - Los sistemas de monitoreo y evaluación de las instituciones públicas incorporan métricas específicas para el seguimiento de ODM.
II	POBREZA RURAL –Estrategia de atención a la pobreza extrema rural consolidada	COMUNIDADES SOLIDARIAS - Los programas de Comunidades Solidarias (Urbanas y Rurales) cuentan con las metodologías de trabajo e instrumentos operativos necesarios para fortalecer su puesta en marcha y operación.
III	POBREZA URBANA – Estrategia de atención a familias urbanas en extrema pobreza diseñada, consensuada y difundida	PILOTOS COMUNIDADES SOLIDARIAS URBANAS - Los pilotos de Comunidades Solidarias Urbanas han sido apoyados en su implementación.

La modificación planteada, especialmente en lo referente a los componentes II y III (a los que el cambio de gobierno podía afectar en mayor grado) se alinea adecuadamente con las necesidades del contexto, y mantienen la coherencia para la consecución del objetivo específico del proyecto, así como la contribución a los resultados de desarrollo previstos en el CPAP. Como se detalla más adelante en el análisis de Resultados (apartado 5.3), el nuevo gobierno da continuidad a la estrategia de reducción de la pobreza y toma en consideración desde el inicio la necesidad de incorporar la dimensión urbana en el rediseño de la política. Así, el proyecto reorienta esfuerzos al desarrollo efectivo del nuevo modelo de programa nacional (Comunidades Solidarias), poniendo especial atención al componente urbano del mismo. Este aspecto, por tanto, debe valorarse como un éxito en la gestión del cambio por parte de PNUD.

El proceso no estuvo exento de dificultades, especialmente en el periodo de transición. En la etapa de proyecto correspondiente al periodo 2007-2009, la articulación de acciones con PNUD viene dada mediante la cooperación directa con el Área Social de la Presidencia, en el que la figura de la Coordinación de la misma supone impulso significativo al proyecto y facilita el desarrollo del mismo, muy en especial el proceso de diálogo social para el desarrollo de la Propuesta de Programa de Pobreza Urbana. Sin embargo, el proyecto sufre una relativa desaceleración en su actividad hasta que quedan bien definido el liderazgo del proyecto en la nueva estructura de la STP y del nuevo

programa Comunidades Solidarias, y por tanto la interlocución con PNUD en este proyecto en particular.

Existe un consenso unánime en todos los actores políticos y sociales consultados sobre el rol del PNUD como facilitador del diálogo social, así como su importancia como referente técnico independiente en el ámbito de las políticas sociales, tanto en general en el contexto del país como en particular en este proyecto. Se reconoce a PNUD como el actor más adecuado para facilitar procesos de esta naturaleza, muy en especial el trabajo referido al diálogo social para la concertación en políticas de erradicación de la pobreza.

En un plano más operativo, no queda tan claramente definido el rol de PNUD en la gestión de este proyecto. En este sentido se han podido constatar diferentes interpretaciones sobre el papel de la agencia⁹. Existe una especial discrepancia con la visión desde STP sobre el rol de gestión ejercido por PNUD versus el rol esperado en virtud del acuerdo de gestión (*apoyo a la implementación nacional*, como se ha indicado en el apartado 5.1). En casi la totalidad de entrevistas mantenidas con personal de la STP, se advierte de la falta de claridad en relación a las funciones a desempeñar por cada una de las partes.

Esta modalidad es totalmente coherente para el caso del presente proyecto, ya que se enmarca en las condiciones por las cuales PNUD la considera apropiada¹⁰:

- Las funciones propias de la entidad gubernamental implementadora (STP) están directamente relacionada con las actividades de proyecto
- Entre las finalidades de la entidad gubernamental implementadora está la sostenibilidad de los resultados de proyecto
- La entidad gubernamental dispone de la capacidad adecuada y está comprometida con el desarrollo del proyecto

Aún más, según las propias directrices generales de PNUD, la modalidad NIM es preferente (siempre que se den las condiciones mínimas de capacidad) en coherencia con la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, en términos de Apropiación de las instituciones nacionales del país receptor. Por otra parte, a diferencia de otras instituciones que durante la ejecución del proyecto han desarrollado acciones o generado productos en calidad de socio responsable, PNUD está presente en toda la ejecución del proyecto, y en virtud del citado acuerdo de gestión, estrictamente es responsable en todos los productos y servicios del proyecto.

En la práctica, las decisiones de gestión han sido consensuadas por STP y PNUD, que incluyen no sólo aspectos administrativos, normativos o financieros sino también de contenido de proyecto,

⁹ Según la modalidad de gestión elegida, STP es reconocida por PNUD como socio implementador, lo que implica la responsabilidad de aquella sobre la consecución de resultados y también sobre el uso de recursos en base a los planes acordados en el proyecto. Asimismo, STP puede ejecutar directamente los recursos disponibles para los productos previstos, o puede contar con otra entidad ejecutora (*Responsible Party*) según las necesidades del propio proyecto. Estas entidades pueden ser desde instituciones públicas hasta entidades privadas, tanto lucrativas (empresas) como no lucrativas (organizaciones de la sociedad civil). En este grupo puede considerarse también a las agencias del sistema de Naciones Unidas, incluso el propio PNUD. De hecho, con las recientes modificaciones de nomenclatura, en la denominación apoyo a la implementación nacional el rol de socio hace a PNUD responsable también en la obtención de aquellos resultados a los que está asociado en el marco de acuerdo establecido con el implementador (en este caso, el acuerdo de proyecto).

¹⁰ UNDP (2011) National Implementation by the Government of UNDP Supported Projects: Guidelines and Procedures

acciones, reorientaciones, propuestas técnicas, etc. PNUD ha realizado una labor constante de apoyo, si bien ésta se ha confundido en ocasiones con su autoridad en las decisiones de proyecto. Este hecho puede explicarse desde los diferentes ejes de análisis considerados anteriormente. Por un lado, la presencia de PNUD en todo el proyecto como socio responsable configura a la agencia como un actor de mayor peso específico en el proceso. Por otro lado, el especial rol de PNUD en el marco de la Cooperación Internacional, en un papel combinado de gestor de fondos y soporte técnico especializado, confiere un lugar no tradicional y en ocasiones de complicado encaje en la cadena de la Ayuda. Del lado de la gestión financiera, si bien en el proyecto se han dado diferentes modalidades de pago de las descritas anteriormente, PNUD ocupa un lugar de supervisión (explicitado incluso en el acuerdo de proyecto) que puede ser fácilmente percibido como limitante en la acción del socio implementador.

No obstante lo anterior, cabe destacar que desde STP se valora especialmente la utilidad del rol de PNUD en la gestión financiera bajo las modalidades directas de pago, como alternativa a los problemas derivados de la gestión directa de fondos por parte de la propia administración pública. Es importante poner en valor esta circunstancia como estrategia de gestión, si bien tiene una segunda lectura relacionada con el fortalecimiento institucional que es necesario considerar. Aunque en la gestión operativa de corto plazo este rol de PNUD puede ser muy práctico, desde el punto de vista más estratégico, y en referencia a la Agenda de la Eficacia de la Ayuda y los nuevos paradigmas en las relaciones de cooperación, esta modalidad de control financiero puede limitar la evolución hacia procesos de mayor apropiación por parte de las instituciones públicas del país receptor.

En definitiva, existen diferentes aproximaciones por parte de los principales actores del proceso de gestión, lo que permite afirmar que este esquema no ha sido comprendido ni puesto en práctica en su totalidad por ambas partes. En cualquier caso, estas discrepancias no han supuesto dificultades graves en la ejecución exitosa del proyecto.

En relación a la estructura de gestión interna del proyecto, cabe mencionar que los diferentes cambios sufridos durante la ejecución, tanto en la estructura orgánica y funcional de la oficina de PNUD como las responsabilidades del personal directa o indirectamente relacionado con el mismo, ha contribuido parcialmente a las dificultades de articulación mencionadas anteriormente. Desde STP se valora positivamente y de forma unánime la Coordinación del proyecto, pero se observa cierto grado de confusión a la hora de identificar los diferentes referentes políticos, técnicos y/o administrativos de PNUD en el mismo.

La causa más probable que explica esta circunstancia se encuentra en el desequilibrio ente funciones de gestión de proyecto y gestión de programa¹¹ relacionadas con la intervención. Las funciones principales de coordinación de proyecto se han desarrollado con normalidad en líneas generales: ejecución de la programación prevista, apoyo al socio en la implementación en la obtención de resultados, administración de recursos, enlace con la Junta de Proyecto, etc. Del lado de la gestión de programa en el que se incluye el proyecto evaluado, se observan algunas deficiencias. No se ha dado el suficiente nivel de coordinación e integración del proyecto con otras acciones del mismo programa, pero sobre todo no se ha supervisado eficazmente el avance del proyecto en la obtención

¹¹ Las referencias procedimentales para esta valoración se han tomado del documento interno “*Programme & Project Management Roles*”, Bureau of Management de PNUD (2007). Entiéndase en este párrafo, y en general en el contexto del presente apartado, el término “programa” circunscrito a la nomenclatura de gestión interna de PNUD como unidad de planificación que incluye diferentes proyectos. No se está haciendo referencia en este caso al programa Comunidades Solidarias.

de resultados de desarrollo y en especial de los efectos esperados definidos en el CPAP. Puntualmente, estas funciones han sido asumidas implícitamente a nivel de proyecto, lo que supone una contradicción en el esquema de gestión, en especial en las funciones de monitoreo y evaluación.

La gerencia de programa es también la responsable de manejar las expectativas de los actores involucrados en el proyecto, dinamizando y participando activamente en las labores de comunicación con ellos en relación a los avances del mismo. A partir de las valoraciones de STP y de las instituciones implementadoras consultadas, se observa una significativa ausencia de dicha gerencia en el desarrollo del proyecto (especialmente en la etapa posterior al cambio de gobierno), recayendo esta función casi en su totalidad en el nivel de proyecto.

5.3 Resultados

5.3.1 *Análisis de componentes de proyecto*

Para el análisis de las actividades correspondientes al trabajo realizado sobre la estrategia de reducción de la pobreza, en adelante se hará referencia a los componentes rediseñados a partir de la segunda etapa de proyecto (2009 en adelante), salvo que expresamente se esté tratando una cuestión relacionada con la anterior etapa.

5.3.1.1 ODM

Este componente permanece identificado como tal durante toda la ejecución del proyecto, si bien se observan dos estrategias de trabajo bien diferenciadas en cada fase (relativas a cada periodo de gobierno). La intención con esta línea de trabajo era dar un impulso a los ODM en la agenda pública, fortaleciendo tanto los aspectos de información como el desarrollo de políticas específicas alineadas en el cumplimiento de las metas en 2015.

El desarrollo de las acciones no correspondió con la estrategia planificada, que como se ha descrito anteriormente contaba con la realización de un Plan Nacional específico para este cometido. Sin embargo, la reorientación dada en esta etapa fue adecuada ya que apoyó la intervención en las demandas específicas del Gobierno en relación al cumplimiento de los ODM. Así, el proyecto se enfocó al desarrollo del segundo informe de avance hacia los ODM¹², que a diferencia de anteriores análisis fue realizado en conjunto con el propio Gobierno. Este es un elemento clave en la evolución de la incidencia política sobre esta temática que resulta relevante destacar.

Este proceso generó una estrategia apoyada en tres ejes de acción que supone un interesante aporte como modelo de trabajo. En primer lugar, un eje descriptivo, analizando el estado de los ODM, para pasar a un segundo eje relacionado con políticas públicas. Para ello, se realizó un inventario de políticas y programas sociales relacionados con los ODM (en el sentido de incidencia directa o indirecta en los indicadores que definen las Metas del Milenio), con objeto de conectar las prácticas con mejores resultados y apuntar una agenda para su fortalecimiento y consolidación. Y finalmente,

¹² PNUD (2009) "*Sin excusas...Alcancemos los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el 2015. Bases para el Plan de cumplimiento*". El Salvador.

un tercer eje de proyección sobre el cumplimiento de metas, a modo de hora de ruta, indicando las mayor o menos posibilidad de cumplimiento de cada meta.

El otro aporte significativo en este periodo también sustancia su utilidad en el aporte como instrumento dinámico de apoyo a la definición de política pública, y en especial a la toma de decisiones presupuestarias. Se trata de un costeo para el cumplimiento del ODM2 (Educación), a partir de un modelo de simulación que permitía la generación de diferentes escenarios¹³. El objetivo de este ejercicio era el apoyo al diseño de políticas efectivas con un adecuado marco presupuestario para el logro de las metas educativas¹⁴. El producto generado mostró una gran calidad técnica y primeros resultados de consenso entre las fuerzas políticas principales para dar continuidad a la política educativa vigente. Posteriormente, no se observa continuidad en el uso de dicha herramienta en el siguiente periodo.

Es importante señalar que la estrategia seguida por PNUD en esta fase, especialmente en el desarrollo del informe de ODM, resulta especialmente adecuada en relación al objetivo de consolidación de las Metas del Milenio en la agenda pública. El compromiso del Gobierno en la realización del informe de ODM dota a las Metas de una relevancia pública muy significativa y facilita su apropiación con respecto a anteriores informes, realizados por PNUD en un modelo más convencional de análisis externo.

Con el cambio de Gobierno, se plantea una estrategia centrada en el plano sectorial (actuar por sectores de intervención de política pública en función de los ODM a potenciar) y una continuidad en la incidencia política para colocar los ODM en agenda. En esta segunda parte, la estrategia no genera los resultados previstos. Se observa, además, un cambio en el modo en el que el Gobierno incorpora el discurso de los ODM: si bien no dejan de estar presentes en sus principales documentos de política¹⁵, quedan en un segundo plano como marco de referencia. Ello no implica necesariamente una menor importancia de la política social sobre los sectores principales (salud, educación, servicios sociales, etc.), sino una priorización de un marco de resultados propio del nuevo Gobierno. Como consecuencia, en esta segunda fase se puede observar una menor visibilidad de la “marca” ODM. Ante este giro, PNUD no genera una estrategia específica para potenciar dicha presencia en la opinión pública.

Este componente no presenta evidencias significativas en el desarrollo de capacidades en el socio gubernamental u otras instituciones del Estado. Por el contrario, la estrategia a la que se orienta la continuidad de estas acciones se centra, por un lado, en el desarrollo de productos de conocimiento que incluyan información descriptiva sobre ODM (como es el caso del Informe de Desarrollo Humano), así como la potenciación de la línea de trabajo relativa a la medición multidimensional de la pobreza.

¹³ Se empleó para ello una herramienta de simulación creada en 2001 por UNESCO: Modelo de Simulación de Políticas y Estrategias Educativas (EPSSim)

¹⁴ Las metas contempladas en el modelo incluían, además de las establecidas en los ODM, los indicadores considerados en el Plan 2021, propuesta educativa vigente en aquel periodo de gobierno.

¹⁵ A modo de ejemplo, véase el caso del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014

5.3.1.2 Apoyo al programa Comunidades Solidarias

Como se ha descrito con detalle en el análisis de diseño del proyecto, la intervención centraba su atención en la continuidad del programa vigente en aquel periodo, Red Solidaria, y paralelamente pretendía promover un proceso de incorporación progresiva de la dimensión urbana al mismo. A partir del nuevo periodo tras las elecciones de 2009, la estrategia gubernamental para la atención a la pobreza sufre algunos cambios de configuración. El programa Red Solidaria pasa a denominarse Comunidades Solidarias¹⁶, y se enmarca en un planteamiento más amplio de atención social focalizada, denominado genéricamente Sistema de Protección Social Universal (SPSU). Este planteamiento aparece ya reflejado en el Plan Quinquenal de Desarrollo, que supone el marco de política principal del actual período. El mismo lo define como una *“estrategia de política social que, cimentada en un enfoque de derechos, potencia el desarrollo humano y la gestión territorial y propicia la participación activa de los gobiernos municipales y de la comunidad”*. Esta estrategia está compuesta de programas dirigidos a *“partes contributiva y no contributiva de la seguridad social. La primera deriva del mercado de trabajo formal. La segunda viene de la asistencia social con beneficios monetarios o en especie para enfrentar riesgos originados por desempleo, enfermedad, maternidad, discapacidad, vejez, invalidez, muerte, entre otros.”*

Si bien uno de los cambios en los que hace especial énfasis este nuevo enfoque es la naturaleza “universal” del servicio social, el sistema incluye intervenciones focalizadas en población vulnerable. Es en este espacio en el que se enmarca Comunidades Solidarias. El programa da continuidad a la atención a municipios de las zonas rurales más pobres del país que proporcionaba Red Solidaria, bajo la denominación Comunidades Solidarias Rurales (CSR). Complementariamente, se amplía la cobertura a zonas urbanas con especial incidencia de pobreza y exclusión social, mediante Comunidades Solidarias Urbanas (CSU). En el siguiente gráfico puede apreciarse la estructura del SPSU y el espacio ocupado por el programa CS.

¹⁶ Creado mediante Decreto Ejecutivo No. 56 del 9 de octubre de 2009

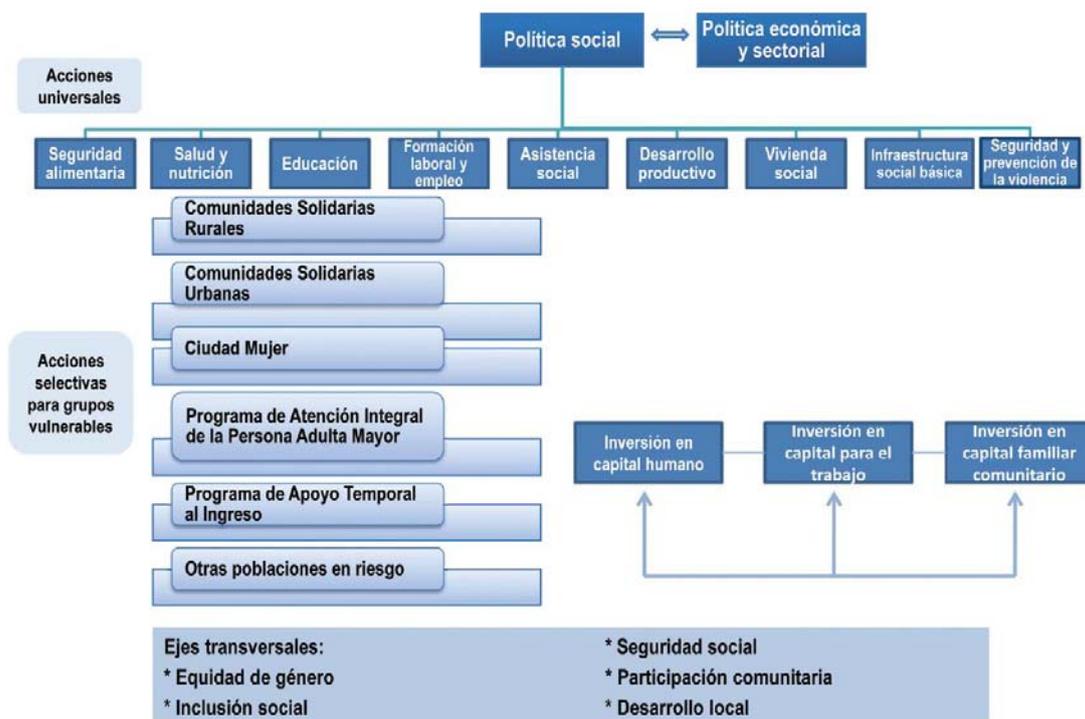


Ilustración 2. Acciones universales y acciones selectivas de la política social.
Fuente: Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014

Esta evolución puede interpretarse como un primer resultado significativo del proyecto. Existe un consenso generalizado sobre la importancia del proceso de concertación impulsado a través de él para el desarrollo de la denominada “*Propuesta para un Programa de Pobreza Urbana*”, y la configuración de CS y en especial de CSU. Todos los actores consultados coinciden en la importancia de esta evolución para dotar de mayor alcance a la estrategia nacional, así como en el papel clave jugado por PNUD por medio de este proyecto para asegurar la continuidad de la acción del Estado iniciada en el periodo previo.

Para contribuir a este resultado, PNUD se apoya en diferentes procesos y herramientas que merece la pena hacer mención. Por un lado, el citado proceso de concertación, liderado por la Coordinación del Área Social de la Presidencia en el periodo anterior a 2009, que desemboca en la propuesta señalada anteriormente. Resulta significativo que en el periodo de gobierno posterior a 2009, algunos de los participantes en la citada mesa de diálogo pasan a formar parte del ejecutivo y descansa en ellos la responsabilidad de llevar a cabo el desarrollo de dicha propuesta. Este hecho, por un lado, muestra con claridad el alto nivel de consenso alcanzado en el desarrollo de la nueva estrategia de intervención en pobreza urbana. Y por otro lado, sin duda ha contribuido de manera notable a su apropiación por parte del Estado y su consiguiente institucionalización en un plazo razonablemente corto.

A partir de la decisión gubernamental de incorporar el programa de pobreza urbana en el nuevo marco del SPSU, el proyecto acompaña en el desarrollo del mismo a STP, que se constituye como el principal actor planificador y coordinador del citado programa. Para ello, las principales herramientas empleadas son la asistencia técnica mediante la incorporación de recursos humanos altamente cualificados y el desarrollo conjunto de productos que contribuyen al diseño de detalle del propio programa.

Entre los productos destacados, cabe mencionar el Documento Conceptual de Comunidades Solidarias¹⁷. En él se desarrolla el marco general del programa y su ubicación en la estructura funcional de la administración pública, como parte central del SPSU. Asimismo, se definen los diferentes componentes de cada eje y se articulan las instituciones del Estado participantes en la puesta en funcionamiento de los mismos¹⁸. Sin embargo, el producto -más significativo como tal- entregado por el proyecto es, sin duda, el Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social (MPUES) (cuyo proceso se analiza en mayor detalle en un apartado posterior).

Si bien no constituye en sí un producto específico del proyecto, se ha respaldado también un proceso clave en el esquema de SPSU, el denominado Registro Único de Participantes (RUP), instrumento también bajo responsabilidad de STP. Según el propio documento conceptual, el RUP “*tiene por objetivo identificar y caracterizar las condiciones de vida y carencias de las familias y personas potenciales destinatarias de los programas sociales del Gobierno. Se concibe como una base de datos que contiene información estructurada y sistematizada, a partir de la cual se construye un modelo de focalización único a nivel de país basado en indicadores de calidad de vida*”. Se trata pues de un elemento especialmente crítico para CS, dada la diversidad de servicios coordinados que se ofrecen desde el programa. El proyecto ha apoyado a STP en las fases de conceptualización, construcción y validación, esta última mediante un piloto de

¹⁷ Desarrollado durante 2011 y 2012, el documento no se encuentra publicado oficialmente en el momento de la presente evaluación, si bien se encuentra en su versión final y ha podido ser considerado en la misma.

¹⁸ Un total de 19 instituciones (excluyendo STP): ANDA, CENTA, CNSP, CONAMYPE, FISDL, INSAFORP, ISDEMU, ISNA, MARN, MINED, MINSAL, MJSP, MOP, MTPS, PGR, SAE, SC, SIS, STP, VMVDU

levantamiento de datos en San Martín. Según responsables de STP, el avance en la construcción del RUP es satisfactorio, si bien existen dos próximos retos a considerar: por un lado el escalado, es decir, el levantamiento del registro en todos los municipios del programa (especialmente en relación al coste), y por otro, el desarrollo de mecanismos de actualización (trazabilidad de los cambios destinatarios de programas a lo largo del tiempo).

COMUNIDADES SOLIDARIAS	
URBANAS	RURALES
E1 Capital Humano	E1 Capital Humano
C1 Bonos a la educación Atención Integral para la Primera Infancia	C1 Bonos de educación y salud
C2 Nuestros Mayores Derechos	C2 Oferta de salud y de educación
C3 Fortalecimiento de la oferta de salud y nutrición	C3 Nuestros Mayores Derechos
C4 Prevención Social de la Violencia con énfasis en niñez y juventud y violencia de género	
E2 Servicios Básicos	E2 Servicios Básicos
C1 Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios	C1 Infraestructura social básica
C2 Introducción de los servicios de agua potable y saneamiento básico en zonas periurbanas	
C3 Mitigación de Riesgos Urbanos	
E3 Generación de Ingresos	E3 Generación de Ingresos
C1 Programa de Apoyo Temporal al Ingreso	C1 Fomento de las capacidades productivas de las familias
C2 Intermediación laboral	C2 Promoción de la empleabilidad
C3 Emprendedurismo	C3 Fortalecimiento de capacidades locales para la producción
C4 Generación de empleo intensivo en obra pública	
E4 Gestión Territorial	E4 Gestión Territorial
C1 Fortalecimiento Institucional para la gestión de CSU	C1 Fortalecimiento Institucional para la gestión de CSR
C2 Fomento a la participación Ciudadana	C2 Fomento a la participación Ciudadana
C3 Gestión Comunitaria de Riesgos Ambientales	

Ilustración 3. Esquema general del Programa COMUNIDADES SOLIDARIAS.
Fuente: elaboración propia a partir de Documento Conceptual “Comunidades Solidarias”

Existe un consenso generalizado entre las diferentes instancias consultadas en la STP sobre la alta valoración del acompañamiento permanente de PNUD en el desarrollo del programa CS, y en sentido más amplio, en el apoyo al desarrollo de capacidades de la propia Secretaría. Como se ha mencionado, el proyecto ha permitido la incorporación de personal cualificado de apoyo en la propia estructura funcional de la institución. En esta línea cabe destacar especialmente la incorporación de especialistas en Género y Derechos Humanos (cuya incidencia se desarrolla posteriormente en el presente documento), que ha supuesto además la creación de un área específica en la materia, lo que no sólo refuerza la capacidad técnica sino que dota de mayor coherencia a la estructura.

La incidencia de PNUD en STP, por tanto, tiene un importante peso en las capacidades técnicas, tanto en aspectos procedimentales como de recursos técnicos de calidad. Sin embargo, el crecimiento en el volumen de funciones y actividades de la STP a partir del desarrollo del SPSU va requiriendo, además de un incremento de recursos y herramientas, de una evolución de la estructura organizativa y de sus propios procesos de gestión para abordar el escalado de los programas. El proyecto no ha tenido efectos significativos en capacidades organizativas (con la salvedad de la creación de la citada Área de Género y Derechos Humanos).

En relación a los aportes del proyecto por ámbitos de intervención, es decir, municipios del área rural y asentamientos precarios de municipios del área urbana, se destaca un mayor impulso a los componentes ligados al segundo. Este hecho se acrecienta especialmente en la reorientación del proyecto tras el proceso electoral de 2009. Este hecho explica que tanto recursos, actividades como resultados observables adquieran mayor relevancia en CSU que en CSR. Este mayor énfasis es coherente con los lineamientos de STP, y por tanto en este caso el proyecto acompaña las prioridades marcadas por el socio principal en la implementación. Cabría, en todo caso, una revisión más allá del propio proyecto sobre la conveniencia de los ritmos de desarrollo de ambos ámbitos de intervención.

De forma conjunta para CSR y CSU, cabe destacar como contribución del proyecto el apoyo a la incorporación de los enfoques de Género/Derechos Humanos y enfoque de Riesgos en el diseño de detalle de los programas de atención a la pobreza. Ya en el caso de CSU, los aportes fundamentales se centran, por un lado, en la promoción institucional y la mejora continua del MPUES, y por otro, con el peso más significativo en términos de recursos e intensidad, el apoyo a la puesta en marcha de las acciones piloto de varios componentes de los Ejes 1, 2 y 3 en los municipios seleccionados, San Martín, en el Departamento de San Salvador y Ahuachapán, en el Departamento del mismo nombre (un análisis en mayor detalle sobre los proyectos pilotos se muestra posteriormente).

Por su parte, la contribución a CSR se ha centrado principalmente al acompañamiento a FISDL, en calidad de institución principal encargada de la ejecución de dicho programa. Entre los numerosos aportes del proyecto a la institución cabe destacar: el costeo del programa, realizado por un equipo conjunto¹⁹ de miembros de las instituciones de gobierno, PNUD y expertos internacionales, la creación de un sistema de planificación, seguimiento, y evaluación institucional²⁰, y el desarrollo de

¹⁹ Por parte de PNUD El Salvador, se integraron miembros del Área Desarrollo Humano y ODM. Como especialistas internacionales, se contó con el soporte de Poverty Group de PNUD Nueva York.

²⁰ La principales acciones desarrolladas fueron: la actualización del sistema de información para la planificación de la inversión y seguimiento conjunto con ANDA; optimización de los sistemas de información de infraestructura social básica; instalación y capacitación de software para la diagramación de

un plan de acción institucional para la gestión del conocimiento. Los aportes del proyecto son valorados satisfactoriamente por los responsables de FISDL. Cabe destacar la utilidad inicial de los resultados del proceso de costeo (realizados en la etapa del programa Red Solidaria), que justifican la necesidad de un rediseño de los sistemas de planificación y monitoreo de la institución para permitir el manejo eficiente de información ligada a logros en términos de desarrollo humano y no exclusivamente a desempeño en inversión social. También resulta muy bien valorado por parte de la institución el protocolo de capacitaciones, especialmente en relación a los contenidos transversales: Género y Derechos Humanos y Participación Ciudadana.

5.3.1.3 Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social

En el marco del presente proyecto evaluado, el MPUES constituye sin duda un elemento clave sobre el que pivotan importantes transformaciones en el diseño y la planificación de políticas sociales en El Salvador, en especial las políticas de atención a la pobreza. Es por ello que si bien no es un componente de proyecto, en estricto sentido metodológico, se ha considerado relevante analizarlo en detalle de forma independiente.

Tanto los productos generados, como sobre todo los procesos desencadenados, han tenido un efecto positivo reconocido de forma unánime por todos los actores consultados, tanto aquellos relacionados directamente con el desarrollo del MPUES como usuarios y otros actores observadores, como es el caso de algunas agencias de cooperación. A pesar de la nomenclatura, es importante clarificar que el MPUES no es únicamente un producto o un conjunto de productos, entendido en su aspecto más instrumental. Este hecho resulta clave para explicar el éxito logrado en la generación de efectos positivos sobre el diseño de políticas públicas.

El MPUES figura en el primer diseño del proyecto como parte del entonces Resultado III (“Estrategia de atención a las familias urbanas en extrema pobreza”). Sin embargo, no cobra el peso²¹ que posteriormente se muestra durante la evolución del proyecto hasta que el proceso de concertación mencionado anteriormente –en relación a una propuesta de atención a la pobreza urbana- adquiere relevancia entre los actores políticos y sociales involucrados. Junto a PNUD, dos instituciones lideran esta acción: el Ministerio de Economía²² y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

En relación a los productos generados, cabe destacar en primer lugar el propio Mapa en sí. Se trata de un instrumento de información estadística georreferenciada que permite un nivel de detalle en la localización (y por tanto, en el potencial de focalización) de población urbana en situación de pobreza y exclusión²³. La representación sobre la pobreza urbana que ofrece es la más completa

procesos y procedimientos; provisión, instalación y capacitación de tecnología para la digitalización de documentos.

²¹ Cabe mencionar que en 2008 se realiza una modificación sustancial al proyecto que entre otras cuestiones incluye como socios responsables (*responsible parties* en la nomenclatura de acuerdos de gestión) a MINEC y FLACSO, así como una redistribución de fondos para reforzar este proceso.

²² En particular la Dirección General de Estadísticas y Censos y la Gerencia de Tecnología de Información de Censos de El Salvador

²³ A los efectos de la presente evaluación, resultaría inadecuado extender la descripción técnica del instrumento. Todos los detalles para la realización de la descripción breve presente en esta evaluación han sido tomados del excelente documento publicado a tal efecto: FLACSO, MINED y PNUD (2010), *Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social*, Vols. 1 y 2, ISBN-978-99923-55-32-9.

disponible en el país hasta la fecha. Un elemento clave de oportunidad en este sentido puede encontrarse en la disponibilidad de información suficientemente actualizada, gracias a la cercanía en el tiempo del VI Censo Nacional de Población y del Censo Nacional de Vivienda, ambos en 2007²⁴.

El proceso de investigación social llevado a cabo para el desarrollo del MPUES implicó la consideración de aspectos de medición de la pobreza que también constituyen aportes significativos, tanto al debate académico como sobre todo al político. Mediante el MPUES, el proyecto ha logrado en relativamente poco tiempo la incorporación de nuevas formas de aproximarse al fenómeno de la pobreza y a su medición en el discurso de las instituciones públicas con competencias en programas de atención a la pobreza. El principal concepto que en la actualidad ya manejan la práctica totalidad de las instituciones implicadas en CS es el Asentamiento Urbano Precario (AUP).

El MPUES considera el AUP como un conglomerado espacial de “*viviendas con claras deficiencias en sus condiciones de habitabilidad*”, entendidas estas deficiencias como carencias en necesidades básicas de albergue²⁵. Estos conjuntos de hogares con características de pobreza y exclusión constituyen la principal unidad de análisis e intervención, hecho que supone una mejora sustancial en términos de focalización frente a enfoques previos. Esta es la clave que permite visualizar la presencia de áreas de pobreza extrema en municipios (principalmente urbanos) en los que los valores medios no los sitúan en las peores posiciones del país. En este sentido, el aporte viene a complementar el Mapa Nacional de Pobreza de 2005, que dada la agregación mínima por municipios priorizaba indirectamente las poblaciones rurales, cuando existen concentraciones de población en extrema pobreza en zonas urbanas, de tamaños similares o incluso mayores. Consecuentemente, la herramienta encaja perfectamente como soporte para el desarrollo de CSU como programa diferenciado de la atención a población en extrema pobreza de municipios situados en zonas rurales.

Otro aporte conceptual de relevancia que se ha identificado es la consideración multidimensional de la pobreza y la exclusión social. El MPUES construye un modelo propio de medición de la pobreza urbana a partir de la consideración conjunta de los enfoques clásicos de pobreza de ingreso y de necesidades básicas insatisfechas (NBI). En términos más instrumentales, cabe destacar también la utilidad del llamado proceso de “*manzanas censales*”, tanto para la construcción del MPUES como para el posterior uso en focalización de otros programas públicos²⁶. En definitiva, los citados elementos dan una idea del significativo aporte de conocimiento que supone el proceso del MPUES, hecho que resulta de gran relevancia en relación con los aportes diferenciales de PNUD como actor de cooperación.

²⁴ El enfoque elegido para la realización del Mapa requería necesariamente de datos completos de toda la población. Salvo un levantamiento específico a tal efecto (con los elevados costes que podría suponer), los censos son la única herramienta estadística que lo permite. Esta es la razón por la que no se emplearon otras fuentes cuya actualización es más frecuente, como la Encuesta de Hogares de Propósito Múltiple (EHPM). A efectos de la presente evaluación, este hecho fue considerado y consultado a diferentes instancias implicadas. Dado el nivel técnico tan de detalle de la discusión, se ha optado por no incluir el análisis en este apartado, si bien se realizan algunas consideraciones posteriores en el apartado de Recomendaciones.

²⁵ Más precisamente, según define el propio documento conceptual, un AUP “*constituye un área precaria, conformada un conglomerado de manzanas catalogadas como predominantemente precarias, de acuerdo con una serie de criterios establecidos para determinar carencias. [...] y cuenta con un mínimo de 50 hogares*”. MPUES (op. cit.), pag. 34.

²⁶ Un interesante caso de éxito lo constituye el uso de la manzanas censales del MPUES en el denominado subsidio al gas propano. A partir de la disponibilidad de esta herramienta, el MINEC desarrolló durante 2010 una propuesta de focalización del subsidio que permitía dirigir con precisión el beneficio de la política pública a población con mayor necesidad del mismo.

El MPUES constituye un eje central en la consolidación de CS. El programa emplea el Mapa como referencia en la priorización geográfica de todos sus componentes²⁷, como así puede verse reflejado en el Documento Conceptual que describe los diferentes ejes y componentes del mismo. Todos los actores consultados en relación al MPUES, tanto usuarios directos del mismo como otros actores interesados en las políticas sociales del país coinciden en su importancia, tanto para el desarrollo efectivo de CS, como para la mejora de otras políticas de atención a la pobreza, tanto de iniciativa pública como privada.

En este sentido, cabría esperar un amplio conocimiento de la herramienta, así como un uso extendido tanto en instituciones de gobierno como en otras instituciones de interés social. El proyecto desarrolló una política de difusión, así como procesos de capacitación técnica para el uso del MPUES como herramienta de planificación. El presente proceso de evaluación no dispone de estimaciones cuantitativas suficientemente exhaustivas sobre aspectos citados como la extensión y tipos de uso, niveles de conocimiento, niveles de satisfacción, etc. El proceso de recopilación de información evaluativa permite, no obstante, arrojar algunas valoraciones cualitativas sobre estos aspectos.

En relación a la extensión entre diferentes actores, la mayoría de las instituciones usuarias del MPUES pertenecen a la administración pública. También son usuarios del MPUES entidades del tercer sector (asociaciones y fundaciones de carácter social), algunas entidades académicas y algunas agencias de cooperación. Respecto al nivel de conocimiento, la mayoría de instituciones públicas conocedoras de la existencia del MPUES afirman tener nociones básicas de su funcionamiento, pero suficientes para las aplicaciones que, eventualmente, han considerado realizar con la herramienta. En lo relativo a los niveles de satisfacción, hay un consenso generalizado en la valoración positiva del instrumento.

Detallando de forma algo más específica el caso de las instituciones públicas, cabe destacar el alto grado de incorporación del MPUES en la dinámica de la STP. Por su parte, las instituciones públicas ejecutoras de componentes de CS que han sido consultadas están informadas sobre el MPUES, si bien el nivel de uso es muy variable dependiendo de la propia institución y de su estrategia particular. Finalmente, en el caso de gobiernos locales cabe mencionar que el nivel de conocimiento es muy bajo, y el nivel de uso como herramienta es prácticamente nulo.

5.3.1.4 Proyectos Piloto de Comunidades Solidarias Urbanas

Los proyectos piloto para el desarrollo de las metodologías específicas de trabajo en componentes del programa de atención a la pobreza urbana forman parte del diseño original, si bien durante la evolución del proyecto, y en consonancia con la reorientación descrita en apartados anteriores, se reestructura en el contexto del proyecto y toma un papel más relevante. Estos pilotos fueron considerados como una etapa final del componente III (diseño original), como complemento a las fases de análisis del fenómeno de pobreza urbana y desarrollo posterior de la estrategia de

²⁷ Existen ligeras discrepancias entre la priorización dada exclusivamente por la herramienta y la consideración final del conjunto de los 25 municipios incluidos en el programa. Desde STP se considera, además de la priorización del MPUES, el criterio de actuación en municipios con especial incidencia de la violencia (se empleó como referencia la Tasa de Homicidios en 2009). Se incluye también, de forma particular, al municipio de Santa María, justificado en base a su próxima *conurbación* con el área urbana de Usulután. No existe referencia documental sobre el procedimiento de aplicación de los estos criterios.

intervención. Se trataba, pues de validar métodos y herramientas propuestas en municipios seleccionados a tal fin, y aprovechar los resultados de la experiencia para afinar el diseño antes de escalar el programa a la totalidad de municipios elegibles.

Este espíritu se ha mantenido durante todo el periodo que abarca el proyecto, si bien ha ido evolucionando hacia una posición de mayor relevancia. Los proyectos piloto se convierten en uno de los tres ejes de intervención del proyecto a partir de su revisión sustantiva en 2010, es decir, a partir de la reorientación del mismo hacia la consolidación del programa conjunto (rural y urbano) Comunidades Solidarias.

De los cuatro ejes de CSU, se planificaron acciones piloto en los tres primeros, concretamente en los siguientes componentes:

- Capital Humano: C5 (Prevención social de la violencia)
- Servicios Básicos: C3 (Mitigación de riesgos urbanos)
- Generación de Ingreso: C3 (Emprendedurismo) y C4 (Generación de empleo intensivo en obra pública)

A modo de valoración general, cabe destacar lo adecuado de la estrategia de desarrollo de proyectos piloto como mecanismo de validación de la propuesta metodológica de CSU. En este sentido, se ha observado una valoración positiva de la experiencia por parte de STP y de las instituciones públicas implementadoras que han participado en la misma, si bien el desempeño en cada eje presenta niveles diferentes.

Existe un consenso generalizado en todas ellas sobre la pertinencia del empleo de pruebas piloto como práctica de calidad en el diseño de políticas públicas, en especial en aquellas relativas a la atención a la pobreza. Asimismo, resulta especialmente interesante comprobar que PNUD y STP han tenido presente durante todo el desarrollo de los pilotos la necesidad prioritaria de extraer aprendizajes, tanto del propio diseño de componentes como de las transformaciones necesarias en las instituciones públicas implementadoras para adaptarse a la atención a colectivos a los que tradicionalmente no se han dirigido. Este segundo aspecto resulta de especial relevancia para asegurar el objetivo de integralidad presente en la base del programa CS.

La elección de los municipios para las pruebas piloto, si bien no se ha encontrado justificación documental de la misma, resulta metodológicamente adecuada desde la óptica de *caso de estudio*, especialmente en relación al potencial comparativo. En ambos casos se eligen municipios con equipos de gobierno de amplio respaldo social, reelegidos en al menos una legislatura, uno de cada partido mayoritario (ARENA Y FMLN). Ambos municipios muestran, además, trayectoria en la gestión de fondos de cooperación internacional (Unión Europea, GIZ, Cooperación Española bilateral y descentralizada, entre otros). El hecho de ser núcleos urbanos situados en contextos diferentes (Área Metropolitana de la capital en el primer caso, Departamento fronterizo en el segundo) también supone un factor de interés a considerar de forma general en los análisis.

El componente C5, sobre violencia contra las mujeres presenta un diseño coordinado con la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia y la Política Nacional de la Mujer. El proyecto contemplaba la coordinación con ISDEMU para el desarrollo conceptual y procedimental del mismo, con especial énfasis en el nivel local de intervención (apoyo a las alcaldías en el desarrollo de los Consejos de Prevención de la Violencia y la *ventanilla única* municipal para tareas de

sensibilización, prevención y atención a mujeres víctimas de violencia de género). Esta línea de trabajo no se ha desarrollado suficientemente, y por tanto no existen resultados significativos que aporten al objetivo de validar el modelo del componente. Durante la ejecución del proyecto, se ha dado por parte del gobierno un cambio significativo al rol institucional de ISDEMU, ocupando fundamentalmente funciones de rectoría de la Política de Género²⁸. Este hecho influye fuertemente en el diseño del componente de CS, dado que éste contempla el desarrollo de un conjunto de intervenciones que actualmente ya no recaen en las responsabilidades de la institución.

El componente C3 desarrollado en el Eje de Servicios Básicos se ha trabajado principalmente con el VMVDU. En el marco del trabajo sobre Gestión de Riesgos, debido al hecho de no constituir un sector definido sino un área marcadamente multidisciplinar, existe un abordaje conjunto del trabajo en este Eje del programa junto al Eje 4 de Gestión Territorial, principalmente en su componente C3 (Gestión Comunitaria de Riesgos). En este sentido, no resulta sencillo separar los efectos generados en cada componente por los trabajos de apoyo desarrollados.

En términos de intervención piloto, la acción se centró principalmente en el desarrollo de una obra de mitigación en la municipalidad de San Martín, asentamiento Los Letona. En el proceso de identificación y formulación de la propuesta de intervención participaron tanto los socios de proyecto como la municipalidad. Las fases posteriores de licitación pública de la obra, ejecución y seguimiento fueron gestionadas por PNUD. Si bien la acción se desarrolla con éxito en términos técnicos, no existe evidencia de que ésta haya generado algún tipo de realimentación para la validación y en su caso el rediseño del componente. No obstante, cabe señalar que según los responsables de PNUD y STP esta experiencia apunta algunos aspectos sobre los que trabajar en el futuro, tales como la necesidad de avanzar en aspectos de sensibilización de los conceptos asociados a riesgo o el potencial vacío que del componente en materia de organización comunitaria, entre otros.

Con respecto a las actividades de acompañamiento del proyecto en Gestión Comunitaria de Riesgos (Eje 4), si bien no constituyen en sí una acción piloto planificada como tal, cabe una valoración sobre alcances por su estrecha relación con las líneas de acción descritas en el diseño de dicho componente en el marco CS. Se han realizado significativos aportes en los rubros de planificación y mapeo de riesgos y en fortalecimiento de la organización municipal. En el primer caso, el proyecto acompañó el desarrollo de sendos planes de prevención de riesgos en las municipalidades piloto, así como un mapeo de riesgos en los AUP de cada una. El primer proceso arroja resultados desiguales en cada comunidad, siendo Ahuachapán el de menor nivel de avance. En todo caso no existe evidencia que permita afirmar que ambos gobiernos locales han incorporado de forma efectiva dichos planes en su función de gestión de riesgos. Por su parte, el mapeo de riesgos realizado en AUP constituye un aporte valorado por las municipalidades, y podría considerarse como una línea validada en el diseño del componente, y por tanto replicable.

En el rubro de fortalecimiento municipal, el trabajo se ha basado en la capacitación. En este sentido, el resultado más relevante se centra en el desarrollo de un modelo formativo completo y validado por la autoridad de Protección Civil. Este modelo podría pasar a formar parte del modelo como herramienta propia del componente.

²⁸ El presente proceso de evaluación no ha logrado levantar evidencia de la posible relación de este hecho con la ausencia de resultados relevantes en el componente. No obstante, cabe señalar que el contexto que rodea las citadas políticas de Género no resulta favorable en este sentido, especialmente a partir de la tensión en el movimiento de mujeres generada tras la destitución de la directora de ISDEMU a finales de 2010.

En el plano institucional, se observa un importante grado de dificultad en la integración de las instituciones públicas implementadoras o potencialmente incorporables al programa. En este sentido no se ha podido observar durante el proceso de evaluación que el piloto realizado haya generado aprendizajes en el socio implementador (VMVDU) que deriven en una reorientación de sus protocolos de intervención para atender a población en situación de pobreza extrema. Por otra parte, el proceso ha servido para identificar la necesidad de mayor implicación de Protección Civil en calidad de socio. Si bien en el trabajo operativo a nivel local la colaboración con el programa es máxima según los participantes, se observan resistencias a la integración efectiva en un plano más institucional.

Los componentes ensayados en el Eje de **Generación de Ingresos** tienen como instituciones implementadoras a CONAMYPE (C3) y FOVIAL (C4). En la siguiente figura pueden observarse las líneas de trabajo de cada componente (las líneas resaltadas corresponden a los pilotos desarrollados con apoyo del proyecto)

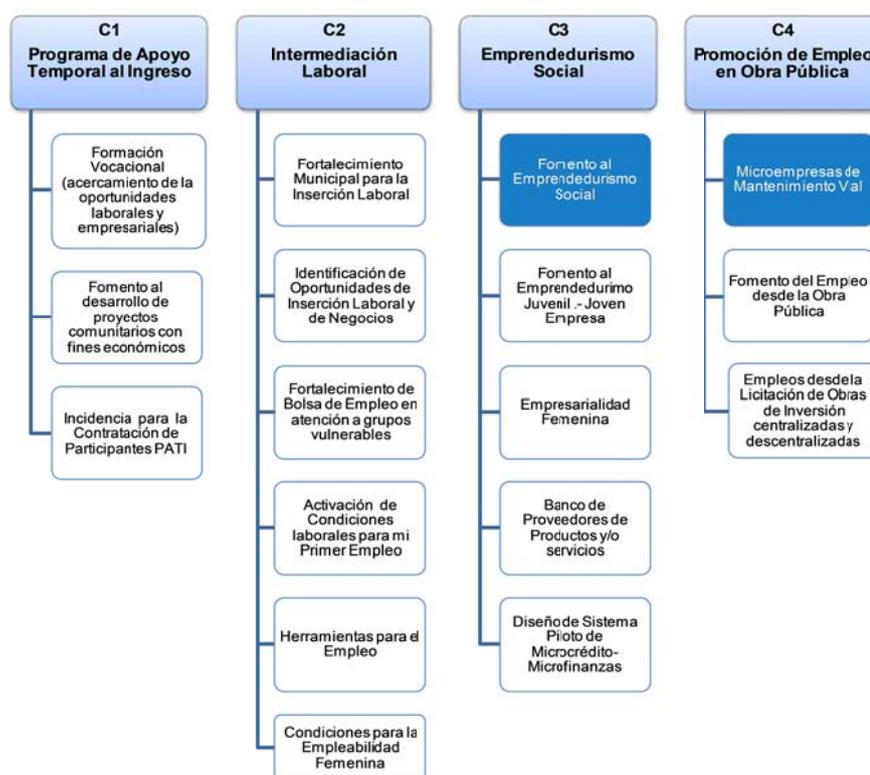


Ilustración 4. Esquema detallado del Eje 3 - Generación de Ingreso (CSU)

El piloto de Emprendedurismo Social centró su intervención en la capacitación y el acompañamiento a los y las participantes en la generación de iniciativas microempresariales, tanto individuales como asociativas. La fase de capacitación incluyó, por un lado, formación en aspectos específicos de los rubros elegidos por los y las participantes, y por otro, contenidos básicos de desarrollo empresarial (organizativo, legal, financiero, etc.). Asimismo, la intervención incluyó un apoyo mediante capital semilla en especie (principalmente equipamiento). Los rubros productivos incluidos fueron: cocina, cosmetología, calzado y textil. Para la puesta en marcha de esta línea de intervención, CONAMYPE generó equipos específicos de formadores/orientadores para el trabajo a nivel local con los y las participantes, así como herramientas específicas para el abordaje de los contenidos formativos, adaptadas al perfil de la población meta.

Por su parte, el piloto de Empleo en Obra Pública se dirigió principalmente al desarrollo de microempresas para el mantenimiento vial. Bajo una lógica de inversión pública como motor económico, el piloto acompañó la creación de grupos asociativos que la empresa pública FOVIAL contrata posteriormente para dichas labores de mantenimiento. En este caso, existe una formación previa en aspectos de gestión empresarial²⁹, pero no se incorpora formación técnica específica ya que las tareas de mantenimiento demandadas no requieren cualificación según la institución implementadora. Para la atención a esta intervención, FOVIAL generó una línea específica de gestión en su estructura encargada del manejo de los contratos con las microempresas³⁰ del programa.

En líneas generales se puede afirmar que los pilotos de este eje han resultado los de mayor generación de aprendizajes, además de presentar buenos niveles de desempeño en sus respectivas líneas de intervención. En ambos casos, la mayoría de las participantes han sido mujeres, cuestión que fue potenciada pero sin la existencia de una política de cuotas³¹ (los efectos de los pilotos en el colectivo de mujeres y, en general, en las relaciones de género, son analizados más adelante en un apartado específico).

Como debilidades comunes, cabe destacar dos aspectos. Por un lado, ninguno de los pilotos mantiene ningún tipo de coordinación definida con el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)³². Este hecho constituye una potencial pérdida de eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos del programa, dado que en este componente se incluye formación vocacional y desarrollo de habilidades de participación social que posteriormente no son aprovechadas por estos dos

²⁹ Si bien el modelo propuesto implicaría a CONAMYPE para esta fase, como entidad pública con competencias reconocidas en emprendedurismo, en caso de este piloto no se desarrolló exactamente de este modo por diferencias de criterio entre las instituciones implicadas. FOVIAL desarrolló parte de la capacitación en aspectos legales. No se puede, por tanto, respaldar el modelo como tal en base a la prueba, si bien la experiencia en piloto de C3 es trasladable y permitiría validar parcialmente el procedimiento para el futuro escalado del programa.

³⁰ Para el caso de este piloto, la forma jurídica que se estimó más adecuada en el marco legal salvadoreño fue la denominada “Unión de Personas” (UDP). Este es un ejemplo de éxito del apoyo de PNUD, dado que la solución a la problemática de específica de la figura legal (que suponía un importante cuello de botella al proceso) vino de la mano del acompañamiento del proyecto por medio de una consultoría especializada.

³¹ El diseño del propio programa Comunidades Solidarias da prioridad a colectivos tradicionalmente vulnerables, entre los que se encuentra el de mujeres jefas de hogar.

³² El PATI es un programa basado en Transferencias Monetarias Condicionadas que se ejecuta desde 2008. Tiene una duración de seis meses, durante los cuales los y las participantes reciben 100 USD mensuales por persona, con el compromiso de realizar trabajos para la comunidad y participar en un programa de formación vocacional de alrededor de 80 horas. Tiene una dimensión eminentemente local, por lo que el programa también contempla el fortalecimiento de las Municipalidades como instituciones dinamizadoras del tejido económico del territorio.

componentes. Valga como ejemplo, el hecho de que la formación vocacional de PATI presenta rubros idénticos a los que posteriormente se imparten en Emprendedurismo Social. Tampoco existe una coordinación que facilite que participantes egresados de PATI se integren en estos componentes como mecanismo de promoción del empleo. De hecho, se observa un efecto contraproducente de la lógica de TMC de cara al éxito de estos componentes: dado que no existe una transferencia monetaria asociada, se genera un importante efecto de abandono en la fase de capacitación (alrededor del 50% de media).

Por otro lado, los tiempos de implementación de los pilotos no permiten la extracción completa de todos los aprendizajes posibles, y por tanto, resulta complejo validar en su totalidad los modelos. Este hecho no sólo supone un problema particular como tales proyectos pilotos en este caso, sino como se comenta posteriormente, es posible que suponga una deficiencia del propio diseño de ambas estrategias, especialmente en las posteriores fases de acompañamiento a los emprendimientos.

En cuanto a las posibles particularidades entre Municipalidades, en líneas generales no se han observado diferencias significativas ni en los niveles de éxito ni en factores críticos, con la salvedad de los aspectos relacionados con la violencia. Mientras que en San Martín tanto participantes como personal de CONAMYPE identifican esta cuestión como un posible limitante a medio plazo en la continuidad de los emprendimientos, en Ahuachapán no es considerado un hecho con significativa influencia en el desarrollo de las iniciativas microempresariales.

En relación a los efectos generados por los pilotos en las propias instituciones implementadoras, se observan cambios muy significativos en actitudes personales de los y las profesionales implicados. A diferentes niveles jerárquicos, desde técnicos/as de campo hasta responsables de alto nivel, existe un importante grado de sensibilización con la población destinataria y sus problemáticas que ha evolucionado positivamente con la incorporación de las instituciones al programa. En el discurso actual de directivos/as de ambas entidades analizadas se observan elementos claros de orientación estratégica y compromiso institucional hacia población vulnerable, nada habituales en administraciones públicas cuya misión central no ha estado tradicionalmente ligada a intervenciones con objetivos sociales de esta naturaleza.

Sin embargo, no se han podido observar cambios significativos de tipo organizativo, esto es, modificaciones estructurales y/o funcionales de las instituciones para la incorporación de los programas como parte de sus competencias propias. Si bien, como se ha mencionado, las instituciones han desarrollado estrategias ad hoc con ayuda del proyecto, no existe evidencia de que éstas hayan pasado a formar parte de las mismas de manera continuada. Este es un elemento clave de cara a valorar la sostenibilidad de los efectos del proyecto. No obstante, del mismo modo que se ha indicado anteriormente la duración de los pilotos como una limitante para el aprendizaje de algunos procesos, en este caso sería necesario reforzar esta valoración con un monitoreo (y en su caso un acompañamiento) posterior a las instituciones implicadas en la incorporación de las estrategias exitosas emanadas de estos pilotos.

De cara al aprendizaje sobre el modelo de Comunidades Solidarias, el proceso evaluativo ha permitido identificar dos cuestiones críticas relativas a la *sostenibilidad* de los efectos positivos de los propios componentes ensayados, así como a su *escalabilidad*. Sobre la primera cuestión, es importante señalar el potencial de riesgo que supone el peso de la contratación pública en la viabilidad del modelo. Tanto en el caso del componente C4 como parcialmente en el caso de C3, el

mecanismo empleado se apoya en la contratación de productos y servicios ofrecidos por lo emprendimientos de los/as participantes a instituciones públicas. En el caso de C4 es directa con FOVIAL³³, mientras que en el caso de C3 CONAMYPE realizó labor de mediación con otras instituciones públicas³⁴.

Las instituciones implicadas no han realizado un análisis sobre el grado de dependencia de las microempresas en el modelo más allá del primer arranque. Tampoco queda definido en el modelo cual es la trayectoria esperada o inducida por el programa para el sostenimiento de las microempresas: basa exclusivamente en el impulso inicial para su entrada en el mercado en condiciones mínimas de competitividad, o por el contrario basada en un modelo de proveedores públicos o modelos mixtos³⁵. Si bien se trata de una cuestión crítica en ambos modelos, lo es más en el caso de C4, ya que el tipo de servicio y de capacidades desarrolladas por las microempresas tiene difícil adaptación a otros mercados.

En este sentido, fuera cual fuere el modelo intencional, existe una importante carencia de acompañamiento de las microempresas posterior a su conformación y puesta en funcionamiento. En el caso de C4, esta carencia se da en menor medida, ya que durante el periodo de contratación de FOVIAL a las microempresas (6 meses) la institución da una atención personalizada a las mismas que en cierto modo permite la progresiva consolidación de conocimientos y prácticas empresariales en los/as participantes. En el caso de C3 es mucho más marcado, ya que el propio modelo no contempla un acompañamiento al desarrollo del emprendimiento una vez capacitados los participantes, entregado el capital semilla y puesta en marcha la empresa. Este aspecto ha sido contemplado ya por CONAMYPE, planteando como alternativa la incorporación de los Centros de Desarrollo de Micro y Pequeñas Empresas (CDMYPE)³⁶, si bien esta modalidad no ha sido desarrollada hasta la fecha.

En relación con la posibilidad de escalado para alcanzar la totalidad de municipios objetivo en CS, se han observado un aspecto limitante común a ambos pilotos. La capacidad técnica disponible hasta el momento en las instituciones implementadoras no permite replicar los programas a mayor alcance. Éstas requerirían de la creación de las unidades específicas encargadas los programas, de un modo similar al ensayado en los pilotos y con mayor dotación de recursos humanos y económicos. Como se ha mencionado anteriormente en relación a los efectos a nivel institucional, estos cambios no se han dado al interior de las estructuras funcionales de las instituciones de manera estable, sino coyunturalmente para atender el compromiso de los proyectos piloto.

A continuación se exponen algunos hallazgos específicos de cada piloto. La estrategia de *Fomento del Emprendedurismo Social* se adapta adecuadamente a la filosofía de CS, principalmente en lo que se refiere a la capacidad de conectar con población en extrema pobreza proveniente de AUP. Tanto

³³ En estricto sentido, la contratación de las microempresas de mantenimiento vial no se dio directamente vía FOVIAL ni con su presupuesto, por limitaciones legales (Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública).

³⁴ Algunos ejemplos incluyen la mediación con el programa de paquete escolar del Ministerio de Educación (uniformes elaborados por emprendedoras de confección) o con la Alcaldía de San Martín para servicios de refrigerios.

³⁵ Un ejemplo de este tipo puede encontrarse bajo el esquema del Programa de Desarrollo de Proveedores, en el que una empresa contratista de FOVIAL demandará los servicios de microempresas de CS.

³⁶ Los CDMYPE son centros regionales que prestan asesoría, capacitación y asistencia técnica. Se trata de una alianza público-privada-academia, en la que participan además del Ministerio de Economía-CONAMYPE, varias universidades, gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales.

las actividades formativas como la conformación de microempresas son procesos exitosos en términos de satisfacción de los participantes. En relación al proceso formativo, cabe señalar que el proyecto ha permitido el desarrollo de protocolos de intervención y materiales educativos específicos, hecho que tanto desde el personal de CONAMYPE implicado como desde los/as participantes es muy valorado. Un factor clave que explica la capacidad del piloto de llegar a la población objetivo ha sido la coordinación y el respaldo público de las Alcaldías. En relación a los rubros productivos elegidos para el desarrollo de microempresas, cabe señalar la ausencia de sustento sobre la relevancia de los mismos en los mercados locales³⁷. Este es un elemento de relevancia ligado especialmente a la sostenibilidad de los emprendimientos, comentada anteriormente.

En relación a la estrategia de Desarrollo de Microempresas de Mantenimiento Vial, se observa también una adecuación a los principios inspiradores del programa CS, si bien el tipo de relación de la institución con los/as participantes difiere del modelo anterior. Esto se debe fundamentalmente al modelo de relación de la propia estrategia, en la que FOVIAL es percibido como más empleador y no tanto como acompañante del proceso como CONAMYPE en el caso anterior. Sin embargo, en este caso resultan más notables los cambios en el tipo de relación, dado que esta institución es tradicionalmente percibida como una agente totalmente técnico: los/as participantes afirman estar muy satisfechos con el trato interpersonal recibido por todos/as los/as trabajadores/as de la institución con los que interactuaron. El modelo es especialmente adecuado para el trabajo a nivel local, dado que el servicio contratado a las microempresas se sitúa en el territorio al que pertenecen los/as participantes, lo que según los/as especialistas de FOVIAL permite una mayor identificación con el cuidado de las vías y facilita la labor de mantenimiento más allá del propio servicio (en una suerte de “sensibilización indirecta”).

Una diferencia muy clara con el modelo de C3 se localiza en la generación de resultados a corto plazo percibidos por los/as participantes. En apenas meses enrolados/as en el programa, los/as participantes comienzan a desarrollar su labor como empleados/as de su microempresa, hecho que tienen enormes consecuencias sobre todo a nivel personal. Para este colectivo, el paso a ser empleado/a con todos sus derechos reconocidos, supone un cambio muy marcado en un lapso de tiempo muy corto. La mayoría de ellos/as nunca han sido empleados formalmente y, por tanto, no han disfrutado de beneficios tales como el seguro social (además, por supuesto, de la seguridad de un salario mensual). El impacto a nivel psicosocial es tremendamente importante. Sin embargo, este es un efecto que supone a su vez un riesgo grave: la generación de expectativas. Se ha podido observar con claridad que en ambos municipios los/as participantes en este piloto muestran un alto nivel de estrés ante la falta de continuidad del proyecto, comparada con los/as participantes en el piloto C3, que si bien también transmiten preocupación frente a la incertidumbre de mercado, manejan diferentes códigos³⁸.

³⁷ Si bien algunos rubros no tienen riesgo de competencia exterior (caso de servicios como peluquería o comedores), otros sí podrían estar expuestos a competencia de importación de bajo coste (calzado, textil) cuyos mecanismos de distribución sí son capaces de llegar incluso a los propios AUP

³⁸ Los/as participantes en el componente de Emprendedurismo manejan lógicas más cercanas a mercado: asumen el riesgo como una apuesta propia, no culpan a una institución por su fracaso, asumen que la dinámica de generar ingreso es lenta, etc. Por el contrario, los/as participantes en Microempresas de Mantenimiento Vial manejan una lógica más unidireccional (como no podría ser de otro modo dado el modelo), más parecida a la demanda de un servicio público, la exigencia de un derecho adquirido, etc.

5.3.2 Eficacia

Este apartado centra el análisis en la contribución del proyecto al efecto principal esperado³⁹, así como su vinculación a los efectos previstos en los marcos de planificación y programación que son la referencia para PNUD en el país: Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF por su denominación en inglés) Plan de Acción del Programa de País (CPAP, ídem al anterior). Las referencias temporales principales son las correspondientes a dichos marcos en el periodo 2007-2011, que abarca casi la totalidad del proyecto, si bien se consideran también los nuevos marcos aprobados para el periodo 2012-2015.

En relación a la contribución al CPAP, se puede afirmar que el acompañamiento del proyecto es exitoso en los procesos de fortalecimiento de políticas de reducción de la pobreza. El mayor logro sin duda se sitúa en el apoyo a la consolidación de un programa de atención a la pobreza, con un enfoque incluyente que considera de manera diferencial el fenómeno de la pobreza urbana. Desde una óptica política, PNUD ha logrado acompañar adecuadamente un proceso de concertación para la continuidad y la ampliación del alcance de los programas. En el plano técnico, el proyecto ha facilitado el desarrollo de capacidades institucionales de su socio principal, STP, y complementariamente la generación de herramientas de valor añadido para la mejora del principal programa Comunidades Solidarias.

Con respecto al logro de ODM, no es posible (principalmente por construcción metodológica) relacionar el proyecto con los avances del país en este sentido, debido a la multiplicidad de contribuciones nacionales e internacionales existentes alrededor de las diferentes políticas públicas a las que apuntan las metas establecidas en ellos. Por el contrario, PNUD estableció una estrategia de apoyo al gobierno para que fuera el propio país el que planteara sus propias políticas orientadas al logro y sus propios mecanismos de seguimiento de los mismos. Como se ha analizado en detalle en 5.3.1.1, en una primera etapa el proyecto sí logra algunos avances especialmente en la medición y la proyección de logro (a modo de hoja de ruta), mientras que en la segunda etapa el objetivo se diluye en las políticas propias del nuevo ejecutivo. Por tanto, a modo de valoración general, el proyecto ha contribuido débilmente en este apartado.

Valoraciones similares podrían realizarse en relación al marco del UNDAF. Cabe señalar también, con respecto a las capacidades financieras a las que alude el correspondiente objetivo, que los resultados del proyecto relativos al programa CS son claves para explicar el interés de agentes de cooperación internacional con presencia en el país. Actualmente, CS cuenta con compromisos de donantes para su escalado durante los próximos años hasta lograr la cobertura de municipios prevista. La calidad técnica del diseño, así como el potencial de obtención de resultados de desarrollo en población en situación de extrema pobreza y exclusión, constituyen los dos principales criterios que justifican la preferencia de donantes a emplear, principalmente, modalidades de financiación basadas en apoyo presupuestario directo. Esta progresión no podría explicarse sin la acción del proyecto.

³⁹ Muchas de las valoraciones relacionadas con el contenido al que se hace referencia han sido expuestas con detalle en el apartado anterior. Se pretende en este caso realizar un balance general de dicha contribución.

5.3.3 Apropiación

El programa de CS constituye una expresión de política pública con peso específico en la agenda gubernamental, como también lo era Red Solidaria en la etapa de gobierno anterior, en la que arranca el proyecto. En este sentido, a priori, es clara la apropiación del proyecto por parte del Estado salvadoreño, en la medida en que la intervención está centrada en apoyar una política propia y no instala ningún tipo de programa ajeno al propio plan gubernamental.

Existen algunos efectos que corroboran este hecho. La continuidad, ampliación y reorientación hacia una visión de derechos de Red Solidaria que supone el nuevo programa Comunidades Solidarias, y el citado proceso de concertación alrededor de la definición de una estrategia de pobreza urbana, constituye también una señal relevante de apropiación de uno de los aportes fundamentales que entrega el proyecto. Por otra parte, la complejidad de CS en diferentes dimensiones (diversas áreas de intervención, diferentes instituciones públicas implicadas, etc.) genera una importante demanda por parte de STP en su rol de planificación y seguimiento. En este sentido, el soporte clave que ha supuesto el proyecto evaluado para desarrollar dichas funciones lleva aparejado un nivel significativo de apropiación del mismo, tanto a nivel de productos como sobre todo a nivel de resultados.

El proyecto ha hecho aportes singulares de los que también las instituciones públicas hacen suyos. El caso del MPUES es probablemente el más paradigmático: si bien todas las instituciones entrevistadas (sin tener en cuenta, en este caso, a STP) son conscientes del papel de PNUD en su desarrollo, tanto el MPUES como algunos conceptos que se derivan de su uso forman parte de la jerga técnica relacionada con el programa CS que se emplea con normalidad. En este sentido, resulta especialmente llamativa la apropiación del concepto “*Asentamientos Urbanos Precarios*”, desarrollado ad hoc como parte fundamental del MPUES (como ya se ha expuesto anteriormente) y por tanto inexistente con anterioridad al proyecto. A juicio de la presente evaluación, éste supone un claro ejemplo exitoso de producto de conocimiento cuya experiencia sería recomendable sistematizar.

5.3.4 Participación

En relación al socio principal en la implementación, STP, en grado y tipo de participación ha variado con el propio proceso del proyecto. Cabe señalar, como se ha citado en diferentes apartados anteriores, que el cambio de gobierno coincidente con la ejecución del proyecto generó necesariamente reorientaciones en la estrategia, hecho que también implica diferencias en participación.

En la fase de diseño inicial, la participación del socio resulta escasa y centrada principalmente en la consulta y el intercambio de información. Posteriormente, en las primeras etapas de implementación, el grado de participación se hace más notable, llegando a niveles de participación funcional, esto es, actuando como agentes decisiones en el desempeño del proyecto, así como en el monitoreo de alcances. Algunos procesos como el informe conjunto de ODM o el propio proceso de concertación para el desarrollo de una estrategia de pobreza urbana son ejemplos de esta modalidad.

El transitorio debido al cambio de gobierno afecta muy significativamente a nivel de participación. Los avances durante casi un año son muy bajos y el proyecto no encuentra referentes en STP que se apropien del proceso. Finalmente, desde 2010 hasta el fin de proyecto, el socio participa de forma interactiva con PNUD, priorizando el proyecto en su agenda y, consecuentemente, desarrollando un alto nivel de dedicación de recursos (hasta el punto de ser percibido por responsables de STP como altamente demandante).

En relación a las instituciones públicas implicadas en componentes de CS con las que el proyecto se relaciona, la participación en el mismo es del tipo por incentivos, es decir, en base a roles asignados por el mismo y a la provisión por parte del proyecto de ciertos recursos para el desarrollo de tareas específicas. En este sentido, la toma de decisiones conjunta entre estas instituciones y el socio implementador y/o PNUD como parte responsable se ha dado principalmente a niveles operativos y en mucha menor medida a niveles estratégicos.

Cabe destacar por otra parte, a pesar de las diferencias en el nivel y los estilos de participación, que la contribución del socio principal así como de las instituciones a los resultados de proyecto es definitoria en el logro conjunto del proyecto. En este sentido, resulta clave el hecho de que el propio proyecto actúa sobre un programa cuya competencia es del propio socio, cuestión ésta que contribuye notablemente como incentivo a la consecución de resultados y, por ende, a una actitud proactiva.

Finalmente, cabe indicar que el proyecto no ha generado espacios permanentes de participación de los socios, siendo ésta fundamentalmente instrumental y centrada en el cumplimiento de planes operativos acordados conjuntamente.

5.3.5 Sostenibilidad

Dada la tipología del proyecto, carece de sentido enfocar la valoración de este criterio en términos de productos o servicios del proyecto, ya que éstos son dependientes del mismo y de la disponibilidad de fondos. Por el contrario, resulta de utilidad hacer referencia a las acciones que promueven efectos (especialmente positivos) que se extienden más allá del ciclo del proyecto, una vez retirada la ayuda externa.

De nuevo resulta clave citar el proceso de desarrollo de la estrategia de pobreza urbana como la línea de trabajo más adecuada, en este caso en términos de sostenibilidad de los efectos generados. Este proceso de consenso ha permitido no solo apoyar la continuidad de la política de atención a la pobreza (e incluso ampliarla y diversificarla) sino apalancar la necesidad de contar con un programa de esa naturaleza con visión de largo plazo, independiente de cambios en el ejecutivo.

El trabajo de acompañamiento de PNUD en el desarrollo de capacidades y la generación de instrumentos de apoyo al programa CS constituye también otra línea de trabajo adecuada en términos de sostenibilidad. De este modo, acciones como la capacitación de personal o la asistencia técnica en determinados rubros están generando mejora continua en el accionar de STP como referente de planificación y seguimiento de la política de reducción de la pobreza (un ejemplo exitoso de esta afirmación, el Área de Género y Derechos Humanos se describe en el siguiente apartado).

Mención especial en esta línea merece el caso del MPUES. Como se ha descrito en detalle, la construcción del instrumento parte de la oportunidad de emplear datos censales suficientemente recientes. Ello supuso una elección crítica entre la capacidad explicativa y de focalización del instrumento frente a la posibilidad de mayor dinámica y de actualización en el tiempo (ya que los datos censales son los que se renuevan en periodos más largos, normalmente cada 10 años). Así, el MPUES emplea datos fijos⁴⁰ y no puede reflejar los eventuales cambios (tanto mejoras como retrocesos) que pudieran darse, entre otros, por la acción de la política pública de reducción de la pobreza.

El fortalecimiento técnico de STP supone una condición necesaria para lograr la continuidad de CS. El proyecto ha contribuido parcialmente, sin embargo la evolución de CS y en general de la acción de gobierno que descansa bajo esta Secretaría requiere un crecimiento en volumen, así como en capacidad de gestión, para alcanzar las metas previstas para los próximos años.

Finalmente, unos breves comentarios en relación a la sostenibilidad de los proyectos piloto en el eje de Generación de Ingreso. No se ha logrado identificar fuentes de información disponible que permita asegurar que los primeros efectos positivos inducidos se puedan mantener en el tiempo, como tampoco se han encontrado (al menos de forma explícita) estrategias de sostenibilidad en la definición de los protocolos de intervención en cada caso. En el caso del componente C4 con FOVIAL, y resueltos algunos aspectos menores de tipo normativo, será posible escalar⁴¹ el programa (con efectos positivos directos en el ingreso de los/as participantes) a todos los municipios considerados siempre que la institución genere de forma permanente una unidad específica dedicada a la gestión del citado componente de CS, con suficiente capacidad técnica⁴². En el caso de CONAMYPE, los efectos positivos en la generación de ingreso son fuertemente dependientes del mercado al que se dirige cada emprendimiento. No se dispone de información suficientemente fiable sobre las características de dichos mercados y las potenciales amenazas a las que se enfrentan las microempresas.

5.3.6 Aspectos Transversales

A pesar de que no haber sido incluido como criterio en los Términos de Referencia⁴³, se ha considerado adecuado realizar un análisis sobre el tratamiento que el proyecto ha dado a los aspectos transversales que PNUD incorpora en su marco de intervención. En particular, y siguiendo lo establecido en el CPAP correspondiente al periodo en el que se sitúa la acción de proyecto (CPAP 2007-2011, epígrafe 4.28), se analizan los aspectos de Equidad de Género y Derechos Humanos a los que el proyecto contribuye.

⁴⁰ Es posible técnicamente actualizar el MPUES parcial o totalmente con un levantamiento ad hoc de datos. Las limitaciones son fundamentalmente económicas, debido al alto coste de generación de dicha información.

⁴¹ La institución afirma estar en capacidad de generar demanda de servicios de mantenimiento vial suficiente para la oferta que supondría la creación de grupos asociativos en los 25 municipios de CSU. No obstante, sería deseable contar con respaldo documental para justificar este potencial de oferta.

⁴² Cabe mencionar que este modelo en particular ha sido tomado de la experiencia exitosa de OIT en el área, y se encuentra enmarcada también en la estrategia de desarrollo de proveedores a partir de contratación pública. No obstante, como se menciona, el principal limitante se centra en la necesidad de adaptación institucional de FOVIAL.

⁴³ Sí se incluye una pregunta de evaluación, bajo el criterio de Eficacia, relativa a los enfoques de derechos, género, desarrollo sostenible y de desarrollo de capacidades.

De forma general, se ha observado una presencia relevante de los aspectos de Género y Derechos Humanos tanto en acciones específicas de potenciación como en el discurso. En este sentido, se puede afirmar que el proyecto ha aplicado de manera efectiva la estrategia de *mainstreaming* de Género, muy en especial en relación al socio directo, como se describe a continuación.

Uno de los resultados más significativos es, sin duda, la creación del Área de Género y Derechos Humanos en la Secretaría Técnica de la Presidencia. Se puede afirmar con claridad que el proyecto ha contribuido de forma muy notable a la adaptación de la estructura orgánica de STP para la incorporación de esta funcionalidad. Como consecuencia, el enfoque de Género y Derechos Humanos se ha visibilizado de forma más notable no sólo en el marco del programa Comunidades Solidarias sino, de forma más amplia, en el conjunto del Sistema de Protección Social Universal.

Una de las claves de éxito en este sentido es la sensibilización y el desarrollo de capacidades para la transversalización promovido en el personal de STP responsable de diferentes áreas de CS y del SPSU. También se ha contribuido a las capacidades de instituciones implementadoras de CS, aunque con resultados diversos dependiendo de la institución. En este sentido, instituciones como FISDL e INSAFORP ⁴⁴muestran menor grado de avance.

La creación de esta área específica ha permitido progresar con mayor rapidez en la generación de valor añadido en Género, hecho que refuerza el diseño del programa CS. Por un lado, mediante el análisis de los componentes desde una perspectiva de Género y Derechos Humanos, para dotarlo de mayor coherencia, y por otro, mediante el desarrollo de productos específicos de apoyo. En el primer caso, se encuentran ejemplos exitosos como el componente de Bonos a la Educación⁴⁵ (Eje 1 Capital Humano, tanto CSU como CSR) o las mejoras en sistemas de gestión de información de participantes (en el propio RUP⁴⁶ y en DIGESTYC⁴⁷). También cabría mencionar en esta categoría la incorporación al diseño del PATI de una priorización de mujeres y jóvenes como colectivos tradicionalmente excluidos. En el segundo caso, se encuentran aportes como la Cartilla de Derechos y Deberes de los participantes en CS o la Guía de Transversalización de Género.

La intervención también ha influido en la adopción de buenas prácticas de gestión del programa en términos de Equidad de Género. En este sentido, cabría destacar algunos logros como la representación paritaria de hombres y mujeres en comités de CS, así como la mejora en la gestión de información de seguimiento y evaluación con la recogida de datos desagregados (sexo y grupo étnico).

Según las responsables del Área de Género y Derechos Humanos de STP, existen sin embargo algunas resistencias al cambio. Además del sustrato sociocultural fuertemente apoyado en valores y actitudes discriminatorias –que no supone un marco favorable–, la falta de liderazgo y de toma de decisiones de potenciación de género a nivel de alta gerencia, así como la falta de especialización

⁴⁴ Se indica desde STP que INSAFORP se encuentra en proceso de elaboración de su política de Género a partir de una decisión del consejo directivo tripartito (organizaciones sindicales, empresa privada y MTPS)

⁴⁵ Tras un análisis sobre la influencia de los embarazos en menores en la deserción escolar, se desarrolló una modalidad de bonos a madres adolescentes. De un modo análogo se consideró necesidad de prestación de bonos a la discapacidad.

⁴⁶ Se realizaron modificaciones para la recolección de información sobre tiempo de trabajo doméstico de hombres y mujeres, aspectos de corresponsabilidad en la jefatura de hogar y titularidad de la propiedad de la vivienda.

⁴⁷ Se desarrolló para la EHPM un módulo sobre violencia de género y mejoras en la recogida de información sobre uso del tiempo.

técnica en estas temáticas, son factores que todavía frenan el avance de la transversalización del enfoque.

En este sentido, es importante señalar también la dificultad que se suscita en relación a la evolución del rol de ISDEMU como entidad gubernamental de referencia en materia de Género. En este sentido, si bien PNUD mantiene colaboración con esta institución en diferentes ámbitos e intervenciones, en el presente proyecto no queda claro el rol de la misma⁴⁸, especialmente en lo referente a CS y, por extensión, a las estrategias de reducción de la pobreza enmarcadas bajo el SPSU.

Por su importante peso en la intervención evaluada, cabe analizar también los proyectos piloto en esta dimensión. Como primera y principal valoración, se puede afirmar que los componentes de CS testeados a partir de las experiencias piloto generan beneficios directos y oportunidades para las mujeres. Los proyectos han logrado llevar a término la priorización de mujeres (en menor medida la priorización de jóvenes) como colectivo vulnerable tradicionalmente excluido, aspecto presente en el diseño de CS. Por otra parte, en el presente proceso evaluativo no se ha levantado evidencia suficiente para valorar la contribución de la estrategia a la reducción de la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres, fundamentalmente por el estrecho margen temporal desde su finalización hasta la presente evaluación. No obstante, se pueden apuntar algunas señales de progreso en este sentido: aumento de la participación económico-productiva de las mujeres y aumento de autoestima.

Resulta interesante resaltar el caso del piloto con FOVIAL como ejemplo de éxito en materia de roles de género. En este componente, los grupos asociativos que han conformado las microempresas están formados en su mayoría (y dirigidos en su totalidad) por mujeres. Los trabajos desarrollados por las microempresas son labores asociadas tradicionalmente a hombres (principalmente por su relación con el empleo intensivo de fuerza física). Preguntadas por este hecho, las mujeres participantes coinciden en su alto nivel de satisfacción por revocar tal estereotipo en su entorno familiar y social.

Los limitantes fundamentales a la participación de las mujeres y al éxito del programa como generador de oportunidades para ellas descansan en el alto riesgo de discriminación y violencia presente de forma muy significativa en los AUP de los que provienen las destinatarias. En ambas localizaciones de los proyectos piloto, sin distinción entre ambos componentes (aunque con mayor incidencia del hecho violento en el caso de San Martín), las participantes llaman la atención a este hecho. Desde una aproximación exclusivamente cualitativa, aspectos relativos a las relaciones intrafamiliares (incluida la violencia) y a la presión social son identificados como claros limitantes a la participación. En este sentido, ni el diseño de los componentes ni las pruebas piloto han desarrollado estrategias complementarias para reducir los citados riesgos.

⁴⁸ Actualmente coexisten en el ámbito institucional dos modelos diferenciados en relación a la política pública dirigida a las mujeres. Por un lado, la función de rectoría (más orientado a aspectos legales, supervisión, veeduría, información), y por otro, la función de intervención (orientada a la entrega de servicios directos). Tras cambios producidos coincidiendo con el periodo del presente proyecto, la actual dirección de ISDEMU se orienta hacia el primero de los modelos, como así hace constar en su último balance de gestión (*ISDEMU (2011), Caminando hacia Igualdad Sustantiva la Informe de Rendición de Cuentas Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer Junio 2010 - Mayo 2011*)

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El proyecto ha contribuido a consolidar políticas de Estado para luchar contra la pobreza y la exclusión social en El Salvador. En este sentido, resulta especialmente exitoso en el acompañamiento al Estado para dar continuidad y prioridad a programas que cuentan con amplio respaldo político y social. Este proceso se ha dado en tres planos en los que PNUD genera un aporte diferencial como actor de cooperación. Por un lado, en la **incidencia política**, promoviendo la lucha contra la pobreza como un compromiso de Estado. Por otro lado, en el **desarrollo de capacidades**, a partir del apoyo permanente a las instituciones del Estado, y muy especialmente a la Secretaría Técnica de la Presidencia para la consolidación del programa de atención a la pobreza. Y en una tercera vertiente, mediante la generación de **productos de conocimiento**, entre los que destaca el Mapa de Pobreza y Exclusión Social.

La orientación al logro de los ODM ha tenido un desempeño muy desigual, con estrategias diferenciadas en cada fase de proyecto, correspondiente a los dos periodos de gobierno sobre los que el proyecto se extiende. Se han generado productos de alto valor añadido como el segundo informe del estado de ODM en el país, así como interesantes procesos de diálogo con el gobierno para el desarrollo de hojas de ruta hacia el cumplimiento de las metas del Milenio. Sin embargo, tanto productos como procesos no han tenido continuidad a partir de 2009. PNUD ha desarrollado una estrategia alternativa, centrada en la medición multidimensional de la pobreza como eje central, quedando la orientación explícita hacia los ODM en un discreto segundo plano.

El impulso y el acompañamiento permanente al gobierno de la República en la creación de una estrategia pública de atención a la pobreza urbana es, sin lugar a dudas, el logro más significativo del proyecto. PNUD ha jugado un papel clave como facilitador de proceso y cuenta con el reconocimiento público de dicha aportación al proceso. El actual diseño del programa Comunidades Solidarias se inspira –e incluso asienta su estructura– en la propuesta generada a partir del proceso de concertación política generado en el marco del proyecto. Los aportes posteriores, tanto instrumentales como en el desarrollo de capacidades para su implementación, también contribuyen de manera notable a este logro.

Una de las claves de la estrategia de pobreza urbana es la focalización de las políticas hacia la población excluida. En este proceso, **el desarrollo del Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social constituye una pieza imprescindible.** Supone asimismo un ejemplo exitoso de gestión de conocimiento con alto grado de apropiación por parte de los decisores públicos. El proceso del Mapa ligado al desarrollo de Comunidades Solidarias ha sido capaz de incorporar conceptos nuevos para el diseño de políticas públicas efectivas, entre los que destacan los Asentamientos Urbanos Precarios.

El diseño original de la intervención consideró como prioridad la **consolidación de la política de atención a la pobreza rural**, plasmada principalmente en el programa Red Solidaria. El actual programa de atención a la pobreza incorpora dicha política en Comunidades Solidarias Rurales. Aunque con menor intensidad que en el caso del programa de pobreza urbana, el proyecto ha acompañado dicha transición y ha aportado insumos para su adaptación al nuevo esquema bajo el actual Sistema de Protección Social Universal, con especial énfasis en el fortalecimiento de las instituciones implicadas en la gestión orientada a resultados para el desarrollo.

Se han empleado proyectos piloto en los municipios de San Martín y Ahuachapán como principal mecanismo de validación y, en su caso, ajuste de los modelos de intervención de algunos de los componentes del subprograma Comunidades Solidarias Urbanas. En este sentido, **la utilidad de los proyectos piloto presenta grandes diferencias en su desempeño**. Los proyectos del Eje 3 de Generación de Ingresos presentan los resultados con mayor potencial de aprendizaje, así como resultados razonablemente satisfactorios en términos de beneficio social para las/los participantes. Por otra parte, los pilotos del Eje 1 y 2 no han supuesto grandes aportes para la consolidación del modelo, y en el caso particular del Eje 1, tampoco se han generado productos complementarios.

Los proyectos piloto han generado importantes lecciones, tanto en el diseño de detalle de componentes como en la visión conjunta del programa. En este segundo aspecto, **el proyecto pone en evidencia la necesidad y la relevancia de seguir avanzando en el fortalecimiento de la Secretaría Técnica de la Presidencia** como ente rector de esta política de atención a la pobreza, en diferentes dimensiones. Por un lado, un aumento de recursos humanos y técnicos para permitir la gestión de un sistema de políticas integral, complejo y altamente interrelacionado. Por otro, son necesarios avances en **procesos de gestión, monitoreo y evaluación de resultados**, tanto para cubrir las necesidades internas como, sobre todo, para desempeñar de modo eficaz el rol de coordinación y articulación de políticas sociales.

Finalmente, cabe destacar la **complementariedad** presente de manera general en la gestión del proyecto, con la Secretaría Técnica de la Presidencia como socio principal en la implementación y PNUD en calidad de socio responsable en toda la ejecución del mismo. Esta modalidad de gestión conjunta ha promovido el **alineamiento** del proyecto con las prioridades gubernamentales y explica, en parte, los resultados positivos en el desarrollo efectivo de la política de atención a la pobreza. Existen, no obstante, algunas oportunidades de mejora, en especial en los procesos de toma de decisiones que promuevan la **apropiación**.

Recomendaciones

En relación a la línea de trabajo en **ODM**:

- R1. PNUD debe definir con mayor claridad su política de acción en relación al papel que los ODM deben jugar en el marco de las políticas públicas en El Salvador. La cercanía del plazo del 2015 supone un replantamiento que va más allá de la estrategia de país. Asumiendo que la agenda de las metas del Milenio sigue siendo un marco de referencia, tendría sentido recuperar la estrategia de generación de productos de conocimiento ligados a ODM, así como algunas de las prácticas de éxito mostradas en este proyecto, como el caso del costeo del ODM2.

- R2. De forma complementaria, y en especial si los ODM no son adoptados como marco principal de referencia, PNUD debe apoyar al Estado en el desarrollo de capacidades nacionales para la medición de la pobreza. En este sentido, se debe seguir apostando por la creación de un ente público independiente para la generación de información, con capacidad instalada suficiente que permita generar evidencia para el monitoreo y evaluación de resultados de las políticas públicas, en especial aquellas orientadas a la lucha contra la pobreza y la exclusión social.
- R3. Incorporar de un modo relevante el enfoque de Género y Derechos humanos en las iniciativas de mejora de la medición de la pobreza.

En relación a **Comunidades Solidarias** en el marco del **Sistema de Protección Social Universal**:

- R4. Mantener el acompañamiento al desarrollo del RUP. El aporte más significativo de PNUD podría situarse, sobre todo, en aspectos metodológicos y de desarrollo de capacidades en el seno de STP. La consolidación de este sistema de información en el plazo más corto posible puede generar un efecto multiplicador muy significativo en el monitoreo y la evaluación de los programas, así como en una sustancial mejora en la focalización y en la eficiencia en el uso de recursos de los diferentes programas en juego. Es urgente la mejora en la articulación de las instituciones públicas implementadoras en base al registro.
- R5. Identificar conjuntamente con STP los componentes tanto de CSU como de CSR cuyo diseño de detalle y validación son prioritarios. En este sentido, debería cuestionarse la pertinencia de retomar los componentes que en el presente proyecto no han generado aprendizajes significativos.
- R6. Apoyar el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales en aspectos de focalización, en particular mediante el uso del MPUES.
- R7. Analizar la articulación de los componentes de CS basados en Transferencia Monetaria Condicionada con otros componentes, en una suerte de secuencia lógica de intervención basada en un desarrollo progresivo de capacidades de los participantes. En ese sentido, sería especialmente urgente el diseño y puesta en marcha de protocolos de articulación del programa PATI con los restantes componentes de generación de ingreso.
- R8. Estudiar la viabilidad de incorporar (parcial o totalmente) al cuerpo normativo/legal del país aspectos de la política de atención a la pobreza. De este modo se podría reforzar el rol de los participantes en los programas en tanto que sujetos con derecho a los beneficios de los mismos. Ello permitiría, asimismo, reforzar más si cabe la continuidad de los programas con independencia de los cambios en el poder ejecutivo.

En relación a los **Proyectos Piloto**:

R9. En los componentes de Generación de Ingreso,

- Incorporar el acompañamiento al arranque y consolidación de las microempresas como parte integrante del diseño de la intervención, muy en especial en el componente de Emprendedurismo ejecutado por CONAMYPE.
- Explorar la viabilidad de incorporar microfinanzas en la estrategia, bien como componente específico, bien como instrumento complementario de aquellas que lo requieran
- Asegurar que los programas no generan expectativas de continuidad en los/as participantes que no puedan ser satisfechas con seguridad, en especial aquellas cuya dinámica de generación de oportunidades están ligadas parcial o totalmente a la contratación con entidades públicas.

R10. En el componente de Gestión de Riesgos, replantear el diseño de la intervención en el apartado de ejecución de obra física (tanto estructural como no estructural) y valorar la pertinencia de migrar hacia un modelo basado en el desarrollo de capacidades locales.

R11. Apoyar a STP en el aseguramiento de las transformaciones orgánicas y funcionales en las instituciones implementadoras que han desarrollado los pilotos en San Martín y Ahuachapán, para asumir el liderazgo de los diferentes componentes de CS en las que están implicadas. En especial, se requiere una previsión adecuada de fondos y la dotación de personal especializado incorporado de forma permanente.

R.12 Contribuir a la reducción de las barreras a la participación de las mujeres en los programas probados (especialmente en el Eje 3) debidas a la discriminación y a la violencia contra ellas:

- Apoyar a STP en la mejora de las instituciones implementadoras y de sus recursos humanos en la detección de factores de riesgo para las mujeres, especialmente en los procesos de intervención nivel local.
- Promover, junto a las instituciones con competencia en la materia, la coordinación de las instituciones implementadoras con las entidades públicas y privadas capaces de intervenir en situaciones de riesgo para las mujeres.

Finalmente, en relación a aspectos de **gestión de proyecto**:

R.13 Asegurar internamente en PNUD el monitoreo efectivo de Programa y la generación de información útil para la evaluación de resultados para desarrollo a los que contribuye la agencia con el proyecto.

R.14 Respecto a la modalidad de gestión:

- Promover la Implementación Nacional (NIM) como opción preferente para la promover la apropiación, con un papel de PNUD como parte responsable únicamente en aquellos aspectos en los que el socio gubernamental así lo requiere por razones de capacidad y/o especialización de la agencia.

- En una previsible continuidad de asociación con STP como socio implementador, favorecer la participación interactiva desde las primeras etapas de diseño de las intervenciones, así como el establecimiento de un protocolo de gestión consensuado y comprendido por las partes.

7. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS

Las principales lecciones aprendidas por las instituciones responsables del proyecto son las siguientes:

- L1. La importancia de los gobiernos locales para la **articulación de los componentes de CS**, así como la necesidad de disponer de información relevante y actualizada a nivel municipal.
- L2. La necesidad de continuar **fortaleciendo las instituciones implementadoras** de CS en sus capacidades de intervención con población en extrema pobreza, así como la coordinación con STP para asegurar la coherencia del programa
- L3. La pertinencia de la **inversión de recursos en el diseño de políticas de atención a la pobreza**, y la utilidad que las pruebas piloto suponen en la validación de las estrategias de intervención.
- L4. El potencial de uso en planificación de intervenciones que supone el **MPUES**, y la conveniencia de continuar su difusión, así como acompañar a las instituciones (especialmente públicas) en su adopción como herramienta propia.

Asimismo, se han identificado un importante número de buenas prácticas, entre las que se destacan por su singularidad las siguientes:

- BP1. **Informe de avance de los ODM, conjunto PNUD y Gobierno de la República.** Si bien el proceso de elaboración puede resultar más lento por los necesarios consensos, supone un mecanismo mucho más efectivo para la apropiación de las metas del Milenio por parte de las instituciones del Estado.
- BP2. **Costeo ODM2.** Este ejercicio de análisis y prospectiva supone un insumo de gran valor para la toma de decisiones al más alto nivel en los planes estratégicos de las instituciones públicas del país. Aporta, de un modo comprensible, orientaciones que facilitan el diseño de hojas de ruta realistas para el cumplimiento de las Metas del Milenio.
- BP3. **Consejo Asesor de Pobreza Urbana.** La conformación de un grupo de profesionales, académicos y líderes sociales con conocimientos y experiencia (en este caso sobre pobreza urbana), con reconocimiento tanto por parte del gobierno como por otras fuerzas políticas y otros actores sociales en general, se configura como un modelo de éxito para la generación de propuestas sustanciales de política pública. Supone además una experiencia en el que PNUD ocupa un papel que pone en valor su aporte diferencial, tanto como actor político de consenso como de referente técnico.
- BP4. En el marco de los **proyectos piloto**, cabe destacar:
 - Implicación directa del personal directivo en los pilotos. Esta práctica genera beneficios en dos vías. Por un lado, los/as participantes en los diferentes componentes valoran mejor el

programa por el nivel de implicación que se transmite en relación a sus necesidades. En el sentido opuesto, de cara a los gestores, se “materializa” una intervención que en algunos casos resulta muy alejada de las funciones principales de la institución.

- Coordinación con Alcaldías para la promoción y el arranque de componentes. El desarrollo de convocatorias conjuntas, así como la visibilización de la alcaldía en el desarrollo del programa son elementos que generan condiciones favorables a la ejecución del programa. La municipalidad es el ente adecuado para acercar las instituciones nacionales a los AUP.
- Mecanismos de seguimiento a nivel local. Siguiendo el ejemplo de CONAMYPE, la presencia constante de personal de las instituciones implementadoras mientras dura el proceso de acompañamiento es el modo más efectivo de asegurar un seguimiento de calidad de los avances de las/os participantes.
- Empleo del Enfoque de Educación Popular. Dadas las características educativas y sociales de las/os participantes, ha resultado especialmente práctico contar con un diseño específico de materiales de capacitación basado en este enfoque. De nuevo el ejemplo de CONAMYPE resulta un esquema de éxito.
- Bolsa de empleo local MTPS como mediadores para promoción de CS. Esta es una estructura pública de atención social que dispone de un importante despliegue a nivel local. Por las funciones que desempeña, las/os profesionales de estas oficinas manejan una importante red de relaciones, lo que les permite ejercer un rol de facilitadores en ambos sentidos, del programa a los/as participantes y viceversa.

ANEXOS

A1. Términos de Referencia

Antiguo Cuscatlán 22 de Febrero de 2012

Solicitud de Cotización para servicios de consultoría mediante IC.

Invitación No. 254/2012.

“Evaluación Final del Proyecto: Hacia Una Estrategia Nacional para la Atención a la Pobreza y el Cumplimiento de los ODM”

Fecha límite para recepción de ofertas: Antes de las 10:00 horas hora local del día 5 de **Marzo de 2012**

Objetivo: Conducir la evaluación a fin de valorar la eficiencia, eficacia, sostenibilidad de los resultados del proyecto “Hacia una estrategia nacional para la atención a la pobreza y el cumplimiento de los ODM”, su contribución al logro de los efectos deseados y establecidos en el marco de programación de PNUD, su pertinencia con los objetivos nacionales de desarrollo y las prioridades corporativas del PNUD, así como la efectividad en la incorporación de enfoques transversales (derechos, género, desarrollo de capacidades y desarrollo sostenible). Asimismo, se espera extraer las lecciones aprendidas del proyecto, y en particular de la implementación de los pilotos de Comunidades Solidarias Urbanas, para retroalimentar el diseño de programas de atención a la pobreza y las intervenciones del PNUD.

Dirigido a: Profesionales con formación académica a nivel de maestría o doctorado en ciencias sociales, economía, cooperación al desarrollo o afines.

Pago: De acuerdo a lo indicado en los TDR.

Período: 2 meses calendario.

Favor de enviar la documentación solicitada, en formato PDF ó en Word, al correo electrónico adquisiciones.sv@undp.org. También puede entregar la documentación en sobre cerrado, en horario de 8:00 a.m a 5:00 p.m., en: Edificio de Naciones Unidas, Boulevard Orden de Malta Sur No. 2-B, Colonia Santa Elena, Antiguo Cuscatlán, La Libertad.

A. TERMINOS DE REFERENCIA

1. Antecedentes

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (OMS, 2009) la pobreza es la “condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”.

Desde un enfoque de derechos y de desarrollo humano, la pobreza es inaceptable en tanto constituye un obstáculo para el ejercicio de ciertos derechos y para el desarrollo del potencial y de las capacidades de las personas.

En este sentido, erradicar la pobreza extrema y el hambre son prioridades de trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En el año 2000, en la Cumbre del Milenio se suscribieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que resumen en ocho objetivos específicos el compromiso que las Naciones Unidas y sus países miembros pretenden cumplir a más tardar en el año 2015, con el fin de erradicar el hambre, la pobreza, el analfabetismo y las enfermedades que atacan a los países más pobres del mundo.

Atentos a este compromiso, bajo un contexto nacional caracterizado por la voluntad política para desarrollar programas especiales de atención a la pobreza (Red Solidaria, creado en el año 2005), las expectativas de un posible cambio en las líneas de gobierno (elecciones presidenciales del año 2009) y ante un inminente contexto de crisis económica internacional que podría afectar los avances logrados en materia de desarrollo humano en el país, se formula en el año 2007 el proyecto “Hacia una estrategia nacional para la atención a la pobreza y el cumplimiento de los ODM”, en línea con los objetivos estratégicos y prioridades del Programa de Consolidación del Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo y el Gobierno de El Salvador (PC 2007-2010), el Marco de Asistencia de Naciones Unidas (MANUD/UNDAF 2007 -2011) y el Plan de Acción del Programa de País (CPAP 2007-2011). A continuación se mencionan los vínculos con el MANUD⁴⁹ y el CPAP⁵⁰ para el período de vigencia del proyecto.

⁴⁹ MANUD: Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF por sus siglas en inglés).

⁵⁰ Plan de Acción del Programa de País o Country Programme Action Plan (CPAP), por sus siglas en inglés, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Cuadro 1: Relación del proyecto con las líneas del trabajo del PNUD

Vínculo con efectos MANUD 2007 a 2011:	DE1: Capacidades técnicas, analíticas y financieras fortalecidas para formular e implementar estrategias de largo plazo y programas de reducción de la pobreza y cumplimiento de los ODM.
Vínculo con efectos MANUD 2012-2015:	DE1: El país habrá formulado y puesto en marcha políticas, programas y mecanismos equitativos e inclusivos para subsanar la pobreza e incrementar el acceso los servicios sociales estratégicos y la calidad de los mismos.
Vínculo con CPAP 2007-2011:	Políticas, estrategias, planes de reducción de pobreza, crecimiento económico y logro de los ODM se fortalecen en cuanto a su calidad técnica, a la aplicación sistemática de los enfoques de desarrollo humano y de género, y al proceso de participación de actores privados, públicos, sociedad civil y cooperación.
Vínculo con CPAP 2012-2015:	Política o programas nacionales con enfoque de desarrollo humano, lucha contra la pobreza y reducción de las desigualdades de género creadas o consolidadas.

Los objetivos específicos del proyecto se enuncian a continuación:

- a) Dar cumplimiento al compromiso adquirido en la Cumbre del Milenio +5 de elaborar y adoptar un Plan Nacional para el logro de los ODM, aprovechando la información actualizada que derivaría de los nuevos censos realizados.
- b) Consolidar la estrategia de atención a la pobreza rural (Red Solidaria) como política de Estado, mediante un proceso de diálogo técnico-político, que permita lograr acuerdos sobre las herramientas técnicas, jurídicas y económicas requeridas para asegurar su continuidad, sostenibilidad y extensión a los grupos de mayor pobreza rural.
- c) Construir un programa consensuado de atención a las familias urbanas en extrema pobreza que tomando en cuenta las complejidades del fenómeno en las áreas urbanas, permita focalizar y brindar una atención integral a la población beneficiaria.

Estos objetivos son la base para la definición de los componentes del proyecto. El cuadro a continuación detalla, según los períodos, los componentes y resultados esperados del proyecto, los cuales fueron modificados en acuerdo con el Gobierno de El Salvador para armonizar las líneas de trabajo (Ver anexo 1 para mayor detalles sobre estos componentes)

Cuadro 2: Componentes y resultados esperados del proyecto

Período 2007-2009	Período 2009-2012
PLAN NACIONAL ODM – Plan Nacional para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del	PLAN NACIONAL ODM - Los sistemas de monitoreo y evaluación de las instituciones

Milenio elaborado, consensuado y difundido.	públicas incorporan métricas específicas para el seguimiento de ODM.
POBREZA RURAL –Estrategia de atención a la pobreza extrema rural consolidada	COMUNIDADES SOLIDARIAS - Los programas de Comunidades Solidarias (Urbanas y Rurales) cuentan con las metodologías de trabajo e instrumentos operativos necesarios para fortalecer su puesta en marcha y operación.
POBREZA URBANA – Estrategia de atención a familias urbanas en extrema pobreza diseñada, consensuada y difundida	PILOTOS COMUNIDADES SOLIDARIAS URBANAS - Los pilotos de Comunidades Solidarias Urbanas han sido apoyados en su implementación.

El proyecto se firma en Octubre de 2007, con un presupuesto de US\$4,054,054, por un período inicial de un poco más de dos años, hasta diciembre de 2009, pero ha experimentado tres prórrogas, hasta el 31 de diciembre de 2010, 31 de diciembre de 2011 y 30 de abril de 2012. El proyecto es implementado conjuntamente por la Secretaría Técnica de la Presidencia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador (bajo la modalidad de apoyo a la implementación o *support to NIM*).

Cabe mencionar, que a partir del año 2009 adquiere mayor relevancia en el marco de las prioridades nacionales. Dentro del Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) formulado por el Gobierno de El Salvador (GOES) se plantean tres áreas prioritarias asociadas a los esfuerzos nacionales por consolidar las estrategias de atención a la pobreza: a) la reducción significativa y verificable de la pobreza, de las desigualdades económicas y de género y de la exclusión social; b) la creación de las bases de un modelo de crecimiento y desarrollo integral, ampliación y fortalecimiento de la base empresarial y reconstitución del tejido productivo; y c) la gestión eficaz de riesgos ambientales con perspectiva de largo plazo y reconstrucción de infraestructura y recuperación del tejido productivo y social dañado por fenómenos naturales.

A lo largo de sus más de cuatro años de duración, el proyecto ha incidido en el diseño e institucionalización de estrategias y herramientas para la atención de la pobreza y el cumplimiento de los ODM en el país. De acuerdo a la “Evaluación de Resultados de Desarrollo: Evaluación de la Contribución del PNUD El Salvador” (PNUD 2011: 31-32), los procesos y productos asociados al proyecto (tales como *Propuesta para un Programa de Pobreza Urbana en El Salvador, Mapa de pobreza urbana y exclusión social*, entre otros) han implicado avances en “términos de incorporación de enfoques de desarrollo humano en el proceso de fortalecimiento de la calidad de las políticas, estrategias y planes de desarrollo nacional” (Ibid: 32).

Dado que las contribuciones, logros y desafíos del proyecto constituyen importantes insumos para la formulación de actuales y posteriores estrategias e intervenciones de PNUD en el marco de su asistencia para el desarrollo, se solicitan los servicios de evaluación final del proyecto para documentar, sobre la base de la evidencia, las principales lecciones aprendidas.

2. Objetivo de la consultoría

Conducir la evaluación a fin de valorar la eficiencia, eficacia, sostenibilidad de los resultados del proyecto “Hacia una estrategia nacional para la atención a la pobreza y el cumplimiento de los OMD”, su contribución al logro de los efectos deseados y establecidos en el marco de programación de PNUD, su pertinencia con los objetivos nacionales de desarrollo y las prioridades corporativas del PNUD, así como la efectividad en la incorporación de enfoques transversales (derechos, género, desarrollo de capacidades y desarrollo sostenible). Asimismo se espera extraer las lecciones aprendidas del proyecto, en particular de la implementación de los pilotos de Comunidades Solidarias Urbanas, para retroalimentar el diseño de programas de atención a la pobreza y las intervenciones de PNUD.

3. Alcance de la evaluación

3.1 Alcance temporal

La base temporal para la evaluación corresponde al período de vigencia del proyecto, desde octubre de 2007 al 30 de abril de 2012.

3.2 Alcance temático y niveles de análisis

Se espera que la evaluación presente recomendaciones específicas y fundamentadas en la evidencia recopilada sobre aquellos factores internos, externos y aspectos de naturaleza programática, organizativa-funcional, técnica, administrativa- financiera, política u otros que incidieron positiva o negativamente en el logro de los resultados del proyecto y de su contribución en el diseño y puesta en marcha políticas y programas de atención a la pobreza y el cumplimiento de los ODM en el país.

En este sentido, se identifican tres niveles de análisis para la evaluación: diseño, proceso de ejecución y resultados del proyecto (productos y efectos), siendo este último de especial importancia dada la relevancia que tiene para PNUD poder identificar cómo las estrategias y acciones impulsadas contribuyen al desarrollo.

La evaluación considerará, asimismo, la efectividad en la incorporación de enfoques transversales en las políticas públicas, incluyendo el enfoque de derechos y género, riesgos y cambio climático.

Por su parte, la evaluación deberá examinar tanto las contribuciones individuales de las diferentes instancias (ver numeral 5) que participaron en su implementación como una valoración global de la contribución del proyecto. Deberá distinguirse de manera particular la contribución de la experiencia de los pilotos de Comunidades Solidarias Urbana de cara a la conceptualización final del programa.

Por su parte, las conclusiones derivadas de esta evaluación deberán apoyar la estrategia de gestión de conocimiento que se encuentra construyendo el PNUD, en aspectos tales como: identificación de lecciones aprendidas para poder introducir cambios o mejoras en el diseño y ejecución de proyectos de PNUD; buenas prácticas utilizadas por el proyecto en materia de gestión del conocimiento; utilidad y relevancia de los informes elaborados con apoyo de PNUD como herramientas en áreas claves de política pública para el país, entre otros.

3.3 Alcance geográfico

Si bien la contribución a nivel de políticas y estrategias tiene un alcance nacional, la evaluación considerará las áreas de geográficas de intervención del proyecto. De manera prioritaria, se cubrirá el municipio de San Salvador, en donde se concentran las instituciones que definen las políticas y estrategias de atención a la pobreza en el país. También deberán cubrirse los municipios de Ahuachapán y San Martín, territorios donde se ha apoyado la implementación de pilotos de componentes de Comunidades Solidarias Urbanas.

4. Actividades previstas

- Revisar y analizar la información documental existente sobre el proyecto “Hacia una estrategia nacional para la atención a la pobreza y el cumplimiento de los ODM”, de PNUD, lineamientos de evaluación de PNUD y del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, incluyendo pero no limitándose a: documento de proyecto y sus respectivas revisiones, planes de trabajo, acuerdos con socios, planes de monitoreo y evaluación, informes de avance, informes de sistematizaciones, cartas acuerdos para la implementación de acciones, entre otros.
- Proponer, sobre la base de la revisión documental y las necesidades de PNUD, las preguntas orientadoras básicas de la evaluación, algunas de las cuales se proponen en los presentes TdR (ver numeral 6).
- Diseñar la metodología para la evaluación final del proyecto. El diseño de la metodología deberá comprender la descripción de las fases de trabajo, la propuesta de técnicas para el levantamiento de la información así como la elaboración de los instrumentos (guías y formularios) a ser utilizados. Se espera que la metodología propuesta incluya visitas a campo, entrevistas semi-estructuradas con actores clave y representantes de las instituciones ejecutoras, así como consultas a través de grupos focales con participantes de los programas sociales u otras técnicas cualitativas. La metodología final a aplicar deberá ser validada y aprobada por el PNUD El Salvador.
- Realizar el levantamiento y registro de la información requerida mediante las técnicas propuestas en la metodología y de acuerdo a los estándares de PNUD.
- Presentar informes de avance del documento de evaluación del proyecto, de acuerdo a los

establecido en el numeral 8 de este documento.

- Participar en reuniones iniciales, de seguimiento y de cierre con el PNUD, incluyendo reuniones de arranque con la gerencia de PNUD.

5. Criterios y preguntas de evaluación

La evaluación será realizada sobre la base de los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, apropiación, participación y sostenibilidad. El cuadro a continuación define estos términos y propone una serie de preguntas de evaluación, las cuales no son exhaustivas y deberán ser enriquecidas con los aportes y experiencias de la persona consultora. Se espera que la persona consultora complemente y aporte una batería de preguntas según los actores a entrevistar.

Criterio	Definición	Preguntas sugeridas
Pertinencia	Medida en que los objetivos y diseño del proyecto responden a los problemas reales, necesidades y prioridades del país.	<ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué medida se encuentra el proyecto alineado con el mandato del PNUD, los planes y prioridades nacionales de desarrollo? • ¿Responden los productos generados por el proyecto a las prioridades nacionales de desarrollo del país? • ¿Cuenta el diseño del proyecto con una lógica de intervención adecuada para lograr los objetivos propuestos? • ¿Cómo han contribuido las acciones del proyecto a logro de los efectos esperados del CPAP? • ¿El proyecto ha respondido adecuadamente a las necesidades de los/as beneficiarios/as en sus diferentes niveles de intervención?
Eficacia	Medida del grado de cumplimiento de los objetivos de la intervención; del cumplimiento de objetivos y alcance de resultados esperados	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el grado de cumplimiento de los resultados (efectos y productos) esperados y de las acciones planificadas del proyecto? • ¿Se han logrado otros resultados no previstos? • ¿Qué factores internos o externos al proyecto han contribuido o afectado el avance hacia los resultados esperados? • ¿Cómo se relacionan los productos asociados al proyecto con el logro de los resultados esperados? • ¿Ha logrado el proyecto transversalizar los enfoques de derechos, género, desarrollo sostenible y de desarrollo de capacidades? ¿Cómo lo hicieron? • ¿Los enfoques utilizados fueron adecuados para el logro de los resultados esperados?

		<ul style="list-style-type: none"> • ¿Han contribuido la experiencia de los pilotos de Comunidades Solidarias Urbanas a retroalimentar el diseño del programa?
Eficiencia	Medida del uso y manejo de los recursos financieros e insumos del proyecto para convertirlos en resultados.	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Fueron utilizados los recursos conforme a lo planificado? • ¿Cómo ha influido la gestión y uso de los recursos financieros y humanos en el logro de los resultados del proyecto? • ¿Cómo han sido utilizados los sistemas de monitoreo y de gestión de riesgos del proyecto para realizar los ajustes consecuentemente? • ¿La organización y gestión del proyecto ha sido eficiente en relación a las actividades y resultados previstos? • ¿Se han respetado los cronogramas y tiempos previstos?
Apropiación	Medida en que las instituciones nacionales ejercen liderazgo y toman decisiones sobre los productos y resultados asociados al proyecto	<ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué medida han logrado los socios del proyecto tomar decisiones sobre estrategias y acciones del proyecto? • ¿En qué medida se han apropiado los socios de los productos asociados al proyecto?
Participación	Medida en que los diferentes socios han sido implicados en las diferentes etapas de planificación, implementación y evaluación de los resultados del proyecto; medida en que la estrategia de alianzas adoptada ha facilitado el logro de los resultados planificados	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál ha sido el grado de participación de los socios en las diferentes etapas de planificación, implementación y evaluación de las acciones y resultados del proyecto? • ¿Cuál ha sido la contribución de los socios y otras organizaciones a los resultados? • ¿Cómo han contribuido las alianzas generadas o apoyadas por PNUD al logro de los resultados? • ¿Cómo ha influido el proyecto en el establecimiento de espacios de participación para socios o beneficiarios?
Sostenibilidad	Medida en que los productos o resultados del proyecto se extienden o perduran una vez que la asistencia externa ha concluido.	<ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué medida ha sido implementada o desarrollada una estrategia de sostenibilidad para las diversas acciones del proyecto? • En qué medida las acciones para el desarrollo de capacidades impulsadas por el proyecto han favorecido la sostenibilidad de las intervenciones? • ¿Cuales son los desafíos que todavía se identifican en materia de sostenibilidad? • ¿Cuáles son los principales factores que están influyendo en el logro o no logro de la

		sostenibilidad del proyecto?
--	--	------------------------------

6. Lineamientos corporativos para la evaluación

La evaluación debe cumplir con los Estándares y Normas de Evaluación del Sistema de Naciones Unidas. En su desarrollo se debe procurar un proceso participativo e interactivo con fines de aprendizaje que debe involucrar contrapartes claves.

El marco conceptual para la evaluación deberá responder al Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Resultados de Desarrollo (disponible en: <http://www.undp.org/evaluation/handbook/>). Por su parte, las evaluaciones deberán ser conducidas de acuerdo a los principios de calidad y código de ética establecidos en las Normas y Estándares del Grupo de Naciones Unidas de Evaluación, UNEG disponibles en <http://www.uneval.org/search/index.jsp?q=ethical+guidelines>.

El análisis correspondiente debe describirse de manera completa y abordar los aspectos clave de la evaluación. A su vez, se debe garantizar la validez y fiabilidad de los resultados de la evaluación de manera clara y asegurar una validación las conclusiones y recomendaciones (por ejemplo a través de triangulación) y deben basarse en evidencia fundamentada.

El consultor o la consultora deberán describir, en el informe inicial, los procedimientos que utilizarán para salvaguardar los derechos y la confidencialidad de sus fuentes. Se asume que consultor o la consultora están dispuestos a firmar el Código de Conducta para Evaluadores del Sistema de las Naciones Unidas.

7. Productos esperados

El/la consultor/a deberá entregar los siguientes productos:

Producto 1: Informe inicial que contenga propuesta metodológica y plan de trabajo detallados. Este informe deberá presentarse al término de la ronda preliminar de discusiones y análisis de información (siete días después de iniciada la consultoría). El informe deberá incluir como mínimo los siguientes elementos:

- Propuesta de las preguntas para la evaluación, técnicas, medios e instrumentos para la recolección de datos.

- Cronograma detallado de actividades, incluyendo calendarización preliminar de entrevistas con actores clave.
- Propuesta de estructura y contenidos del Informe Final

Se sugiere que el informe inicial incluya la siguiente matriz de evaluación que permite resumir y presentar visualmente el diseño y la metodología de la evaluación:

Matriz de Evaluación							
Criterios de evaluación	Preguntas de evaluación	Indicadores de desempeño	Fuentes de datos	Enfoque y diseño	Métodos de muestreo	Métodos e instrumentos de recolección de datos	Métodos de análisis de datos

Producto 2: Presentación preliminar de los hallazgos

Dentro de los quince días después de concluida la etapa de recopilación de información, el consultor o consultora deberá hacer una presentación ejecutiva y preliminar (en programa Power Point) sobre los principales hallazgos y observaciones siguiendo las pautas de las preguntas de la evaluación, en función del grado de avance de la evaluación y utilizando la propuesta de estructura y contenidos del informe. La presentación se realizará ante el PNUD, quien podrá invitar a otros participantes interesados. Con esta presentación preliminar se pretende brindar retroalimentación para introducir correcciones a errores factuales, identificar vacíos de información y fortalecer la credibilidad de la misma.

Producto 3: Borrador del informe de evaluación

Deberá entregarse en un plazo de treinta días contados a partir del inicio de la evaluación. Este borrador será examinado por diferentes instancias del PNUD y devuelto con observaciones al/la consultor/a en un plazo máximo de siete días hábiles.

Producto 4: Informe final de la evaluación

El/la consultor/a deberá entregarla en un plazo de 12 días hábiles después de haber recibido los comentarios u observaciones al borrador del informe. El informe deberá completarse siguiendo la Plantilla de Informe de evaluación y estándares de calidad del del Manual de Planificación,

Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo del PNUD disponible en <http://www.undp.org/evaluation/handbook/Annex7.html>

Producto 5: Presentación breve de los hallazgos de la evaluación y las principales recomendaciones de la evaluación ante la Junta del Proyecto.

Los informes y presentaciones serán elaborados en español y entregados en un original impreso y copia electrónica en formato Word y Power Point (según sea el caso). Los productos serán entregados al punto focal de Monitoreo y Evaluación del PNUD quien distribuirá los borradores a las partes interesadas para sus comentarios y observaciones. El PNUD se compromete a devolver los informes comentados dentro de los 8 días hábiles siguientes a la fecha de su presentación. El informe final de evaluación debería seguir el formato establecido en el anexo 7 del Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo del PNUD disponible en <http://www.undp.org/evaluation/handbook/Annex7.html>

8. Perfil profesional

- Profesional universitario, con formación académica a nivel de maestría o doctorado, preferiblemente en ciencias sociales, economía, cooperación al desarrollo o carreras afines
- Al menos cinco años de experiencia profesional en áreas relacionadas con la formulación o evaluación de proyectos de desarrollo
- Trayectoria demostrada en conducción de un mínimo de tres evaluaciones externas en cualesquiera de los siguientes tipos de evaluaciones: ex ante, proyectos y programas, evaluación de efectos (outcome) o impacto, evaluaciones de los resultados de desarrollo (Assessment of Development Results) u otras evaluaciones comisionadas por la Oficina de Evaluación del PNUD u otro organismo de cooperación.
- Se valorarán positivamente las experiencias de trabajo con el Sistema de Naciones Unidas, y conocimiento de las normas, estándares y prácticas de evaluación de las agencias del SNU.

Criterios especiales de elegibilidad:

Serán elegibles de participar como evaluadores aquellos consultores que **no hayan participado directamente** en las fases de diseño, gestión, o implementación del proyecto en cuestión.

9. Duración, honorarios y forma de pago

La consultoría tendrá una duración estimada de dos meses, período en el cual deberán presentarse los avances, informes de trabajo y presentaciones detallados en el numeral 6 de estos términos de referencia.

Los honorarios serán cancelados contra entrega y aprobación de los productos por parte de PNUD, de la siguiente manera:

- Un primer pago del 20% de los honorarios pactados contra entrega y aprobación del Producto 1, a más tardar siete días hábiles (7) de iniciada la consultoría.
- Un segundo pago del 30% de los honorarios pactados contra la entrega y aprobación de los Productos 2 y 3 detallados en el numeral 8 de los TdR, a más tardar un mes de iniciada la consultoría.
- Un tercer y último pago del 50% de los honorarios pactados contra entrega y aprobación de los Productos 4 y 5 detallados en el numeral 8 de los TdR.

10. Requisitos fiscales para consultores nacionales

Todo consultor/a nacional deberá estar registrado/a como contribuyente del Impuesto a la Transferencia de Bienes y a la Prestación de Servicios (IVA); por lo que deberá emitir facturas de consumidor final, a nombre del PNUD proyecto 00058053, por los pagos efectuados en virtud del contrato

11. Coordinación y supervisión de la consultoría

Con la finalidad de asegurar la independencia en el proceso de la evaluación, la consultoría reportará directamente al Representante Residente Adjunto del PNUD El Salvador. El punto focal de Monitoreo y Evaluación del PNUD será la contraparte de la consultoría y responsable del seguimiento a todo el proceso conforme el plan acordado.

La coordinación y el equipo técnico del proyecto facilitarán la información de base y los arreglos para las reuniones introductorias y preparatorias a la evaluación y establecerán los primeros contactos con los interlocutores del gobierno y otros socios. El/la consultor/a será responsable de establecer sus propias reuniones, concertar entrevistas o planificar y convocar grupos focales, según la metodología propuesta por la consultoría y aprobada por PNUD.

El consultor o la consultora tendrá la responsabilidad sobre la conducción de la evaluación, así como de la calidad y presentación oportuna de los informes al PNUD.

El consultor o la consultora deberá proveerse por sí mismo los recursos de oficina y equipo para completar el trabajo en tiempo y forma. Asimismo hará sus propios arreglos de viaje para las visitas de campo.

El consultor o la consultora deberá asegurar que cuenta con todos los recursos para asegurar la tarea, a su propio costo. Un desglose de dichos costos deberá ser proporcionado en la oferta económica. El PNUD proporcionará únicamente los costos de logística de las reuniones de presentación de los hallazgos preliminares y del informe final.

12. Insumos a ser entregados por el proyecto

Para efectos de la evaluación se pondrán a la disposición de la persona consultora todos los documentos oficiales del proyecto, planes de trabajo, informes de monitoreo y otros productos e informes relacionados con los diferentes componentes del proyecto.

13. Presentación de ofertas

Los consultores interesados deberán presentar una oferta técnica y una económica.

La oferta técnica deberá incluir una propuesta del diseño preliminar de la evaluación, sugiriendo la metodología y las técnicas a emplear para la recopilación de la información necesaria para responder las preguntas de la evaluación, analizar los datos, interpretar los hallazgos e informar sobre los resultados. La metodología propuesta debe asegurar la rigurosidad en la recopilación de los datos y que las evidencias obtenidas sean coherentes y verificables empíricamente. Se espera que la metodología utilizada contribuya al desarrollo de las capacidades (evaluación) durante el proceso de la evaluación y apoye el uso de las recomendaciones de la evaluación. Además, la oferta técnica deberá incluir un plan de trabajo detallado, con actividades y tiempos estimados. Finalmente, la oferta técnica deberá ser acompañada por la hoja de vida de la persona consultora y por un mínimo de dos referencias laborales de experiencias relacionadas al objeto de esta consultoría.

La oferta económica deberá desglosar los honorarios por la realización de la consultoría, e incluir los costos de oficina, traslado, alimentación, logística y otros en los que incurra la persona consultora para la ejecución de la metodología propuesta. El PNUD cubrirá únicamente los costos de alimentación y local de las reuniones requeridas para realizar las presentaciones preliminares y finales de la evaluación.

Anexos:

1. Descripción de componentes e instituciones responsables del proyecto
2. Lista preliminar de documentación a entregar
3. Lista preliminar de contactos a entrevistar

Anexo 1:

Descripción de componentes e instituciones involucradas en proyecto

Bajo cada uno de los componentes, se definen para cada período actividades que son registradas en los planes anuales de trabajo. Las actividades que están actualmente siendo apoyadas por el proyecto son:

- a) **Componente Plan ODM:** incorporación de ODM a sistemas nacionales de monitoreo y evaluación y desarrollo de capacidades nacionales para medición multidimensional de la pobreza. Los beneficiarios directos de este componente son las instituciones públicas que reciben asistencia técnica para la formulación de planes o la incorporación de ODM en sus sistemas de monitoreo. En el marco del proyecto, se han atendido a las siguientes instituciones: Ministerio de Educación, Ministerio de Economía/Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Trabajo y Previsión Social y Secretaría Técnica de la Presidencia.
- b) **Componente Comunidades Solidarias:** conceptualización, divulgación e implementación de Registro Único de Participantes y otras herramientas de focalización de los programas de atención a la pobreza; actualización y difusión de documentos conceptuales, manuales operativos, protocolos y otras herramientas de Comunidades Solidarias; incorporación de los enfoques de género y gestión de riesgos en los programas de atención a la pobreza; fortalecimiento de las capacidades de las instituciones ejecutoras de los programas de atención a la pobreza; diseño e implementación de enfoques y metodologías para el fortalecimiento del eje productivo de los programas de atención a la pobreza. Al igual que en el componente anterior, los beneficiarios directos son las instituciones públicas que han recibido asistencias técnicas para la institucionalización de programas de atención a la pobreza, el diseño de sus componentes, la elaboración a actualización de herramientas de focalización o instrumentos operativos la incorporación de enfoques transversales; o bien, capacitación sobre el uso de las herramientas diseñadas en el marco de CSU. Entre estas instituciones se encuentran: STP, FISDL, Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, INSAFORP, CONJUVE, alcaldías de 25 municipios de CSU, entre otras.
- c) **Componente Pilotos Comunidades Solidarias Urbanas:** apoyos a la implementación de los pilotos de los ejes 1 y 3 de Comunidades Solidarias Urbanas (componentes de prevención de violencia de género, microempresas para el mantenimiento vial y emprendedurismo social) en los municipios de Ahuachapán y San Martín y piloto del levantamiento del Registro Único de Participantes en San Martín. Este componente establece como beneficiarios a las instituciones que reciben apoyo para la implementación de componentes piloto (FOVIAL, CONAMYPE, ISDEMU, DIGESTYC, Alcaldía de San Martín y Alcaldía de Ahuachapán), así como las personas, hombres y mujeres, que participan en las iniciativas empresariales y productivas impulsadas por FOVIAL y CONAMYPE; los receptores de acciones de formación y sensibilización por parte de ISDEMU, y los residentes del asentamiento urbano Los Letona y colindantes, donde se construye la obra de mitigación y habilitación de espacio público.

En la implementación del proyecto y de sus diferentes componentes participan diversas instituciones, entre las cuales se mencionan:

- a) **Secretaría Técnica de la Presidencia (STP)**, asociado en la implementación del proyecto y responsable de la coordinación general de las actividades.

- b) **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**, socio responsable del proyecto, con funciones de coordinación y monitoreo global de las acciones del proyecto.
- c) **Ministerio de Educación (MINED)**, institución que recibió asistencia técnica para el fortalecimiento del Plan 2021 y el ejercicio de costeo como herramienta de planificación para el cumplimiento de los ODM.
- d) **Ministerio de Economía (MINEC)**, socio responsable para la elaboración del Mapa de pobreza urbana y exclusión social.
- e) **Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)**, socio responsable para la elaboración del Mapa de pobreza urbana y exclusión social.
- f) **Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)**, principal ejecutor de los programas de atención a la pobreza, se delega como socio responsable para impulsar al interior de la organización diversas acciones de fortalecimiento institucional
- g) **Fondo de Conservación Vial (FOVIAL)**, socio responsable en la implementación del piloto del componente de microempresas para el mantenimiento vial, eje 3 de Comunidades Solidarias Urbanas.
- h) **Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE)**, socio responsable para la implementación del piloto del componente de emprendedurismo social, eje 3 de Comunidades Solidarias Urbanas.
- i) **Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)**, socio responsable para la implementación del componente de prevención de violencia de género, eje 1 de Comunidades Solidarias Urbanas.
- j) **Agencias del Sistema de Naciones Unidas** que han participado en los diferentes componentes y actividades del proyecto.

Para garantizar un adecuado funcionamiento del proyecto, operan diferentes espacios periódicos de planificación, seguimiento y monitoreo, incluyendo la Junta de Proyecto y las reuniones técnicas con el equipo del Sistema de Protección Social Universal.

Anexo 2:**Lista preliminar de documentación a entregar**

- Documento de proyecto
- Revisiones sustantivas de proyecto
- Planes de trabajo (2008-2012)
- Informes anuales de proyecto (2008-2012)
- Publicaciones del proyecto
 - Segundo informe de país ODM
 - Propuesta para un programa de atención a la pobreza urbana en El Salvador
 - Escenarios de vida desde la exclusión urbana
 - Mapa de pobreza urbana y exclusión social
- Otros documentos internos del proyecto
 - Sistematización de experiencia de los pilotos (en curso)

Anexo 3:
Lista preliminar de personas a entrevistar

Gerencia del PNUD

- Roberto Valent
- Richard Barathe

Punto Focal de Monitoreo y Evaluación del PNUD

- Silvia Guzmán

Secretaría Técnica de la Presidencia

- Alex Segovia
- Leslie Quiñónez
- Sistema de Protección Social Universal y Unidad de Derechos y Género,
 - Aída Arguello
 - Juan Francisco Meléndez
 - Martha Evelyn González
 - Juan Francisco Grande
 - Sonia Hasbún
 - Ana Landa

Ministerio de Educación

- Darlyn Meza – Ex ministra de Educación
- Laura Salamanca

Ministerio de Economía

- Héctor Dada
- Rafael Barrientos

FISDL

- Carolina Ávalos
- Paulino Delgado
- Ángela Zamora
- Jesús Valencia
- Mauricio Sandoval

FLACSO:

- Carlos Ramos

CONAMYPE:

- Gladys Melara
- Martha Durán

MOP/FOVIAL:

- Felipe Rivas
- Medardo Calderón
- Will Hernández

ISDEMU

- Yanira Argueta

Alcaldía de San Martín

- Mario Ernesto González

Alcaldía de Ahuachapán

- Rafael Morán

PNUD

- William Pleitez
- Claudia Morales
- Carmen Lazo
- Nancy Argueta

Beneficiarios

- (Pendiente)

Miembros del Consejo Directivo del Programa de Pobreza

- Cecilia Gallardo
- Alberto Harth
- Roberto Góchez

B. REQUERIMIENTOS MÍNIMOS, HABILIDADES Y COMPETENCIAS.

- Experiencia profesional en el área de competencia a fines con la temática del servicio.

C. EVALUACIÓN DE PROPUESTAS.

Los criterios a evaluar son:

Criterios.		Puntaje Máximo	Candidato		
			A	B	C
1	Profesional con formación académica a nivel de maestría en ciencias sociales, economía, cooperación al desarrollo o afines = 140 puntos. Con doctorado en carreras mencionadas = 200 puntos.	200			
2	Mínimo 5 años de experiencia profesional en áreas relacionadas con la formulación o evaluación de proyectos de desarrollo. Al menos 5 años = 140 puntos; más de 5 años hasta 7 años = 180 puntos; más de 7 años = 200 puntos.	200			
3	Experiencia mínima en tres evaluaciones de los siguientes tipos de evaluaciones: ex ante, proyectos y programas, evaluación de efectos (outcome) o impacto, evaluaciones de los resultados de desarrollo (Assesment of Development Results) y otras evaluaciones comisionadas por la oficina de evaluación del PNUD u otro organismo de cooperación. 3 evaluaciones = 70 puntos; 4 evaluaciones = 90 puntos; 5 o más evaluaciones = 100 punto	100			
4	Oferta técnica, presenta cumplimiento de TDR = 140; plus 1 = 180 puntos; plus 2 = 200 puntos	200			
	Puntaje técnico	700			
	Monto oferta económica US\$				
	Puntaje económico	300			
	Total de puntos	1000			

El PNUD se reserva el derecho de realizar entrevistas de manera presencial o a través de medios de comunicación, con el objeto de aclarar dudas respecto de la información presentada y ampliar información respecto de su propuesta.

D. NEGOCIACIÓN DE HONORARIOS

Una vez identificado el postulante mejor calificado, se puede iniciar la negociación de honorarios. Al menos dos (2) funcionarios participarán en las negociaciones. El punto de partida para esta es la propuesta financiera presentada por el postulante. En las negociaciones se tendrá en cuenta el presupuesto disponible para la asignación, las tarifas de pago definidas para Consultores/Contratistas Individuales internacionales o las tarifas del mercado local para Consultores/Contratistas Individuales locales. La oficina solicitante **no contraerá ningún compromiso antes de la correspondiente adjudicación del contrato** e informará al postulante que el resultado de la evaluación y las negociaciones está sujeto a la aprobación de la adjudicación por la autoridad de adquisiciones correspondiente. El acuerdo final de la negociación se plasmará por escrito en una nota al archivo redactada y suscrita por el equipo de negociación y conservada para efectos de registro interno.

E. CONTRATACIÓN DE FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO

Bajo la modalidad de Contrato Individual del PNUD **no se podrá contratar a funcionarios de gobierno**, a menos que antes del nombramiento se cumplan las siguientes condiciones:

- Se ha recibido de parte del gobierno una carta de no objeción relativa al individuo
- El gobierno en cuestión ha certificado por escrito que el funcionario se encuentra con permiso oficial sin goce de sueldo durante el período de vigencia del Contrato Individual.

Para estos efectos no se considerará funcionario de gobierno a un funcionario pensionado y, como tal, podrá ser contratado.

F. FORMA DE PAGO.

El pago se realizará en parcialidades contra entrega y aceptación de los productos mencionados en el inciso A.

G. PRESENTACIÓN DE OFERTA.

El Consultor que desee participar en la presente invitación, deberá presentar los siguientes documentos:

Documento	Descripción	Archivo
Carta de interés	Se explique porque se considera así mismo el candidato mas indicado.	Formato libre

Documento	Descripción	Archivo
Propuesta de trabajo (propuesta técnica)	Describir la metodología o actividades que planea realizar para cumplir con éxito los servicios solicitados.	Formato libre
Información curricular	Máximo 10 páginas	Formato libre
Documentación legal	Al Consultor adjudicado, se le solicitará un chequeo médico simple (Cuando aplique), para efectos de quedar inscrito en el seguro por muerte accidental o invalidez, como resultado de las actividades relacionadas con el servicio.	
Propuesta económica	Utilizar el Formato 1 . El honorario ofertado no deberá incluir el Impuesto a la Transferencia de Bienes y a la Prestación de Servicios (IVA)	Formato 1
Las condiciones generales del contrato que se formalizará con el Consultor que resulte adjudicado, se encuentran en el archivo adjunto.		
Podrá obtener mayor información sobre el PNUD, ver la siguiente dirección http://www.pnud.org.sv/2007/		

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Atención: Área de Adquisiciones

[Insertar nombre de la persona], quien suscribe la propuesta, declaro que:

- a) He examinado y no tengo reservas a los requisitos solicitados, incluyendo las adendas, Aclaraciones o modificaciones a la presente invitación.
- b) Me comprometo a brindar servicios profesionales de consultoría en el área de *[indicar el área de especialidad en la que ofrece sus servicios]*.
- c) El precio de mi propuesta es de [señalar el honorario por la totalidad de servicios de consultoría] sin incluir el IVA. **Favor anexar oferta desglosada.**
- d) Entiendo / entendemos que, PNUD no da anticipos para la ejecución de los servicios objeto de la presente licitación.
- e) Mi propuesta se mantendrá vigente por los días que se indican a continuación, contados a partir de la fecha límite fijada para la presentación de propuestas: **90 días calendario.**
- f) Esta propuesta me obliga y podrá ser aceptada en cualquier momento hasta antes del término de dicho período.
- g) Manifiesto no haber sido declarado/a inelegible por el PNUD para presentar propuestas.
- h) Entiendo que esta propuesta constituirá una obligación contractual, hasta la preparación y ejecución del Contrato formal.
- i) Entiendo que el PNUD no está obligado a aceptar mi propuesta evaluada como la más baja ni ninguna otra de las propuestas que reciba.

Nombre: *[indicar nombre completo de la persona que firma la propuesta]*

Firma:

El día *[indicar día]* del mes *[indicar el mes]* de *[indicar el año]*. *[indicar fecha de firma de la propuesta]*.

A2. Código de Conducta

Foundation
Document



UNEG
United Nations Evaluation Group

UNEG Code of Conduct for Evaluation in the UN System

UNEG, March 2008

The Code of Conduct was formally approved by UNEG members at the UNEG Annual General Meeting 2008.

Further details of the ethical approach to evaluation in the UN system can be found in the *Ethical Guidelines for Evaluation in the UN System* (UNEG/FN/ETH[2008]).

UNEG/FN/CoC(2008)

CODE OF CONDUCT FOR EVALUATION IN THE UNITED NATIONS SYSTEM

1. The conduct of evaluators in the UN system should be beyond reproach at all times. Any deficiency in their professional conduct may undermine the integrity of the evaluation, and more broadly evaluation in the UN or the UN itself, and raise doubts about the quality and validity of their evaluation work.
2. The UNEG¹ Code of Conduct applies to all evaluation staff and consultants in the UN system. The principles behind the Code of Conduct are fully consistent with the Standards of Conduct for the International Civil Service by which all UN staff are bound. UN staff are also subject to any UNEG member specific staff rules and procedures for the procurement of services.
3. The provisions of the UNEG Code of Conduct apply to all stages of the evaluation process from the conception to the completion of an evaluation and the release and use of the evaluation results.
4. To promote trust and confidence in evaluation in the UN, all UN staff engaged in evaluation and evaluation consultants working for the United Nations system are required to commit themselves in writing to the Code of Conduct for Evaluation² (see Annexes 1 and 2), specifically to the following obligations:

Independence

5. Evaluators shall ensure that independence of judgement is maintained and that evaluation findings and recommendations are independently presented.

Impartiality

6. Evaluators shall operate in an impartial and unbiased manner and give a balanced presentation of strengths and weaknesses of the policy, program, project or organizational unit being evaluated.

¹ UNEG is the United Nations Evaluation Group, a professional network that brings together the units responsible for evaluation in the UN system including the specialized agencies, funds, programmes and affiliated organisations. UNEG currently has 43 such members.

² While the provisions of the Code of Conduct apply to all UN staff involved in evaluation, only UN staff who spend a substantial proportion of their time working on evaluation are expected to sign the Code of Conduct, including staff of evaluation, oversight or performance management units directly involved in the management or conduct of evaluations. All evaluation consultants are required to sign when first engaged by a UNEG member.

Conflict of Interest

7. Evaluators are required to disclose in writing any past experience, of themselves or their immediate family, which may give rise to a potential conflict of interest, and to deal honestly in resolving any conflict of interest which may arise. Before undertaking evaluation work within the UN system, each evaluator will complete a declaration of interest form (see Annex 3).

Honesty and Integrity

8. Evaluators shall show honesty and integrity in their own behaviour, negotiating honestly the evaluation costs, tasks, limitations, scope of results likely to be obtained, while accurately presenting their procedures, data and findings and highlighting any limitations or uncertainties of interpretation within the evaluation.

Competence

9. Evaluators shall accurately represent their level of skills and knowledge and work only within the limits of their professional training and abilities in evaluation, declining assignments for which they do not have the skills and experience to complete successfully.

Accountability

10. Evaluators are accountable for the completion of the agreed evaluation deliverables within the timeframe and budget agreed, while operating in a cost effective manner.

Obligations to participants

11. Evaluators shall respect and protect the rights and welfare of human subjects and communities, in accordance with the UN Universal Declaration of Human Rights and other human rights conventions. Evaluators shall respect differences in culture, local customs, religious beliefs and practices, personal interaction, gender roles, disability, age and ethnicity, while using evaluation instruments appropriate to the cultural setting. Evaluators shall ensure prospective participants are treated as autonomous agents, free to choose whether to participate in the evaluation, while ensuring that the relatively powerless are represented. Evaluators shall make themselves aware of and comply with legal codes (whether international or national) governing, for example, interviewing children and young people.

Confidentiality

12. Evaluators shall respect people's right to provide information in confidence and make participants aware of the scope and limits of confidentiality, while ensuring that sensitive information cannot be traced to its source.

Avoidance of Harm

13. Evaluators shall act to minimise risks and harms to, and burdens on, those participating in the evaluation, without compromising the integrity of the evaluation findings.

Accuracy, Completeness and Reliability

14. Evaluators have an obligation to ensure that evaluation reports and presentations are accurate, complete and reliable. Evaluators shall explicitly justify judgements, findings and conclusions and show their underlying rationale, so that stakeholders are in a position to assess them.

Transparency

15. Evaluators shall clearly communicate to stakeholders the purpose of the evaluation, the criteria applied and the intended use of findings. Evaluators shall ensure that stakeholders have a say in shaping the evaluation and shall ensure that all documentation is readily available to and understood by stakeholders.

Omissions and wrongdoing

16. Where evaluators find evidence of wrong-doing or unethical conduct, they are obliged to report it to the proper oversight authority.

(Each UNEG member to create its own forms for signature)

Annex 1: United Nations Evaluation Group – Code of Conduct for Evaluation in the UN System

Evaluation Staff Agreement Form

To be signed by all staff engaged full or part time in evaluation at the start of their contract.

Agreement to abide by the Code of Conduct for Evaluation in the UN System

Name of Staff Member: _____

I confirm that I have received and understood, and will abide by the United Nations Evaluation Group Code of Conduct for Evaluation.

Signed at (place) on (date)

Signature: _____

(Each UNEG member to create its own forms for signature)

Annex 2: United Nations Evaluation Group Code of Conduct for Evaluation in the UN System

Evaluation Consultants Agreement Form

To be signed by all consultants as individuals (not by or on behalf of a consultancy company) before a contract can be issued.

Agreement to abide by the Code of Conduct for Evaluation in the UN System

Name of Consultant: RAFAEL MONTERDE PIAZ

Name of Consultancy Organisation (where relevant): _____

I confirm that I have received and understood and will abide by the United Nations Code of Conduct for Evaluation.

Signed at (place) on (date)

San Salvador, 10 de Abril de 2012

Signature: _____



A3. Matriz de evaluación

CORRESPONDENCIA NECESIDADES DE INFORMACIÓN TDR Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN (POR CRITERIOS Y DIMENSIONES)

CRITERIO	DIMENSION	PREGUNTA EN TDR	PREGUNTAS EN MATRIZ DE EVALUACIÓN
APROPIACIÓN	DISEÑO	¿Qué mecanismos se diseñaron para lograr la apropiación de los productos asociados al proyecto por parte de las instituciones públicas del país en los diferentes niveles del Estado?	¿Qué mecanismos se diseñaron para lograr la apropiación de los productos asociados al proyecto por parte de las instituciones públicas del país en los diferentes niveles del Estado?
	RESULTADOS	<p>¿En qué medida han logrado los socios del proyecto tomar decisiones sobre estrategias y acciones del proyecto?</p> <p>¿En qué medida se han apropiado los socios de los productos asociados al proyecto?</p>	<p>¿Ha ejercido la STP un rol de decisor en el desarrollo del proyecto?</p> <p>¿Qué papel han desarrollado otras entidades públicas participantes?</p> <p>¿Ha asumido la STP el proyecto como un compromiso prioritario durante toda la ejecución del mismo?</p> <p>¿Han incorporado las instancias públicas participantes las diferentes estrategias y productos generados en su dinámica propia?</p> <p>¿Han permitido los pilotos a las administraciones locales incorporar estrategias y prácticas focalizadas en la pobreza de sus territorios?</p>
EFICACIA	DISEÑO	<p>¿Cómo se relacionan los productos asociados al proyecto con el logro de los resultados esperados?</p> <p>¿Consideró el proyecto transversalizar los enfoques de derechos, género, desarrollo sostenible y de desarrollo de capacidades?</p> <p>¿Cuenta el diseño del proyecto con una lógica de intervención adecuada para lograr los objetivos propuestos?</p>	<p>¿Cómo se relacionan los productos asociados al proyecto con el logro de los resultados esperados?</p> <p>¿Consideró el proyecto transversalizar los enfoques de derechos, género, desarrollo sostenible y de desarrollo de capacidades?</p> <p>¿Cómo ha considerado el diseño la complejidad del entorno y la interacción de los actores sociales?</p> <p>¿Cuál es la Teoría de Programa subyacente en el diseño</p>

RESULTADOS

¿Qué factores internos o externos al proyecto se planificó que contribuyeran o afectaran el avance hacia los resultados esperados?

¿Se consideró inicialmente el mecanismo de contribución de la experiencia de los pilotos de Comunidades Solidarias Urbanas para retroalimentar el diseño del programa?

¿Cuál es el grado de cumplimiento de los resultados (efectos y productos) esperados y de las acciones planificadas del proyecto?

del programa?

¿Es coherente la intervención con las capacidades diferenciales del PNUD frente a otros actores de cooperación?

¿Qué sinergias potenciales presentan los componentes considerados?

¿Se desarrolló una Línea de Base de los ODM previa al proyecto?

¿Son suficientes los componentes diseñados para el apoyo al Gobierno en el diseño de políticas focalizadas en la pobreza y el alcance de ODM?

¿Qué factores internos o externos al proyecto se planificó que contribuyeran o afectaran el avance hacia los resultados esperados?

¿Se consideró especialmente en el diseño la celebración de un proceso electoral en el país a tener lugar durante la ejecución del programa?

¿Se consideró inicialmente el mecanismo de contribución de la experiencia de los pilotos de Comunidades Solidarias Urbanas para retroalimentar el diseño del programa?

¿Cuál es la apreciación de cambio de la población local beneficiaria de los pilotos con respecto al accionar de las administraciones públicas?

¿Qué cambios organizacionales en las administraciones públicas se han promovido a partir de los pilotos?

¿Qué productos se han desarrollado para el apoyo al Gobierno en el desarrollo y consolidación de un programa de pobreza rural?

¿Qué productos se han desarrollado para el apoyo al Gobierno en el desarrollo y consolidación de un programa de pobreza urbana?

¿Qué productos se han desarrollado para el apoyo al Gobierno en la focalización hacia el cumplimiento de ODM?

		<p>¿Ha logrado el proyecto transversalizar los enfoques de derechos, género, desarrollo sostenible y de desarrollo de capacidades? ¿Cómo lo hicieron?</p> <p>¿Han contribuido la experiencia de los pilotos de Comunidades Solidarias Urbanas a retroalimentar el diseño del programa?</p> <p>¿Qué factores internos o externos al proyecto han contribuido o afectado el avance hacia los resultados esperados?</p> <p>¿Se han logrado otros resultados no previstos?</p>	<p>¿se han desarrollado acciones y generado productos no planificados?</p> <p>¿Ha logrado el proyecto transversalizar los enfoques de derechos, género, desarrollo sostenible y de desarrollo de capacidades?</p> <p>¿Han contribuido la experiencia de los pilotos de Comunidades Solidarias Urbanas a retroalimentar el diseño del programa?</p> <p>¿Ha sido capaz el programa de adaptarse al cambio en el entorno producido tras el cambio de Gobierno?</p> <p>¿Qué factores internos o externos al proyecto han contribuido o afectado el avance hacia los resultados esperados?</p> <p>¿Se han logrado otros resultados no previstos?</p>
EFICIENCIA	<p>DISEÑO</p> <p>¿Fue la programación de recursos y costes desarrollada con las alternativas más adecuadas?</p> <p>¿Fue realista la programación temporal?</p> <p>PROCESO</p> <p>¿Cómo ha influido la gestión y uso de los recursos financieros y humanos en el logro de los resultados del proyecto?</p> <p>¿Cómo han sido utilizados los sistemas de monitoreo y de gestión de riesgos del proyecto para realizar los ajustes consecuentemente?</p> <p>¿Fueron utilizados los recursos conforme a lo planificado?</p> <p>¿La organización y gestión del proyecto ha sido eficiente en relación a las actividades y resultados previstos?</p> <p>¿Se han respetado los cronogramas y tiempos previstos?</p>	<p>¿Fue la programación de recursos y costes desarrollada con las alternativas más adecuadas?</p> <p>¿Fue realista la programación temporal?</p> <p>¿Cómo ha influido la gestión y uso de los recursos financieros y humanos en el logro de los resultados del proyecto?</p> <p>¿Cómo han sido utilizados los sistemas de monitoreo y de gestión de riesgos del proyecto para realizar los ajustes consecuentemente?</p> <p>¿Fueron utilizados los recursos conforme a lo planificado?</p> <p>¿La organización y gestión del proyecto ha sido eficiente en relación a las actividades y resultados previstos?</p> <p>¿Se han respetado los cronogramas y tiempos previstos?</p>	
PARTICIPACIÓN	<p>DISEÑO</p> <p>¿Qué espacios se abrieron en la etapa de planificación para lograr la participación efectiva de los socios del proyecto?</p> <p>¿Qué mecanismos se diseñaron para asegurar la</p>	<p>¿Qué espacios se abrieron en la etapa de planificación para lograr la participación efectiva de los socios del proyecto?</p> <p>¿Qué mecanismos se diseñaron para asegurar la</p>	

	<p>PROCESO participación de los socios en todas las fases de proyecto? ¿Cuál ha sido el grado de participación de los socios en las etapas de implementación y evaluación de las acciones y resultados del proyecto?</p> <p>RESULTADOS ¿Qué alianzas se han generado en torno al proyecto para contribuir al logro de los resultados? ¿Cómo ha influido el proyecto en el establecimiento de espacios de participación para socios o beneficiarios?</p> <p>¿Cómo han contribuido las alianzas generadas o apoyadas por PNUD al logro de los resultados?</p> <p>¿Cuál ha sido la contribución de los socios y otras organizaciones a los resultados?</p>	<p>participación de los socios en todas las fases de proyecto? ¿Cuál ha sido el grado de participación de los socios en las etapas de implementación y evaluación de las acciones y resultados del proyecto?</p> <p>¿Qué alianzas se han generado en torno al proyecto para contribuir al logro de los resultados? ¿Qué espacios de participación ha abierto directamente el proyecto en su proceso de implementación? ¿Se han generado espacios de participación permanente como consecuencia del apoyo y la incidencia del proyecto? ¿Cómo se ha articulado la participación de otras agencias del Sistema de NNUU? ¿Qué alianzas con otros actores se han generado durante la ejecución del proyecto? ¿Cuál ha sido la contribución de los socios y otras organizaciones a los resultados?</p>
<p>PERTINENCIA</p>	<p>DISEÑO ¿En qué medida se encontraba el proyecto alineado con el mandato del PNUD, los planes y prioridades nacionales de desarrollo?</p> <p>RESULTADOS ¿Cómo han contribuido las acciones del proyecto a logro de los efectos esperados del CPAP?</p> <p>¿El proyecto ha respondido a las necesidades de los/as beneficiarios/as en sus diferentes niveles de intervención?</p>	<p>¿Es coherente el diseño con el enfoque de PNUD en Derechos Humanos y Género?</p> <p>¿Es coherente el diseño con el marco de PNUD en Desarrollo de Capacidades? ¿Es coherente el diseño con el marco de PNUD en Incidencia Política? ¿Estaba el proyecto alineado con el Plan Estratégico del PNUD 2008-2013?</p> <p>¿Ha generado el proyecto estrategia específicas orientadas a la generación de los resultados en Desarrollo de Capacidades Nacionales acordados en el CPAP? ¿Ha generado el proyecto estrategia específicas orientadas a la generación de los resultados en Desarrollo Humano y ODM acordados en el CPAP? ¿Ha desarrollado el proyecto estrategias focalizadas en las necesidades específicas del Gobierno de El Salvador como socio principal?</p>

		<p>¿En qué medida el proyecto se ha alineado con el mandato del PNUD, los planes y prioridades nacionales de desarrollo?</p> <p>¿Responden los productos generados por el proyecto a las prioridades nacionales de desarrollo del país?</p>	<p>¿Ha desarrollado el proyecto estrategias incluyendo a otros socios identificados en el CPAP (gobiernos locales, agencias de NNUU, donantes, sociedad civil organizada, instituciones académicas, sector privado, medios de comunicación)?</p> <p>¿Qué estructuras del Estado se han beneficiado principalmente del apoyo del proyecto?</p> <p>¿Son las estructuras beneficiadas las más apropiadas en términos de efecto multiplicador y anclaje de buenas prácticas?</p> <p>¿Ha sido posible desarrollar el proyecto en coherencia con el marco de PNUD en Desarrollo de Capacidades?</p> <p>¿Han favorecido los cambios y las adaptaciones del proyecto la mejora en la focalización de acciones hacia la protección de los Derechos Humanos y la equidad de Género?</p> <p>¿La adaptación del proyecto a los cambios en el entorno han permitido mantener el alineamiento con el Plan Estratégico del PNUD 2008-2013?</p> <p>¿La incidencia política desarrollada por PNUD ha sido coherente con su propio enfoque en este rubro?</p> <p>¿Han surgido estos productos como consecuencia de las demandas de las instituciones del Estado?</p> <p>¿Se ha desarrollado un Plan Nacional (PN) para alcanzar los ODM?</p> <p>¿Se han desarrollado productos complementarios o alternativos al PN?</p>
SOSTENIBILIDAD	DISEÑO	<p>¿Qué factores externos críticos para la sostenibilidad fueron considerados en el diseño?</p> <p>¿Qué mecanismos se diseñaron para asegurar la sostenibilidad de los resultados directos del proyecto?</p>	<p>¿Qué factores externos críticos para la sostenibilidad fueron considerados en el diseño?</p> <p>¿Qué mecanismos se diseñaron para asegurar la sostenibilidad de los resultados directos del proyecto?</p>
	RESULTADOS	<p>¿Cuáles son los limitantes que todavía se identifican en materia de sostenibilidad?</p>	<p>¿Cuáles son los limitantes que todavía se identifican en materia de sostenibilidad?</p>

	<p>¿Cuáles son los principales factores que están influyendo en el logro o no logro de la sostenibilidad del proyecto?</p> <p>¿En qué medida ha sido implementada o desarrollada una estrategia de sostenibilidad para las diversas acciones del proyecto?</p> <p>¿En qué medida las acciones para el desarrollo de capacidades impulsadas por el proyecto han favorecido la sostenibilidad de las intervenciones?</p>	<p>¿Cuáles son los principales factores que están influyendo en el logro o no logro de la sostenibilidad del proyecto?</p> <p>¿En qué medida ha sido implementada o desarrollada una estrategia de sostenibilidad para las diversas acciones del proyecto?</p> <p>¿En qué medida las acciones para el desarrollo de capacidades impulsadas por el proyecto han favorecido la sostenibilidad de las intervenciones?</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

A4. Listado de Documentos Consultados

1. Documentos de Gestión del Ciclo de Proyecto

Informe Anual de Proyecto. 2008, 2009, 2010 y 2011
Combined Delivery Report by Activity With Encumbrance. 2007 a 2011.
Revisiones Sustantivas, 2008 (I y II), 2009, 2010 (I y II), 2012
Solicitudes de Extensión, 2009, 2010, 2011.
Elías & Asociados. JHI International. Auditoría Ejercicio 2010.

2. Documentos de trabajo y productos de proyecto

Proyectos Piloto

Comunidades Solidarias. Descripción y Conceptos. 2012.
CONAMYPE. Informe técnico final, 2011.
Carta de Acuerdo PNUD-CONAMYPE, 2011.
FISDL. Quinto informe de actividades
Carta de Acuerdo PNUD-FISDL, 2010.
FOVIAL. Informe Final, 2011.
Carta de Acuerdo FOVIAL-FISDL, 2011.
ISDEMU. Informe técnico final, 2012.
Carta de Acuerdo ISDEMU-FISDL, 2011.

Comunidades Solidarias

Propuesta de un Programa de Pobreza Urbana. 2009.
FUNDASAL y PNUD (2009). Escenarios de vida desde la exclusión urbana. Una mirada al hábitat popular de 32 Ciudades de El Salvador.
Informe de Costeo - Comunidades Solidarias Rurales. Documento Interno. 2011.
Propuesta para Institucionalización de Red Solidaria. Documento Interno. 2008
Eje 3: Empleo y Desarrollo Productivo. Documento de trabajo. 2010.
Plan de formación inicial sobre enfoque de derechos humanos y de género dirigidos al personal de CONJUVE. Blanca Aragón Rubio. 2012.
Sistematización: “*La Experiencia Piloto De Los Programas De Empleo Y Empleabilidad, En El Marco De Comunidades Solidarias Urbanas, En Los Municipios De Abuachapán Y San Martín*”. 2011.
Ciclos de formación sobre enfoque de género dirigidos a personal del INSAFORP. 2010.
Guía para la transversalización del enfoque de género en el quehacer de la Secretaría Técnica de la Presidencia. 2012.
Plan de Capacitación en Gestión de Riesgo a implementarse en el marco de Comunidades Solidarias Urbanas. Documento de trabajo. 2012.

3. Otra documentación

- PNUD. Country Programme Action Plan. El Salvador. 2007-2011
- PNUD. Country Programme Action Plan. El Salvador. 2012-2015
- PNUD. United Nations Development Assistance Framework. El Salvador. 2007-2011
- PNUD. United Nations Development Assistance Framework. El Salvador. 2012-2015
- PNUD (2011), Evaluación de los Resultados de Desarrollo. El Salvador.
- PNUD (2009), El Salvador. Segundo Informe de País. Sin Excusas... Alcancemos los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el 2015. Bases para el plan de cumplimiento. El Salvador
- UNDP (2010), UNDP's MDG Breakthrough Strategy: Accelerate and Sustain MDG Progress.
- UNDP (2011), National Implementation by the Government of UNDP Supported Projects: Guidelines and Procedures
- UNDP (2007), Programme & Project Management Roles. Bureau of Management.
- UNDP (2009), Capacity Development: A UNDP Primer
- UNDP (2008), Supporting Capacity Development: the UNDP Approach.
- UNDP (2011), Outcome-level Evaluation. A companion guide to the Handbook on Planning Monitoring and Evaluating for Development Results for Programme Units and evaluators.
- Gobierno de El Salvador. Plan Quinquenal 2010-2014.
- ISDEMU (2011), Caminando hacia la igualdad sustantiva. Informe de Rendición de Cuentas.
- Fiszbein, A. y Schady, N (2009), Conditional Cash Transfers. Reducing present and future poverty

A5. Listado de personas entrevistadas

INSTITUCIÓN	NOMBRE	CARGO	TIPO
AECID	Ignacio Nicolau	Coordinador General	ENTREVISTA
CONAMYPE	Danilo Zuniga	Bolsa de empleo MTPS - Ahuachapán	ENTREVISTA
	Gladys Melara	Sub Directora Ejecutiva	ENTREVISTA
	Kelly Palacios	Técnico campo - Ahuachapán	ENTREVISTA
	Martín Sánchez	Técnico campo - San Martín	ENTREVISTA
	Patricia Cruz	Bolsa de empleo MTPS - San Martín	ENTREVISTA
CONJUVE	CONJUVE	CONJUVE	GRUPAL
CONSEJO ASESOR PROGRAMA POBREZA	Cecilia Gallardo	Gerente del área de responsabilidad social empresarial del Banco Agrícola	ENTREVISTA
CONSEJO ASESOR PROGRAMA POBREZA	Edin Martínez	Miembro Consejo Asesor	ENTREVISTA
CONSEJO ASESOR PROGRAMA POBREZA	Roberto Góchez	Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano	ENTREVISTA
DIGESTYC	Rafael Barrientos	Gerente TIC	ENTREVISTA
FISDL	Jesús Valencia	Responsable de CS	GRUPAL
	Ángela Zamora	Gerente de Programas	GRUPAL
	Carolina Ávalos	Presidenta FISDL	ENTREVISTA
	Gladys de Serpas	Jefa del Departamento de Planificación	GRUPAL
	Mauricio Sandoval	Departamento de Planificación	GRUPAL
	Paulino Delgado	Gerente General	ENTREVISTA
FLACSO	Carlos Ramos	Director	ENTREVISTA
FOVIAL	Eliud Ayala	Director Ejecutivo	GRUPAL
	Medardo Calderón	Gerente Técnico	GRUPAL

INSTITUCIÓN	NOMBRE	CARGO	TIPO
	Will Hernández	Coordinador Unidad de Microempresas	GRUPAL
EMBAJADA DE LUXEMBURGO	René Lauer	Responsable Asuntos Internacionales	ENTREVISTA
MINED	Darlyn Meza	Ex ministra de Educación	ENTREVISTA
PNUD	Claudia Morales	Coordinadora de Área de reducción de pobreza e Inversión Social	ENTREVISTA
	Jimmy Vásquez	Responsable del componente ODM	ENTREVISTA
	Nancy Argueta	Coordinadora de proyecto	ENTREVISTA
	Richard Barathe	Representante adjunto PNUD	ENTREVISTA
	Silvia Guzmán	Gerente de monitoreo y evaluación	ENTREVISTA
	William Pleitez	Representante Residente Auxiliar	ENTREVISTA
	Xenia Díaz	Especialista en Género	ENTREVISTA
STP	Aída Arguello	Coordinadora de SPSU	ENTREVISTA
	Alexander Valle	Técnico eje gestión de riesgos	TELEFÓNICA
	Ana Landa	Coordinadora de la Unidad de Género y DDHH	GRUPAL
	Emely Rivas	Técnico eje productivo	ENTREVISTA
	Ivonne Argueta	Unidad de Género y DDHH	GRUPAL
	Juan Francisco Grande	Responsable del Registro Único de Participantes	GRUPAL
	Juan Francisco Meléndez	Coordinadora de CSU	GRUPAL
	Leslie Quiñónez	Sub Secretaria Técnica	ENTREVISTA
	Martha Evelyn González	Responsable del eje productivo	ENTREVISTA
Sonia Hasbún	Coordinadora de CSR	GRUPAL	

INSTITUCIÓN	NOMBRE	CARGO	TIPO
UE	Luis Lechiguero	Agregado en Asuntos de Cooperación - UE El Salvador	ENTREVISTA
UNFPA	Verónica Simán	Representante Auxiliar - UNFPA	ENTREVISTA
ALCALDÍA AHUACHAPÁN	Moris Escalante	Encargado municipal de Pilotos CS	ENTREVISTA
	Rafael Morán	Alcalde	ENTREVISTA
ALCALDÍA SAN MARTIN	Mario Ernesto González	Alcalde	ENTREVISTA
ENTREVISTAS PREVISTAS Y NO REALIZADAS			
PNUD	Carmen Lazo	Oficial de Programa a cargo del proyecto	
STP	Alexander Segovia	Secretario Técnico de la Presidencia	
MINED	Laura Salamanca	Gerente de Análisis e Información	
MINEC	Héctor Dada	Ministro	
CONAMYPE	Ileana Rogel	Directora Ejecutiva	
CONAMYPE	Martha Durán	Directora de Desarrollo Empresarial	
MOP/FOVIAL	Felipe Rivas	Coordinador Unidad de Cooperación	
ISDEMU	Yanira Argueta	Directora Ejecutiva	
Consejo Asesor Programa de Pobreza	Alberto Hart		
FUNDASAL	Claudia Blanco	Subdirectora	

A6. Breve Curriculum del Evaluador

Rafael Monterde Díaz

PhD en Project Management, Profesor Titular de la Universidad Politécnica de Valencia (España) y Especialista Senior en Evaluación.

Posee más de quince años de experiencia en Cooperación al Desarrollo, con mayor énfasis en Evaluación los diez últimos.

Profesor principal de Gestión de Proyectos y Evaluación de Programas en el *Máster Interuniversitario de Cooperación para el Desarrollo* de la UPV e invitado habitual en programas de postgrado afines.

Miembro activo de la comunidad evaluadora en habla hispana, es editor de *EVALUATECA*, el principal blog en español dedicado exclusivamente a evaluación, y miembro de la Junta Directiva de la Sociedad Española de Evaluación.

Posee amplia experiencia en la coordinación de equipos y un alto nivel metodológico en el área. Ha realizado 15 evaluaciones finales, 3 intermedias y 5 procesos de evaluación ex ante, así como numerosas actividades de desarrollo de capacidades de evaluación. En relación a la presente evaluación, cabe destacar su experiencia previa en Centroamérica y en particular en El Salvador, con dos evaluaciones, una de ellas para un organismo del sistema de Naciones Unidas (OIT).

