

**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*

**PROPUESTA METODOLÓGICA**

**24/04/2012**

# Índice

---

1.	INTRODUCCIÓN .....	3
1.1	Objetivo de la evaluación.....	3
1.2	Antecedentes y contexto .....	3
1.3	Alcance de la evaluación .....	4
2.	Metodología.....	5
2.1	Criterios y preguntas de evaluación.....	5
2.2	Marco conceptual.....	7
2.3	Evaluabilidad.....	7
2.4	Métodos de recolección de datos .....	8
2.5	Enfoques analíticos .....	10
2.6	Riesgos y posibles deficiencias .....	11
3.	Plan de trabajo .....	12
3.1	Fases de la evaluación.....	12
3.2	Equipo de evaluación .....	13
3.3	Gestión y apoyo logístico.....	13
3.4	Calendario de trabajo.....	13
	Anexos.....	14

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1 Objetivo de la evaluación

La presente evaluación tiene como objetivo valorar la eficiencia, eficacia y sostenibilidad de los Resultados del proyecto “*Hacia una estrategia nacional para la atención a la pobreza y el cumplimiento de los OMD*”, así como su contribución al logro de los efectos deseados, establecidos en el marco de programación de PNUD, su pertinencia con los objetivos nacionales de desarrollo y las prioridades corporativas del PNUD y la efectividad en la incorporación de enfoques transversales (derechos, género, desarrollo de capacidades y desarrollo sostenible). Asimismo se espera que el proceso evaluativo sea capaz de 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.

## 1.2 Antecedentes y contexto

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.

Se plantean en el diseño tres resultados clave:

- 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.
- 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.
- 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.

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 nacional.

El cambio de partido en el gobierno en 2009 marca una diferencia en rediseño de los componentes del proyecto, aspecto que la evaluación debe considerar como un elemento crítico en el análisis en términos de los efectos esperados por PNUD en su estrategia de acompañamiento para el aseguramiento en la continuidad de políticas de reducción de la pobreza.

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, en especial en lo relativo a la continuidad y/o ampliación de algunas de las líneas de intervención del presente proyecto con el apoyo del donante principal del mismo, el Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo. El presente proceso evaluativo pretende generar evidencia para la identificación de dichos elementos, así como los mecanismos para su uso en la toma de decisiones y en el proceso de aprendizaje organizacional.

### 1.3 Alcance de la evaluación

La evaluación debe abarcar el **periodo** comprendido por la totalidad del proyecto, desde octubre de 2007 hasta abril de 2012. En relación al contenido sustantivo, la evaluación tratará 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 considerará 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 abordará 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 pondrá 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 considerará 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 tratará 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 tratará de 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.

## 2. Metodología

### 2.1 Criterios y preguntas de evaluación

Se han introducido algunas modificaciones en la redacción original para adaptar las preguntas al nuevo marco de análisis. En el anexo 2 “Matrices de Evaluación” se presenta un modelo más detallado, que incluye las dimensiones presentes en el siguiente cuadro. Para una mayor facilidad de comprensión sobre la interacción entre las preguntas de evaluación y los diferentes actores participantes en calidad de fuentes primarias de información y valoración, se adjunta en dicho anexo una correspondencia entre las preguntas de la Matriz de Evaluación y los citados actores.

CRITERIOS DE EVALUACIÓN	DIMENSIONES DE EVALUACIÓN		
	Diseño	Proceso	Resultados
<b>Pertinencia</b>	¿En qué medida se encuentra el proyecto alineado con el mandato del PNUD, los planes y prioridades nacionales de desarrollo?		<p>¿En qué medida se encuentra el proyecto 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>¿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>
<b>Eficacia</b>	<p>¿Cuenta el diseño del proyecto con una lógica de intervención adecuada para lograr los objetivos propuestos?</p> <p>¿Qué factores internos o externos al proyecto <i>se planificó que contribuyeran o afectarían</i> el avance hacia los resultados esperados?</p> <p>¿Cómo se relacionan los productos asociados al proyecto con el logro de los resultados</p>		<p>¿Cuál es el grado de cumplimiento de los resultados (efectos y productos) esperados y de las acciones planificadas del proyecto?</p> <p>¿Se han logrado otros resultados no previstos?</p> <p>¿Qué factores internos o externos al proyecto han contribuido o afectado el avance hacia los resultados esperados?</p>

	<p>esperados?</p> <p>¿Consideró el proyecto transversalizar los enfoques de derechos, género, desarrollo sostenible y de desarrollo de capacidades?</p> <p>¿Se consideró inicialmente el mecanismo de contribución de la experiencia de los pilotos de Comunidades Solidarias Urbanas para retroalimentar el diseño del programa?</p>		<p>¿Ha logrado el proyecto transversalizar los enfoques de derechos, género, desarrollo sostenible y de desarrollo de capacidades? ¿Cómo lo hicieron?</p> <p>¿Los enfoques utilizados fueron adecuados para el logro de los resultados esperados?</p> <p>¿Han contribuido la experiencia de los pilotos de Comunidades Solidarias Urbanas a retroalimentar el diseño del programa?</p>
<b>Eficiencia</b>	<p><i>¿Fue la programación de recursos y costes desarrollada con las alternativas más adecuadas?</i></p> <p><i>¿Fue realista la programación temporal?</i></p>	<p>¿Fueron utilizados los recursos conforme a lo planificado?</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>¿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>	
<b>Apropiación</b>	<p><i>¿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?</i></p>		<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>
<b>Participación</b>	<p><i>¿Qué espacios se abrieron en la etapa de planificación para lograr la participación efectiva de los socios del proyecto?</i></p> <p><i>¿Qué mecanismos se diseñaron para asegurar la participación de los socios en todas las fases de proyecto?</i></p>	<p>¿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><i>¿Qué alianzas se han generado en torno al proyecto para contribuir al logro de los resultados?</i></p>	<p>¿Cuál ha sido la contribución de los socios y otras organizaciones a los resultados?</p> <p>¿Cómo han contribuido las alianzas generadas o apoyadas por PNUD al logro de los resultados?</p> <p>¿Cómo ha influido el proyecto en el establecimiento de espacios de participación para socios o beneficiarios?</p>
<b>Sostenibilidad</b>	<p><i>¿Qué mecanismos se diseñaron para asegurar la sostenibilidad de los resultados directos del proyecto?</i></p> <p><i>¿Qué factores externos críticos para la sostenibilidad fueron considerados en el diseño?</i></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</p>

			<p>proyecto han favorecido la sostenibilidad de las intervenciones?</p> <p>¿Cuáles son los desafíos 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>
--	--	--	---

## 2.2 Marco conceptual

Como referencias teóricas principales, el evaluador enmarca el presente trabajo 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 Lincon, 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 pretende 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 tratará 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.

## 2.3 Evaluabilidad

Asumiendo la definición de Wholey (Wholey, 1994), en virtud de la cual, la evaluabilidad es el proceso de “*comprobación de que un programa se puede evaluar y de que la evaluación aportará mejoras sobre el su rendimiento*”, se presenta a continuación un breve análisis justificativo de la misma.

En primer lugar, cabe destacar que la presente evaluación está plenamente integrada tanto en la Política de Evaluación de PNUD como en sus procedimientos habituales de evaluación de programas. Cabe destacar en positivo, de cara a la evaluabilidad, que si bien el proyecto evaluado está financiado por un donante de AOD, éste no establece la evaluación como requisito preceptivo en el proceso de gestión del mismo, sino que es PNUD quien en virtud de sus propia política

establece la necesidad de evaluar. Por tanto, se puede afirmar que la presente evaluación está plenamente integrada en el ciclo de vida de la intervención

Revisado el marco de planificación del proyecto, y consultadas las instancias responsables de PNUD con respecto a cambios en el mismo introducidos durante el proceso, se puede afirmar que existen condiciones suficientes para abordar el análisis, si bien parte de la propia evaluación se centrará en valorar la adecuación de la teoría de programa subyacente en el diseño con la implementación real y las condiciones de contexto.

Se ha comprobado que a priori existe información suficiente para un primer abordaje del análisis. El propio proceso de evaluación se encargará de generar la información primaria relevante para complementar el compendio inicial. En relación a los recursos materiales, humanos y financieros puestos al servicio, se considera suficiente para los objetivos planteados originalmente, si bien es necesario recordar la pertinencia de invertir el máximo posible en procesos evaluativos de diferente naturaleza y en diferente temporalidad, más allá de las evaluaciones finales.

Un aspecto clave en la evaluabilidad lo constituye la actitud de los actores clave y su compromiso con la evaluación. Se ha podido comprobar que existe voluntad de colaboración tanto de PNUD como de Secretaría Técnica de la Presidencia, como socio principal en la implementación. Se asume que dicha instancia gubernamental promoverá la participación de las distintas instituciones públicas en la colaboración para el acceso a información relevante, así como en la emisión de juicios en relación al proceso del proyecto. No obstante, esta última premisa deberá ser comprobada durante la fase de trabajo de campo y constituirá un supuesto clave en el desarrollo exitoso de la evaluación.

## 2.4 Métodos de recolección de datos

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

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

Durante el proceso de evaluación, se realizará 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 de la que se podría disponer sin necesidad de viajar a terreno; y el análisis de fuentes de verificación del proyecto, únicamente accesibles viajando a terreno.

El listado de documentación disponible por el evaluador hasta la fecha incluye:

- Documento de Proyecto (PRODOC)
- Informes de gestión: Informes anuales de seguimiento (2008 a 2011), Informe de auditoría financiera del proyecto (2010), Informes anuales de gastos (2007 a 2011), Revisiones sustantivas y extensiones
- Acuerdos con socios implementadores de Estrategia de Reducción de la Pobreza (FISDL) y Proyectos Piloto (ISDEMU, FOVIAL, CONAMYPE)

Complementariamente, y con el avance del trabajo de campo, se incorporarán a la revisión documentos específicos que resulten de relevancia, a juzgar por la información facilitada por los diferentes actores participantes. Se ha considerado relevante también revisar algunos productos de consultoría generados durante la implementación del programa.

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 centrará 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. Sin perjuicio en la modificación del listado en la programación definitiva de la evaluación, y por recomendación de la propia entidad gestora del proyecto, se considerarán personas a entrevistar de las siguientes instituciones:

- Administración nacional: Secretaría Técnica de la Presidencia, Ministerio de Educación, Ministerio de Economía, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, Ministerio de Economía (incluyendo Dirección General de Estadística y Censos y Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa), Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo (en particular el Fondo de Conservación Vial), Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
- Administración local: Alcaldía de Ahuachapán y San Martín
- PNUD El Salvador: Gerencia, Representante Residente Auxiliar, Punto Focal de Evaluaciones, Responsable del Área de Reducción de la Pobreza e Inversión Social, Oficial de Programa, Equipo de Proyecto
- Otras agencias del Sistema de Naciones Unidas en El Salvador: UNICEF, ILO, PMA, UNFPA, WFP
- Donantes: Gran Ducado de Luxemburgo, AECID, UE

Tanto los TdR de la presente evaluación como el propio diseño del proyecto a evaluar hacen un especial énfasis en la utilidad desde la óptica de los usuarios primarios (socios del proyecto) y, de modo secundario, de otros agentes sociales. En este sentido, se ha identificado conjuntamente con el Equipo de Proyecto de PNUD la pertinencia de realizar un levantamiento de evidencia en particular sobre el nivel de uso y de satisfacción de diferentes actores públicos y privados que han manifestado interés por productos como el Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social, así como

productos y procesos derivados de éste. A tal efecto, se ha planteado como opción el desarrollo de una estrategia de recolección de información vía **cuestionarios on-line**. Esta estrategia deberá ser consensuada y en caso de no ser viable, sustituida por un enfoque cualitativo basado en la triangulación a partir de las citadas entrevistas a instituciones clave.

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 propone el levantamiento de evidencia de los mismos a partir de sendos **grupos focales** en los municipios de San Martín y Ahuachapán, donde participará población beneficiaria de los mismos. Se realizarán 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 propone la realización de una **consulta a expertos**, participantes en el proceso de creación de las mismas: especialistas de FLACSO, PNUD y Ministerio de Economía. Dicha consulta se realizará, en principio, mediante una entrevista con contenidos muy específicos relativos a los productos considerados a evaluación. Complementariamente, se valorará junto con el Equipo de Proyectos la pertinencia y la viabilidad de realizar una valoración basada en lista de comprobación.

## 2.5 Enfoques analíticos

Revisada la documentación facilitada por el equipo de proyecto, y consensuado el enfoque, se confirma la propuesta inicial en relación al diseño de evaluación. Éste será de tipo no experimental, siendo el diseño D6 predominante en la mayoría de los casos (*“Grupo de beneficiarios después de la intervención sin datos de referencia ni grupo de comparación”*; para una descripción en detalle de las diferentes modalidades de diseño, véase por ejemplo Baker (Baker, 2000)). No obstante, existirán algunas excepciones que se describen a continuación.

Como podrá observarse posteriormente en la matriz de evaluación, 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 podría constituir 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 establecerá 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 abordará el análisis desde un *enfoque interpretativo*. Así, se empleará 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 contrastará la información obtenida mediante un enfoque de triangulación, siempre que sea posible. Debido a esta elección metodológica, y en coherencia con el marco teórico referenciado anteriormente, se hace 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 contará al menos con una devolución preliminar de resultados interna a PNUD, así como un proceso de circulación y revisión del informe de evaluación antes de su redacción definitiva. Complementariamente, y en la medida que fuera necesario, se realizarían encuentros específicos mediante herramientas online de trabajo colaborativo (tecnología Adobe Connect) que aportaría el evaluador como recurso propio.

## **2.6 Riesgos y posibles deficiencias**

La presente evaluación cuenta con las limitaciones generales 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, si bien 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 los cambios significativos y durable promovidos en el entorno institucional. Así, la evaluación no podrá 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 será posible establecer una medición de los impactos del proyecto en términos de atribución a la mejora en la calidad de vida de la población del país.

Se han identificado 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, en

especial ciertos responsables políticos de alto nivel. Se intentarán prever opciones alternativas que encajen en dicha fase, con el objeto de no perder perspectiva de la correspondiente institución.

Por otro lado, se espera un alto nivel de participación y motivación de las instituciones implicadas, si bien no se conoce a priori por parte de la evaluación si aspectos coyunturales o de relación entre ellas, en principio ajenos al proyecto, podrían dificultar el acceso a información o la omisión de valoraciones importantes para la evaluación. No obstante, se espera que su incidencia sea mínima.

### 3. Plan de trabajo

#### 3.1 Fases de la evaluación

Siguiendo el modelo general de planificación de evaluaciones, el presente trabajo contará con cuatro fases diferenciadas: planificación, trabajo de campo, análisis y reporte, difusión de resultados.

En la fase de **planificación**, se procede a revisar y analizar la información documental existente sobre el proyecto, lineamientos de evaluación de PNUD y del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, incluyendo la documentación preliminar citada en el apartado 2.4. Posteriormente, sobre la base de la revisión documental y las necesidades de PNUD, se proponen las preguntas orientadoras básicas de la evaluación, tomando como referencia lo establecido a tal efecto en los TdR. Finalmente, a partir de estos insumos, se diseña la metodología para la evaluación final. La metodología final a aplicar deberá ser validada y aprobada por PNUD El Salvador.

En la fase de **trabajo de campo**, se realiza el levantamiento y registro de la información requerida mediante las técnicas propuestas en la metodología y de acuerdo a los estándares de PNUD. Este trabajo se desarrolla íntegramente en El Salvador. La fase concluye con un debriefing con el personal de PNUD involucrado en el proceso evaluativo, centrado en los hallazgos preliminares, y con el objeto de comprobar que no existen vacíos significativos de información.

En la fase de **análisis y reporte**, se procede al procesado de la información disponible, empleando para ello los enfoques descritos en el apartado 2.5. Esta fase generará como producto principal una primera versión del informe de evaluación, que deberá ser revisada por PNUD, así como las instancias que, como contratista principal, considere en virtud de su Política y sus Protocolos de Evaluación. Tras dicha revisión, se procederá a cerrar la versión definitiva del informe de evaluación, que quedará como producto principal de la consultoría.

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 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.

Finalmente, en la fase de **difusión de resultados**, PNUD establecerá el modo más adecuado para la socialización de las conclusiones del proceso, y en especial las buenas prácticas y las lecciones

aprendidas en el mismo. Sin perjuicio de lo anterior, se realizará una presentación pública de los resultados<sup>1</sup> principales de la evaluación, con posterioridad a la entrega del informe definitivo.

En relación al desarrollo de planes de mejora basados en dichos resultados, y en general a los procesos de incorporación de los aprendizajes generados por el proceso evaluativo, PNUD establecerá los procedimientos más convenientes a tal efecto en coherencia con su política evaluativa. La consultoría externa relativa a la presente evaluación excede a esta función, razón por la que no se considera actividad alguna en dicho rubro.

### 3.2 Equipo de evaluación

La evaluación será realizada íntegramente por D. **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* 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 11 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 en Centroamérica y en particular en El Salvador, con dos evaluaciones, una de ellas para un organismo del sistema de Naciones Unidas (OIT).

### 3.3 Gestión y apoyo logístico

La oficina de PNUD El Salvador será la encargada de gestionar el proceso de evaluación. Tanto la oficial que ejerce de Punto Focal de Evaluación, Dña. Silvia Guzmán, como la Coordinadora del Proyecto, Dña. Nancy Argueta, facilitarán el soporte necesario para la gestión de la agenda de trabajo, en especial en lo relativo al trabajo de campo y la interacción con los socios de proyecto y las instituciones participantes en el mismo.

### 3.4 Calendario de trabajo

Sin perjuicio en la realización de posibles ajustes en aras de un mejor desempeño en el proceso de trabajo, se establecen el siguiente calendario de trabajo:

- Planificación: 2 de abril – 13 de abril
- Trabajo de campo. 16 de abril – 4 de mayo
- Análisis y reporte: 7 de mayo – 31 de mayo
- Difusión de resultados: 18 de junio – 29 de junio

---

<sup>1</sup> Esta actividad no está calendarizada en la programación detallada que se adjunta en el correspondiente Anexo, por realizarse con posterioridad a la entrega del informe definitivo y por no existir en el momento de realización del presente documento una propuesta definitiva de fecha de realización.

## **Anexos**

## **Matriz de evaluación**

## M1. CORRESPONDENCIA NECESIDADES DE INFORMACIÓN TDR Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN (POR CRITERIOS Y DIMENSIONES)

CRITERIO	DIMENSION	PREGUNTA EN TDR	PREGUNTAS EN MATRIZ DE EVALUACIÓN
<b>APROPIACIÓN</b>	<b>DISEÑO</b>	¿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?
	<b>RESULTADOS</b>	<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>
<b>EFICACIA</b>	<b>DISEÑO</b>	<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</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>

propuestos?

¿Cuál es la Teoría de Programa subyacente en el diseño 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?

¿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?

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

## RESULTADOS

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

¿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

		<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>Gobierno en el desarrollo y consolidación de un programa de pobreza urbana?</p> <p>¿Qué productos se han desarrollado para el apoyo al Gobierno en la focalización hacia el cumplimiento de ODM?</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>
<b>EFICIENCIA</b>	<b>DISEÑO</b>	<p>¿Fue la programación de recursos y costes desarrollada con las alternativas más adecuadas?</p> <p>¿Fue realista la programación temporal?</p>	<p>¿Fue la programación de recursos y costes desarrollada con las alternativas más adecuadas?</p> <p>¿Fue realista la programación temporal?</p>
	<b>PROCESO</b>	<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</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</p>

		en relación a las actividades y resultados previstos? ¿Se han respetado los cronogramas y tiempos previstos?	relación a las actividades y resultados previstos? ¿Se han respetado los cronogramas y tiempos previstos?
<b>PARTICIPACIÓN</b>	<b>DISEÑO</b>	¿Qué espacios se abrieron en la etapa de planificación para lograr la participación efectiva de los socios del proyecto? ¿Qué mecanismos se diseñaron para asegurar la participación de los socios en todas las fases de proyecto?	¿Qué espacios se abrieron en la etapa de planificación para lograr la participación efectiva de los socios del proyecto? ¿Qué mecanismos se diseñaron para asegurar la participación de los socios en todas las fases de proyecto?
	<b>PROCESO</b>	¿Cuál ha sido el grado de participación de los socios en las etapas de implementación y evaluación de las acciones y resultados del proyecto? ¿Qué alianzas se han generado en torno al proyecto para contribuir al logro de los resultados?	¿Cuál ha sido el grado de participación de los socios en las etapas de implementación y evaluación de las acciones y resultados del proyecto? ¿Qué alianzas se han generado en torno al proyecto para contribuir al logro de los resultados?
	<b>RESULTADOS</b>	¿Cómo ha influido el proyecto en el establecimiento de espacios de participación para socios o beneficiarios?  ¿Cómo han contribuido las alianzas generadas o apoyadas por PNUD al logro de los resultados?  ¿Cuál ha sido la contribución de los socios y otras organizaciones a 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?
<b>PERTINENCIA</b>	<b>DISEÑO</b>	¿En qué medida se encontraba el proyecto alineado con el mandato del PNUD, los planes y prioridades nacionales de desarrollo?	¿Es coherente el diseño con el enfoque de PNUD en Derechos Humanos y Género?  ¿Es coherente el diseño con el marco de PNUD en Desarrollo de Capacidades? ¿Es coherente el diseño con el marco de PNUD en Incidencia

<b>RESULTADOS</b>	<p>¿Cómo han contribuido las acciones del proyecto a logro de los efectos esperados del CPAP?</p>	<p>Política?          ¿Estaba el proyecto alineado con el Plan Estratégico del PNUD 2008-2013?          ¿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?</p>
	<p>¿El proyecto ha respondido a las necesidades de los/as beneficiarios/as en sus diferentes niveles de intervención?</p>	<p>¿Ha desarrollado el proyecto estrategias focalizadas en las necesidades específicas del Gobierno de El Salvador como socio principal?          ¿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)?          ¿Qué estructuras del Estado se han beneficiado principalmente del apoyo del proyecto?          ¿Son las estructuras beneficiadas las más apropiadas en términos de efecto multiplicador y anclaje de buenas prácticas?</p>
	<p>¿En qué medida el proyecto se ha alineado con el mandato del PNUD, los planes y prioridades nacionales de desarrollo?</p>	<p>¿Ha sido posible desarrollar el proyecto en coherencia con el marco de PNUD en Desarrollo de Capacidades?           ¿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?          ¿La adaptación del proyecto a los cambios en el entorno han permitido mantener el alineamiento con el Plan Estratégico del PNUD 2008-2013?          ¿La incidencia política desarrollada por PNUD ha sido</p>

		¿Responden los productos generados por el proyecto a las prioridades nacionales de desarrollo del país?	coherente con su propio enfoque en este rubro? ¿Han surgido estos productos como consecuencia de las demandas de las instituciones del Estado? ¿Se ha desarrollado un Plan Nacional (PN) para alcanzar los ODM? ¿Se han desarrollado productos complementarios o alternativos al PN?
<b>SOSTENIBILIDAD</b>	<b>DISEÑO</b>	¿Qué factores externos críticos para la sostenibilidad fueron considerados en el diseño?	¿Qué factores externos críticos para la sostenibilidad fueron considerados en el diseño?
		¿Qué mecanismos se diseñaron para asegurar la sostenibilidad de los resultados directos del proyecto?	¿Qué mecanismos se diseñaron para asegurar la sostenibilidad de los resultados directos del proyecto?
	<b>RESULTADOS</b>	¿Cuáles son los limitantes que todavía se identifican en materia de sostenibilidad?	¿Cuáles son los limitantes 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?	¿Cuáles son los principales factores que están influyendo en el logro o no logro de la sostenibilidad del proyecto?
		¿En qué medida ha sido implementada o desarrollada una estrategia de sostenibilidad para las diversas acciones del proyecto?	¿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?	¿En qué medida las acciones para el desarrollo de capacidades impulsadas por el proyecto han favorecido la sostenibilidad de las intervenciones?

## M2. CORRESPONDENCIA PREGUNTAS DE EVALUACIÓN Y ACTORES/FUENTES

COD_MEV	A_DOCU	STP-SEC	STP-SPSU	MINEC	DIGESTYC	MINED	MTPS	PNUD-GER	PNUD-WP	PNUD-EQ	PNUD-POB	FISDL	CONA	FOVIAL	ISDEMU	ALC-SM	ALC-AH	UNFPA	PMA	UNICEF	OIT	OPS	BENEF
PER/DIS/01																							
PER/DIS/02																							
PER/DIS/03																							
PER/DIS/04																							
PER/RES/01																							
PER/RES/02																							
PER/RES/03																							
PER/RES/04																							
PER/RES/05																							
PER/RES/06																							
PER/RES/07																							
PER/RES/08																							
PER/RES/09																							
PER/RES/10																							
PER/RES/11																							
PER/RES/12																							
PER/RES/13																							
ECA/DIS/01																							
ECA/DIS/02																							
ECA/DIS/03																							
ECA/DIS/04																							
ECA/DIS/05																							
ECA/DIS/06																							





## EJEMPLO FORMULARIO ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA

CÓDIGO ACTOR	FOVIAL	REGISTRO VOZ	
INSTITUCIÓN	FOVIAL		
PERSONA ENTREVISTADA	MEDARDO CALDERÓN		
CARGO	GERENTE TÉCNICO		

COD_MEV	PREGUNTA	MINUTAJE
<u>Contexto</u>	Origen de la iniciativa	
<u>Actividades</u>	Tareas/relación de FOVIAL con el proyecto	
<u>Transversales</u>	¿Qué problemáticas de género han surgido durante el proyecto?	
ECA/RES/04	¿Qué cambios organizacionales en FOVIAL se han promovido a partir de los pilotos?	
ECA/RES/05	¿Cuál es la apreciación de cambio de la población local beneficiaria de los pilotos con respecto al nuevo accionar de FOVIAL?	
APR/RES/01	¿Ha ejercido la STP un rol de decisor en el desarrollo del proyecto?	
APR/RES/02	¿Qué rol han desarrollado FOVIAL?	
APR/RES/04	¿Ha incorporado FOVIAL en su dinámica propia estrategias y productos generados por el proyecto?	
APR/RES/05	¿Han permitido los pilotos a las <u>administraciones locales</u> incorporar estrategias y prácticas focalizadas en la pobreza de sus territorios?	
PER/RES/12	¿Es FOVIAL una estructura adecuada para trabajar con población en extrema pobreza?	
PAR/PRO/01	¿Cuál ha sido el grado de participación de FOVIAL en las etapas de implementación y evaluación de las acciones y resultados del proyecto?	
SOS/RES/01	¿Es posible en FOVIAL mantener o ampliar la cobertura el trabajo focalizado en pobreza sin apoyo económico/técnico externo?	
SOS/RES/04	¿Han establecido desde FOVIAL alianzas entre instituciones de gobierno para dar continuidad al trabajo realizado?	

## **Plan de trabajo detallado**



