

EVALUACIÓN FINAL DEL EFECTO DEL PROGRAMA PAÍS 2012-2015 DE EL SALVADOR:

**“Formulación y puesta en marcha de
políticas, programas y mecanismos
equitativos e inclusivos para subsanar la
pobreza e incrementar el acceso y calidad de
servicios sociales estratégicos de calidad”**

**PNUD
INFORME FINAL**

Irene Rodríguez

Julio 2016

CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN	10
1.1. Propósitos y objetivos de la evaluación	10
1.2. Contexto nacional	10
1.3. Respuestas nacionales	13
2. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN	18
2.1. Apoyo del PNUD	18
3. ALCANCE Y METODOLOGÍA	19
3.1. Enfoques de la evaluación	19
3.2. Criterios y preguntas de evaluación	20
3.3. Condiciones de evaluabilidad	22
3.4. Técnicas para la recopilación de información	24
4. PRINCIPALES HALLAZGOS	24
4.1. Pertinencia	26
4.2. Eficiencia	28
4.3. Eficacia	32
4.4. Sostenibilidad	35
4.5. Impacto	36
4.6. Valor agregado y ventajas del PNUD	36
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	38

ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS

AECID	Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo
AWP	Plan Anual de Trabajo (por sus siglas en inglés)
CCA	Evaluación Conjunta de País (Common Country Assessment)
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra de la Mujer (por sus siglas en inglés)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas
CES	Consejo Económico y Social de El Salvador
COAR	Informe Anual Orientado a Resultados (por sus siglas en inglés)
CPAP	Plan de Acción del Programa de País (Country Programme Action Plan)
DaO	Unidos en la Acción (Deliverig as One)
DDHH	Derechos Humanos
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
GOES	Gobierno de El Salvador
IDG	Índice de disparidad entre los géneros
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IP	Implementadores
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
LACRO	Oficina Regional del UNFPA para América Latina y el Caribe
MAPS	Mainstreaming Acceleration Policy Support
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización no Gubernamental
PACSES	Programa de apoyo a Comunidades Solidarias de El Salvador
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Políticas Públicas
ROAR	Reportes Anuales de Progreso Orientados a Resultados
SICDES	Sistema de Información de la Cooperación para el Desarrollo de El Salvador
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
SPR	Informe de Progreso Estándar (por sus siglas en inglés)
SPSU	Sistema de Protección Social Universal
STPP	Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia
TdR	Términos de Referencia
UE	Unión Europea
UNDAF/MANUD	Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo
UNEG	Grupo de Evaluación del Sistema de las Naciones Unidas
VBG	Violencia Basada en Género
VMCD	Vice Ministerio de Cooperación al Desarrollo
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Adquirida

PRESENTACIÓN

En cumplimiento de las directrices corporativas respecto de la evaluación de efecto a nivel de país, se presenta el Informe de Evaluación Final del Efecto 1 del Programa de País del PNUD 2012-2015 de El Salvador: *“El país habrá diseñado e implementado políticas, programas y mecanismos equitativos e inclusivos y sostenibles para la superación de la pobreza y la mejora en el acceso y la calidad de los servicios sociales estratégicos”*, vinculado al Programa de País GOES-PNUD su ciclo 2012-2015.

A lo largo de cinco capítulos se analizan los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones de este ejercicio que se ha desarrollado entre abril y julio de 2016.

Según lo establecen los procedimientos de PNUD para la conducción de este tipo de evaluaciones, la Oficina de País ha comisionado el proceso en estrecha coordinación con el Grupo de Referencia de la evaluación, constituido ad-hoc durante la primera fase de la evaluación y cuya participación, ha permitido garantizar condiciones de transparencia, rendición de cuentas y apropiación nacional del ejercicio. Se espera que los contenidos de este informe sean relevantes para la audiencia de la evaluación, a los efectos de mejorar los marcos de trabajo entre el PNUD y las Instituciones nacionales salvadoreñas para el logro de las metas de desarrollo que las últimas establecen.

Quisiera agradecer a todas las personas, representantes de instituciones nacionales, sociedad civil y Sistema de Naciones Unidas, el apoyo brindado durante todo el proceso, de manera particular a las autoridades y los y las funcionarios-as de las instituciones nacionales, tanto públicas como privadas, gubernamentales y ONGs (ministerios, fundaciones, STPP, universidades, sociedad civil organizada) que compartieron sus opiniones y comentarios, sin los cuales no hubiera sido posible la realización de este informe.

Así mismo mi agradecimiento a los y las representantes de organismos internacionales de cooperación para el desarrollo, como la UE a través de su programa PACSES, AECID, Gran Ducado de Luxemburgo, quienes cedieron su tiempo e ideas para completar los hallazgos de esta evaluación.

De manera muy especial quiero agradecer a los y las jóvenes emprendedores salvadoreños-as, quienes me transmitieron sus vivencias con entusiasmo y creatividad y a los vecinos-as de Tamanique por su cálida acogida en la comunidad.

Por último, quiero agradecer el apoyo del equipo país del PNUD, empezando por su Representante Residente Adjunto y extensivo al resto de funcionarios-as que me han acompañado durante todo el proceso. Su apoyo ha sido una condición indispensable para poder acometer con éxito el proceso de evaluación.

RESUMEN EJECUTIVO

Se presenta un resumen de la evaluación externa del efecto 1 “*El país habrá diseñado e implementado políticas, programas y mecanismos equitativos e inclusivos y sostenibles para la superación de la pobreza y la mejora en el acceso y la calidad de los servicios sociales estratégicos*”, vinculado al Programa de País GOES-PNUD su ciclo 2012-2015.

Objetivos y alcance

Dicha evaluación, comisionada por la Oficina País del PNUD en El Salvador y coordinada con un Grupo de Referencia, se planteó como objetivos contribuir a los procesos de rendición de cuentas ante donantes, socios y resto de actores y su principal cometido es facilitar el aprendizaje de las buenas prácticas y lecciones aprendidas, para retroalimentar la toma de decisiones de cara a la mejora del siguiente ciclo de programación.

A nivel geográfico la evaluación ha cubierto el ámbito de cooperación del PNUD a nivel nacional, centralizado en San Salvador. Se ha visitado la comunidad de Tamanique en la Libertad, como usuaria directa de una carretera a cuyo proceso de ejecución contribuyó PNUD.

Desde el punto de vista del alcance temático, se ha considerado el análisis del marco de resultados, integrado por 3 áreas de intervención estratégica:

1. Favorecer la incorporación del enfoque de desarrollo humano en las políticas públicas
2. Fomentar las capacidades nacionales y el diseño de nuevas políticas y programas
3. Facilitar la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas sociales.

Los proyectos analizados han sido:

Programa consolidación de la Estrategia de Atención a la Pobreza en El Salvador (61663). A partir de este programa financiado por el Gran Ducado de Luxemburgo (comúnmente conocido como Luxemburgo II), se definieron una serie de proyectos para el cumplimiento de los outputs:

- Proyecto Metodologías para la generación de ingresos (82508)
- Proyecto de Medición Multidimensional de la Pobreza (78229)
- Proyecto Gestión de Riesgos en Comunidades Solidarias (82510)
- Proyecto Fortalecimiento Institucional STP/CSU (82511)

Proyecto Dinamización de Economías Locales mediante el desarrollo y reconstrucción de la Infraestructura Pública (74250), con el MOP como socio implementador.

Proyecto Informe de Desarrollo Humano

- Informes de Desarrollo Humano (62190)

Diálogos Post-2015

- Consultas Nacionales ODS (83901)
- Platform HD2010 Civic Engagemt (70834)

Enfoque y Metodología

La evaluación ha organizado su análisis entorno a los criterios de evaluación de pertinencia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad e impacto. Asociadas a estos criterios se han definido una serie de preguntas de evaluación que han orientado el proceso de recopilación de información en función de las fuentes disponibles.

En línea con las orientaciones metodológicas del PNUD para este tipo de evaluaciones, se han considerado contribuciones al efecto de corto, medio y eventualmente largo plazo aquellos resultados que han producido **cambios en el desempeño institucional** de las partes interesadas, verificados como cambios de comportamiento o uso de nuevas capacidades por las principales partes interesadas.

La metodología de trabajo combinó múltiples métodos de recopilación de datos (análisis de documentos, entrevistas semiestructuradas individuales, entrevistas grupales y visita de campo) y de triangulación y validación cruzada de los hallazgos para asegurar su validez y confiabilidad. En total fueron consultadas 50 personas.

Principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación

Conclusiones

1. La experiencia acumulada de PNUD en El Salvador (en aras de su mandato) en cuanto a la propuesta y validación de enfoques y estrategias de reducción de la pobreza basadas en los principios de desarrollo humano sostenible, el reconocimiento y legitimidad del PNUD ante los socios nacionales y el contexto de reformas acontecidas en los últimos 8 años, permitieron al PNUD poner en marcha un conjunto de líneas de trabajo relevantes en un contexto país demandante de esfuerzos específicos para mejorar la calidad de las políticas públicas sociales.
2. Desde el punto de vista de la pertinencia del diseño, el marco de resultados muestra ámbitos de mejora en relación al diseño de los indicadores. A nivel de efecto, la dificultad en el diseño de indicadores se relaciona en buena medida con la necesidad de agregación de los mismos, habida cuenta del número de agencias, fondos y programas del SNU que rinden a cada efecto del MANUD. Por otra parte la *captura* de los cambios producidos a nivel de efecto a los que el PNUD contribuye, constituye un desafío metodológico bastante difícil de resolver dada la convocatoria multiactoral con la que cuentan las instituciones nacionales para el logro de los diferentes resultados de desarrollo.
3. La Oficina de país logró transversalizar los enfoques de género y derechos en la teoría del cambio, si bien tuvieron un nivel de concreción diferente. En relación al enfoque de género, ni el CDP ni el CPAP identificaron hipótesis de partida que hubieran descrito un escenario concreto respecto a la discriminación por razones de género a nivel de efecto. Tampoco se previeron líneas de trabajo que tuvieran el propósito de transformar las situaciones de desigualdad en los contextos de pobreza. En todo caso el uso de instrumentos formales e institucionalizados que permitan un adecuado seguimiento y medición de logros de transversalización, permanece como un desafío para afianzar este principio corporativo.
4. El programa ha mostrado eficiencia en el uso y aplicación de recursos, técnicos y financieros, tanto en términos de la efectividad en el cumplimiento de los productos

comprometidos, como en la ejecución presupuestaria, que ha representado el 99% del presupuesto asignado.

Las alianzas puestas en marcha con los actores nacionales, algunas de las cuales son históricas, han sido funcionales para la implementación de las diferentes líneas de trabajo. Las instancias ad-hoc promovidas por el gobierno, alguna de las cuales fueron coordinadas por el PNUD como fue el CES, mesa de donantes, Consejo Asesor Pobreza Multidimensional, reforzaron la complementariedad de los socios para el desarrollo en su colaboración con la mejora de la implementación del SPSU y/o el acompañamiento a la definición de marcos legales/programáticos. Con el sector que menos evidencias se han encontrado en cuanto a la red de alianzas del PNUD es con la sociedad civil, que al menos para acompañar procesos de implementación y monitoreo de PP en el territorio podrían tener un rol relevante que el PNUD podría potenciar.

5. Las Prácticas de monitoreo se desarrollan desde el enfoque más tradicional, esto es, basadas en la verificación del cumplimiento de actividades y de ejecución presupuestaria, tomando este último aspecto (el control del delivery financiero) un papel preponderante en detrimento del seguimiento basado en resultados. La concepción sistémica del monitoreo, está en una fase bastante incipiente, habida cuenta de una cultura de la gestión basada en resultados poco consolidada. Ello repercute en la calidad de la información aportada en los instrumentos de reporte y rendición de cuentas, que no registran de manera sistemática los procesos estratégicos en los que el PNUD, ni los procesos de cambios (institucionales, organizacionales, etc) a los que PNUD está contribuyendo a nivel de efecto. Así mismo las estrategias privilegiadas por el PNUD (fortalecimiento capacidad, gestión conocimiento, diálogo político, asesoría de políticas) no se desarrollan en los informes en cuanto a la calidad de su desempeño, dicho de otra manera, no se reflejan como factores estructurantes de la acción del PNUD y ello tiene consecuencias en la interpretación de la idoneidad de dichas estrategias en el contexto complejo en el que se inserta e efecto.
6. El programa ha sido eficaz en su contribución a los resultados de desarrollo a medio plazo. El PNUD ha sido sensible a los procesos de reforma del estado y su respuesta a los cambios ha sido **ágil y flexible**. Todas las instituciones valoran muy positivamente la adaptación del PNUD al proceso de transición del gobierno
7. Se identifican resultados intermedios a los que PNUD ha contribuido: **(i) asesorando enfoques alternativos** para ampliar cobertura y calidad de las políticas públicas sociales y su medición (Informe Progreso ODM, Índice medición Pobreza Multidimensional, Indicadores PQD 2014-2019, desarrollo conceptual RUP); **(ii) posicionando los principios de desarrollo humano** en marcos operativos institucionales (Plan Estratégico MOP, Plan de Acción para la Equidad, Política con enfoque de género CONAPYME; **(iii) contribuyendo al diálogo al más alto nivel** en torno a las estrategias de reducción de la pobreza y estrategias para el desarrollo humano sostenible (IDHES 2013; Informe Nacional consultas ODS con 3000 participantes, Agenda diagnóstico y recomendaciones Post 2015); **(iv) asistiendo técnicamente en metodologías de trabajo** para la entrega de servicios a poblaciones excluidas y en situación de riesgo de desastres (Estrategia del Programa Intensivo en

Empleo desde la Obra Pública validada con instituciones públicas vinculadas en el proceso de formulación, Metodología para Emprendimiento Juvenil, en Comunidades Solidarias diseñada y en proceso de diagramación, Se generaron capacidades en 100 cuadros técnicos de las instituciones públicas, privadas y municipales en las metodologías desarrolladas; **(v) generando conocimiento** para informar las políticas públicas sociales enfocadas en los grupos más desfavorecidos (“Atlas del Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social”, “Estudio Revisión del Gasto y Desempeño de la Protección Social en El Salvador”, “Medición y Caracterización del empleo generado para mujeres desde el sector público y sector privado periodo 2009-2013”, “Estudio sobre vulnerabilidad infantil y adolescente”, “Estudio sobre brechas de protección social y desarrollo de capacidades en la niñez y adolescencia”).

8. El Programa ha contribuido a fortalecer la institucionalidad y efectividad de las políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza e inclusión social, interpretándolas desde una perspectiva sistémica. Los cambios visualizados a nivel de efecto (de los que se puede apreciar la contribución del PNUD), se inscriben en el proceso de reformas políticas, legales e institucionales que el gobierno salvadoreño está llevando a cabo en materia social. El Programa del PNUD ha contribuido a facilitar los procesos de adaptación de la gestión y administración pública velando por los principios de eficiencia transparencia y desarrollo humanos sostenible. La contribución del PNUD al sistema de políticas de reducción de la pobreza e inclusión social, ha facilitado la **habilitación de vasos comunicantes** entre la conceptualización de las leyes, programas y políticas y la legitimación de nuevos instrumentos que respondan a la experiencia vivida de grupos específicos en contexto concretos.
9. No puede afirmarse que el enfoque DaO haya sido un elemento central en el diseño de las estrategias de trabajo para la entrega de productos del programa. Aunque la voluntad política es un hecho (tanto del GOES como del SNU) existen limitaciones tanto de las oportunidades financieras disponibles como de la facilitación de mecanismos de gestión armonizados provistos desde las sedes de los diferentes fondos, agencias y programas. El nuevo UNDAF y el nuevo CPD constituyen ámbitos oportunos para mejorar los principios DaO que el gobierno está comprometido en cumplir.
10. La evaluación reconoce el **compromiso y la voluntad política del GOES** como un elemento central de las condiciones, oportunidades y ventajas de la implementación de este programa. Esta voluntad, es la que constituye hoy en día el factor de sostenibilidad más influyente. Hay desafíos y retos que remontar, cuyo análisis no ha sido objeto de esta evaluación, como es el caso de la brecha fiscal, o de la capacidad productiva del país, etc.
11. El PNUD ha aprovecha sus ventajas comparativas en relación a la temática de desarrollo humano y reducción de la pobreza. Los socios nacionales reconocen que el PNUD agrega valor a los procesos en cursos en la medida en que tiene un rol destacado en : I) Pensamiento estratégico sobre el DH; ii) flexibilidad y buena respuesta ante demandas cambiantes; iii) su capacidad de convocatoria y mediación de diálogo nacional; iv) Legitimidad en su mandato; v) cuenta con recursos institucionales como redes de expertos y alianzas estratégicas; vi) capacidad de innovación en la búsqueda de las mejores prácticas que puedan adaptarse al país.

Recomendaciones

Recomendación 1: A los efectos de mejorar el posicionamiento estratégico de la Oficina de País, y en línea con las nuevas directrices corporativas de seguimiento y evaluación, sería deseable aplicar un sistema de incentivos para que las prácticas de monitoreo permearan la cultura organizacional a nivel de la oficina de país. La diseminación colectiva de los principales resultados y procesos llevados a cabo por el PNUD, sería un buen incentivo y la punta de lanza para crear una comunidad de aprendizaje a la interna de la oficina que pudiera eventualmente convocar a los socios nacionales (gestión del conocimiento). La gerencia debería en este caso priorizar el perfeccionamiento de los sistemas de monitoreo como instrumento de gestión y toma de decisiones.

Se podría poner en práctica de manera piloto algunas iniciativas promovidas por la gerencia de la oficina y en las que pudieran participar algunos socios nacionales:

- Una discusión técnico/estratégica que permitiera establecer indicadores intermedios del proceso de cambios a los que contribuye el PNUD.
- La celebración de 2 instancias anuales de verificación y diálogo estratégico sobre el desempeño de esos indicadores y generación de comunicación corporativa (gestión conocimiento)
- En base a lo anterior, desarrollar una narrativa y actualizarla en relación a los cambios más sustantivos a los que contribuye el PNUD, identificando sinergias entre áreas que puedan quedar reflejadas.
- Desarrollar herramientas adaptadas a la realidad nacional para asegurar y medir posteriormente la transversalización de los enfoques de género y derechos humanos a lo largo del ciclo programático.

Recomendación 2: Reforzar el trabajo intra-áreas del PNUD para desarrollar el marco de resultados propuestos en el nuevo CPD. Esto aportaría mayor calidad a los procesos de apoyo a la implementación política y programática de los grandes compromisos del GOES, como es la estrategia de seguridad y convivencia, desde el punto de vista de la intersectorialidad, que representa uno de los desafíos importantes del sistema actual de políticas.

Recomendación 3: En el contexto de la agenda post 2015 (ODS), las acciones del PNUD en coordinación con los esfuerzos del resto de Agencias, Fondos y Programas del SNU deberían contribuir más decididamente en el próximo programa, a generar condiciones para reforzar la abogacía, el diálogo político y el monitoreo de la sociedad civil. En esta línea, sería recomendable ampliar las alianzas con la sociedad civil y la academia en los procesos de implementación de iniciativas y/o proyectos que sigan abordando las temáticas de pobreza, inclusión, desarrollo humano.

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. Propósito y objetivos de la evaluación

La evaluación supone un ejercicio de valoración técnica e independiente, comisionado por la Oficina País del PNUD en El Salvador, que aporta a los procesos de rendición de cuentas ante donantes, socios nacionales y otros actores relevantes. Además se diseña, implementa y se expone de manera que facilite el aprendizaje de las buenas prácticas durante el ciclo de planificación y ejecución del Programa País 2012-2015, para retroalimentar la toma de decisiones de cara a la mejora continua de los sucesivos programas, en particular del programa 2016-2020.

La evaluación se propuso medir la contribución del PNUD al efecto *“El país habrá diseñado e implementado políticas, programas y mecanismos equitativos e inclusivos y sostenibles para la superación de la pobreza y la mejora en el acceso y la calidad de los servicios sociales estratégicos”*.

Cuatro han sido los objetivos que han delimitado el ejercicio:

1. Analizar la validez y adecuación de la teoría del programa subyacente en el diseño del marco de resultados 2012-2015, visto desde una perspectiva sistémica.
2. Obtener evidencia creíble y relevante sobre el estado actual del efecto, los impactos generados y las contribuciones del PNUD a dichos cambios.
3. Obtener recomendaciones para el abordaje y estrategias de implementación identificadas en el marco del nuevo programa 2016-2020.
4. Desarrollar un proceso de evaluación participativo y democrático que contribuya a la apropiación y al desarrollo de capacidades en evaluación de los socios claves.

El presente informe da respuesta a los objetivos previstos, ofreciendo un marco de análisis válido que desvela las principales contribuciones del PNUD al efecto de referencia, destacando los factores más significativos que han colaborado con la ejecución durante todo el ciclo programático.

1.2. Contexto nacional que enmarca la evaluación.

En términos de extensión territorial El Salvador es el país más pequeño de Centroamérica y el más densamente poblado, 299 habitantes por Km²¹. En el 2014 su población alcanzó los 6.4 millones de habitantes. La República de El Salvador se rige por un sistema de Democracia Representativa, se divide en 14 departamentos y en 262 municipios. Forma parte del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Actualmente la economía Salvadoreña crece a tasas positivas si bien junto con Belize y Nicaragua presenta las tasas de crecimiento más rezagadas del Sistema Centroamericano. El Salvador está clasificado por el Banco Mundial como país de

¹ DIGESTYC, EHPM, p.1 (2013).

ingreso mediano bajo, con altos índices de pobreza que especialmente afecta a las mujeres, y una acentuada desigualdad en el ingreso².

El periodo de programa evaluado (2012-2015), se enmarca en los negativos efectos que la crisis financiera internacional originada en 2008-2009 ocasionó a las economías a nivel mundial. Algunos países dolarizados y dependientes de las economías de Europa y Estados Unidos, han sufrido y continúan sufriendo un proceso de recesión económica prolongado todavía lejos de remontarse. El Salvador sufrió la dependencia económica de Estados Unidos, lo que generó una reducción importante de los ingresos, afectando la producción y el empleo y la situación económica en general. Unido a ello, la subida de los precios de los alimentos y del petróleo y sus derivados en 2010-2011 golpeó nuevamente la ya frágil economía salvadoreña, que además tuvo los impactos de eventos climáticos severos (huracán Ida 2009), deteriorando aún más el tejido económico y social del país.

Los precios del café también han mostrado una tendencia descendente desde el 2012, afectando las condiciones de vida de los pequeños productores.

En este escenario con influencia global, no se pueden dejar de reconocer sin embargo, los importantes avances que El Salvador ha en la reducción de la pobreza como resultado de la aplicación de una nueva generación de políticas sociales. En 2013, la proporción de hogares de bajos ingresos disminuyó hasta un 29,6% (26,2% urbano; 36% rural)³ desde niveles que alcanzaban casi el 40% en años anteriores (2008, 2011). Sin embargo al explorar la tasa de incidencia de la pobreza multidimensional⁴, se obtiene que 35.2% de los hogares salvadoreños son pobres multidimensionales, es decir sufren al menos 7 carencias simultáneas en dimensiones esenciales del bienestar como: educación, vivienda, trabajo y seguridad social; salud, servicios básicos y seguridad alimentaria; calidad del hábitat. Al desagregar los resultados por área geográfica se identifica que el 58.5% de los hogares en el área rural viven en situación de pobreza multidimensional versus un 22.5% de los hogares en esta condición en el área urbana.

Datos de la misma fuente indican que el 80.6% de los hogares tienen al menos una persona de 18 a 64 años que no posee la educación media completa o una persona de 65 años o más que no alcanzó los seis grados de escolaridad. Un 22% de los hogares poseen viviendas con materiales precarios en pisos y paredes, y un 45% vive en condiciones de hacinamiento, mientras que cerca del 47% de los hogares no tienen acceso a saneamiento.

Estos indicadores demuestran la existencia de grandes lagunas en términos de sexo, edad y geografía, siendo las mujeres, los niños y los jóvenes de las zonas rurales los que se enfrentan a las mayores desventajas.

² Según datos de la EHPM (2013) el ingreso promedio de la población ocupada en el país es de \$334.66; los hombres perciben un ingreso promedio de \$347.62; mientras que las mujeres lo hacen en \$318.47; lo que significa que los hombres reciben \$29.15 ó 9.2% más de ingreso promedio mensual que las mujeres

³ Dirección General de Estadística y Censos, 2013.

⁴ Informe "Medición Multidimensional de la Pobreza, El Salvador" (STPP y MINEC-DIGESTYC, 2015)

El acceso al empleo y a los medios de vida sostenibles es una de las privaciones más generalizadas del país. Sólo uno de cada cuatro miembros de la fuerza de trabajo tiene un empleo decente. Las mujeres y los jóvenes tienen una participación limitada en los mercados de trabajo y un acceso restringido al trabajo a tiempo completo: la tasa de participación de las mujeres en la economía es del 49%, frente al 81% de los hombres, y las tareas domésticas siguen siendo el principal obstáculo al trabajo remunerado para las mujeres. En las zonas rurales, la tasa de empleo decente es solo del 7,5% y la baja cobertura de seguridad social es una característica común. Fuera de los polos urbanos, donde el sector servicios ofrece más oportunidades, la población joven constituye un grupo de especial preocupación, que ve muy limitadas las posibilidades de acceder al mercado laboral. Las condiciones de exclusión, la falta de oportunidades y la amenaza de la violencia y extorsión, son factores que empujan a tomar la decisión de migrar, no importando las duras condiciones de este proceso migratorio.

La vulnerabilidad a los desastres naturales y los efectos del cambio climático representan limitaciones objetivas a la garantía de los derechos de las personas, dadas las enormes pérdidas que se traducen en un deterioro notable de las condiciones de vida de las personas. Entre 1980 y 2012, El Salvador tuvo un promedio de 1,5 desastres naturales al año (con pérdidas anuales estimadas de 470 millones de dólares, el equivalente a más del 2% del producto interno bruto y alrededor del 15% de la formación bruta de capital).

El tema de la violencia es un factor omnipresente en El Salvador. Este fenómeno, extremadamente complejo y multidimensional, está presente y sesga de manera permanente el sistema cognitivo de toda la población. De acuerdo a los registros oficiales, entre 1990 y 2013 han sido asesinadas en El Salvador un poco más de 73,000 personas, cifra cercana al número de muertes estimadas durante el pasado conflicto armado, lo que indica que la violencia letal ha sido un desafío constante a lo largo de la etapa de posguerra.

El Salvador se encuentra entre los países más violentos del mundo. Desde 2009, la inseguridad ciudadana constituye la principal preocupación para la población. En 2014, se produjeron 61 muertes violentas por cada 100.000 personas, más del doble del promedio latinoamericano y casi 10 veces el promedio mundial.

No es objeto de este pequeño análisis de contexto profundizar los vínculos entre pobreza, exclusión socio-económica y violencia, tampoco esta evaluación ha focalizado sus hallazgos entorno al fenómeno. Sin embargo, no se puede desatender el hecho de que efectivamente existen esos vínculos y por lo tanto, las políticas públicas sociales no son ciegas al fenómeno.

El Salvador es una de las naciones del mundo con mayor porcentaje de su población que reside fuera de su territorio. Las estimaciones gubernamentales indican que habría cerca de 9 millones de personas nacidas en El Salvador, de las cuales 6.2 millones habitan en el país y alrededor de 2.8 millones afuera.

Las remesas enviadas juegan un papel muy importante en la economía del país. Se estima que los emigrantes a Estados Unidos envían en promedio a sus familias entre un 13% y un 14 % de

los ingresos totales que generan (CEMLA, BID y FOMIN, 2013). Las remesas por tanto se convierten en una fuente importante de financiación 16% del valor del PIB en el 2013⁵.

Por último señalar que el estado salvadoreño enfrenta dificultades para la recaudación fiscal, por lo que se ven limitadas las capacidades de inversión y gasto social. La elevada deuda y el escaso margen fiscal, limitan las capacidades nacionales de mejorar y/o sostener el Sistema Universal de Protección Social y otros programas anexos, aún reconociendo que en los últimos años ha sido progresivo el incremento del gasto social. Por otra parte, la correlación de fuerzas parlamentarias, actualmente polarizadas, está afectando la financiación gasto social. En el meridiano de la actual legislatura, los acuerdos interparlamentarios son indispensables para que El Salvador siga transitando hacia un modelo de desarrollo más equitativo y sostenible.

1.3. Respuestas nacionales

Con el inicio del mandato gubernamental del Presidente Mauricio Funes (FMLN) en el 2009, se inaugura una etapa en el país de transformación cuyo objetivo, a largo plazo, es la construcción de un nuevo modelo económico y social más equitativo e inclusivo. Para ello, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 establecía una senda por la que transitar con apuestas estratégicas claras que situaban las políticas públicas sociales como prioridades para el desarrollo del país. La continuidad del gobierno de izquierdas de la mano del Presidente Salvador Sánchez Cerén (que asume el gobierno en junio del 2014 y culminará su legislatura en junio del 2019), ha permitido acumular experiencias y prácticas en el desarrollo de enfoques y lineamientos de políticas públicas focalizadas en los sectores más pobres y excluidos. El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, si bien traza algunos ámbitos de prioridad y orientaciones programáticas diferentes al anterior plan, refunda la visión de país incluyente, equitativo, próspero, colocando en el centro el derecho de las personas a bienestar en todos los aspectos de su ciclo vital (Buen Vivir).

Sin duda uno de los principales hitos del primer periodo fue la creación del Sistema de Protección Social Universal (SPSU) como instrumento que promueve la responsabilidad del Estado de potenciar el desarrollo humano de la población. El SPSU se guía por el principio de derechos y por una estrategia basada en la noción de ciclo de vida, con enfoque de igualdad de género. Incorpora intervenciones universales no contributivas, que intentan garantizar un piso de protección social a toda la población, que se complementan con los componentes contributivos.

A lo largo de estos 5 años se han diseñado e implementado políticas destinadas a combatir la pobreza, a disminuir la desigualdad en sus distintas manifestaciones, a procurar procesos de inclusión social y a crear nuevos mecanismos institucionales que permitan una redistribución más equitativa de la riqueza y de los beneficios del crecimiento económico. Para tales propósitos, el primer cambio sustantivo que se hizo fue reivindicar la función redistributiva del Estado salvadoreño, proponiendo una serie de políticas basadas en derechos entre las que la reforma de Salud y el Plan Social Educativo son sus pilares, y en una concepción universal que devino en la creación del Sistema de Protección Social Universal (SPSU), que busca proporcionar de manera gradual pero sostenida un conjunto de servicios sociales básicos a todos los salvadoreños y todas las salvadoreñas, independientemente de su posición social; y

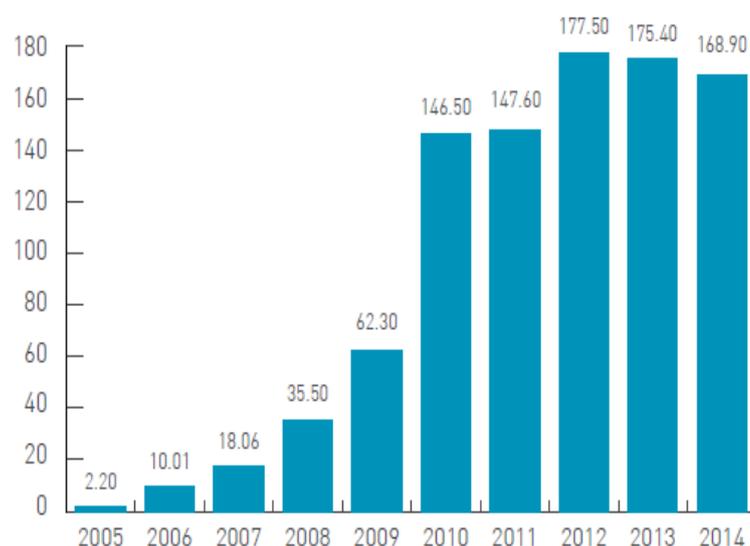
⁵ Ver <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1593177702.pdf>, del BCR.

por otra parte, en la definición e implementación de políticas sociales sectoriales, en particular en educación y salud.

Para materializar la conceptualización de la política social de este gobierno, que representó un avance histórico en esta materia, el 28 de octubre de 2013 se presentó el Anteproyecto de Ley de Desarrollo y Protección Social, con la que se da marco legal a las intervenciones y la institucionalidad generadas con la implementación del Sistema de Protección Social Universal de El Salvador.

La ley que cuenta con amplio consenso nacional y apoyo de la comunidad internacional, fue aprobada el 3 de abril de 2014

GRÁFICO 4
INVERSIÓN EN PROGRAMAS PROTECCIÓN SOCIAL



Desde la introducción del SPSU, El Salvador ha realizado una inversión social sin precedentes. Se estima que en 2013, el gasto en transferencias no contributivas alcanzó un valor equivalente al 0,7 por ciento del PIB.

Fuente: Política Social 2009-2014. Secretaría Técnica de la Presidencia, 2014.

Entre 2011 y 2013, aproximadamente el 65 por ciento del gasto fue financiado con recursos del Gobierno; el resto se financió con fondos no reembolsables de la Unión Europea, la Cooperación de Luxemburgo, la AECID y USAID, y con préstamos del BID y del Banco Mundial.

Mediante las intervenciones realizadas a través del SPSU de 2010 a 2014 se han invertido más de 800 millones de dólares en programas de protección social como: Programa de Apoyo Temporal al Ingreso; Nuestros Mayores Derechos, que incluye en uno de sus componentes la Pensión Básica Universal; Dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares; la ampliación del Programa de Salud y Alimentación Escolar, 'Vaso de leche'; Ciudad Mujer; Programa de Agricultura Familiar y bonos (SPSU: Diseño Conceptual. STP, 2014).

Si se considera la inversión en programas de protección social desde el 2005, se aprecia un incremento muy notorio a partir del 2009, tal y como se observa en el gráfico.

En el marco de esta nueva generación de políticas, se han registrado progresos importantes en materia de reducción de la pobreza monetaria y desigualdad. En los últimos cinco años la pobreza monetaria ha disminuido aproximadamente en seis puntos porcentuales, pasando de un 37.8% en el 2009 a un 31.9% de los hogares viviendo en condición de pobreza en el 2014. Por su parte, el coeficiente de Gini ha registrado una reducción sostenida del 2009 al 2014, de un 0.48 a 0.38, respectivamente. Pero pese a estos importantes avances en la reducción de la desigualdad y la pobreza por ingresos, para el 2014 se registró un leve incremento en la tasa de pobreza a nivel nacional, pasando de 29.6% a 31.9% (DIGESTYC, 2014), producto principalmente del aumento en los precios de productos básicos como el frijol, que conllevaron a un incremento en la canasta básica alimentaria tanto urbana como rural, que no logró ser compensado por el incremento en el ingreso per cápita de los hogares.

El Gobierno de El Salvador con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en octubre de 2015, adopta oficialmente la medición multidimensional de la pobreza, la cual implica concebirla desde una óptica que trasciende la idea que pobreza equivale a carecer de los suficientes ingresos para adquirir una canasta dada de bienes y servicios.

El respaldo normativo de esta medición, se da con la aprobación en el año 2014 de la Ley de Desarrollo y Protección Social de El Salvador (LDPS) que concibe la pobreza como “la privación de los recursos, capacidades y acceso efectivo de las personas para gozar de sus derechos y tener una mejora continua de su nivel de vida” (Art. 5). Dicha ley instaura la obligatoriedad de medir la pobreza desde un enfoque multidimensional (Art. 40); es decir, incorporando varias dimensiones del desarrollo humano y partiendo del “reconocimiento de los derechos humanos como la expresión de las necesidades, valores, intereses y bienes que, por su urgencia e importancia, han sido considerados fundamentales y comunes a todas las personas” (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2014).

En línea con esta concepción de la pobreza, garantizar el acceso a servicios sociales estratégicos y sobre todo el goce de derechos a la población, continúa siendo un reto importante para el Estado Salvadoreño.

La acción del gobierno ha permitido legislar en otros ámbitos donde la discriminación tiene brechas muy profundas, como es el caso de la discriminación de género.

Desde el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, ISDEMU, se impulsa la Política Nacional de la Mujer, PNM 2010-2014. La aprobación de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIE) en 2011, contribuyó a la transversalización de género en programas y políticas públicas. Fruto de esta legislación se mandata la creación del Sistema Nacional de Estadísticas e Indicadores de Género y el Centro de Estadísticas y Monitoreo para la Igualdad, CEMI. En 2010 se emite la Ley Especial Integral para una vida libre de Violencia para las mujeres, LEIV, con un nivel de protección alto para las mujeres en situación de violencia física, sexual psíquica y patrimonial. El Salvador ha ratificado la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, aunque está todavía pendiente la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, conocido como CEDAW.

En relación al estado, la incorporación transversal del enfoque de género se entiende como un mandato legal de obligatorio cumplimiento, en tanto la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres establece que todas las instituciones del Estado deben incorporarlo en todas las políticas, normativas, procedimientos y acciones desarrolladas por el Estado (art. 9 y 10).

En particular, el enfoque de género en el marco del SPSU, se ha propuesto la reducción de las brechas de desigualdad en lo relativo al empleo y formación laboral, el acceso a la educación, la erradicación de la violencia social y de género, el fortalecimiento de la seguridad social, así como el reconocimiento y socialización del trabajo doméstico no remunerado y de cuidado.

En la órbita internacional, desde el 2009 el GOES dio un giro importante para comprometerse con la transparencia, la rendición de cuentas y la eficacia en el uso de los recursos que maneja el país, principalmente provenientes de la cooperación internacional. La adhesión de El Salvador en ese año a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Cooperación, propició la creación del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo. Desde entonces El Salvador ha dado hacia una mejor armonización y alineamiento de su cooperación. Desde el Viceministerio se han generado herramientas específicas, como el *Plan Nacional de Eficacia de la Cooperación en El Salvador*⁶ y también creó el Sistema de Información de la Cooperación para el Desarrollo de El Salvador, SICDES.⁷

En el ámbito del proceso de Reforma de las Naciones Unidas, el país pasó a ser en el 2013 un país oficialmente Delivering as One, siendo el primer país de la región en adoptarlo por iniciativa propia (DaO Self-Starter). El país ha sabido aprovechar los instrumentos programáticos puestos promovidos por las Naciones Unidas, el más relevante tal vez el Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM). Junto al SNU participó en 3 programas, uno en temas de prevención de violencia, otro de seguridad alimentaria y nutricional y un tercero sobre asentamientos urbanos productivos y sostenibles.

También en el marco de la Agenda Internacional, el ámbito de cumplimiento de los ODM y posteriormente el acuerdo internacional sobre los ODS, ha sido un área de prioridad del gobierno salvadoreño. Este proceso ha sido acompañado por el PNUD desde el inicio, colaborando con el sistema de medición de las metas e indicadores nacionales que se ha visto reflejado en los diferentes informes nacionales de progreso, apoyando el diálogo político para posicionar esta agenda como ejes orientadores de los planes de desarrollo nacional, como así lo incorporan los sucesivos PQD 2010-2014 y 2014-2019, y el apoyo que el PNUD ha brindado a la representación del GOES (Ministerio de Asuntos Exteriores) en las instancias de revisión de esta agenda en el seno de la Asamblea de las Naciones Unidas, han sido precondiciones para lograr el rol destacado que actualmente ostenta el GOES en el marco de la agenda internacional. Hoy El Salvador es uno de los países pilotos para la implementación de la Estrategia MAPS.

1.3.1 La transformación del Estado para el cambio social

⁶ <http://www.aecid.org.sv/wp-content/uploads/2012/10/Plan-Nacional-de-Eficacia-de-la-Coo.pdf?5b637b>

⁷ <http://cooperacion.rree.gob.sv/portal/main.php>

Adaptar las instituciones del estado al servicio de esta visión de país está requiriendo de un proceso de transformación estructural e institucional que apenas ha dado sus primeros pasos.

En este proceso se destacan dos hitos importantes liderados respectivamente por los dos gobiernos que se han sucedido desde 2009 hasta la fecha (2004-2014; 2014-2019).

Durante el primer periodo el eje de la reforma se centró en la conceptualización de las políticas sociales, fundamentalmente las focalizadas en las poblaciones más excluidas, lo que supuso una determinación política clara en la orientación de las políticas públicas hacia la reducción de pobreza y exclusión, llevándose a cabo una serie de articulaciones programáticas que dieron como resultado el legado más importante de este periodo, el SPSU. En un momento en que el gobierno intentaba paliar los impactos sociales de la crisis económica mundial, que mostró la peor cara del neoliberalismo, se interpreta una buena parte del esfuerzo del gobierno y sus instituciones en cambiar conceptualmente el modelo de políticas públicas. Esto es importante destacarlo porque la cooperación del PNUD durante este periodo (la cooperación internacional en general) se alineó a este proceso de conceptualización, focalización y orientación programática de políticas sociales.

El segundo hito queda expresado en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 y tiene que ver con la transformación de la institucionalidad y de las formas de concebir y hacer las políticas públicas y en este sentido toma centralidad la Planificación. La Secretaría Técnica es una de las instituciones que está adaptando su estructura y rol a esta prioridad. Por otra parte, como se ha señalado, la creación/generación de una nueva institucionalidad y/o rectoría de las políticas sociales (desvinculando poco a poco esa función de la STPP), proceso acompañado fundamentalmente por la CEPAL, es una prioridad en estos momentos. Parece coherente que el fructífero avance y desarrollo que se ha mostrado en el diseño y puesta en marcha de leyes, instrumentos, planes, programas, requiere de una institucionalidad fuerte que conecte además las políticas sociales con el marco de políticas públicas del estado salvadoreño, entre otras las política de prevención y erradicación de la violencia. Esto para remarcar el extraordinario dinamismo que la gestión política-pública está mostrando en este periodo.

Este proceso de transformación no ha sido lineal. Se han dado momentos de saturación de acciones y propuestas que han convivido con otros momentos de ralentización. El condicionante fiscal está en estos momentos impactando de manera particular, desatando algunas alertas pues no existe una correlación de fuerzas parlamentarias favorables a la implementación de algunas de las reformas que se están planteando, lo que sin duda origina tiempos muertos o de relativo estancamiento en la toma de decisiones y/o la implementación de algunas políticas.

En definitiva, como todo proceso de cambio sugiere, se abre un panorama desafiante para los próximos años. Cambiar el país es también mejorar/adaptar sus instituciones para hacer viable otro modelo de país.

2. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN⁸

2.1. Apoyo del PNUD

Desde 2007 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con fondos del gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo, ha brindado apoyos al Gobierno de El Salvador en diferentes aspectos relacionados al diseño de instrumentos de focalización, implementación del programa Comunidades Solidarias, la consolidación del Sistema de Protección Social Universal y las políticas estratégicas de atención a la pobreza, inequidad y exclusión social.

En particular el Programa del PNUD para el 2012-2015 buscó apoyar algunas de las prioridades definidas por el GOES en su Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 para lograr un modelo de desarrollo sostenible, basado en los principios de equidad e inclusión social. En esta línea el PNUD buscó apoyar al gobierno en la “formulación y puesta en marcha de políticas, programas y mecanismos equitativos e inclusivos para subsanar la pobreza e incrementar el acceso y calidad de servicios sociales estratégicos de calidad” (Efecto 1).

El efecto 1, quedó articulado alrededor de **tres áreas estratégicas**: a) Favorecer la incorporación del enfoque de desarrollo humano en las políticas públicas; b) Fomentar las capacidades nacionales y el diseño de nuevas políticas y programas; y c) Facilitar la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas sociales.

La Teoría del Cambio para el efecto de referencia, sintetizada en el marco de resultados, parte en primer lugar, de un contexto multifactorial/multidimensional que explica bajo una mirada sistémica los déficits y/o carencias de las condiciones de desarrollo en que se encuentran las personas, de manera particular, las personas más pobres y excluidas.

En el marco de las medidas, programas y políticas que conforman el Sistema Universal de Protección Social y otras de carácter socio-económico que el GOES viene impulsando para propiciar un cambio social y de desarrollo, acciones focalizadas en comunidades y municipios apoyadas por el PNUD en los sectores socio-económicos y de gestión de riesgos, permiten pequeñas alteraciones en la concepción y prácticas del desarrollo sostenible y el crecimiento socioeconómico. El fortalecimiento de capacidades y la gestión del conocimiento como modalidades de intervención priorizadas en este nivel, contribuyen a la institucionalización de modelos y prácticas basadas en derechos que tienen efectos positivos a corto plazo sobre el bienestar de las personas y a medio plazo, sobre las estructuras normativas y políticas que promueven y gestionan programas sociales.

De manera complementaria, la capacidad del país en la formulación y puesta en marcha de políticas, programas y mecanismos equitativos e inclusivos para subsanar la pobreza e incrementar el acceso a los servicios sociales estratégicos y la calidad de los mismos, requiere de una serie de precondiciones que permitan observar cambios en los resultados de desarrollo que el país se propone. En este ámbito, que necesita la confluencia de la implementación del gobierno y de las contribuciones de muchos otros socios y actores, en el que la contribución

⁸ El Marco de Resultados constituye el anexo 1 de este informe.

del PNUD se desempeña mediante modalidades de abogacía, gestión del conocimiento e incidencia, los cambios buscados se vinculan con los sistemas de políticas.

El posicionamiento estratégico de la agenda de los ODM/ODS y/o el fortalecimiento de capacidades para enfocar una visión de políticas sociales basadas en los principios de desarrollo humano sostenible, o la transformación de los procesos de planificación en precondiciones para el logro de la equidad y la inclusión en la oferta de beneficios y servicios, son factores esenciales del cambio.

A partir de esta teoría del cambio que se basa en los principios centrales del desarrollo humano, el PNUD se propuso combinar **tres modalidades de intervención** programática:

1. *Abogacía y asesoría en políticas basadas en evidencia*: se concreta en acciones de incidencia para la actualización y/o reforma de normativa nacional; promoción de espacios multiactorales y alianzas estratégicas para el debate y la elaboración de planes y programas nacionales.
2. *Desarrollo de capacidades nacionales (gubernamentales y no gubernamentales)*: incluye asistencia para la planificación, monitoreo y evaluación de políticas; apoyo en la gestión y operación de servicios públicos; la introducción de estándares y metodologías; la capacitación y formación de recursos humanos. El desarrollo de capacidades también refiere al fortalecimiento de la sociedad civil en aras de su participación democrática y del ejercicio de sus derechos.
3. *Gestión del conocimiento*: Ésta puede considerarse una modalidad auxiliar y/o coadyuvante de las otras dos. Incluye el apoyo al desarrollo de sistemas de información y registro, la producción de evidencia como estudios e investigaciones y análisis especializado de datos para la toma de decisiones y el diálogo político informado; la diseminación de conocimiento y generación de materiales que favorezcan el ejercicio de derechos.

3. ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

La evaluación abarca el VII ciclo programático para el periodo 2012-2015.

La dimensión geográfica de la evaluación ha comprendido el nivel nacional, si bien cabe aclarar que ello no ha significado un análisis desplegado en diferentes territorios. Se ha visitado la comunidad de Tamanique en la Libertad, como usuaria directa de una carretera a cuyo proceso de ejecución contribuyó PNUD.

En cuanto a los contenidos o el alcance programático, se ha considerado el análisis del marco de resultados. Para ello se han examinado los diferentes proyectos que se han implementado entre 2012 y 2015, considerando así mismo sus antecedentes. Si bien la evaluación no contempla un enfoque basado en proyectos, ha sido inevitable revisar los niveles de efectividad de los mismos en cuanto a la apropiación nacional de los resultados y extraer algunos hallazgos cualitativos de sus contribuciones al efecto. Estos proyectos son:

Programa consolidación de la Estrategia de Atención a la Pobreza en El Salvador (61663). A partir de este programa financiado por el Gran Ducado de Luxemburgo (comúnmente conocido como Luxemburgo II), se definieron una serie de proyectos para el cumplimiento de

los outputs:

- Proyecto Metodologías para la generación de ingresos (82508)
- Proyecto de Medición Multidimensional de la Pobreza (78229)
- Proyecto Gestión de Riesgos en Comunidades Solidarias (82510)
- Proyecto Fortalecimiento Institucional STP/CSU (82511)

Proyecto Dinamización de Economías Locales mediante el desarrollo y reconstrucción de la Infraestructura Pública (74250), con el MOP como socio implementador.

Otras iniciativas han sido financiadas para complementar el cumplimiento de los outputs del marco de resultados orientados al efecto, como es el caso del proceso de elaboración y disseminación de los Informes sobre Desarrollo Humano (50369), los informes de progreso de los ODMs desarrollo humano, las consultas nacionales de cara a los ODS y la construcción de diagnósticos y recomendaciones, por citar algunas de las más destacadas.

3.1. Enfoques de la evaluación

La evaluación se ha conducido de acuerdo a las Normas y Estándares, las directrices éticas y de conducta definidas por el Grupo de Evaluación del Sistema de Naciones Unidas (UNEG), y tomará como referencia los procedimientos y orientaciones establecidos en el Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Resultados de Desarrollo⁹ y la Guía complementaria para Evaluaciones de Efecto¹⁰. De acuerdo con estos lineamientos, la evaluación llevó a cabo un ejercicio de apreciación sistemática del Programa de País del PNUD 2012-2015, específicamente del efecto CPD/UNDAF 1: “el país habrá diseñado e implementado políticas, programas y mecanismos equitativos e inclusivos y sostenibles para la superación de la pobreza y la mejora en el acceso y la calidad de los servicios sociales estratégicos”. La evaluación muestra la valoración del programa en cuanto a su definición/diseño, implementación y logros basándose en dos pilares principales: rendición de cuentas y aprendizaje. La evaluación ha otorgado particular valor al aprendizaje institucional, identificando buenas prácticas y lecciones aprendidas, con miras a la reflexión estratégica de cara al nuevo ciclo de programación.

La evaluación ha tomado un abordaje metodológico mixto, combinando métodos de investigación cuantitativos y cualitativos.

La evaluación de efecto tiene un enfoque diferente a la evaluación de proyectos. En este sentido es importante considerar la delimitación conceptual de los efectos:

“Los efectos describen los cambios intencionados en las condiciones de desarrollo que resultan de las intervenciones de los gobiernos y de otras partes interesadas, incluidas las agencias internacionales de desarrollo como el PNUD. Son resultados de desarrollo a medio plazo obtenidos mediante la entrega de productos y las contribuciones de varios asociados y no asociados. Los efectos proporcionan una visión clara de lo que ha cambiado o cambiará globalmente en una región en particular, un país o una comunidad en un plazo de tiempo determinado. Normalmente están relacionados con cambios en el desempeño institucional o

⁹ <http://www.undp.org/evaluation/handbook/>

¹⁰ <https://intranet.undp.org/unit/office/eo/SitePages/guidance.aspx>

en el comportamiento de individuos o grupos. Por lo general una agencia sola no puede alcanzar los efectos y éstos no están bajo el control directo de un gerente de proyecto”¹¹

Una primera consideración refiere al hecho de que se valorarán los productos en la medida en que su nivel de **apropiación nacional** permite un uso de esos productos a partir de iniciativas nacionales propias, ya sea a través de la entrega de servicios y/o beneficios. La evaluación no ha priorizado el análisis detallado de actividades y tareas, aspecto que queda recogido en los diferentes instrumentos de seguimiento a los Planes de Trabajo.

Así mismo la evaluación ha tomado un enfoque participativo, es decir, ha conjugado la valoración externa de la evaluadora con la experiencia de las partes interesadas, internas y externas. A estos efectos se ha mantenido una comunicación fluida con el punto focal de evaluación de la Oficina País así como un intercambio a través de entrevistas con otros responsables de programas del PNUD y con representantes de socios implementadores. Se han discutido hipótesis y perspectivas que han permitido a la evaluadora mejorar sus juicios y valoraciones.

3.2. Criterios y preguntas de evaluación

Según los estándares que rigen los procesos de evaluación del SNU, el proceso de análisis se organiza a través de los criterios de evaluación de pertinencia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad e impacto. Asociadas a estos criterios se han definido una serie de preguntas de evaluación que han orientado el proceso de recopilación de información en función de las fuentes disponibles. La Matriz de Evaluación (anexo 3) sintetiza los criterios, preguntas, indicadores, fuentes e instrumentos de recolecta de la información.

Pertinencia: Medida en que los objetivos y cadena de resultados del Programa son coherentes con las prioridades nacionales (necesidades de los grupos prioritarios), y están alineados tanto con los objetivos prioritarios de los socios como con las políticas y estrategias corporativas del PNUD.

Eficacia: Medida en que se alcanzó o se espera alcanzar los objetivos de desarrollo (efecto) de la intervención.

Eficiencia: Medida en que los productos del Programa de País han sido logrados con la cantidad apropiada de recursos/insumos (fondos, experticia, tiempo y costos administrativos, entre otros).

Sostenibilidad: Medida en que se mantienen o es probable que se mantengan los beneficios (productos y resultados) del Programa una vez que éste concluye.

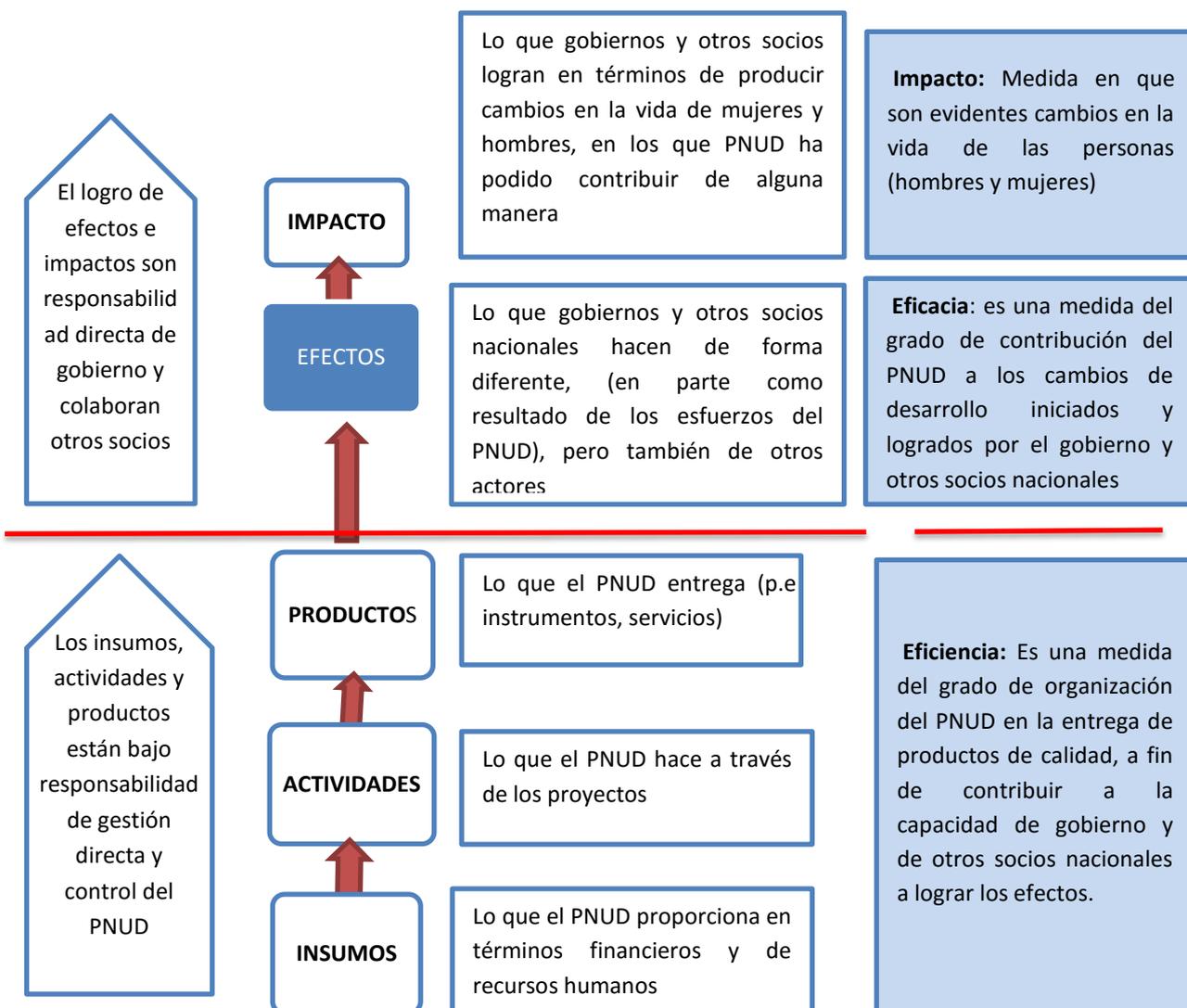
Impacto: Medida en que se producen y son evidentes cambios en la vida de las personas

En línea con las orientaciones metodológicas del PNUD para este tipo de evaluaciones, se considerarán contribuciones al efecto de corto, medio y eventualmente largo plazo aquellos resultados que hayan producido **cambios en el desempeño institucional** de las partes interesadas, verificados como cambios de comportamiento o uso de nuevas capacidades por las principales partes interesadas.

¹¹ PNUD. Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo, 2011

Como muestra el siguiente gráfico, el criterio de eficacia articula el análisis del logro de resultados a nivel de efecto a partir de las contribuciones del PNUD u de otros socios.

Gráfico 1: Cadena de resultados y criterios de evaluación



Fuente: Adaptación propia. Evaluación a nivel de Efectos. Guía complementaria al Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo, PNUD 2011

3.3. Condiciones de evaluabilidad

La *Evaluabilidad* es la medida en que puede evaluarse un programa de manera fiable, es decir, manteniendo la coherencia entre los datos, las informaciones y los juicios de evaluación, de manera que se pueda confiar en dichos juicios¹². Además de considerar **aspectos asociados al proceso de evaluación** (condiciones favorables para la realización del trabajo de campo, lo que significa también haber contado con una buena base documental programática y de contexto), la *evaluabilidad* refiere a la **calidad del marco de resultados y/o mapa de efectos** (coherencia

¹² OCDE/CAD: 2002-2009

y alineación entre efecto, resultados, productos, indicadores) y del sistema de monitoreo implementado, para poder afirmar que dichos elementos pueden ser objeto de verificación.

Las **limitaciones encontradas** se restringen al marco de resultados y se sintetizan de la manera siguiente:

- 1) Si bien la Teoría de Cambio es coherente en cuanto a la conceptualización de las 3 áreas estratégicas de intervención, se identifican ámbitos de mejora en sus diferentes componentes desde el punto de vista del diseño (efecto, outputs, indicadores).

Una primera dificultad es conceptual, pues el efecto describe en un mismo plano el proceso de formulación de políticas inclusivas, el proceso de implementación de estas mismas políticas y los impactos de esas políticas en términos de superación de la pobreza. Ello implica que se ponen en un mismo nivel resultados inmediatos y resultados de desarrollo. Esto tiene un reflejo en los indicadores a nivel de efecto, centrados algunos de ellos en productos, y no tanto en los cambios a los que se pretende contribuir. Una tercera dificultad refiere a la temporalidad, pues la evaluación limita el alcance a los 4 años de duración del ciclo programático siendo que los cambios en la reducción de la pobreza se darán a largo plazo, independientemente que el comportamiento de los indicadores de pobreza extrema hayan mostrado valores a la baja.

En el nivel de outputs sucede lo mismo, en el sentido en que varios indicadores están centrados en actividades. En resumen, no todos los indicadores muestran relevancia para los cambios que se esperan apreciar a nivel de efecto.

Se ilustra con algunos ejemplos. Los indicadores de efecto: el *número de programas sociales a favor de los grupos vulnerables coordinados por la STP*, o el *número de asentamientos urbanos precarios que son atendidos por más de una intervención de Comunidades Solidarias Urbanas*, son indicadores de resultados inmediatos. Si bien en función de las metas trazadas se concluye que hay mayor número de programas y con mayor cobertura, no permiten una medición directa sobre el cambio en el bienestar de las personas. Tampoco estos indicadores dejan apreciar los cambios en el desempeño institucional en relación, por ejemplo, a la inclusión del enfoque de desarrollo humano, sostenibilidad ambiental y género.

Indicadores de outputs: si bien las áreas estratégicas de intervención refieren al fortalecimiento de las capacidades institucionales, algunos indicadores miden el número de planes para incorporar el enfoque de género, número de estudios que incorporan el enfoque de derechos, número de personal público capacitado, es decir, se centran en la efectividad de los productos y no es fácil inferir a través del indicador la influencia de estos productos en los cambios que las instituciones experimentan en cuanto a su desempeño.

En todo caso, a pesar de estas limitaciones en los indicadores y puesto que la teoría del cambio queda claramente expresada en la descripción de la intervención, la evaluadora ha complementado el análisis de efecto con otros indicadores que puedan dar cuenta de manera más amplia del alcance del efecto y de la contribución del PNUD al mismo.

- 2) En relación al **criterio de impacto**, tal y como queda expresado en la Guía de evaluaciones de efecto, existe escasa viabilidad de analizar el impacto usando modelos evaluativos como los recomendados a nivel corporativo (UNEG). Según las orientaciones que emanan de dichos marcos, el nivel de impacto corresponde a resultados de desarrollo y deben reflejar cambios en la vida de las personas, lo que dificulta enormemente extrapolar la contribución del PNUD a esos cambios. Por otra parte, como ya se ha mencionado, situar

el foco en los impactos (que están en un nivel superior a los efectos) supone proponer métodos y enfoques de análisis basados en técnicas experimentales, que no están contempladas en esta evaluación. En todo caso, de manera general, podrá valorarse dentro de las posibilidades, la proyección de los efectos hacia el impacto y en qué medida podría identificarse de manera objetiva la contribución del PNUD a los impactos.

Lo anterior no contradice el hecho de que las políticas nacionales y la acción del gobierno intensificada en los últimos 8 años, no hayan logrado impactos importantes, revirtiendo la tendencia de algunos indicadores socio-económicos nacionales, entre otros la reducción de la pobreza extrema y la exclusión. En relación a la reforma del estado y las transformaciones institucionales que se están produciendo, si bien pueden apreciarse tendencias, los cambios estructurales hacia otro modelo de estado pueden tardar años en consolidarse.

- 3) Aunque los informes anuales de progreso (ROAR) buscan capturar los cambios a nivel de efecto y las contribuciones del PNUD, la modalidad de implementación se hace a través de proyectos y es sobre las actividades y productos que se rinden los informes anuales de proyectos. Por eso se da cierta tensión entre el enfoque de evaluación de efecto, centrada en el análisis de los cambios, y la modalidad de implementación basada en proyectos. En la práctica, lo que se ha podido observar es que los resultados intermedios no se registran de manera sistemática por lo que en ocasiones deben reconstruirse a partir de una narrativa en ocasiones incompleta.

3.4. Técnicas para la recopilación de información

Se han combinado métodos de recolección y análisis cuantitativos y cualitativos. Se describen los procedimientos más importantes:

- **Revisión documental del programa existente y otra relacionada¹³:** Se ha examinado de manera exhaustiva la información programática disponible, entre la que se destaca: PRODOC, Documento de Programa (CDP por sus siglas en inglés) y los sucesivos CPAP, Planes Anuales de Trabajo, Informes Anuales de Ejecución para los diferentes proyectos implementados entre 2012 y 2015, Informes Anuales de Resultados del Programa País (ROARs por sus siglas en inglés). Así mismo se ha revisado el UNDAF 2012-2015. También se han analizado otras fuentes nacionales como documentos programáticos y de políticas del gobierno como los Planes Quinquenales de Desarrollo 2010-2014 y 2014-2019, políticas sectoriales como Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2015, la Política de Vivienda o la Política de Movilidad y Logística. La Ley de Desarrollo y Protección Social, 2014, El Sistema de Protección Social Universal: marco de acción, una nueva visión de la política social, Políticas Social 2009-2014, Plan de Acción para la Igualdad y Equidad de género del MOP, documento de conceptualización de Comunidades Solidarias. La información cuantitativa más relevante se ha tomado del Informe de Desarrollo Humano 2013, Atlas del Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2009-2014, el Informe Pobreza Multidimensional, STPP-PNUD 2015. Así mismo y desde la perspectiva de los compromisos asumidos internacionalmente, han sido analizados el Tercer Informe de avance ODM en El Salvador y los documentos de diagnóstico y recomendaciones en torno a la Agenda Post 2015.

¹³ Un listado de la documentación consultada se encuentra en el apartado de anexos.

- **Entrevistas:** Se priorizó la entrevista semiestructurada, bien individual o en algunos casos a grupos de 3 informantes, como fue el caso del MOP y del FISDL. También alguna de las entrevistas realizadas a personal del PNUD, contaron con la presencia de 2 ó 3 oficiales. Todas las entrevistas han sido realizadas en ambientes adecuados y se ha garantizado el principio de confidencialidad. Han participado un total de 40 representantes tanto de instituciones nacionales (ministerios, STPP, otros), como de Fundaciones, Academia, Organizaciones no gubernamentales, socios internacionales para el desarrollo y personal del PNUD y otras agencias del Sistema de Naciones Unidas.
- **Grupos focales.** Se han realizado 2 grupos focales con población beneficiaria. Uno con 5 jóvenes participantes en procesos de asesoría y formación en microemprendimientos, siendo receptores de la metodología para emprendimiento juvenil apoyada por el PNUD. El segundo grupo se conformó con 5 vecinos-as de la comunidad de Tamanique (La libertad).

Entidad	Participantes entrevistas	Participantes Grupo de discusión
PNUD	12	
Otras agencias del SNU	4	
Instituciones de gobierno	12	
Instituciones sociales no gubernamentales (Academia, fundaciones, OSC)	6	
Cooperación Internacional	5	
Comunidad Tamanique-La Libertad		5
Jóvenes emprendedores		5
TOTAL		50

- **Observación directa:** El diseño del trabajo de campo no ha incluido la observación directa propiamente dicha, dada la naturaleza de las contribuciones del PNUD. Durante la visita a Tamanique, se pudo observar la ubicación geográfica de la localidad, el tipo de viviendas, la escuela, algún pequeño negocio y la carretera de acceso a la misma. Esto permitió sencillamente tomar una imagen de las aparentes condiciones de vida de una comunidad del radio de San Salvador.
- **Procesamiento y sistematización** de toda la información levantada y analizada. El presente informe sistematiza los hallazgos y emite juicios articulados entorno a los criterios de evaluación. Para la interpretación de estos hallazgos y posterior valoración, se han utilizado **técnicas de triangulación** con diferentes fuentes de datos e información. Tras la finalización del trabajo de campo, se llevó a cabo una instancia de devolución de los hallazgos preliminares que sirvió para la validación de dichos hallazgos. Las observaciones y sugerencias han sido recogidas en el presente informe.

4. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

Se presentan a continuación los principales hallazgos estructurados a partir de los criterios de evaluación. La evaluadora ha seleccionado del conjunto, las preguntas de evaluación que ha considerado más relevantes en base a las fuentes y métodos de recolección de información que han sido viables.

4.1. PERTINENCIA DE LAS LÍNEAS PROGRAMÁTICAS

Pregunta 1. ¿En qué medida los resultados esperados y las estrategias de implementación orientadas al logro del efecto: (i) se han alineado con las prioridades del Gobierno, el mandato corporativo del PNUD y el marco internacional de cumplimiento de los ODM/ODS, (ii) representan un adecuado aprovechamiento de las ventajas comparativas del PNUD en el país y (iii) han dado respuestas oportunas a cambios del contexto, (IV) incorporan los factores transversales?

4.1.1. Alineamiento con el Plan Estratégico del PNUD, las prioridades del Gobierno y los ODM/ODS.

El Programa País ha interseccionado dos Planes Estratégicos¹⁴ corporativos con los que el efecto 1 ha estado plenamente alineado. El Plan Estratégico 2008-2013 puso énfasis en el apoyo a los esfuerzos nacionales para el avance en los ODMs, particularmente en la reducción de la pobreza y las respuestas al VIH/SIDA. El Plan Estratégico 2014-2017, abarca un análisis más profundo sobre los condicionantes de la pobreza y plantea un enfoque de trabajo más holístico en cuanto a seguir trabajando en la reducción de la pobreza (sobre todo pobreza extrema, pues es este momento ya se habían registrado avances importantes en la reducción de la pobreza a nivel mundial y en América Latina en particular), pero avanzando simultáneamente en la reducción de las desigualdades y la exclusión.

Con la mirada en la rendición de los avances de las metas del milenio en el 2015, el PNUD tenía un claro mandato de colaborar con los países para progresar en los compromisos de los ODMs. La aceleración hacia el logro de las metas de los ODMs y el proceso de configuración del acuerdo mundial sobre los Objetivos de Desarrollo Sustentable al 2030, ha constituido una empresa muy importante también para el país.

La programación del PNUD se alineó con las prioridades nacionales de reducción de la pobreza y mejoramiento de los mecanismos de inclusión, al jerarquizar en sus líneas de trabajo el apoyo al Sistema Universal de Protección Social y otras políticas sociales estratégicas, las cuales estaban claramente ponderadas en los Planes Quinquenales de Desarrollo 2010-2014 y 2014-2019. También el PNUD ha estado alineado a través de su programa con otros objetivos nacionales como son la ampliación de las infraestructuras en las áreas rurales, la prevención y el manejo de riesgos y la revitalización del tejido productivo¹⁵.

Así mismo el PNUD ha mostrado coherencia con los marcos normativos que se han ido sancionando durante el periodo (algunos de los cuales contaron con la contribución del PNUD en su diseño), como ha sido el caso de la Ley de Desarrollo y Protección Social.

La Oficina de país priorizó las alianzas y las articulaciones multi actorales para la abogacía, la

¹⁴ Plan Estratégico del PNUD 2008-2013 y Plan Estratégico del PNUD 2014-2017. Cambiando con el mundo.

¹⁵ El Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 estable varios objetivos que guían la hoja de ruta para el quinquenio. El efecto 1 que está siendo evaluado, plantea vínculos más o menos directos con los 10 objetivos del PQD. Sin embargo las iniciativas del PNUD para el efecto están directamente alineadas con los siguientes: i) Revertir la tendencia del aumento de la pobreza registrada en los últimos años y ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos tanto en las zonas rurales como las urbanas, en especial para la población en condición de mayor vulnerabilidad, y sobre todo para las mujeres; ii) Proteger el poder adquisitivo de la población y mejorar la racionalización de los subsidios de tal manera que beneficien sólo a los sectores que realmente lo necesitan; iii) Reconstruir el tejido social y productivo dañado por fenómenos naturales y desplegar en todo el territorio nacional el sistema de protección civil y un efectivo sistema de alerta temprana y de prevención y de manejo de riesgos, iv) Ampliar la infraestructura económica y social, sobre todo en las zonas rurales del país.

incidencia política y el desarrollo de capacidades, realizando abundantes *soft-aid activities* que implicaron colaboración directa con los socios y asesoría de alto nivel.

4.1.2. Aprovechamiento de las ventajas comparativas

La experiencia del PNUD en la promoción del desarrollo humano, es innegable. Esta centralidad de su mandato, basada en diagnósticos del más alto nivel y las capacidades del PNUD concertando conceptos y enfoques novedosos, propuestas y estrategias para apoyar a los gobiernos en la mejora de sus políticas de reducción de la pobreza, sitúan al PNUD en una posición destacada como socios del desarrollo. Los Informes de Desarrollo Humano se convierten en una herramienta única para informar políticas públicas inclusivas y con enfoque de desarrollo humano. Conceptos como la desigualdad, inclusión social, equidad territorial, sustentados con los aportes del PNUD en la región latinoamericana han sido determinantes para la conceptualización de la nueva generación de Políticas Sociales.

Así mismo, la experiencia (reconocida por todos los actores) en la facilitación, convocatoria y mediación de espacios de diálogo amplios, constituye una modalidad de intervención que se hace presente en las diferentes áreas estratégicas del programa.

4.1.3. Capacidad de respuesta y adaptabilidad

Se puede afirmar que el programa ha respondido adecuadamente a las necesidades y prioridades que las instituciones nacionales han ido marcando y en este sentido, el planteamiento del efecto en cuanto a su conceptualización ha sido relevante. El PNUD ha tenido la capacidad de **convertir sus ventajas en oportunidades de colaboración/asociación** con las instituciones nacionales, en una coyuntura política e institucional a partir del 2009 en que el estado ha sido un actor demandante de un cambio social y por tanto, muy dinámico en la búsqueda de respuestas estratégicas para favorecer la superación de la pobreza y la inclusión. El programa captura este nuevo escenario político y de políticas, poniendo en valor las modalidades de intervención seleccionadas (abogacía, fortalecimiento de capacidades y gestión del conocimiento) El salto cualitativo hacia enfoques de políticas sociales multidimensionales (más allá de los resultados concretos de la praxis) que el PNUD ha contribuido a fortalecer, es una respuesta de calidad en el actual contexto.

El escenario internacional entorno a la rendición de los ODMs y la nueva agenda internacional articulada en los ODS, ha contado con una respuesta del PNUD muy acertada, que ha reforzado el liderazgo del gobierno en las instancias internacionales ad-hoc.

Por último destacar la capacidad de adaptación del PNUD a los cambios, en este caso como ya ha sido señalado, una transición de gobierno que ha exigido ajustes, reprogramaciones y nuevas orientaciones, sin comprometer los resultados de desarrollo de las áreas de trabajo. La **flexibilidad** del programa y por tanto de la oficina de país, se destaca como el atributo más destacado de esta adaptación.

4.1.4. Integración del enfoque de derechos humanos, género y desarrollo sostenible

El lenguaje y la narrativa del CPAP desvelan los propósitos de contribuir al desarrollo del país en base al enfoque de desarrollo humano sostenible y así lo refleja la descripción del efecto. La definición de problemáticas en base a las cuales se construye la teoría del cambio, no deja dudas respecto al enfoque de desarrollo humano, privilegiando a las comunidades con mayor vulnerabilidad como titulares de derechos. La exclusión y discriminación social en base al

género, también está bien documentada en las áreas de trabajo del programa, sin embargo el marco de resultados no refleja a nivel de diseño la filosofía que recorre la narrativa del programa. En este sentido llama la atención que a nivel de indicadores no se establecieron metas de género (cuanti o cualitativas), si bien a nivel de actividades con grupos beneficiarios, el CPAP reconoció como principales beneficiarias a las mujeres en las iniciativas de generación de ingresos. Pero a pesar de esta focalización, que por otra parte responde a la realidad (son más mujeres que hombres que participan de pequeños negocios), no se puede afirmar que el programa incorpore una estrategia clara en base al género articulada en función de las diferentes áreas y líneas de trabajo.

4.2 EFICIENCIA PROGRAMÁTICA

Pregunta 2. ¿En qué medida se puede considerar eficiente la implementación del programa considerando: (i) la entrega de productos y servicios en los tiempos programados, (ii) factores externos (positivos y negativos) que hayan podido incidir en la implementación, (iii) la selección de los productos?

La valoración de la eficiencia implica, entre otros aspectos, establecer la relación entre los recursos (recursos humanos, tiempo y presupuesto) y los procedimientos para la ejecución de actividades. Se puede afirmar que el programa tuvo una ejecución eficiente en la medida en que no se sostuvieron demoras en el proceso de entrega y se ejecutó casi la totalidad del presupuesto asignado. A priori se podría inferir por tanto que los procedimientos de ejecución fueron funcionales al logro de la planificación. Ello no quiere decir que algunas actividades no se realizaran, o no se realizaran en los tiempos previstos y al contrario, que otras actividades superaran las expectativas en inversión. Concluyendo, un cronograma que se ha cumplido y un presupuesto ejecutado en un 99,9%. En cuanto a la aplicación de recursos humanos se podría inferir que la oficina país destinó de manera eficiente los recursos humanos (internos y externos) para el logro de los productos.

No se han identificado factores externos que hayan amenazado el logro del efecto, si bien, como ya se ha mencionado, el cambio de gobierno supuso un momento de transición que tomó tiempos institucionales que el PNUD asumió con responsabilidad. Se cambiaron las prioridades programáticas respecto al SPSU, realizándose ajustes en la focalización y modalidades. Sin embargo, no se han identificado evidencias que hayan representado un obstáculo para el avance en el nivel de efecto, dada por cierto la amplitud de dicho efecto.

La conceptualización de los planes quinquenales de desarrollo, la operación de ciertos marcos legales y planes nacionales sectoriales (algunos de los cuales elaborados con el apoyo del PNUD), fueron factores potenciadores de la eficiencia (también de la eficacia y la sostenibilidad), pues esto supuso una orientación de recursos nacionales importante y la puesta en práctica de modalidades de trabajo desde el gobierno, que potenciaron la coordinación y sinergias entre actores (CES, mesa de donantes, otros), hacia objetivos ampliamente compartidos entre el gobierno y los socios para el desarrollo en materia de políticas sociales.

La voluntad política es el factor habilitador de mayor peso para el avance en el logro del efecto y sin duda constituye un elemento insoslayable de la calidad del proceso analizado a

través de todos los criterios de evaluación. Es obvio que sin esta voluntad política, la pertinencia hubiera estado cuestionada, pero tampoco se hubiera podido operar de manera eficiente, y la calidad de los resultados de desarrollo (eficacia) y la institucionalización de los procesos/beneficios, sencillamente sido prácticamente inviables.

En cuanto a si la selección de los productos, sus estrategias de implementación y la asignación de recursos ha sido la idónea, la base metodológica de esta evaluación no puede responder con certeza, pues estuvo fuera del foco de la evaluación hacer un análisis del costo-eficiencia por producto. Por tanto tomando un enfoque más cualitativo, la evaluación se pronuncia sobre la eficiencia tomando como base el principio de confiabilidad (Theory of Reliability¹⁶), que se basa en considerar como veraces las percepciones/opiniones de los informantes claves en la medida que dichas percepciones son reiteradas. Se ha optado tomar como parámetro de valoración de la eficiencia el *principio de adecuación de los insumos y la combinación de los mismos* y se ha establecido una escala de valor simple¹⁷ asociando al principio de adecuación descriptores como: i) se han planificado previamente, ii) responden a las demandas nacionales, iii) son razonables basados en experiencias anteriores (cuando las hay, en este caso el programa Luxemburgo I, por ejemplo). Por lo anterior, se valora que la selección de productos así como la distribución de montos y recursos humanos para cada uno de ellos fue eficiente, o dicho de otra manera, fue una organización programática adecuada, dentro de otras posibles distribuciones también adecuadas.

La eficiencia financiera y administrativa de los procedimientos de gestión y operaciones del PNUD, admite valoraciones más objetivas, entre otras cosas porque los procedimientos corporativos de compras de insumos y servicios están pensados desde el principio de optimización, es decir, lograr las mismas metas al costo más bajo. Sobre este particular, cuyo análisis tampoco ha sido priorizado en esta evaluación, se pueden destacar como una buena práctica, por su alta eficiencia, los acuerdos de ejecución entre UNOPS y PNUD para la implementación del proyecto del MOP. Aunque no se han revisado otras fuentes de verificación anteriores (pliegos de obra, documentos de licitación, prediseños, prefactibilidad, etc), los informantes coinciden en afirmar que la inversión administrada con el apoyo del PNUD respecto de los resultados operativos logrado, ha sido muy eficiente (ejecución presupuestaria versus ejecución de obra) si se compara con otros procesos similares administrados enteramente por el MOP.

Pregunta 3. ¿Se ha dado una práctica sistemática de seguimiento de los logros en base a outputs y en su caso, dicho seguimiento ha contribuido a mejorar la eficiencia hacia el logro del efecto?

Se describe en este epígrafe un análisis sobre la eficiencia de los sistemas de monitoreo y seguimiento programático de la Oficina de País, en la medida en que dichos sistemas han colaborado o no con la eficiencia del programa para la toma de decisiones operativas y programáticas (los sistemas de seguimiento coadyuvan también a los criterios de eficacia y sostenibilidad).

¹⁶ www.socialresearchmethods.net

¹⁷ La escala establece que la combinación de recursos es adecuada cuando se dan los tres descriptores y es inadecuada cuando fallan al menos dos de los descriptores.

Los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E)¹⁸ comprenden 3 ejes importantes i) el seguimiento de insumos y actividades, ii) el seguimiento basado en resultados, iii) el monitoreo de riesgos con base en hipótesis. En base a estos ejes se ordena en análisis.

4.2.1. Seguimiento de insumos y actividades versus seguimiento basado en resultados

Dado que la implementación del programa se desarrolla en base a proyectos, éstos constituyen el marco programático de monitoreo.

El seguimiento de proyectos trimestral tiene un sesgo claro hacia la verificación del logro de las actividades, incluso de las tareas, para cumplir con los productos establecidos y la ejecución presupuestaria, ocupa el principal foco de atención. Si bien esta rutina es necesaria, el seguimiento a proyectos trimestral no está permitiendo capturar resultados inmediatos que las propias actividades producen, o eventos indirectos dada la interacción de las actividades de un proyecto con otras, en definitiva, el foco operativo toma mayor relevancia que el foco estratégico. Obviamente, en la medida en que los marcos programáticos de PNUD (también del SNU en los países) se orientan a resultados de desarrollo, se descubre una brecha entre la actuación en base a productos, y la rendición en base a resultados.

Las Juntas de Proyectos, a través de las cuales se lleva a cabo el seguimiento programático, así como el seguimiento del Plan de Adquisiciones y de la matriz de riesgos, no han logrado todavía constituirse en el instrumento para la gestión basada en resultados.

En términos prácticos, la evaluación ha podido verificar el cumplimiento de las exigencias del sistema de monitoreo en cuanto a la realización de las instancias de seguimiento (Juntas de Proyectos, reuniones trimestrales, otras), así como a la rendición de avance programático y financiero a través de los instrumentos corporativos (ATLAS, ROAR, otros)

Sin embargo, la evaluación no puede afirmar que éstas prácticas constituyan realmente un sistema integrado de seguimiento programático y no puede afirmar tampoco que tal y como se viene realizando, esté contribuyendo a la definición de reorientaciones estratégicas.

Merece la pena realizar algunas observaciones al respecto. Por una parte es importante considerar que los procesos de monitoreo hacen parte integral de ciclo de la planificación, por tanto, han de estar siempre vinculados de tal forma de generar el círculo virtuoso de la programación basada en evidencias y aprendizajes que los sistemas de monitoreo y evaluación nos dejan. Las lecciones aprendidas y la sistematización de buenas prácticas son el resultado de una minuciosa labor de monitoreo por una parte, y de reflexión e interpretación por otra. Esto que parece obvio, constituye una de las principales falencias que se identifican al analizar la funcionalidad de los sistemas de monitoreo y en el caso que nos ocupa, la evaluación ha podido constatar que también representa un problema para la oficina país.

¹⁸ Un sistema de M&E efectivo tiene varios propósitos, entre otros: fortalecer la gerencia basada en resultados, fomentar una cultura de medición de resultados, utilizar la evidencia para la toma de decisiones programáticas, mejorar la medición de resultados y la transparencia y la comunicación de los logros.

Los instrumentos de rendición anual, como son los ROAR, incluyen un análisis detallado a nivel de cumplimiento de indicadores, metas, outputs y outcomes que está de alguna manera desconectado del tipo de análisis que se lleva a cabo cotidianamente en las instancias trimestrales o en las Juntas de Proyectos.

En la práctica lo que quiere decir es que no existe, o no de manera institucionalizada, un ejercicio real de sistematización basada en resultados ni un ejercicio de síntesis estratégica en torno a los resultados de desarrollo que el PNUD, hacia los que el PNUD, progresivamente, va contribuyendo. No hay un relato institucional sobre los impactos inmediatos que las acciones conllevan y en definitiva, no existe un relato sobre los cambios hacia los que el PNUD está orientando los mayores esfuerzos ni las ventajas de utilizar unas u otras estrategias para lograrlas.

Esto no significa que la Oficina País, a través de sus oficiales, no reflexione sobre los resultados estratégicos y las circunstancias que rodean su alcance, sino que **esa reflexión no constituye conocimiento** en la medida en que no se gestiona, esto es, no se valida con los socios nacionales, no se comparte colectivamente al interior de la oficina, no se prioriza para orientar un mejor diálogo y propuesta de desarrollo, no se comunica como un insumo de control estratégico por parte de la gerencia.

La nueva política de monitoreo del PNUD puede representar una oportunidad para reforzar y/o mejorar la implementación de los sistemas de monitoreo basado en resultados en las oficinas de país.

4.3. EFICACIA DEL PROGRAMA PARA EL LOGRO DEL EFECTO.

Pregunta 4. En qué medida “se han diseñado e implementado políticas, programas y mecanismos equitativos e inclusivos y sostenibles para la superación de la pobreza y la mejora en el acceso y la calidad de los servicios sociales estratégicos en el país, o qué progresos se evidencian?”

Pregunta 5. ¿Qué cambios son apreciables en el nivel de efecto para los que la contribución del PNUD pueda vincularse de manera plausible?”

El análisis de la eficacia conlleva **dos niveles de atención**. Por una parte es necesario revisar el grado de consecución de los productos/servicios entregados en relación a la apropiación nacional. Y en un segundo nivel, la evaluación ha de pronunciarse sobre el avance del efecto, particularmente sobre el nivel de contribución del PNUD a ese avance. Ambos niveles, jerarquizados en la cadena de resultados son dependientes, es decir, sin la entrega de productos y sin un nivel de apropiación suficiente, no es posible trascender las contribuciones del PNUD hacia el logro del efecto.

En relación al **primer nivel**, se puede establecer que la entrega de productos fue eficaz en la medida en que las instancias nacionales **usaron deliveradamente** dichos productos para ampliar la calidad de acciones y procesos en curso. En este nivel el programa del PNUD contribuyó a la generación de resultados intermedios importantes directamente orientados al avance del efecto. La evaluación insiste en la complejidad del contexto (por las reformas y transformaciones que se están dando) en que se producen estos resultados, un contexto muy

dinámico en el que las autoridades nacionales están persiguiendo resultados inmediatos y cambios estructurales de largo aliento de manera simultánea. Por ello, la eficacia de los resultados intermedios se ha de valorar desde un enfoque diacrónico, pues sino se corre el riesgo de perder perspectiva del logro del efecto.

De estos resultados intermedios (RI) se destacan los siguientes:

RESULTADOS INTERMEDIOS	PRODUCTOS
<ul style="list-style-type: none"> RI.1 El gobierno asume enfoques y mediciones alternativos, multidimensionales, complejos, para ampliar cobertura y calidad de las políticas públicas sociales 	<ul style="list-style-type: none"> IDHES 2013; , Informe Progreso ODM, Índice medición Pobreza Multidimensional, Indicadores PQD 2014-2019
<ul style="list-style-type: none"> RI.2 El gobierno progresa en la respuesta focalizada, considerando necesidades y contextos específicos para el desarrollo sostenible (sistemas de registro, planes locales) 	<ul style="list-style-type: none"> Productos: Desarrollo conceptual RUP, funcionarios capacitados para la gestión del riesgo, 12 diagnósticos y planes comunitarios con componente gestión de riesgos, funcionarios-as protección civil capacitados.
<ul style="list-style-type: none"> RI.3 El compromiso político en materia de reducción de la pobreza y la inclusión se ve reforzado con evidencia (gestión de conocimiento) 	<ol style="list-style-type: none"> Atlas del Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social Estudio Revisión del Gasto y Desempeño de la Protección Social en El Salvador” Estudio: “Medición y Caracterización del empleo generado para mujeres desde el sector público y sector privado periodo 2009-2013” Estudio sobre vulnerabilidad infantil y adolescente. Estudio sobre brechas de protección social y desarrollo de capacidades en la niñez y adolescencia.
<ul style="list-style-type: none"> El gobierno (nacional, local) inserta en sus estructuras técnicas instrumentos de implementación de políticas sociales con enfoque de derechos (Modelos, metodologías) 	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia del Programa Intensivo en Empleo desde la Obra Pública validada con instituciones públicas vinculadas en el proceso de formulación Metodología para Emprendimiento Juvenil, en Comunidades Solidarias diseñada y en proceso de diagramación. Se generaron capacidades en 100 cuadros técnicos de las instituciones públicas, privadas y municipales en las metodologías desarrolladas. Plan Estratégico MOP Plan de Acción para la Equidad Política con enfoque de género CONAPYME
<ul style="list-style-type: none"> El gobierno y sus instituciones afianzan estrategias de diálogo y participación de la sociedad civil en los planes de desarrollo del país. (Diálogos/consultas Agenda 2015/ODS) 	<ul style="list-style-type: none"> Informe Nacional consultas ODS (3000 participantes) Agenda Post-2015 difundida masivamente

<ul style="list-style-type: none"> El gobierno consolida los espacios de negociación y acuerdos multinivel con los socios para el desarrollo como uno de los instrumentos tácticos y estratégicos de avance en las políticas sociales (Comisiones y/o consejos adhoc, mesa de cooperación, instancias asesoras, otras) 	<ul style="list-style-type: none"> Coordinación de varios de los espacios ad-hoc
---	---



En el **segundo nivel** hay que considerar que la convocatoria multiactoral de esfuerzos y contribuciones al efecto sobrepasa con creces el objeto de evaluación, cuya acotación es precisamente el campo de acción de su marco de resultados. Los hallazgos sobre la evaluabilidad, han señalado limitaciones concretas en el diseño de los indicadores a nivel de efecto. En este caso, la evaluación interpreta que los indicadores propuestos son demasiado acotados¹⁹ y no permiten construir el relato de las contribuciones del PNUD al efecto.

La evaluadora propuso en el informe de diseño introducir algunos descriptores/indicadores, que permitieran significar las contribuciones del PNUD a los cambios originados en el desempeño institucional, los cambios de comportamiento (institucional, individual) y las condiciones de vida de las personas (en este último caso estaríamos observando factores de impacto). Una vez cerrado el ejercicio de evaluación y a partir de la información recabada, se ha establecido un contexto de análisis en el que las evidencias recogidas, han permitido delimitar la contribución del PNUD al efecto descrito como: *el país habrá diseñado e implementado políticas, programas y mecanismos equitativos e inclusivos y sostenibles para la superación de la pobreza y la mejora en el acceso y la calidad de los servicios sociales estratégicos.*

La evaluación ha podido constatar que el **PNUD**, a través de su programa **ha influido (en un escenario de concertación de actores) en la conceptualización, orientación, implementación y evaluación/seguimiento de políticas, programas, planes y mecanismos públicos orientados a la superación de la pobreza y la mejora en el acceso y la calidad de los servicios sociales.** Esta influencia se ha llevado a cabo a lo largo de un proceso y ha combinado modalidades de trabajo diferentes.

¹⁹ Indicadores de efecto según marco de resultados: 1. Porcentaje de hogares en los 100 municipios más pobres del país con acceso a agua potable y energía eléctrica; 2. Número de programas sociales a favor de grupos vulnerables coordinados por la STP; 3. Número de asentamientos urbanos precarios que son atendidos por más de una intervención de Comunidades Solidarias Urbanas; 4. Número de nuevos casos de VIH detectados al año; 5. Porcentaje ejecutado de la inversión pública presupuestada.

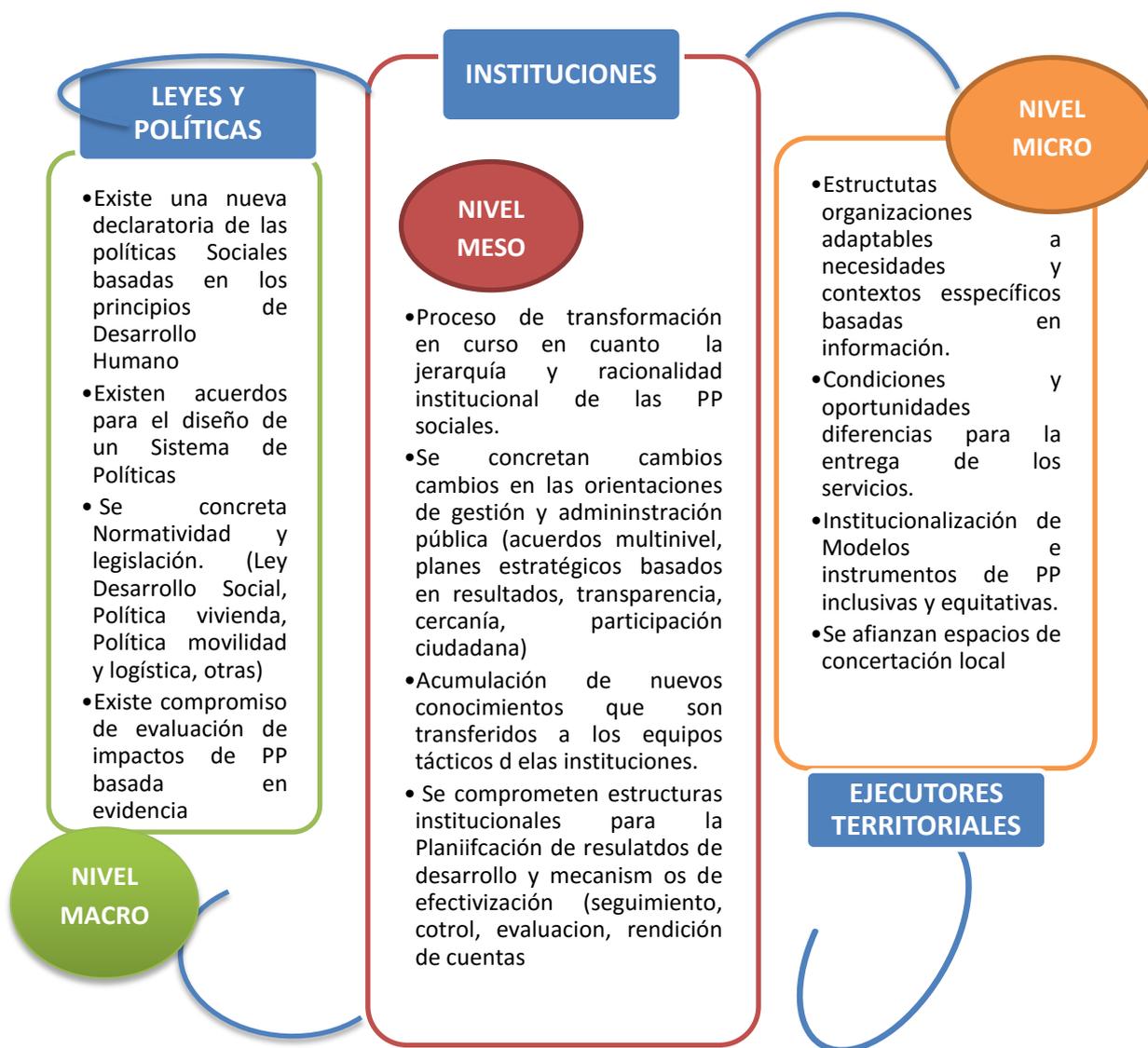
La evaluación valora como estratégicas las contribuciones del PNUD en la medida en que han colaborado con la calidad de la gestión pública orientada hacia la constitución de una nueva matriz de las políticas sociales en El Salvador.

El proceso de reformas estructurales y funcionales del estado (con múltiples aristas) constituye el ámbito en el que las aportaciones de PNUD han sido más sustantivas en el nivel de efecto. Específicamente las reformas del sistema de políticas sociales que han incluido cambios en la conceptualización de los paradigmas, que a su vez ha implicado el desarrollo de instrumentos normativos y/o operativos fundamentados en los DDHH, tanto de implementación como de monitoreo.

Este contexto nacional de mucho dinamismo en la generación de legislación, políticas, y planes queda representado en el siguiente gráfico. En él se muestra la complejidad de los diferentes niveles políticos y programáticos en los que se sintetizan algunos de los cambios más importante que a nivel de efecto ha generado la acción del estado, acompañada de otros actores no gubernamentales y de otros socios para el desarrollo, entre ellos el PNUD.

La evaluación considera que el programa ha sido eficaz en la asimilación de este escenario, apoyándose en los resultados emergentes para lograr encadenamientos de ida y vuelta entre los distintos niveles que se describen. Este **enfoque sistémico de las políticas, ha sido reforzado con el apoyo del PNUD.**

Al interior de cada uno de los 3 niveles se destacan los principales cambios a nivel de efecto.



Fuente: Elaboración propia

4.3.1. Desafíos y ámbitos de mejora

Identificar los ámbitos de mejora en el nivel de efecto es una tarea para la que metodológicamente no se han diseñado instrumentos. De hecho, sería muy complejo poder advertir qué resultados de desarrollo (sean emergentes o más consolidados) a los que el PNUD ha contribuido, podrían tener mayor alcance en la medida en que habría que analizar la acción concomitante de múltiples actores, además de identificar los factores de contexto externo con niveles directos o indirectos de afectación.

Lo que sí puede identificar la evaluación es aquellas áreas que todavía han de ser profundizadas para que la calidad de las políticas de reducción de la pobreza se vaya ampliando. Un área es la de la gestión del conocimiento para el re-diseño de las políticas públicas. Por ejemplo la metodología de medición de pobreza multidimensional, ha dejado

capacidades instaladas en el gobierno desde su aplicación práctica, que además es consistente con un marco legal que asegura la consideración de los factores multidimensionales para enfocar adecuadamente las PP. El programa colaboró con producir conocimiento pero resta el desafío de gestionar esta información. Probablemente queda el reto de poner en práctica condiciones de habilitación de mejores entornos de convivencia, que afectan la condición de exclusión, más que la condición de pobreza.

Teniendo el conocimiento actual, cómo se podrían modificar cada una de las variables utilizadas, con qué políticas, con qué inversión, qué debería cambiar en el contexto inmediato para mejorar cada una de las variables del índice, en qué plazos, para que a la vuelta de 20 años podamos tener una medición distinta.

En relación al trabajo en **género**, hay prácticas internas que podrían, entre otras, dar un espacio más relevante a los análisis de género ex ante. En este ámbito hay limitaciones externas en función del ritmo de avance que las políticas públicas y los marcos legales nacionales van adquiriendo. En términos de los cambios deseables a nivel de efecto, se han de producir necesariamente cambios culturales y por tanto estructurales que pueden ser visualizados en el largo plazo.

En todo caso, para obtener resultados que muestren cambios estructurales, el abordaje de partida, esto es, la teoría del cambio, ha de ser transformacional. Esto supone un salto cualitativo en el punto de partida, tanto a nivel interno del PNUD como en el desarrollo institucional y programático a nivel nacional. Los temas relacionados con las políticas de cuidado que contempla el nuevo CDP, necesitan de un abordaje transformacional y deseablemente a nivel de efecto, se lograrán otro tipo de cambios.

4.4. SOSTENIBILIDAD

Pregunta 6. ¿En qué medida se puede afirmar que la apropiación nacional puede asegurar la continuidad de los servicios/beneficios generados con apoyo del Programa?

Como ya ha sido descrito, las iniciativas impulsadas con el apoyo del PNUD se han insertado en procesos programáticos e institucionales ya existentes.

El gobierno cuenta con un Plan Quinquenal de Desarrollo que se propone sentar las bases para que las condiciones de desarrollo del país, se den enmarcadas en el paradigma de desarrollo humano sostenible. Los marcos legales y normativos entorno a las Políticas Sociales y de inversión pública (incluyendo el SPSU), serán una garantía para la continuidad del sistema de políticas públicas que impactarán sobre la pobreza y exclusión de la población salvadoreña más vulnerable. Obviamente la expresión del efecto constituye un proceso a largo plazo que las sucesivas administraciones de gobierno habrán de gestionar y sin duda aparecerán desafíos y retos que resolver.

En este momento en que se ha constatado el logro de resultados importantes y cambios emergentes en los niveles de la planificación, legalidad, institucionalidad en relación a las políticas y planes de reducción de la pobreza y promoción de la inclusión, no se identifican amenazas en el contexto de esta evaluación. Posiblemente la amenaza fiscal (factor que escapa a la acción directa del PNUD) sea el factor de mayor calado que habrá que asegurar ya

que un desfinanciamiento progresivo podría hacer peligrar los logros obtenidos y en el peor de los casos revertir tendencias positivas en la superación de la pobreza extrema.

4.5. IMPACTO

Los datos nacionales muestran una reducción de la pobreza y la exclusión, si bien todavía existe un porcentaje de población que ve limitadas sus capacidades y oportunidades de romper el círculo de vulnerabilidades en el que se encuentra. La consolidación de estas tendencias a la baja tomará varios años, incluso décadas y es precisamente en la generación de contexto de oportunidades de acceso a beneficios y servicios, que el PNUD ha contribuido junto con otros socios como mecanismos transitorios hacia cambios profundos y de largo plazo institucionales, sociales, económicos y culturales.

4.6. VALOR AGREGADO Y VENTAJAS DEL PNUD

Desde el plano teórico, la anticipación que PNUD hace de la generación de conocimiento en esferas estratégicas a través de los Informes de Desarrollo Humano, apuntalando nudos críticos, miradas y perspectivas en un contexto político/programático demandante de mejoras sociales, le convierte en un actor legítimo y necesario como interlocutor para estos fines.

Desde el punto de vista táctico, el PNUD es un actor para el desarrollo confiable y creíble, que le permite posicionar a través del diálogo político propuestas que cuentan a priori con la ventaja de ser escuchadas. Este aspecto no es banal, en un contexto de cambios y transformaciones políticas e interinstitucionales en pleno desarrollo.

Otros factores más instrumentales, como son las redes de conocimiento y experticie de las que participa el PNUD y que pone al servicio de las naciones, son elementos destacados del valor del PNUD.

El siguiente gráfico detalla los aspectos que la evaluación a identificado como los más relevantes para este programa, los cuales han sido reconocidos por todos los informantes.



5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

Conclusión 1

La experiencia acumulada del PNUD en El Salvador (basada en su mandato) en cuanto a la propuesta y validación de enfoques y estrategias de reducción de la pobreza basadas en los principios de desarrollo humano sostenible, el reconocimiento y legitimidad del PNUD ante los socios nacionales y el contexto de reformas acontecidas en los últimos 8 años, permitieron al PNUD poner en marcha un conjunto de líneas de trabajo relevantes en un contexto país demandante de esfuerzos específicos para mejorar la calidad de las políticas públicas sociales.

Conclusión 2

Desde el punto de vista de la pertinencia del diseño, el marco de resultados muestra ámbitos de mejora en relación al diseño de los indicadores. A nivel de efecto, la dificultad en el diseño de indicadores se relaciona en buena medida con la necesidad de agregación de los mismos, habida cuenta del número de agencias, fondos y programas del SNU que rinden a cada efecto del MANUD. Por otra parte la *captura* de los cambios producidos a nivel de efecto a los que el PNUD contribuye, constituye un desafío metodológico bastante difícil de resolver dada la convocatoria multiactoral con la que cuentan las instituciones nacionales para el logro de los diferentes resultados de desarrollo.

Conclusión 3

La Oficina de país logró transversalizar los enfoques de género y derechos en la teoría del cambio, si bien tuvieron un nivel de concreción diferente. En relación al enfoque de género, ni

el CDP ni el CPAP identificaron hipótesis de partida que hubieran descrito un escenario concreto respecto a la discriminación por razones de género a nivel de efecto. Tampoco se previeron líneas de trabajo que tuvieran el propósito de transformar las situaciones de desigualdad en los contextos de pobreza. En todo caso el uso de instrumentos formales e institucionalizados que permitan un adecuado seguimiento y medición de logros de transversalización, permanece como un desafío para afianzar este principio corporativo.

Conclusión 4

El programa ha mostrado eficiencia en el uso y aplicación de recursos, técnicos y financieros, tanto en términos de la efectividad en el cumplimiento de los productos comprometidos, como en la ejecución presupuestaria, que ha representado el 99% del presupuesto asignado.

Las alianzas puestas en marcha con los actores nacionales, algunas de las cuales son históricas, han sido funcionales para la implementación de las diferentes líneas de trabajo. Las instancias ad-hoc promovidas por el gobierno, alguna de las cuales fueron coordinadas por el PNUD como fue el CES, mesa de donantes, Consejo Asesor Pobreza Multidimensional, reforzaron la complementariedad de los socios para el desarrollo en su colaboración con la mejora de la implementación del SPSU y/o el acompañamiento a la definición de marcos legales/programáticos. Con el sector que menos evidencias se han encontrado en cuanto a la red de alianzas del PNUD es con la sociedad civil, que al menos para acompañar procesos de implementación y monitoreo de PP en el territorio podrían tener un rol relevante que el PNUD podría potenciar.

Conclusión 5

Las Prácticas de monitoreo se desarrollan desde el enfoque más tradicional, esto es, basadas en la verificación del cumplimiento de actividades y de ejecución presupuestaria, tomando este último aspecto (el control del delivery financiero) un papel preponderante en detrimento del seguimiento basado en resultados. La concepción sistémica del monitoreo, está en una fase bastante incipiente, habida cuenta de una cultura de la gestión basada en resultados poco consolidada. Ello repercute en la calidad de la información aportada en los instrumentos de reporte y rendición de cuentas, que no registran de manera sistemática los procesos estratégicos en los que el PNUD, ni los procesos de cambios (institucionales, organizacionales, etc) a los que PNUD está contribuyendo a nivel de efecto. Así mismo las estrategias privilegiadas por el PNUD (fortalecimiento capacidad, gestión conocimiento, diálogo político, asesoría de políticas) no se desarrollan en los informes en cuanto a la calidad de su desempeño, dicho de otra manera, no se reflejan como factores estructurantes de la acción del PNUD y ello tiene consecuencias en la interpretación de la idoneidad de dichas estrategias en el contexto complejo en el que se inserta e efecto.

Conclusión 6

El programa ha sido eficaz en su contribución a los resultados de desarrollo a medio plazo. El PNUD ha sido sensible a los procesos de reforma del estado y su respuesta a los cambios ha

sido **ágil y flexible**. Todas las instituciones valoran muy positivamente la adaptación del PNUD al proceso de transición del gobierno

Conclusión 7

Se identifican resultados intermedios a los que PNUD ha contribuido: **(i) asesorando enfoques alternativos** para ampliar cobertura y calidad de las políticas públicas sociales y su medición (Informe Progreso ODM, Índice medición Pobreza Multidimensional, Indicadores PQD 2014-2019, desarrollo conceptual RUP); **(ii) posicionando los principios de desarrollo humano** en marcos operativos institucionales (Plan Estratégico MOP, Plan de Acción para la Equidad, Política con enfoque de género CONAPYME; **(iii) contribuyendo al diálogo al más alto nivel** en torno a las estrategias de reducción de la pobreza y estrategias para el desarrollo humano sostenible (IDHES 2013; Informe Nacional consultas ODS con 3000 participantes, Agenda diagnóstico y recomendaciones Post 2015); **(iv) asistiendo técnicamente en metodologías de trabajo** para la entrega de servicios a poblaciones excluidas y en situación de riesgo de desastres (Estrategia del Programa Intensivo en Empleo desde la Obra Pública validada con instituciones públicas vinculadas en el proceso de formulación, Metodología para Emprendimiento Juvenil, en Comunidades Solidarias diseñada y en proceso de diagramación, Se generaron capacidades en 100 cuadros técnicos de las instituciones públicas, privadas y municipales en las metodologías desarrolladas; **(v) generando conocimiento** para informar las políticas públicas sociales enfocadas en los grupos más desfavorecidos (“Atlas del Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social”, “Estudio Revisión del Gasto y Desempeño de la Protección Social en El Salvador”, “Medición y Caracterización del empleo generado para mujeres desde el sector público y sector privado periodo 2009-2013”, “Estudio sobre vulnerabilidad infantil y adolescente”, “Estudio sobre brechas de protección social y desarrollo de capacidades en la niñez y adolescencia”).

Conclusión 8

El Programa ha contribuido a fortalecer la institucionalidad y efectividad de las políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza e inclusión social, interpretándolas desde una perspectiva sistémica. Los cambios visualizados a nivel de efecto (de los que se puede apreciar la contribución del PNUD), se inscriben en el proceso de reformas políticas, legales e institucionales que el gobierno salvadoreño está llevando a cabo en materia social. El Programa del PNUD ha contribuido a facilitar los procesos de adaptación de la gestión y administración pública velando por los principios de eficiencia transparencia y desarrollo humanos sostenible. La contribución del PNUD al sistema de políticas de reducción de la pobreza e inclusión social, ha facilitado la **habilitación de vasos comunicantes** entre la conceptualización de las leyes, programas y políticas y la legitimación de nuevos instrumentos que respondan a la experiencia vivida de grupos específicos en contextos concretos.

Conclusión 9

No puede afirmarse que el enfoque DaO haya sido un elemento central en el diseño de las estrategias de trabajo para la entrega de productos del programa. Aunque la voluntad política

es un hecho (tanto del GOES como del SNU) existen limitaciones tanto de las oportunidades financieras disponibles como de la facilitación de mecanismos de gestión armonizados provistos desde las sedes de los diferentes fondos, agencias y programas. El nuevo UNDAF y el nuevo CPD constituyen ámbitos oportunos para mejorar los principios DaO que el gobierno está comprometido en cumplir.

Conclusión 10

La evaluación reconoce el **compromiso y la voluntad política del GOES** como un elemento central de las condiciones, oportunidades y ventajas de la implementación de este programa. Esta voluntad, es la que constituye hoy en día el factor de sostenibilidad más influyente. Hay desafíos y retos que remontar, cuyo análisis no ha sido objeto de esta evaluación, como es el caso de la brecha fiscal, o de la capacidad productiva del país, etc.

Conclusión 11

El PNUD ha aprovechado sus ventajas comparativas en relación a la temática de desarrollo humano y reducción de la pobreza. Los socios nacionales reconocen que el PNUD agrega valor a los procesos en curso en la medida en que tiene un rol destacado en : I) Pensamiento estratégico sobre el DH; ii) flexibilidad y buena respuesta ante demandas cambiantes; iii) su capacidad de convocatoria y mediación de diálogo nacional; iv) Legitimidad en su mandato; v) cuenta con recursos institucionales como redes de expertos y alianzas estratégicas; vi) capacidad de innovación en la búsqueda de las mejores prácticas que puedan adaptarse al país.

5.2 Recomendaciones

Ésta no constituye una evaluación del Programa País del PNUD 2012-2015 en El Salvador y por tanto la observación sobre la implementación y entrega de todos los productos no ha sido el objetivo de este ejercicio. Por lo tanto esta evaluación no puede hacer recomendaciones que trasciendan el marco de actuación para la consecución del efecto 1. Por tanto falta perspectiva para poder hacer recomendaciones estratégicas a la Oficina de País, pues se hubiera necesitado valorar el desempeño de las otras áreas programáticas. **Las recomendaciones que se expresan, son operativas** y responden a posibles mejoras de la actuación del PNUD en algunos ámbitos que la evaluación ha identificado. Por otra parte, dado que ya existe un compromiso de programación y de acuerdos de gestión (lo que supone una priorización de temas y estrategias de trabajo) expresados en el nuevo CPD y CPAP 2016-2020 y cuya configuración ha estado al margen del objeto de esta evaluación, no es viable producir recomendaciones que alteren o se distancien los acuerdos adquiridos.

Recomendación 1: A los efectos de mejorar el posicionamiento estratégico de la Oficina de País, y en línea con las nuevas directrices corporativas de seguimiento y evaluación, sería deseable aplicar un sistema de incentivos para que las prácticas de monitoreo permearan la cultura organizacional a nivel de la oficina de país. La diseminación colectiva de los principales resultados y procesos llevados a cabo por el PNUD, sería un buen incentivo y la punta de lanza

para crear una comunidad de aprendizaje a la interna de la oficina que pudiera eventualmente convocar a los socios nacionales (gestión del conocimiento). La gerencia debería en este caso priorizar el perfeccionamiento de los sistemas de monitoreo como instrumento de gestión y toma de decisiones.

Se podría poner en práctica de manera piloto algunas iniciativas promovidas por la gerencia de la oficina y en las que pudieran participar algunos socios nacionales:

- Una discusión técnico/estratégica que permitiera establecer indicadores intermedios del proceso de cambios a los que contribuye el PNUD.
- La celebración de 2 instancias anuales de verificación y diálogo estratégico sobre el desempeño de esos indicadores y generación de comunicación corporativa (gestión conocimiento)
- En base a lo anterior, desarrollar una narrativa y actualizarla en relación a los cambios más sustantivos a los que contribuye el PNUD, identificando sinergias entre áreas que puedan quedar reflejadas.
- Desarrollar herramientas adaptadas a la realidad nacional para asegurar y medir posteriormente la transversalización de los enfoques de género y derechos humanos a lo largo del ciclo programático.

Recomendación 2: Reforzar el trabajo intra-áreas del PNUD para desarrollar el marco de resultados propuestos en el nuevo CPD. Esto aportaría mayor calidad a los procesos de apoyo a la implementación política y programática de los grandes compromisos del GOES, como es la estrategia de seguridad y convivencia, desde el punto de vista de la intersectorialidad, que representa uno de los desafíos importantes del sistema actual de políticas.

Recomendación 3: En el contexto de la agenda post 2015 (ODS), las acciones del PNUD en coordinación con los esfuerzos del resto de Agencias, Fondos y Programas del SNU deberían contribuir más decididamente en el próximo programa, a generar condiciones para reforzar la abogacía, el diálogo político y el monitoreo de la sociedad civil. En esta línea, sería recomendable ampliar las alianzas con la sociedad civil y la academia en los procesos de implementación de iniciativas y/o proyectos que sigan abordando las temáticas de pobreza, inclusión, desarrollo humano.