



# EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO EL SALVADOR

EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD



DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN  
eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS sostenibilidad  
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PA  
sostenibilidad GESTIONAR PARA OBTENER RESULT  
COORDINACIÓN Y ALIANZAS sostenibilidad APRO  
pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia COOR  
DESARROLLO HUMANO sostenibilidad GESTIONAR  
eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN  
ALIANZAS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL ef  
sostenibilidad GESTIONAR PARA OBTENER RESULT





**EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO** **EL SALVADOR**  
EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD

## INFORMES PUBLICADOS EN LA SERIE DE ERD

Afganistán	Colombia	Jamaica	Serbia
Argentina	República de Congo	Jordania	Seychelles
Bangladesh	Ecuador	RDP Lao	Somalia
Barbados	Egipto	Maldivas	Sudán
Benin	El Salvador	Mongolia	República Árabe Siria
Bhután	Etiopía	Montenegro	Tayikistán
Bosnia y Herzegovina	Georgia	Mozambique	Turquía
Botswana	Ghana	Nicaragua	Uganda
Bulgaria	Guatemala	Nigeria	Ucrania
Burkina Faso	Guyana	Perú	Uzbekistán
Camboya	Honduras	Filipinas	Viet Nam
Chile	India	Rwanda	Yemen
China	Indonesia	Senegal	Zambia

### **EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO: EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD – EL SALVADOR**

Copyright © PNUD 2011, todos los derechos reservados.  
Elaborado en los Estados Unidos de América. Impreso en papel reciclado.

El análisis y las recomendaciones de este informe no reflejan necesariamente los puntos de vista del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, su Junta Ejecutiva o los Estados miembros de las Naciones Unidas. Ésta es una publicación independiente de la Oficina de evaluación del PNUD.

**Edición:** Ana Gerez

**Diseño:** Suazion, Inc. (NY, suazion.com)

Fotos proporcionadas por PNUD El Salvador, Mauro Arias y Franklin Rivera.

# AGRADECIMIENTOS

Esta evaluación ha sido realizada por un equipo independiente de consultores liderado por Jordi del Bas (coordinador del equipo) y compuesto por Gilberto Ayala García, Alberto Enríquez Villacorta, Carlos Sanz Rojas y Clemencia Vela (especialistas). Elizabeth De Leon Jones llevó a cabo la investigación en las fases de inicio y de revisión de documentos. La oficial de evaluación de la Oficina de Evaluación Alexandra Chambel gestionó y supervisó el proceso de evaluación como miembro del equipo. La Oficina de Evaluación agradece a todos su inestimable contribución al diseño, la recolección de datos, el análisis y la redacción del informe.

La Oficina de Evaluación contó además con la excelente contribución de sus socios nacionales en todo el proceso de evaluación. Durante la misión preparatoria, se estableció una colaboración estrecha con la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores, en representación del Gobierno de El Salvador. Alejandra Castillo y Carlos Ghiringhella, los puntos focales nominados para este ejercicio, proporcionaron valiosos insumos y reforzaron la calidad de la evaluación con sus comentarios sobre los términos de referencia, sus insumos para la fase de colecta de datos y sus comentarios al borrador del informe de evaluación. La evaluación se benefició además de la orientación y consejos de los expertos externos Tullia Aiazzi, asesora principal de evaluación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y el profesor Jorge Tojeira, rector de la Universidad Centro Americana “José Simeón Cañas”.

Extendemos nuestra sincera gratitud a las partes interesadas y a los socios del PNUD en El Salvador, incluidos los miembros del Gobierno, la sociedad civil, la comunidad internacional para el desarrollo, el sistema de las Naciones Unidas y los miembros de las comunidades visitadas por

el equipo de evaluación durante este ejercicio. Igualmente, expresamos un especial agradecimiento a los socios que participaron en el taller de información al final de la misión y en el taller final de las partes interesadas celebrado en San Salvador. La Oficina de Evaluación sintió un orgullo y satisfacción particular de que el Ministerio de Relaciones Exteriores actuara como coanfitrión del taller final y éste estuviera presidido por su Excelencia Hugo Martínez, Ministro de Relaciones Exteriores.

Esta evaluación no habría sido posible sin el compromiso y liderazgo demostrado por la dirección del PNUD en El Salvador: Jessica Faieta, ex Representante Residente del PNUD y ex Coordinadora Residente de Naciones Unidas, Roberto Valent, actual Representante Residente del PNUD y Residente Coordinador de Naciones Unidas, y Richard Barathe, Representante Residente Adjunto del PNUD. Todo el personal de programas y proyectos en San Salvador y sobre el terreno proporcionó un apoyo inestimable al equipo de la ERD (Evaluación de los Resultados de Desarrollo).

La recolección de datos en el área de medio ambiente fue realizada junto con la Oficina de Evaluación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF). Expresamos nuestro agradecimiento a su director Rob Van den Berg y a Anna Vigh, asesora de evaluación, por sus esfuerzos de coordinación. La Oficina de Evaluación del PNUD también quiere dar las gracias por su valioso aporte y contribución al proceso de la ERD a la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD y, en especial, a Heraldo Muñoz y Carlos Benítez.

La mejora de calidad y el apoyo administrativo proporcionado por los colegas de la Oficina de Evaluación es crítica para la realización exitosa de todas las evaluaciones. Como parte del proceso de

mejora de la calidad, Juha Uitto y Oscar A. García revisaron el informe de orientación y el borrador del informe de evaluación. Michelle Sy y Thuy Hang To ofrecieron un valioso apoyo administrativo y de gestión al proceso de evaluación. Anish Pradhan y Marina Blinova ayudaron en el proceso de edición y publicación con el apoyo de una editora externa, Ana Gerez.

Esperamos que esta evaluación contribuya a impulsar la alianza estratégica del PNUD con el Gobierno de El Salvador a medida que esta organización avanza en su proceso de transformación para convertirse en un socio aún más relevante y valioso para el país.

# PRÓLOGO

Este informe presenta una evaluación independiente de la contribución del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a los resultados de desarrollo en El Salvador y ha sido realizada por la Oficina de Evaluación de esta organización. La evaluación examinó la relevancia y el posicionamiento estratégico del apoyo del PNUD y su contribución a los resultados de desarrollo del país entre 2002 y 2010. Además, valoró las intervenciones del PNUD en las áreas programáticas de gobernabilidad, reducción de la pobreza, desarrollo humano y logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, medio ambiente y gestión de riesgos, y desastres naturales.

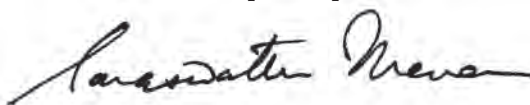
Los programas del PNUD en El Salvador han estado caracterizados por una colaboración de larga data con el Gobierno de El Salvador. La evaluación ilustró cómo esta relación, basada en objetivos comunes y una mutua confianza, facilitó un posicionamiento favorable del PNUD hasta convertirse, con los años, en un activo fundamental de su programa. El PNUD conservó su relevancia respecto a las necesidades y prioridades nacionales al responder a los cambios en el contexto político, económico y social. Ejemplos notables de la capacidad de respuesta del PNUD han sido la necesidad de fomentar y facilitar diálogos nacionales y responder a los frecuentes desastres naturales que afectan al país. Para el PNUD, todavía es un desafío combinar las demandas de apoyo a corto plazo de diferentes sectores del Gobierno nacional con el apoyo a estrategias de desarrollo de capacidades a largo plazo en El Salvador. La evaluación mostró que el programa del PNUD ha sido eficaz a nivel político, aunque el nivel de incidencia y profundidad varía de un sector a otro.

El PNUD en El Salvador cuenta con varias ventajas comparativas, como la capacidad de facilitar el diálogo político dada su credibilidad, legitimidad y capacidad de convocatoria. Tiene una buena capacidad analítica y la información que produce está considerada como fiable, imparcial

y técnicamente adecuada. Los procedimientos administrativos del PNUD están considerados como transparentes y relativamente eficientes. Aun sin contar con una estrategia corporativa asumida por la Oficina, la organización ha incorporado la cooperación Sur-Sur en varias áreas de intervención, facilitando el intercambio de experiencias con otros países de la región. Sin embargo, la evaluación también mostró que el valor agregado del PNUD se ha visto afectado por un insuficiente apoyo a la sociedad civil. El apoyo proporcionado al Gobierno se ha concentrado en su brazo ejecutivo y ha tenido vínculos insuficientes con el legislativo. Además, los productos del conocimiento del PNUD, aunque son de buena calidad, tienden a llegar a un número reducido de usuarios y no están incorporados en una estrategia integral de gestión del conocimiento. La evaluación también puso de relieve los desafíos relacionados con la sostenibilidad de los programas del PNUD.

La evaluación llegó a la conclusión de que el PNUD en El Salvador es reconocido por su capacidad sustantiva y su contribución positiva a las diferentes áreas temáticas de la agenda de desarrollo del país. Su contribución en el área de gobernabilidad democrática merece un reconocimiento especial. Sin embargo, las limitaciones operativas pueden socavar su capacidad de producir resultados. El PNUD en El Salvador ha emprendido varias iniciativas para reforzar su capacidad interna, tanto administrativa como sustantiva, y la evaluación respalda esos esfuerzos.

La Oficina de Evaluación espera sinceramente que esta evaluación apoye los esfuerzos actuales y futuros del PNUD para acompañar al Gobierno de El Salvador y sus socios nacionales en la travesía hacia el logro de niveles más altos de desarrollo humano sostenible para el pueblo de El Salvador.



Saraswathi Menon  
Directora, Oficina de Evaluación del PNUD

# ÍNDICE

<b>Acrónimos y Siglas</b>	<b>viii</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>xi</b>
<b>Capítulo 1. Introducción</b>	<b>1</b>
1.1 Objetivo y alcance de la evaluación.	1
1.2 Metodología y criterios de evaluación (y evaluabilidad)	2
1.3 Proceso de evaluación	5
<b>Capítulo 2. Desafíos de Desarrollo y Estrategias Nacionales</b>	<b>6</b>
2.1 Contexto sociopolítico y económico del país y principales problemas y retos de desarrollo	6
2.2 Principales políticas y estrategias nacionales de desarrollo	10
2.3 El papel de la cooperación al desarrollo y la cooperación Sur-Sur	10
<b>Capítulo 3. La Respuesta Estratégica del PNUD</b>	<b>12</b>
3.1 La estrategia del PNUD y la coordinación con el Sistema de las Naciones Unidas	12
3.2 Programa y organización del PNUD en el Salvador	15
<b>Capítulo 4. Contribución a los Resultados de Desarrollo</b>	<b>26</b>
4.1 Análisis por área temática	26
4.2 Aspectos transversales: gestión del conocimiento	68
4.3 Análisis del posicionamiento estratégico del PNUD	73
<b>Capítulo 5. Conclusiones y Recomendaciones</b>	<b>90</b>
5.1 Conclusiones	90
5.2 Recomendaciones	94
<b>Anexos</b>	
Anexo 1. Términos de Referencia revisados	100
Anexo 2. Documentos consultados	111
Anexo 3. Personas entrevistadas	116
Anexo 4. Muestra de intervenciones analizadas	124
Anexo 5. Matriz de evaluación	130
Anexo 6. Informe del Grupo Focal sobre el Posicionamiento Estratégico del PNUD	134
Anexo 7. Comparación de resultados previstos CPAP-CPAP revisado	139
Anexo 8. Cooperación Sur-Sur	140
Anexo 9. Relación de productos del conocimiento por área, subárea y año	154
Anexo 10. Proyectos interagenciales en el Sistema de Naciones Unidas en El Salvador	158



## Gráficos

Gráfico 1. Cadena de argumentación de la evaluación	3
Gráfico 2. Evolución de la pobreza de ingreso 1991-2008	7
Gráfico 3. Evolución del PIB en El Salvador 1991-2010	8
Gráfico 4. El Salvador: Cooperación para el Desarrollo 2002-2008	11
Gráfico 5. Presupuesto anual de proyectos vigentes y tasas de ejecución 2004-2010	16
Gráfico 6. Proyectos aprobados por área y ciclo programático	18
Gráfico 7. Evolución de los índices de desarrollo humano, educación, salud e ingresos	29
Gráfico 8. La secuencia de efectos de los productos del conocimiento sobre Desarrollo Humano	35
Gráfico 9. Tasas de homicidios en Centroamérica 2002-2008	44
Gráfico 10. Delitos en el municipio de Sonsonate	45
Gráfico 11. El enfoque sistémico del PNUD de los diferentes niveles de capacidad	60
Gráfico 12. La gestión del conocimiento paso a paso (PNUD)	69
Gráfico 13. Productos del conocimiento por área	71
Gráfico 14. Índice de Desarrollo Humano e Índice de Desarrollo Relativo al Género en El Salvador	84
Gráfico 15. Programas interagenciales con participación del PNUD	88

## Tablas

Tabla 1. Criterios de selección de la muestra de intervenciones analizadas	4
Tabla 2. Evolución del IDH en El Salvador 1980-2010	6
Tabla 3. Áreas temáticas prioritarias y focales durante el periodo evaluado	14
Tabla 4. Fondos presupuestados por área temática	16
Tabla 5. Proyectos aprobados por área temática y año	17
Tabla 6. Origen de los fondos para programas	19
Tabla 7. Peso relativo de las fuentes de financiamiento para programas 2008-2010 (descontando los recursos del Fondo Mundial)	19
Tabla 8. Desglose de la recuperación del coste y las contribuciones voluntarias ( <i>core funds</i> )	20
Tabla 9. Distribución del personal por años	21
Tabla 10. Fuentes de financiación del personal	22
Tabla 11. Correspondencia entre áreas temáticas, resultados del CPAP y áreas de coordinación	26
Tabla 12. Acciones de seguimiento para incrementar la efectividad de intervenciones en el área de gestión de riesgos y desastres naturales	55
Tabla 13. Ejemplos de incidencia en políticas públicas	80
Tabla 14. Grupos Interagenciales en el Sistema de Naciones Unidas en El Salvador	89
Tabla 15. Cuadro adjunto a la recomendación 3	99

# ACRÓNIMOS Y SIGLAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CC	Cambio Climático
CCA	<i>Country Common Assessment</i> (Evaluación Común para el País)
CCF	<i>Country Cooperation Framework</i> (Marco para la Cooperación con el País)
CERF	<i>Central Emergency Response Fund</i> (Fondo Central para la Acción en casos de Emergencia)
COP	Contaminantes Orgánicos Persistentes
CPAP	<i>Country Programme Action Plan</i> (Plan de Acción para el Programa para el País)
CPD	<i>Country Programme Document</i> (Documento del Programa para el País)
DIM	Modalidad de Implementación Directa de proyectos por parte del PNUD
ERD	Evaluación de los Resultados de Desarrollo
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GEF	<i>Global Environment Facility</i> (Fondo para el Medio Ambiente Mundial)
IDH	Informe sobre Desarrollo Humano e Índice de Desarrollo Humano
IDHES	Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MINEC	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
NIM	Modalidad de Implementación Nacional
OCAH	Oficina de Coordinación de la Asistencia Humanitaria
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OE	Oficina de Evaluación (del PNUD)
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODOC	Documento del Proyecto
RR	Representante Residente
SAO	Sustancias Agotadoras del Ozono
SNET	Servicio Nacional de Estudios Territoriales
TDR	Términos de Referencia
TRAC	<i>Target for resources assignment from the core</i> (Objetivo de la distribución de recursos con cargo a los fondos básicos)
UCA	Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”
UNCT	<i>United Nations Country Team</i> (Equipo de las Naciones Unidas en el País)
UNDAC	<i>United Nations Disaster Assessment and Coordination</i> (Equipo de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en caso de desastre)
UNDMT	<i>United Nations Disaster Management Team</i> (Equipo de las Naciones Unidas de actividades en caso de desastre)
UNSMT	<i>United Nations Security Management Team</i> (Equipo de gestión de la seguridad de Naciones Unidas)
VIH/SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana/Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida

# EL SALVADOR

<b>Población</b>	
Relación entre hombres y mujeres en 2008	96,3
Población en 2007 (millones)	5,7 (7,1)
Tasa de crecimiento de la población 2005-2010 (% anual)	1,4
Población de edades comprendidas entre los 0 y 14 años en 2008 (% del total de población)	32,5
Población mayor de 60 años (mujeres/hombres, % del total de la población)	10,2/8,2
Centro urbano más grande en 2007	San Salvador, 1.433.000
Población urbana en 2007 (% del total)	60,3
<b>Gobierno</b>	
Tipo de Gobierno <sup>1</sup>	República
Independencia <sup>1</sup>	15 de septiembre de 1821
Constitución <sup>1</sup>	20 de diciembre de 1983
Fecha de admisión en las Naciones Unidas	24 de octubre de 1945
Presidente <sup>1</sup>	Carlos Mauricio Funes Cartagena
Mujeres en cargos ministeriales <sup>3</sup> (porcentaje de cargos)	39
Mujeres en el cargo de legislador, alto funcionario y gerente <sup>3</sup>	29
Año en que las mujeres obtuvieron el derecho de votar <sup>3</sup>	1939
Año en que mujeres obtuvieron el derecho de presentarse como candidatas a un cargo <sup>3</sup>	1961
<b>Economía</b>	
Moneda	USD
Producto Interno Bruto (PIB) (millones US\$, 2007)	20.373
Índice de crecimiento del Producto Bruto Interno (a precios constantes de 1990)	4,7
Participación en mano de obra, población femenina adulta (%) (2007)	46,5
Participación en mano de obra, población masculina adulta (%) (2007)	79
Desempleo (% de mano de obra). Edad de 10 años o mayor (2007)	6,6
Empleo en el sector industrial (% de la población empleada). Edad de 10 años o mayor (2007)	23
Empleo en el sector agrícola (% de la población empleada). Edad de 10 años o mayor (2007)	18,9
Producción de energía primaria (Miles de Toneladas métricas equivalentes de petróleo)	267
Importaciones (millones US\$) (2007)	7.439,5
Exportaciones (millones US\$) (2007)	2.178,8
Ayuda Oficial al Desarrollo Per cápita (millones US\$) (2007) <sup>3</sup>	13
Remesas Per cápita (US\$) <sup>3</sup>	541

<b>Indicadores Sociales</b>	
Índice de Desarrollo Humano (Rango 1-177) (2009) <sup>3</sup>	106
Índice de Desarrollo Humano (2007) <sup>3</sup>	0,747
Índice de Pobreza Humana (2009) <sup>3</sup>	14,6
Índice de Desarrollo relacionado con el Género (2009) <sup>3</sup>	99,10%
Tasa de Emigración <sup>3</sup>	14,3
Inmigrantes como parte de la población (%) (2005) <sup>3</sup>	0,6
Porcentaje de toda la ayuda destinada al sector público (desembolsos bruto), 2007 <sup>3</sup>	53,6
Trabajadores profesionales y técnicos (% femenina), 1999-2007 <sup>3</sup>	10,6
<b>Salud</b>	
Esperanza de vida (2005-2010) (edad, mujeres y hombres)	74,9/68,8
Tasa de fertilidad (2005 - 2010) (Partos por cada mujer) <sup>3</sup>	2,3
Gastos públicos en salud (porcentaje del total de gastos públicos) <sup>3</sup>	15,6
<b>Educación</b>	
Índice de educación <sup>2</sup> (2007)	0,794
Gastos públicos de educación (% del total de los gastos públicos), 2000-2007 <sup>3</sup>	20
Adultos con niveles de educación bajos (% de población de 25 años de edad y mayores) <sup>3</sup>	75,6
Adultos con niveles de educación medios (% de población de 25 años de edad y mayores) <sup>3</sup>	13,8
Adultos con niveles de educación altos (% de población de 25 años de edad y mayores) <sup>3</sup>	10,6
<b>Entorno</b>	
Superficie (kilómetros cuadrados)	21.041
Especies amenazadas en 2008	64
Consumo de energía per cápita	310
Media de milímetros de lluvia	1.734
Temperatura media (mínima/máxima)	18,4/30,1

<sup>1</sup> Fuente: Departamento de Estado de los Estados Unidos de América: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2033.htm>

<sup>2</sup> Proyección de la Dirección General de Estadística y Censos para el 2007

<sup>3</sup> Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2009: [http://hdrstats.undp.org/en/countries/data\\_sheets/cty\\_ds\\_SLV.html](http://hdrstats.undp.org/en/countries/data_sheets/cty_ds_SLV.html)

Fuente base: UN Data: <http://data.un.org/Default.aspx>

# RESUMEN EJECUTIVO

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

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

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

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

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

## CONCLUSIONES

### CONCLUSIONES SOBRE POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO

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

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

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

**Conclusión 2. El cambio de Gobierno en el 2009 –con el consecuente cambio en algunas prioridades– y la actual búsqueda de un modelo económico y político sostenible de país (pactos de Estado), ofrecen al PNUD, dadas sus ventajas comparativas, una serie de oportunidades que todavía no han sido suficientemente aprovechadas<sup>1</sup>.**

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

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

designado como *modelo de intervención de apoyo continuado*<sup>2</sup> y el grado de incidencia en políticas públicas. Este tipo de modelo de intervención, que se contrapone al enfoque atomizado<sup>3</sup>, se distingue por presentar una secuencia de acciones interrelacionada y vinculada en el tiempo (proyectos o “no-proyectos”), con objetivos comunes, que inciden en una temática de desarrollo bien definida, con grupos destinatarios similares y que conllevan un proceso de acompañamiento técnico continuado. Varios **factores han afectado desfavorablemente la magnitud del valor agregado:** (a) los niveles de apoyo directo a la sociedad civil han sido insuficientes dadas las debilidades en la institucionalidad democrática del país; (b) el foco de apoyo en el Poder Ejecutivo no ha ido de la mano con conexiones con el Legislativo, otros niveles de gobierno y la sociedad civil; (c) el conocimiento generado (vía productos del conocimiento, acompañamiento técnico) ha tendido a quedarse en círculos reducidos (élites del país); y (d) en algunos casos el mayor valor añadido percibido del PNUD es la de gestor/ejecutor de fondos.

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

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

---

<sup>1</sup> Ver la recomendación 6.

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

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



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

---

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

---

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

## CONCLUSIONES SOBRE ASPECTOS ORGANIZACIONALES Y CORPORATIVOS

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

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

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

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

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

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

## CONCLUSIONES SOBRE ASPECTOS TRANSVERSALES

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

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

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

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

## CONCLUSIONES SOBRE RESULTADOS EN LAS ÁREAS TEMÁTICAS

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

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

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

y migraciones (aunque ésta en menor medida). La evolución de productos del conocimiento sobre DH en proyectos específicos ha generado un mecanismo efectivo de incidencia en políticas públicas. Dicho esto, los resultados previstos en cuanto a la aplicación práctica de los enfoques de desarrollo humano incorporados en tales políticas/estrategias son aún limitados debido a que su diseño no se ha traducido, por ahora, en términos de implementación. A pesar de la alta calidad de los productos entregados, los métodos de medición, seguimiento y costeo de los ODM no están plenamente internalizados en las instituciones destinatarias<sup>4</sup>. Las principales debilidades en esta área temática han sido la falta de acompañamiento y estrategia de transferencia de capacidades, que ha derivado en la infrautilización de productos, y la falta de mecanismos para maximizar el impacto potencial de las recomendaciones de los IDHES.

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

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

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



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

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

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

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

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

prevención de desastres, las contribuciones y su sostenibilidad han sido modestas<sup>5</sup>.

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

Los incrementos en capacidades gubernamentales se han dado de forma temporal, sin traducirse en una retención de capacidades instaladas. Esto se ha debido a *factores internos*: (a) las acciones de desarrollo de capacidades complementarias a la provisión de servicios de gestión de fondos no se han priorizado en algunos casos y (b) cuando se han incorporado han sido puntuales y siempre complementarias, sin conformar un programa estructurado y continuado de desarrollo de capacidades; y a *factores externos*: coyunturales, como el cambio de Gobierno, y estructurales, tales como deficiencias institucionales y limitaciones en el marco regulatorio<sup>6</sup>.

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

Ha apoyado de manera efectiva la conformación de una respuesta de país integrada y multisectorial, el posicionamiento del tema como prioritario en la agenda nacional y la promoción del enfoque de género y respeto a los derechos de las personas con VIH. También es manifiesta su contribución para el fortalecimiento de capacidades nacionales a nivel central (MSPAS) y a nivel de instituciones gubernamentales, ONG y organismos que participan en el Mecanismo Coordinador de País. Entre los desafíos actuales destacan: (a) dar continuidad a la respuesta de país con un abordaje integral que incorpore determinantes sociales y económicos en el marco de los ODM<sup>7</sup>,

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

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

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

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

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

## RECOMENDACIONES

### RECOMENDACIONES PARA LA SEDE DEL PNUD

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

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

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

**comparativas y el valor agregado<sup>8</sup>**, asegurando así la continuidad y sostenibilidad del conocimiento técnico de la Oficina en El Salvador. Para ello, el proceso de asignación de fondos propios para la financiación de los costes de las Oficinas podría utilizar como insumo el análisis sugerido en la recomendación 1.

### RECOMENDACIONES PARA LA OFICINA DEL PNUD EN EL SALVADOR

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

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

Aprovechar la coyuntura –la llegada del nuevo Representante Residente y el proceso de programación– para abordar temas tales como el modelo de financiamiento y sus repercusiones en las ventajas comparativas; la proyección de la estructura y el tamaño de la Oficina en relación a las fuentes de financiamiento; la exploración de nuevas modalidades de apoyo y financiación<sup>9</sup>; el equilibrio entre la respuesta a demandas a corto plazo y un enfoque de desarrollo de capacidades a largo plazo; analizar conjuntamente con las contrapartes del Gobierno y la cancillería las opciones de salida a la modalidad DIM/NIM cuando ésta implica un alejamiento de los principios de la Agenda Nacional de Eficacia de la Ayuda, y el equilibrio entre las áreas de incidencia y el volumen de trabajo (proyectos y “no-proyectos”). La tabla 15 al final del capítulo 5, “Propuesta de temas a abordar en el diagnóstico organizacional”, desarrolla estos temas y constituye parte integral de esta recomendación.

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

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

**Recomendación 4. Priorizar el avance hacia la elaboración de una estrategia de desarrollo de capacidades nacionales a largo plazo acorde con los lineamientos del PNUD<sup>10</sup>.**

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

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

- a) Garantizar que se cumplen los planes de evaluación, especialmente en cuanto a evaluaciones de efecto.
- b) Identificar indicadores de efecto (y darles seguimiento) asociados al desarrollo y la transferencia de capacidades, y asociados a la utilización de productos del conocimiento.
- c) Identificar indicadores de efecto de programas interagenciales conjuntos en consulta con otras agencias de las Naciones Unidas. Reforzar el papel de la Unidad de Apoyo Programático (PSU) en cuanto al monitoreo y evaluación de efectos<sup>11</sup>.

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

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

establecimiento de un mecanismo regular de diálogo entre ambas instituciones.

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

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

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

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

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

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

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

#### RECOMENDACIONES ASOCIADAS A ASPECTOS TRANSVERSALES

**Recomendación 9. La Oficina debe priorizar los esfuerzos en términos de transversalización efectiva<sup>12</sup> de aspectos de género, medioambientales y de desarrollo local.**

Es necesario priorizar la inclusión de la *gestión ambiental integral* como un eje transversal dentro de los proyectos cuando sea pertinente; desarrollar nuevas herramientas de gerencia y seguimiento que permitan asegurar y monitorear avances en la implementación de la transversalización de *género* y revisar el modelo/funciones de trabajo del especialista en género, enfatizando el rol de apoyo a la Oficina para transversalizar, más que para coordinar, la cartera de proyectos. La incorporación efectiva de enfoques e indicadores de género y medio ambiente en proyectos de apoyo al sector privado, y especialmente en la metodología del Programa de Desarrollo de Proveedores, es particularmente urgente<sup>13</sup>, así como contribuir a la incorporación de una

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

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

- a) Diseñar una estrategia de gestión del conocimiento que incluya metodología y herramientas –una de estas herramientas podría ser el establecimiento de un consejo editorial ampliado, con participación de sectores interesados en publicar y difundir conocimiento.
- b) Dotar de más capacidad a la Unidad de Gestión del Conocimiento –técnicamente, en cuanto a atribuciones y responsabilidades, y a nivel de recursos financieros.
- c) Con el fin de incrementar la efectividad del conocimiento generado, priorizar la incorporación<sup>14</sup> sistemática de acciones de generación de capacidades que garanticen una utilización práctica y sostenible de los productos del conocimiento.
- d) Establecer mecanismos institucionales de reflexión y aprendizaje en un doble sentido: de las áreas contribuyendo a la Unidad y de la Unidad a las áreas.
- e) Contribuir al desarrollo de competencias y capacidades para la producción y gestión del conocimiento en los actores nacionales.

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

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

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

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

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

#### RECOMENDACIONES ASOCIADAS A ÁREAS TEMÁTICAS

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

Asimismo, y con el fin de incrementar las posibilidades de impacto e incidencia del IDHES y de los cuadernos de desarrollo humano, debería explorar mecanismos para el seguimiento periódico de recomendaciones y propuestas, que mantengan vivo el debate y susciten acciones concretas. Esto podría hacerse, por ejemplo, mediante la organización de eventos periódicos (quinquenales) de reflexión y puesta en común de los avances en el abordaje de los temas de base que generaron las recomendaciones y propuestas contenidas en el IDHES y los cuadernos<sup>15</sup>.

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

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

para elevar su posibilidad de incidencia en políticas públicas.

- b) Establecer mecanismos más institucionalizados de relacionamiento entre el PNUD y los diversos actores nacionales, especialmente con la sociedad civil, con el objetivo de reforzar la labor de intermediación del propio PNUD.
- c) Incrementar el nivel de compromiso y participación de instancias del Gobierno central en iniciativas locales como estrategia para ampliar los niveles de sostenibilidad de las intervenciones.
- d) Incrementar el nivel de apoyo a la sociedad civil para posibilitar su participación efectiva en el seno del CES: contribuir al proceso de institucionalización de este espacio afinando los mecanismos y metodologías de diálogo y concertación, la creación de un fondo propio para financiar su funcionamiento y desarrollando una estrategia de comunicación dirigida a la sociedad en su conjunto.
- e) Priorizar esfuerzos para apoyar la implementación de la Política Nacional de Justicia y Seguridad y la Estrategia Nacional de Prevención.
- f) Fortalecer apoyos al Gobierno para abordar de manera más efectiva las dinámicas de inseguridad relacionadas con el crimen organizado desde una perspectiva regional<sup>16</sup>.

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

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

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

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



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

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

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

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

- a) Continuar realizando estudios económicos y socio-antropológicos que ayuden a profundizar sobre las prácticas y comportamientos de riesgo<sup>17</sup>.
- b) Continuar promoviendo el sistema de protección social de las personas con VIH.
- c) Apoyar al Gobierno en el desarrollo de una estrategia nacional que garantice, en el futuro, el financiamiento y la sostenibilidad de la respuesta al VIH/SIDA.

---

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

# INTRODUCCIÓN

### 1.1 OBJETIVO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

La presente evaluación se enmarca en la serie de informes sobre Evaluación de los Resultados de Desarrollo (ERD) realizados para el PNUD por equipos independientes que analizan y valoran los programas que implementa esta organización en cada país. Estas ERD tienen como principales objetivos contribuir a la rendición de cuentas<sup>18</sup>, a garantizar la calidad de las intervenciones y al aprendizaje corporativo nacional y regional, y consisten en la realización de un análisis, basado en evidencias, de la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo del país.

Los objetivos específicos de la ERD en El Salvador son tres:

1. Proporcionar una evaluación independiente de los avances logrados para alcanzar los resultados previstos en los documentos de programación del PNUD.
2. Proporcionar un análisis del posicionamiento y del valor agregado del PNUD en su respuesta a las necesidades nacionales y a los cambios en el contexto nacional de desarrollo.
3. Presentar hallazgos clave, extraer lecciones y proporcionar recomendaciones prácticas que puedan servir de insumo a la dirección para realizar ajustes a la estrategia actual y al

próximo Documento del Programa para el País (CPD, por su sigla en inglés).

El alcance temporal de la evaluación comprende el periodo 2002-2010. Este periodo coincide con tres ciclos de gobierno: el de Francisco Guillermo Flores Pérez (ARENA, 1999-2004); el de Elías Antonio Saca González (ARENA, 2004-2009), y el de Carlos Mauricio Funes Cartagena (FMLN, 2009-2014). Los Representantes Residentes (RR) del PNUD durante el periodo evaluado fueron: Bruno Moro (2002-2003); Beat Rohr (2003-2005); Peter Grohmann (interino, 2005-2006); Jessica Faieta (2007-2009); y Richard Barathe (interino, 2009-2010).

A nivel geográfico, el alcance de la evaluación cubre todo el territorio nacional y viene definido por el ámbito territorial de la cartera de intervenciones del PNUD en el país<sup>19</sup>.

El alcance programático de la evaluación está determinado por los marcos de acción elaborados por el PNUD para cada uno de los dos periodos evaluados, esto es, el Segundo Marco para la Cooperación con el Salvador 2002-2006 (CCF, por su sigla en inglés) para el primer periodo, y el Documento del Programa para el Salvador 2007-2011 (CPD, por su sigla en inglés) y el Plan de Acción para el Programa para el País 2007-2011 entre el Gobierno de El Salvador y el PNUD (CPAP, por su sigla en inglés) para el segundo periodo<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Tanto a nivel interno, del Administrador del PNUD a la Junta Ejecutiva, como a nivel externo, del PNUD a actores y socios nacionales en el país donde se ejecuta el Programa.

<sup>19</sup> La evaluación incluye el análisis de intervenciones regionales, pero siempre desde la perspectiva de la implicación en las mismas de la Oficina del PNUD en el país

<sup>20</sup> El segundo periodo también incluye el Plan de Acción para el Programa para el País Revisado 2010-2011, resultado de la revisión del CPAP que se llevo a cabo a finales de 2009.

La evaluación también ha tenido en cuenta el Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo 2007-2011 (MANUD), resultado del proceso de programación conjunto de las diferentes agencias de Naciones Unidas en el país, y los principales documentos de programación gubernamentales: el Plan de Gobierno 1999-2004, el Plan de Gobierno 2004-2009 y el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014<sup>21</sup>.

## 1.2 METODOLOGÍA Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN (Y EVALUABILIDAD)

La evaluación se centró en dos ejes que corresponden a los dos niveles de análisis requeridos por los Términos de Referencia (TDR), esto es, el análisis de resultados por área temática y el análisis del posicionamiento estratégico del PNUD.

La metodología seguida en todo el proceso de evaluación se ciñó a las orientaciones y directrices establecidas por la Oficina de Evaluación del PNUD, así como a la Política de Evaluación del PNUD<sup>22</sup>. Los criterios de evaluación utilizados en el análisis de resultados por área temática fueron los de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Los hallazgos y apreciaciones contenidos en el capítulo 4 se realizaron en base a estos cuatro criterios, y a los subcriterios y preguntas de evaluación asociados a éstos y contenidas en la Matriz de Evaluación (anexo 5).

La secuencia de análisis para ambos ejes fue la misma y siguió la cadena lógica de argumentación que muestra el gráfico 1.

El enfoque metodológico seguido se rigió por dos principios básicos:

1. Poner el foco de atención en los *efectos agregados amplios* generados por las acciones del PNUD, entendiendo tales efectos en términos de cambios y avances promovidos,

inducidos o producidos por el PNUD en las áreas temáticas en las que ha trabajado, y no como un sumatorio de los efectos de las intervenciones puntuales ejecutadas durante el periodo.

2. Centrar la evaluación en un análisis de la *contribución* del PNUD a los resultados de desarrollo del país y no en un análisis de la *atribución*. Dicho esto, en ningún momento se rehuyó el estudio de relaciones causa-efecto, entendidas éstas como la identificación y análisis de la cadena de efectos subyacente a la secuencia de *contribución* del PNUD. El estudio de las relaciones causa-efecto se llevó a cabo con el fin de examinar los factores que explican por qué la contribución fue más o menos efectiva y de mayor o menor calidad y alcance (el *cómo* y el *porqué* de la contribución).

Los principales *métodos utilizados para la recolección* de datos e información para el análisis fueron la revisión y estudio de documentación, la realización de entrevistas individuales semiestructuradas y grupos de discusión en las diversas áreas temáticas, y la organización, junto con la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo de la Cancillería de la República, de un grupo focal para el análisis del posicionamiento estratégico del PNUD (el anexo 6 contiene el resultado de este ejercicio).

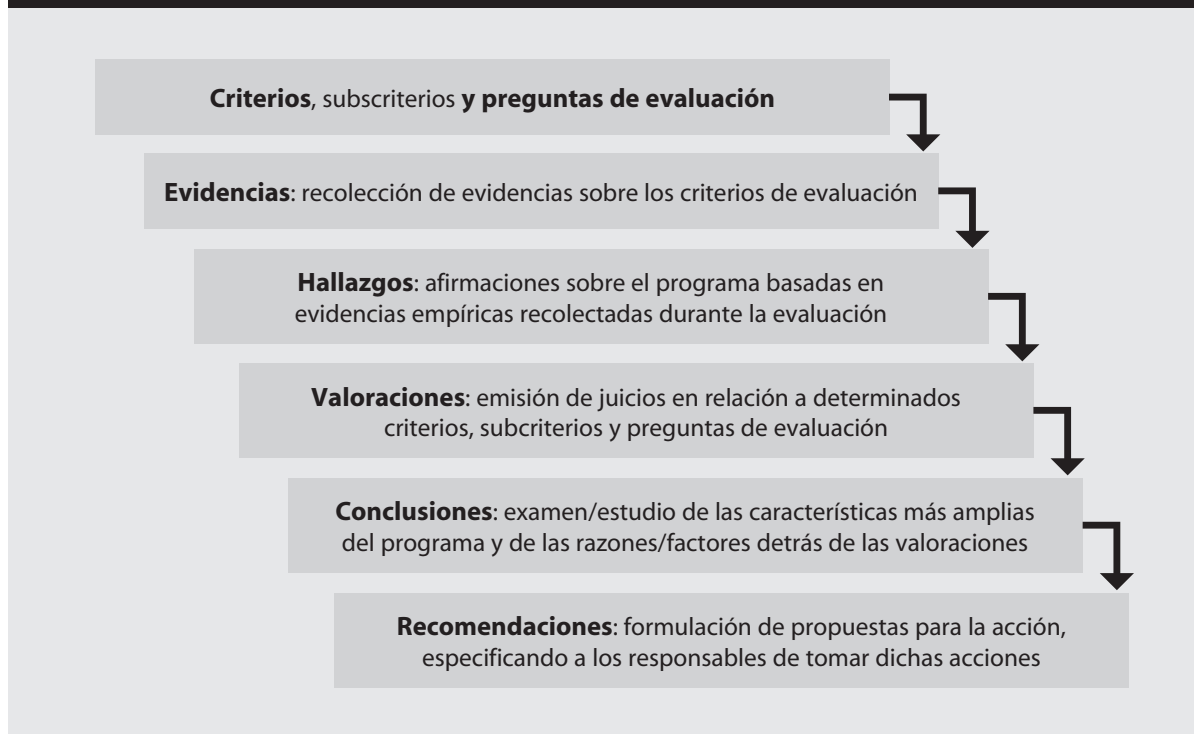
Las *fuentes documentales* consultadas comprendieron documentos asociados a productos del conocimiento, evaluaciones de proyectos y de resultados (*outcome evaluations*), registros estadísticos (nacionales e internacionales), documentos programáticos del PNUD y planes del Gobierno, informes de gestión del PNUD, documentos de proyecto (PRODOC), informes de avance e informes anuales.

<sup>21</sup> Aunque el documento queda técnicamente fuera del período de análisis, las estrategias y objetivos que presenta fueron tenidos en cuenta por los evaluadores dado que la ERD será utilizada como insumo en la elaboración del próximo CPD.

<sup>22</sup> Se siguieron el Manual Metodológico para las ERD, Marzo 2010; La Política de Evaluación del PNUD, DP/2006/28, Junio, 2006; y Las normas de evaluación y los estándares de evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). Documentos disponibles en: <http://www.undp.org/evaluation/documents/Sp-Evaluation-Policy.pdf>



**Gráfico 1. Cadena de argumentación de la evaluación**



Se *entrevistó* a un total de 321 personas (ver el anexo 3)<sup>23</sup>. Las entrevistas cubrieron un amplio abanico de actores: personal del PNUD, gobierno central y gobiernos locales, organizaciones del sector privado, agencias de cooperación y organizaciones de la sociedad civil, incluidas diferentes ONG, academia, medios de comunicación, instituciones de investigación y organizaciones comunitarias. Aparte de numerosas reuniones en San Salvador, la capital, los miembros del equipo de evaluación realizaron varias visitas de campo que cubrieron 17 municipios, en 8 departamentos<sup>24</sup>.

Para el análisis de resultados por área temática se seleccionó y analizó una *muestra ilustrativa de*

*intervenciones* que reflejara el trabajo del PNUD durante el periodo 2002-2010. El anexo 4 presenta la muestra de intervenciones analizadas. La muestra comprendió proyectos ejecutados en el ámbito nacional, proyectos regionales y “no-proyectos”, esto es, acciones realizadas por el PNUD no asociadas a actividades de algún proyecto específico<sup>25</sup>. El término *acción* en la tabla 1 comprende estas tres tipologías de intervención. Para asegurar que la muestra seleccionada incorporara toda la gama y variedad de acciones de la cartera del PNUD, se aplicaron los **criterios de selección** que se presentan en la siguiente tabla. La aplicación de estos criterios permitió que el ejercicio de

<sup>23</sup> En este anexo las personas entrevistadas constan por su cargo/posición actual. Sin embargo, un gran número de ellas fueron entrevistadas en varias calidades, dado que también tuvieron relación con el PNUD en periodos anteriores al momento actual.

<sup>24</sup> Los municipios de San Salvador, San Martín y Delgado en el Departamento de San Salvador; Zacatecoluca y La Herradura en la Paz; Sonsonate, Caluco y Acajutla en Sonsonate; El Carmen y Suchitoto en Cuscatlán; San Vicente, Guadalupe y Tecoluca en San Vicente; Puerto el Triunfo y Jiquilisco en Usulután; Santa Tecla en la Libertad, y Metapán en Santa Ana.

<sup>25</sup> Algunos ejemplos son acciones asociadas al diálogo político, acciones de mediación interinstitucional y actividades de coordinación y facilitación de espacios de diálogo institucional.

**Tabla 1. Criterios de selección de la muestra de intervenciones analizadas**

<b>Se estipuló que la muestra seleccionada debía incluir necesariamente:</b>
Tanto acciones ejecutadas durante el período 2002-2006 como acciones insertadas en el período 2007-2011.
Tanto acciones en ejecución como acciones ya concluidas, esto es, proyectos cerrados.
Tanto acciones ejecutadas en la capital como acciones implementadas en el resto del país.
Tanto acciones de elevado presupuesto como acciones de presupuesto reducido.
Tanto acciones/proyectos piloto como no piloto.
Tanto acciones ejecutadas con el Gobierno o que beneficiaron a este como acciones ejecutadas con entidades de la sociedad civil o que beneficiaron a estas.
Tanto acciones/proyectos ejecutados mediante la modalidad NEX/NIM (ejecución nacional) como acciones/proyectos ejecutados mediante la modalidad DEX/DIM (ejecución directa).
Tanto acciones con buen desempeño como acciones que tengan (o tuvieran) problemas en su desempeño.
<b>De igual modo la selección comprendió los tres requisitos siguientes:</b>
La muestra debía incluir intervenciones que incorporaran elementos de cooperación Sur-Sur.
La muestra debía incluir proyectos interagenciales, esto es, acciones ejecutadas por varias agencias de las Naciones Unidas.
La muestra debía incluir proyectos regionales y "no-proyectos".

evaluación cubriera el amplio abanico de tipologías de intervención en las que ha trabajado el PNUD durante el periodo evaluado.

Durante el proceso de análisis de la información, se emplearon tanto *técnicas* de triangulación como métodos de verificación y validación. Las primeras consistieron en cruzar los resultados de las entrevistas con los del estudio de la documentación, mientras que los métodos de verificación se basaron en herramientas de revisión colectiva/conjunta, tales como reuniones internas de equipo, el grupo focal y la presentación de hallazgos preliminares al personal de la Oficina del PNUD en El Salvador. Ambos mecanismos sirvieron para comprobar la amplitud, validez y solidez de los hallazgos preliminares y, así, poder valorar si seguir trabajando en ellos o desestimarlos en las siguientes fases de la evaluación.

## **EVALUABILIDAD Y BRECHAS DE INFORMACIÓN**

La evaluabilidad<sup>26</sup> del programa del PNUD durante el primer periodo (2002-2006) estuvo afectada por tres limitaciones: restricciones en cuanto a la disponibilidad de documentación, dificultades para identificar informantes clave y falta de disponibilidad de un marco de resultados para el periodo 2002-2006. Estos elementos han limitado la precisión y profundidad de los hallazgos, valoraciones y juicios emitidos en relación al primer periodo evaluado. Otra limitación identificada es que no se realizaron evaluaciones de ningún tipo en las áreas de medio ambiente y gestión de riesgos, exceptuando proyectos regionales del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF). Asimismo, las evaluaciones de efecto (*outcome*) fueron muy

<sup>26</sup> Término asociado con consideraciones sobre el *qué* evaluar y *cómo* evaluarlo.

limitadas durante el periodo evaluado. Sólo se realizaron dos, “fortalecida la capacidad de respuesta al VIH-SIDA en áreas estratégicas, organizativas, funcionales y operativas”, y “el enfoque de desarrollo humano se ha incorporado en los marcos de política y planificación a nivel nacional”, a pesar de que el Plan de Acción (2007-2011) contemplaba que todos los efectos del Programa para el País serían evaluados una vez durante el ciclo. Estas brechas de información se trataron de suplir, al menos parcialmente, mediante entrevistas con asociados y actores clave y mediante el estudio de otras fuentes de información secundaria (estudios e informes de otras organizaciones).

### 1.3 PROCESO DE EVALUACIÓN

La ERD fue realizada por un *equipo de evaluación* independiente integrado por cinco evaluadores externos, un oficial de la Oficina de Evaluación (OE) del PNUD y una asistente de investigación.

El proceso de evaluación comprendió *cinco etapas*. Una vez concluida la etapa de estudio y compilación de documentación en Nueva York, el oficial de la OE realizó una misión preparatoria en mayo de 2010 con el fin de presentar el ejercicio a la Oficina del PNUD en El Salvador y a los principales actores nacionales. Durante esta etapa

también se concluyeron las tareas de selección y contratación del equipo evaluador.

En la misión de diseño, que tuvo lugar la última semana de agosto en El Salvador, el equipo estableció el marco de la evaluación, desarrolló y acordó la metodología y realizó una primera ronda de entrevistas con el personal de la Oficina y otros actores nacionales clave.

El proceso de recolección y análisis de evidencias en el terreno abarcó todo el mes de octubre. A lo largo de esas cuatro semanas, se realizaron la mayor parte de las entrevistas y trabajo de campo. En el área de medio ambiente, el PNUD y el GEF decidieron aunar esfuerzos y coordinar la ERD con el “Estudio de la Cartera de Proyectos del GEF en los Países” (EsCPP) con el fin de optimizar costos y reducir la carga de trabajo de las contrapartes del Gobierno en relación a ambos ejercicios de evaluación. La última semana se destinó al proceso de consenso (entre miembros del equipo) y validación de los hallazgos preliminares: composición del grupo focal, sesiones internas de trabajo en equipo y presentación y discusión de los principales hallazgos y recomendaciones preliminares con el personal de la Oficina del PNUD en el país<sup>27</sup>. La quinta y última etapa comprendió la elaboración de este informe y su posterior control de calidad.

---

<sup>27</sup> La presentación comprendió una sesión de media jornada y contó con la participación de la gerencia, coordinadores de área, personal de operaciones, oficiales de programa, analistas y personal de proyectos.

## Capítulo 2

# DESAFÍOS DE DESARROLLO Y ESTRATEGIAS NACIONALES

### 2.1 CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO Y ECONÓMICO DEL PAÍS Y PRINCIPALES PROBLEMAS Y RETOS DE DESARROLLO

El Salvador es el país más pequeño del continente americano, con 21.040 kilómetros cuadrados (13.065 millas), divididos política y administrativamente en 14 departamentos y 262 municipios. Su población es, de acuerdo al último censo (2007), de 5.744.113 habitantes, de los cuales el 52,7% son mujeres y el restante 47,3% son hombres. El 62,7% de las personas habita en el área urbana y el 37,2% se ubica en el área rural. Además, el país tiene una densidad de 273 habitantes por kilómetro cuadrado.

En 1992, con la firma de los Acuerdos de Paz, el Gobierno nacional encabezado por el presidente Alfredo Cristiani, del partido ARENA, y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) pusieron fin a la guerra civil y abrieron una nueva etapa en la historia de El

Salvador, iniciando un proceso de construcción democrática que podía ser la base de un desarrollo humano, equitativo e incluyente.

En dicho proceso se inscribe el período 2002-2010, caracterizado por un avance lento en el Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>28</sup> y en la construcción del sistema democrático salvadoreño por la persistencia de la desigualdad, la pobreza y los desequilibrios territoriales; por el pobre desempeño de la economía, agravado a partir de 2008 por la crisis económica internacional; por un profundo y creciente problema de violencia y delincuencia, y por una extrema vulnerabilidad ambiental evidenciada por varios desastres naturales. Junto a esto, se ha mantenido un Estado altamente centralizado y, como consecuencia de ello, gobiernos locales débiles y una sostenida polarización política. Sin embargo, en este contexto se ha producido un cambio del escenario político a raíz de las elecciones legislativas, municipales y presidenciales realizadas en enero y marzo del año 2009.

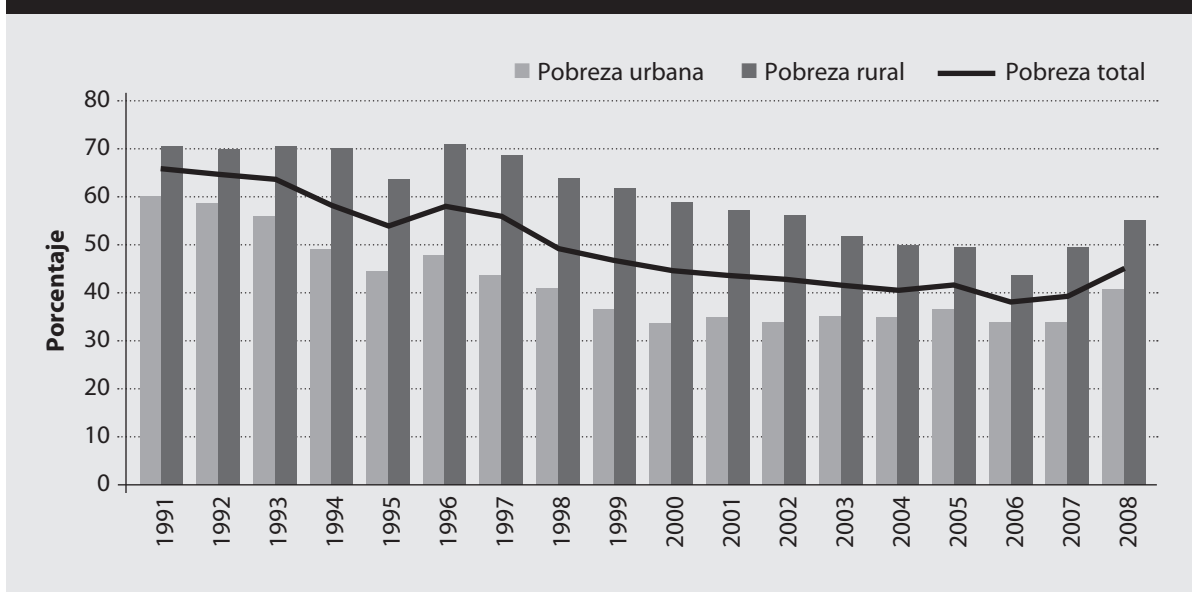
**Tabla 2. Evolución de IDH en El Salvador 1980-2010**

IDH Valor							Clasificación según IDH Variación		Tasa promedio de crecimiento anual del IDH %			Clasificación según progreso del IDH
1980	1990	1995	2000	2005	2009	2010	2005-2010	2009-2010	1980-2010	1990-2010	2000-2010	
0,456	0,511	0,562	0,606	0,635	0,655	0,659	0	0	1,23	1,27	0,85	16

Fuente: PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2010.

<sup>28</sup> En el CCF 2002-2006, el PNUD plantea que, “durante los últimos 14 años, el país ha logrado adelantos importantes en la mayoría de indicadores económicos y sociales que le han permitido aumentar el valor del IDH y escalar más de 10 posiciones en la clasificación de 177 países que presenta, a partir de este indicador, el *Informe sobre Desarrollo Humano*, publicado anualmente por el PNUD”. El Salvador fue calificado como país de desarrollo humano medio, en la posición 90 en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2010. Disponible en: [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2010\\_ES\\_Tables\\_reprint.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Tables_reprint.pdf)

**Gráfico 2. Evolución de la pobreza de ingreso 1991-2008**



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1991-2009, Dirección General de Estadísticas y Censos

En cuanto al avance de la democracia, durante ese período el país mantuvo una básica estabilidad política. Se dieron dos cambios de administración, el primero, en 2004, cuando el presidente Francisco Flores (1999-2004) fue sustituido por el presidente Elías Antonio Saca (2004-2009), y el segundo en 2009, cuando el presidente actual, Mauricio Funes (2009-2014), sucedió al presidente Saca. Este último significó, además, un paso firme en la alternancia del poder, pues el partido ganador fue el FMLN, que sustituyó al partido ARENA que llevaba 20 años consecutivos gobernando el país. La realización de tres procesos electorales pacíficos, que implicaron un cambio de autoridades legislativas, municipales y nacionales, con una creciente y significativa votación por parte de la ciudadanía, sin duda apunta a una consolidación de la democracia representativa en el país.

Sin embargo, en contraste con ello, a lo largo de los ocho años evaluados, se mantuvo una alta polarización política, principalmente entre los dos partidos más fuertes, el FMLN y ARENA<sup>29</sup>, lo que “dificulta las relaciones de cooperación entre partidos y las de confrontación se vuelven más probables, encontrándose las principales deficiencias de este sistema en el equilibrio de poderes y en las relaciones con los electores”<sup>30</sup>, así como en una muy débil participación de la ciudadanía.

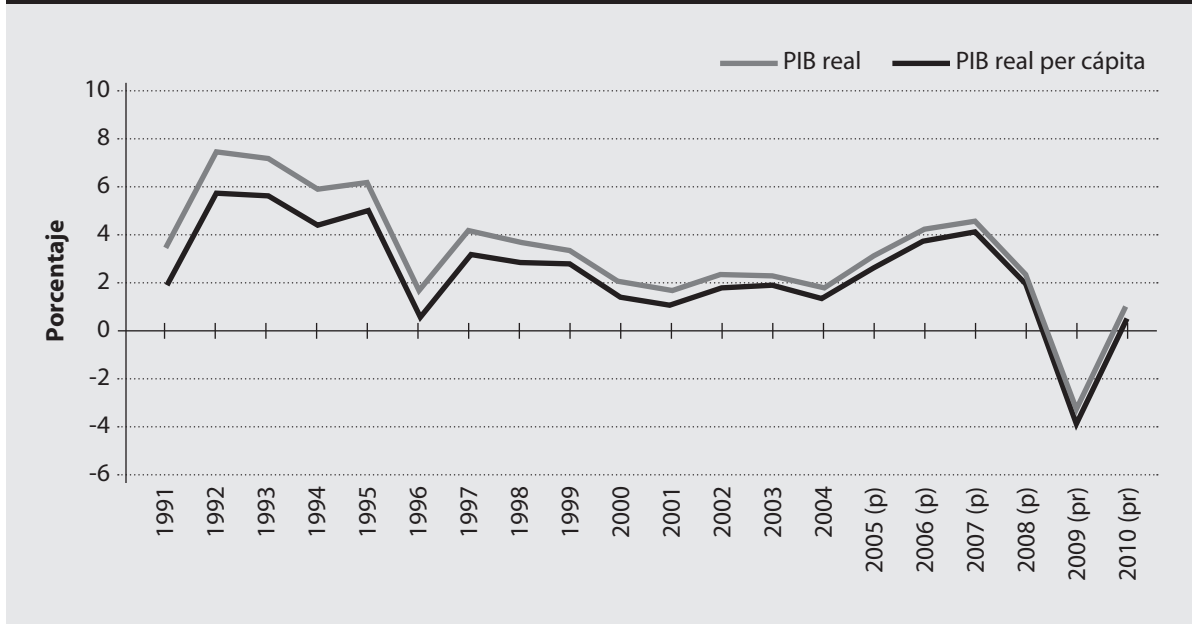
En materia de desigualdad y pobreza, es importante destacar que, haciendo uso de indicadores nacionales, la meta de reducción de la pobreza (ODM 1) ha sido alcanzada<sup>31</sup> y que la población en situación de pobreza medida por el ingreso disminuyó significativamente entre 1991 y 2006. Sin embargo, a partir de 2007, esa tendencia descendente se ha revertido y,

<sup>29</sup> Para un análisis en profundidad de este tema, ver: FLACSO y FUNDAUNGO, *La Polarización Política en El Salvador*, El Salvador, 2007; y FUSADES *Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento*, San Salvador, El Salvador, 2007.

<sup>30</sup> FUSADES. Op. Cit. Pág. 23.

<sup>31</sup> Ver: Segundo Informe del PNUD *Avance hacia los ODM en El Salvador*. El Salvador. 7 de enero de 2008.

**Gráfico 3. Evolución del PIB en El Salvador 1991-2010**



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador

en los últimos dos años, como producto de la crisis internacional, la población en situación de pobreza ha aumentado en 8 puntos porcentuales<sup>32</sup>.

Entre 2004 y 2008, la economía salvadoreña creció a una tasa anual promedio de 4%. Esto representaba una mejora significativa frente al 2,1% promedio del periodo 1999-2004. Sin embargo, todavía era inferior al 5,9% alcanzado entre 1989 y 1994. La crisis económica mundial llegó, por tanto, en un momento en que el país apenas estaba retomando una senda de crecimiento. En el 2009, se registró una reducción del PIB del 3,3%, se perdieron más de 30 000 empleos y las exportaciones disminuyeron en un 16%. Asimismo, las remesas decrecieron US\$ 323 millones (8,5%), algo que sucedía por primera vez en 30 años. Además, 2009 cerró con un déficit fiscal de 5,5% y con un aumento de la deuda pública de 39,7% a 48,2% del PIB. Durante

los primeros seis meses del 2010, se observaron algunos signos de reactivación económica, pero todavía no muy sólidos<sup>33</sup>.

Aquí no se puede dejar de señalar que la continua migración de población al exterior, particularmente hacia Estados Unidos, ha impedido que la situación económica y social del país sea más apremiante. En buena medida, los avances en materia social en el período se explican por el fenómeno de la migración al exterior y las remesas familiares, que operan como válvula de escape del mercado laboral –al reducir el desequilibrio entre la oferta de trabajo y la capacidad de la economía para generar empleo y disminuir la presión sobre los servicios sociales básicos– y que, a la vez, complementan los ingresos de los hogares. El binomio migración-remesas familiares se ha constituido en la principal red no institucional de protección

<sup>32</sup> Secretaría Técnica de la Presidencia. “Plan Quinquenal”.

<sup>33</sup> El índice de volumen de la actividad económica registró en los meses de marzo y abril valores positivos, después de 20 meses de valores negativos. De mayo del 2009 a mayo del 2010, las exportaciones crecieron en 12,3%, las importaciones en 16,4%, las remesas en 2,6% y los ingresos tributarios en 11%. Sin embargo, en el mismo período el crédito al sector privado en términos reales se redujo en 5,2%



social, que ha permitido a importantes segmentos poblacionales amortiguar el deterioro general de la economía<sup>34</sup>.

A pesar de progresos importantes en el área de desarrollo humano y reducción de la pobreza durante la década de los noventa<sup>35</sup>, El Salvador empezó la primer década del nuevo siglo con profundas desigualdades en la distribución del ingreso<sup>36</sup> y afrontando las consecuencias de desastres naturales tales como el huracán Mitch (1998) y los dos terremotos que afectaron mayormente a la región oeste del país (enero y febrero de 2001). Asimismo, el desencanto y la desconfianza de la población en las instituciones<sup>37</sup> del país y el creciente aumento de los niveles de violencia e inseguridad ciudadana<sup>38</sup> presentaban un complejo desafío en el área de la gobernabilidad.

La sociedad salvadoreña vivió el período 2002-2010 afectada por una gravísima crisis de inseguridad ciudadana. “Con tasas de homicidios superiores a 65 por cada cien mil habitantes y altos índices de otras expresiones de violencia, tales como lesiones, robos, hurtos, extorsiones, violencia de género e intrafamiliar, El Salvador se coloca a la cabeza de los países más violentos de América Latina y del mundo. Lo más sintomático y preocupante es que los rostros de la violencia son predominantemente jóvenes. El

auge de la violencia y la elevada percepción de inseguridad afectan la vida cotidiana y la calidad de vida de las personas e inciden de forma negativa en el desarrollo humano y la consolidación de la gobernabilidad democrática del país<sup>39</sup>. Estos niveles de criminalidad, violencia e inseguridad ciudadana imponen a El Salvador una enorme carga, tanto en términos humanos<sup>40</sup> como económicos<sup>41</sup>. Adicionalmente, la inseguridad impacta negativamente en las inversiones<sup>42</sup>.

Finalmente, El Salvador se destaca por su alta vulnerabilidad ambiental, por presentar el 88,7% de su territorio como área de riesgo y por tener la más alta tasa porcentual de población en riesgo (95,4%). Según informes del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)<sup>43</sup>, en el país se deforesta un promedio anual de 4.500 hectáreas de bosques y se han reducido las áreas protegidas a un 4,6% de todo el territorio nacional. El Salvador, juntamente con Honduras, tiene las mayores pérdidas económicas acumuladas por desastres naturales en Centroamérica. Se observa un fuerte incremento de las pérdidas durante los últimos años debido a la conjunción de terremotos, tormentas e inundaciones.

Otro aspecto constante del período ha sido el divorcio entre lo nacional y lo local. La descentralización no logra avanzar, por factores que

---

<sup>34</sup> El PNUD aborda este fenómeno de la migración internacional en El Salvador en el *Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2005: una mirada al Nuevo Nosotros. El impacto de las Migraciones*. San Salvador, El Salvador. 2005.

<sup>35</sup> El porcentaje de población viviendo en condiciones de pobreza (de ingreso) se redujo un 25% durante la década y en 1999 se situaba en el 47,5 %.

<sup>36</sup> El coeficiente de Gini durante los noventa se mantuvo alrededor de 0,52, muy por encima de la media mundial (0,40) e incluso de la latinoamericana (0,47). Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador, 2001 (página 17).

<sup>37</sup> PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador, 2001*. San Salvador, El Salvador. Pág. 88.

<sup>38</sup> “Segundo Marco de Cooperación País 2002-2006” (CCF). Pág. 4.

<sup>39</sup> PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008*. San Salvador, El Salvador. Pág. 252.

<sup>40</sup> Según el PNUD (2007-2008, pág. 253), “en el 80,4% de los homicidios cometidos en El Salvador en 2006, las víctimas tenían edades entre 20 y 39 años”.

<sup>41</sup> Los costos económicos de la violencia en El Salvador en 2003 “alcanzaron un monto total de aproximadamente US\$ 1.717 millones, equivalente a 11,5% del PIB” (PNUD, 2005a).

<sup>42</sup> Como corroboran Mirjam Schiffer y Beatrice Weder en un estudio patrocinado por el Banco Mundial en el año 2001, (Schiffer, M. y Weder, B., *Firm Size and the Business Environment: Worldwide Survey Results*. Documento de debate N° 43. International Financial Corporation. Washington, DC. 2001), la criminalidad es considerada el principal obstáculo para hacer negocios en El Salvador.

<sup>43</sup> Ver: [www.marn.gob.sv](http://www.marn.gob.sv)

van desde intereses y lógicas de concentración de poder hasta falta de recursos y vacíos legales, lo cual lleva a problemas en la definición de competencias y a una permanente descoordinación entre las instancias locales y nacionales. Los avances se centran en mejoras en la gestión, representación y capacidad de generación de propuestas de los gobiernos locales.

Este breve recorrido por el período muestra la multiplicidad y complejidad de *desafíos del país*, que podrían resumirse en: a) reducción de la pobreza y la desigualdad social; b) superar los niveles de inseguridad ciudadana; c) necesidad de aumentar la productividad proveniente de la innovación, la tecnología y el conocimiento; c) impulsar el desarrollo local, su articulación con lo nacional y la descentralización del Estado; d) revertir la degradación ambiental, y e) fortalecer el sistema político, así como la representación y participación ciudadana y la gobernabilidad democrática.

## **2.2 PRINCIPALES POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO**

Frente a estos grandes retos, las tres administraciones han planteado sus propias políticas y estrategias a lo largo del período. El gobierno del presidente Flores impulsó la dolarización de la economía, el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con los Estados Unidos y la política de “mano dura” que privilegió la represión para combatir la violencia y la delincuencia. Por su parte, el gobierno del presidente Saca puso el énfasis en la política social construyendo la Red Solidaria (rural), profundizó la represión contra la violencia con la política de “supermano dura” y apostó en la generación de empleo y en multiplicar la inversión extranjera, tratando de convertir el país en un destino turístico<sup>44</sup>.

Finalmente, la actual administración del presidente Mauricio Funes inició su gobierno

con un “Plan Anticrisis”, centrado en el apoyo a la producción, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la creación del Sistema de Protección Social Universal. También ha puesto en marcha un plan quinquenal, a través de la ampliación de la Red Solidaria a zonas urbanas, bajo el nombre de “Comunidades Solidarias Urbanas”, que comprende el impulso de una reforma del sistema de salud en la parte de atención primaria, una política de seguridad ciudadana que combina la estrategia nacional de prevención de la violencia y la delincuencia con la persecución y la coerción, y una estrategia de desarrollo productivo.

## **2.3 EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR**

En El Salvador, los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Europea, tienen programas multianuales enmarcados en estrategias de país y formulados junto con el Gobierno nacional. En el período analizado, la cooperación bilateral más significativa, en términos económicos, ha sido la de Estados Unidos, España y Japón, seguidos por Alemania y la Comisión Europea. La Ayuda Oficial al Desarrollo neta en 2008 representó un 1,1% del Producto Nacional Bruto<sup>45</sup>.

El Salvador, como país de renta media baja, ha visto decrecer año tras año los montos de cooperación que recibe. Lo anterior obliga al país a utilizar más eficientemente la ayuda, a definir claramente sus apuestas estratégicas, a planificar a largo plazo su desarrollo y a debatir la estrategia para financiar su desarrollo y el papel que la cooperación jugará en este marco, construyendo con sus actores una relación de verdaderos “socios para el desarrollo”<sup>46</sup>.

En ese marco, el Gobierno salvadoreño creó en 2009 el Viceministerio de Cooperación para el

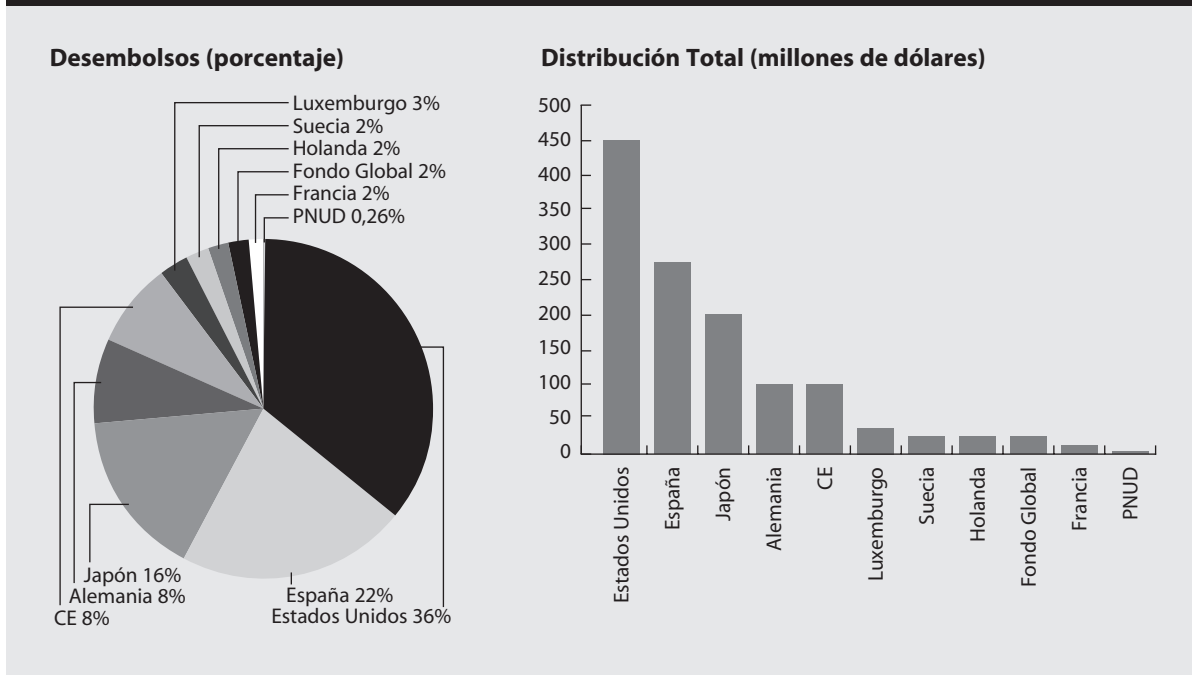
<sup>44</sup> Ver: Elías Antonio Saca. “Discurso de toma de posesión”. San Salvador, El Salvador. 1 de junio de 2004. Y “País Seguro: Plan de Gobierno 2004-2009”.

<sup>45</sup> Fuente: [www.oecd.org/dac/stats](http://www.oecd.org/dac/stats).

<sup>46</sup> Ver los “*Compromisos para una Agenda Nacional de Eficacia de la Ayuda*”, acordados en el seminario “La agenda de la eficacia de la ayuda en los países de renta media: el caso de El Salvador”, realizado en San Salvador, el 9 de marzo de 2010.



**Gráfico 4. El Salvador: Cooperación al Desarrollo 2002-2008**



Fuente: OCDE/CAD

Desarrollo como ente rector de la cooperación con el mandato de orientar, promover y servir de enlace con la cooperación internacional, y dirigir ésta hacia las prioridades estratégicas del país. El Gobierno ha establecido que es él quien asume la responsabilidad de construir junto con las y los actores del desarrollo en su conjunto una estrategia nacional de cooperación que lleve al país a hacer un uso más eficaz y eficiente de la ayuda. Y ha planteado la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales para hacer frente a los retos que la Declaración de París y de Acra

imponen, reconociendo que el país necesita avanzar en la construcción de un modelo de cooperación adaptado a sus necesidades, que le permita establecer relaciones más equitativas con el resto del mundo, definiendo una ruta para cumplir con los compromisos adquiridos con el objetivo de contribuir efectivamente a mejorar el nivel de vida de las y los salvadoreños. En esta perspectiva, ha comenzado a asumir la cooperación Sur-Sur bajo un nuevo enfoque y con un alto nivel de prioridad (ver la sección 4.3.3 y el anexo 8: cooperación Sur-Sur).

# LA RESPUESTA ESTRATÉGICA DEL PNUD

### 3.1 LA ESTRATEGIA DEL PNUD Y LA COORDINACIÓN CON EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

La estrategia del PNUD durante el *primer periodo evaluado* (2002-2006)<sup>47</sup> presenta tres áreas temáticas principales de actuación: reducción de la pobreza, gobernabilidad democrática, y desarrollo sostenible y medio ambiente; y centra la acción programática del PNUD en cuatro subáreas: a) prevención de la violencia, b) fortalecimiento del Estado de Derecho; c) medio ambiente y desarrollo sostenible y d) desarrollo local y mejora de oportunidades en el ámbito rural.

Dicha estrategia presenta una línea de continuidad con el Primer Marco para la Cooperación con el País<sup>48</sup> (1997-1999), que fue extendido hasta diciembre del 2001 con el objetivo de armonizar el programa con las demás agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en el país en 2002, y que se centró en las áreas de reducción de la pobreza, consolidación de la gobernabilidad democrática y protección del medioambiente y los recursos naturales.

El Segundo Marco para la Cooperación (2002-2006) responde a los retos mencionados anteriormente y pone un especial énfasis en el proceso de reconstrucción y en la incorporación de la gestión de riesgos y la reducción de la vulnerabilidad como ejes transversales a toda la cartera de intervenciones. La valoración de la situación

y retos del país en el que se fundamenta el documento se apoya en gran medida en el análisis realizado en el Informe sobre Desarrollo Humano en El Salvador (IDHES) 2001, que incluye una evaluación del impacto ocasionado por los terremotos en términos de pobreza y desarrollo humano. Es importante registrar que este Marco de Cooperación también tuvo en cuenta el Plan de Gobierno 1999-2004 (“La Nueva Alianza”), sobre todo en cuanto al hincapié que hace en la importancia del desarrollo rural y el papel de las micro y pequeñas empresas en la generación de empleo y la reducción de la pobreza, así como en la importancia de la participación de los actores locales en su proceso de desarrollo. Esto viene reflejado en el foco programático del área de reducción de pobreza, que incluye el fortalecimiento de oportunidades en el ámbito rural y la promoción de la participación plena de actores sociales en el desarrollo rural y local.

La conformación de la respuesta programática del PNUD en el *segundo periodo evaluado* (2007-2010) tuvo lugar dentro del proceso de programación conjunta que deriva del programa de reforma lanzado por el Secretario General de las Naciones Unidas en 1997. Este nuevo proceso de programación armonizado entre las diferentes agencias busca una mayor coherencia entre los programas de las Naciones Unidas a nivel de país, con objetivos y marcos temporales comunes establecidos mediante procesos de consulta con los gobiernos<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Esta se concretó en el Segundo Marco para la Cooperación con el País para el Salvador 2002-2006 (CCF, por sus siglas en inglés).

<sup>48</sup> CCF, por sus siglas en inglés.

<sup>49</sup> Ver el documento “UNDAF Guidelines”. Naciones Unidas, abril de 1999.

En El Salvador, el proceso de planificación conjunta se inició en febrero de 2005 con la realización de la Evaluación Común para el País<sup>50</sup>, la cual permitió la identificación de los principales retos de desarrollo y la selección de las áreas prioritarias de apoyo para el Sistema de Naciones Unidas. Así pues, para el periodo 2007-2010, la valoración de la situación y los retos del país en la que se basa la respuesta programática del PNUD vinieron dados por el análisis conjunto de las agencias de Naciones Unidas.

Posteriormente, se elaboró el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Salvador 2007-2011<sup>51</sup>, la respuesta común y válida para todas las agencias a las necesidades del país. En este documento se identifican cuatro áreas prioritarias de apoyo: gobernabilidad democrática; desarrollo económico y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); capital humano y social, y medio ambiente y gestión de riesgos. En base a este marco, el PNUD elaboró el Documento del Programa para el Salvador 2007-2011<sup>52</sup>, que representa la contribución del PNUD a los objetivos y efectos directos establecidos por el SNU. De este modo, las áreas de actuación del PNUD coinciden con las cuatro áreas prioritarias del SNU en el país. La respuesta programática del PNUD para este segundo periodo se concreta en el Plan de Acción para el Programa para el País 2007-2011<sup>53</sup>, el cual fue acordado y firmado con el Gobierno<sup>54</sup>. Este Plan también está en línea con las áreas de acción del Plan de Gobierno 2004-2009.

El proceso de programación conjunta no sólo implicó que la respuesta programática del PNUD

se insertara en un marco estratégico interagen- cial coordinado, sino que también representa un avance respecto al Marco de Cooperación del periodo anterior (2002-2006). Este avance es consecuencia de que el Documento sobre el Programa para El Salvador (CPD) y su Plan de Acción (CPAP) para el segundo periodo ofrecen mayor detalle en la definición programática de la estrategia; introducen un marco de resultados más completo que especifica productos, indicadores y metas por resultado; e incorporan directrices claras sobre su monitoreo y evaluación. Dicho esto, existen ciertas debilidades en cuanto al uso que se hace de los instrumentos y acciones de monitoreo y evaluación establecidos en el Plan de Acción. Un ejemplo de ello es que a la fecha se han realizado sólo tres evaluaciones de efecto<sup>55</sup> a pesar de que el plan contempla que todos los efectos del Programa para el País sean evaluados una vez durante el ciclo. Varios de los resultados del Plan de Acción fueron revisados a finales de 2009 sin que su consecución hubiera sido evaluada.

La tabla 3 muestra de manera esquemática la evolución de la estrategia del PNUD en términos de contenidos. La línea de continuidad en las áreas temáticas prioritarias de gobernabilidad democrática, reducción de la pobreza, y medio ambiente y gestión de riesgos viene dada por su identificación con los principales retos de desarrollo del país durante todo el periodo. El foco dentro de cada una de estas áreas ha evolucionado, adaptándose tanto al nuevo marco programático conjunto como a las necesidades del país. Asimismo, se observa una evolución en cuanto a algunos elementos del enfoque programático de la Oficina:

---

<sup>50</sup> CCA, por sus siglas en inglés.

<sup>51</sup> MANUD.

<sup>52</sup> CPD, por sus siglas en inglés.

<sup>53</sup> CPAP, por sus siglas en inglés.

<sup>54</sup> Los resultados previstos en el CPAP están vinculados a los del CPD y enmarcados en los resultados esperados del MANUD para cada una de las cuatro áreas priorizadas: gobernabilidad democrática; desarrollo económico y cumplimiento de los ODM; capital humano y social, y medio ambiente y gestión de riesgos.

<sup>55</sup> Disponible en <http://erc.undp.org/index.html>. Una de ellas, "Evaluación del efecto del proyecto informe municipal sobre desarrollo y Objetivos del Milenio" corresponde a una evaluación de proyecto y no de efecto del Programa para el País como tal.

**Tabla 3. Áreas temáticas prioritarias y focales durante el periodo evaluado**

Áreas Temáticas Prioritarias	Áreas focales	
	Período 2002-2006 (CCF)	Período 2007-2011 (CPAP)
Gobernabilidad democrática	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevención de la violencia.</li> <li>• Fortalecimiento del Estado de Derecho (<i>rule of law</i>).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convivencia, seguridad ciudadana, justicia y derechos humanos.</li> <li>• Sistema de representación política.</li> <li>• Descentralización y desarrollo local.</li> <li>• Apoyo a la integración regional.</li> </ul>
Desarrollo económico y cumplimiento de los ODM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de la pobreza centrada en el desarrollo local y el fortalecimiento de las oportunidades en el ámbito rural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción del Desarrollo Humano y ODM (especialmente en políticas de lucha contra la pobreza).</li> <li>• Empleo y sector privado.</li> <li>• Migraciones.</li> </ul>
Capital humano y social	No incluida como área programática.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidades nacionales (sector público) para una mejor provisión de servicios sociales básicos.</li> <li>• Capacidades nacionales de respuesta al VIH-SIDA.</li> </ul>
Medio ambiente y gestión de riesgos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo sostenible y medio ambiente (con una perspectiva de gestión de riesgos y reducción de la vulnerabilidad).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medio ambiente y desarrollo sostenible: energía y cambio climático, recursos hídricos, diversidad biológica.</li> <li>• Gestión y prevención de riesgos, respuesta y recuperación de desastres.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia en base a los documentos programáticos del PNUD

- El Marco de Asistencia de Naciones Unidas establece el enfoque de derechos y desarrollo humano como punto de partida de todo el proceso de programación conjunta, incluidas las fases de identificación y análisis, planificación y diseño de metas, objetivos y estrategias, y la ejecución, el monitoreo y la evaluación de las acciones. Como resultado de ello, la incorporación de consideraciones, enfoques y elementos de desarrollo humano en la formulación de los resultados programáticos y en el diseño de las intervenciones se hace mucho más patente en el segundo periodo (2007-2010) que en el primero (2002-2006).
- Esta evolución se refleja también a nivel organizativo con la creación de un área de género. El peso de consideraciones de género en la formulación de resultados se hace mucho más patente.
- El área de capital humano y social se incorpora como un área de resultados en el segundo periodo. Si bien se venían efectuando acciones

de desarrollo de capacidades, no es hasta el periodo 2007-2010 que esta área adquiere un peso específico importante. Y lo hace tanto a nivel organizativo, con la creación del área de desarrollo de capacidades nacionales, como programático, con la formulación de resultados específicos y la transversalización del desarrollo de capacidades.

A finales de 2009, cuando El Salvador contaba ya con un nuevo Gobierno, se hizo una revisión del Plan de Acción vigente<sup>56</sup>, que incorporó varias modificaciones hechas después del Informe de Avance realizado en agosto de 2009. Los principales ajustes que incluye el Plan de Acción revisado son la desaparición del foco en el área de justicia y la supresión del apoyo a políticas y procesos de descentralización y desarrollo local como resultados. Las repercusiones de estas modificaciones se tratan en la sección 4.1.2. El anexo 7 muestra la comparación entre los resultados previstos en el CPAP y los previstos en el CPAP revisado.

<sup>56</sup> CPAP, Revisión 2010-2011.

### 3.2 PROGRAMA Y ORGANIZACIÓN DEL PNUD EN EL SALVADOR

#### PROGRAMA

En 2004 se introdujo un sistema corporativo de registro y gestión de la cartera de proyectos denominado Atlas. Esto permitió el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas y consolidación de la información a nivel corporativo global, esto es, para todas las oficinas del PNUD. Es a partir de este momento que se dispone de series de datos comparables, motivo por el cual la mayor parte de las series de datos financieros que se presentan en esta sección parten de 2004. Todos los datos utilizados en esta sección han sido proporcionados por la Unidad de Apoyo Programático (PSU, por sus siglas en inglés) de la Oficina del PNUD en El Salvador.

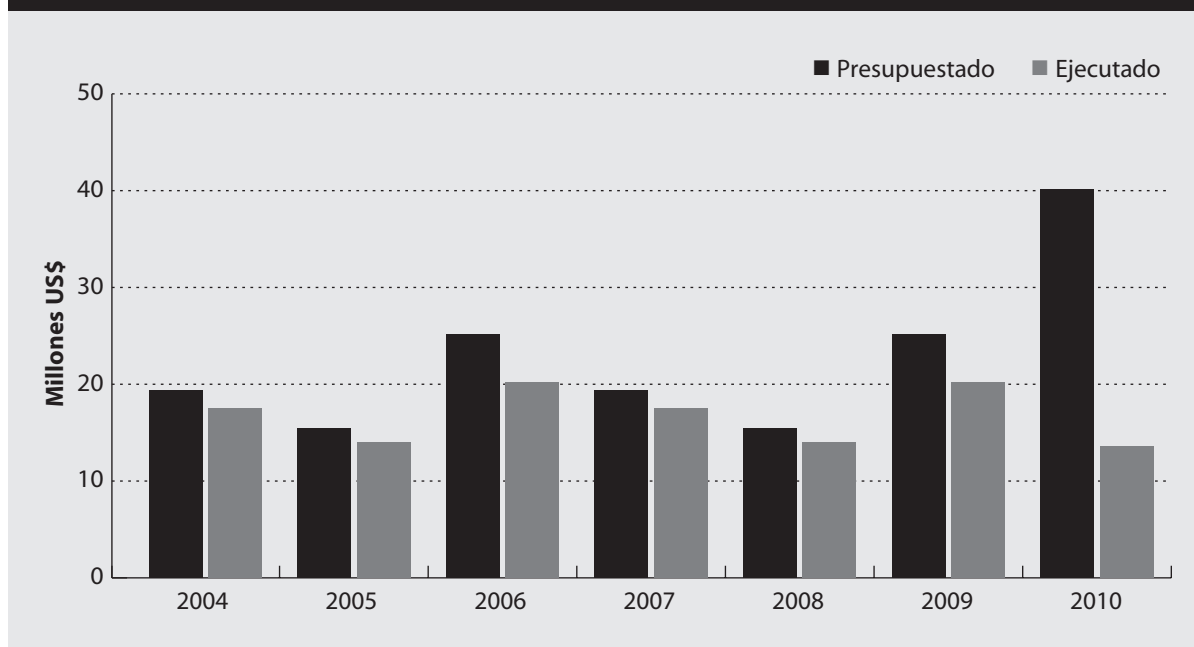
Durante el periodo evaluado, la Oficina ha experimentado varias modificaciones en su estructura organizativa y de gestión. También se ha dado una evolución en el esquema de fuentes de financiación, sobre todo durante la última parte del segundo periodo evaluado. En cuanto a la estructura programática, los dos aspectos más destacados

han sido 1) la evolución de un esquema más bien atomizado (muchos proyectos con presupuestos modestos) a un esquema caracterizado por un menor número de proyectos y presupuestos más cuantiosos; y 2) la introducción de una modalidad híbrida de asistencia para la implementación de proyectos, la modalidad mixta DIM/NIM.

El presupuesto programático anual ha venido oscilando durante el periodo, oscilaciones que se deben, en gran parte, a la entrada de proyectos de montos superiores a la media en el área de desarrollo de capacidades nacionales, que en la tabla 4 engloba a servicios para el desarrollo y VIH/SIDA.

Las tasas de ejecución se han mantenido por encima del 80% durante la mayor parte del periodo, estando incluso por encima del 90% en la mayoría de los casos. La única excepción es el año 2010, en el que la tasa de ejecución a la fecha de la evaluación era sólo del 34%. Una de las razones es obviamente que los datos no cubren la totalidad del año y en el último trimestre se tiende a ejecutar a una tasa superior, aunque, al parecer, hay dos factores adicionales que también

Gráfico 5. Presupuesto anual de proyectos vigentes y tasas de ejecución 2004-2010



**Tabla 4. Fondos presupuestados por área temática (en miles de dólares)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total	%
Servicios para el desarrollo	13.359	8.594	8.791	13.359	8.594	8.791	15.005	76.493	48%
VIH/SIDA	2.376	1.066	3.676	2.376	1.066	3.676	8.849	23.085	14%
Gobernabilidad	174	1.246	5.296	174	1.246	5.296	531	13.963	9%
Seguridad	258	211	1.028	447	338	1.064	3.447	6.793	4%
Desarrollo local y descentralización	195	18	1	212	48	1	1.800	2.275	1%
Medioambiente y riesgos	1.515	1.690	2.746	1.515	1.690	2.746	1.889	13.791	9%
Género	119	728	849	119	728	849	512	3.904	2%
IDHES, productos del conocimiento, pobreza, ODM	544	1.107	2.157	544	1.107	2.157	4.018	11.634	7%
Sector privado	169	238	314	169	238	314	3.818	5.260	3%
Otros	763	572	378	557	415	342	325	3.352	2%
<b>Total</b>	<b>19.472</b>	<b>15.470</b>	<b>25.236</b>	<b>19.472</b>	<b>15.470</b>	<b>25.236</b>	<b>40.194</b>	<b>160.550</b>	<b>100%</b>

Fuente: datos proporcionados por la Oficina país en El Salvador.

explican esta situación. El primero está asociado a restricciones de coyuntura dadas por limitaciones en las capacidades instaladas del nuevo Gobierno, que hace poco más de un año tomó posesión del Ejecutivo. El segundo son posibles desaciertos en la planificación presupuestaria de la Oficina<sup>57</sup>, que, dado el contexto, sobreestimó la capacidad de ejecución del Gobierno.

Durante el periodo evaluado, el área de desarrollo de capacidades nacionales (incluye servicios para el desarrollo y VIH/SIDA en las tablas 4 y 5) ha absorbido el 62% del presupuesto programático, con un 19% de los proyectos aprobados durante el periodo. En el otro extremo se encuentra el área de desarrollo local y descentralización, con sólo un 1% del presupuesto del periodo, pero con un 15% de los proyectos aprobados.

Combinando los proyectos aprobados y los fondos presupuestados, se hace patente que, sobre todo a partir de 2008, hay un aumento notable del coste medio por proyecto, el cual se multiplica por seis. Esto es el resultado de una estrategia que ha consistido en pasar de una cartera atomizada con gran proporción de pequeñas intervenciones, a una cartera caracterizada por menos intervenciones, pero con presupuestos más elevados.

La evolución más notable en este sentido ha tenido lugar en el área de desarrollo de capacidades nacionales (servicios para el desarrollo y VIH/SIDA en las tablas 4 y 5), donde el monto de los proyectos se ha incrementado considerablemente, pero el número de proyectos aprobados en el segundo periodo es menos de la mitad que en el primer periodo. También ha habido un

<sup>57</sup> En un primer momento se planificó un volumen de presupuesto programático de alrededor de 25 millones de dólares para el año 2010, monto que acabó ascendiendo a 40 millones de dólares.

giro importante, a partir de 2008, en la naturaleza de los proyectos en el área de desarrollo humano, tanto en su dimensión financiera, que ha aumentado considerablemente, como en su dimensión técnico-operativa<sup>58</sup>.

Es importante mencionar, sin embargo, que la cartera de proyectos contenida en Atlas (en base a la cual se han elaborado los gráficos) no refleja completamente la naturaleza de la cartera de proyectos de la Oficina del PNUD en el país. Esto es debido a que no incluye todo el conjunto de acciones (referidas como “no-proyectos”) relacionadas con el diálogo político, la mediación interinstitucional y coordinación, y la facilitación de espacios de diálogo. Estas acciones no están asociadas a las actividades de proyectos concretos, pero constituyen un aporte sustantivo significativo

tanto a nivel de resultados de desarrollo como en el ámbito del posicionamiento estratégico del PNUD<sup>59</sup>.

El gráfico 6 presenta el número de proyectos aprobados en función de su modalidad de implementación. Hay cuatro modalidades que se definen en función de la naturaleza del socio responsable de la implementación: 1) los proyectos de implementación directa (DIM)<sup>60</sup>, en los que el PNUD es el responsable; 2) los proyectos de implementación nacional (NIM)<sup>61</sup>, en los que una entidad de gobierno o entidad nacional designada por el Ejecutivo es la responsable; 3) los proyectos implementados por Organizaciones No Gubernamentales (NGO); y 4) las intervenciones en las cuales el responsable es una organización multilateral

**Tabla 5. Proyectos aprobados por área temática y año**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total	(%)
Servicios para el desarrollo	1	1	6	0	4	0	2	0	2	16	13%
VIH/SIDA	0	2	0	1	0	1	1	1	1	7	6%
Gobernabilidad	2	1	3	2	2	3	5	1	1	20	16%
Seguridad	0	3	0	2	1	1	1	1	0	9	7%
Desarrollo local y descentralización	1	3	5	4	1	2	1	1	1	19	15%
Medioambiente y riesgos	1	1	5	3	2	7	3	2	0	24	20%
Género	0	0	0	2	1	1	2	0	0	6	5%
IDHES, productos del conocimiento, pobreza, ODM	1	1	0	4	2	3	1	2	0	14	11%
Sector privado	0	0	0	0	2	3	0	1	2	8	7%
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>15</b>	<b>21</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>123</b>	<b>100%</b>

<sup>58</sup> Las implicaciones de esta evolución se analizan en la secciones 4.1.1.y 4.3 del presente informe.

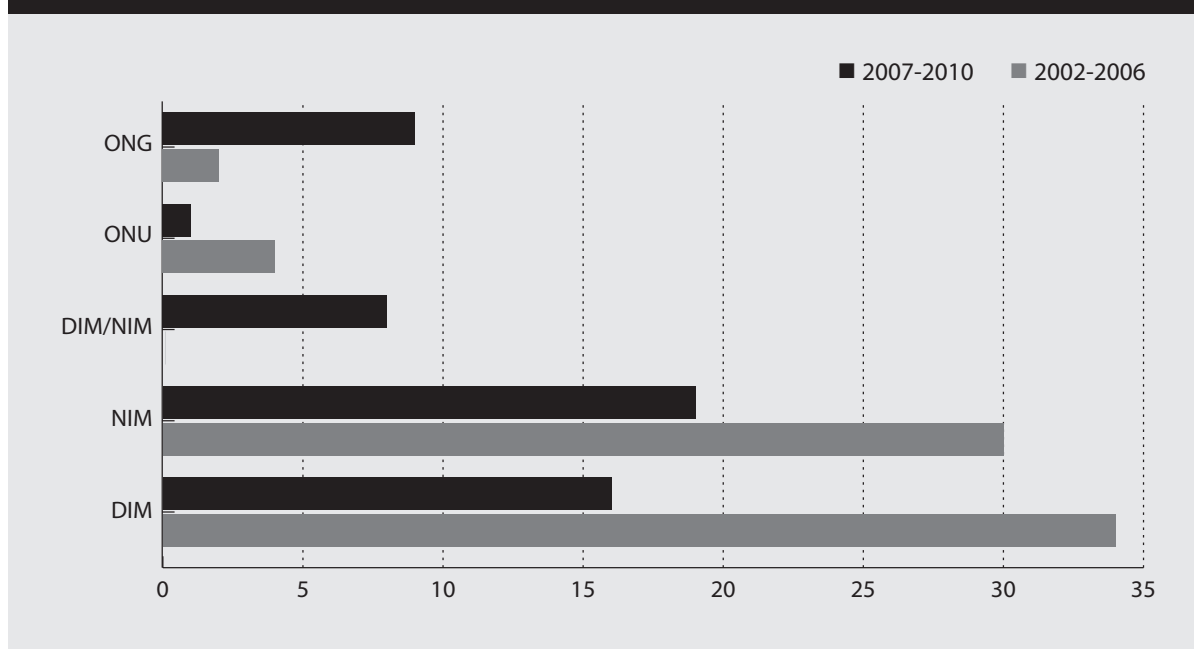
<sup>59</sup> Ver secciones 4.3.1 y 4.3.2 del presente Informe de Evaluación.

<sup>60</sup> Por sus siglas en inglés, *Direct Implementation*.

<sup>61</sup> Por sus siglas en inglés, *Nacional Implementation*.



**Gráfico 6. Proyectos aprobados por ciclo programático y modalidad de implementación**



o una agencia de las Naciones Unidas. Si bien la proporción de proyectos de implementación nacional (NIM) en relación a los proyectos de implementación directa (DIM) ha sido de 1 a 1 durante el periodo evaluado, ha habido cierta evolución del primero al segundo ciclo. La proporción de proyectos de implementación nacional con respecto a los de implementación directa es superior en el periodo 2007-2010, lo cual esta en consonancia con las prerrogativas corporativas del PNUD, establecidas en el Plan Estratégico 2008-2013. El plan<sup>62</sup>, en sus párrafos 22 (prefacio) y 134, reitera que el PNUD deberá utilizar la modalidad de implementación nacional en la mayor medida posible, incorporando pericias y tecnologías nacionales como norma. También enfatiza que esto deberá hacerse teniendo en cuenta la importancia de construir capacidades nacionales.

En este sentido, aparecen algunos inconvenientes con la modalidad DIM/NIM, una modalidad de

asistencia a la implementación de proyectos que surgió durante el segundo periodo evaluado. Esta modalidad híbrida, que se aplica a proyectos o componentes de proyectos de Ejecución Nacional (NEX)<sup>63</sup>, consiste en delegar la implementación (o parte de la misma) al PNUD y surge como una demanda directa de las contrapartes del Gobierno desde 2007. Esta modalidad se adopta en tres tipos de casos: a) por motivos de transparencia, b) en casos en los que la sensibilidad política de la intervención lo requiere y c) en casos en los que existen deficiencias en cuanto a viabilidad técnica, esto es, cuando se estima que la capacidad de las contrapartes del Gobierno no es la adecuada. Los inconvenientes aparecen en este tercer caso, ya que, a pesar de que la demanda responde y corresponde a una petición del Gobierno, se pierde parte de la esencia y el espíritu de la modalidad de implementación nacional. En última instancia, la modalidad DIM/NIM se justificaría siempre y cuando se insertara dentro de una estrategia de desarrollo

<sup>62</sup> Versión de junio de 2008.

<sup>63</sup> Por sus siglas en inglés, *National Execution*.



**Tabla 6. Origen de los fondos para programas (en miles de dólares)**

	2002	2003*	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Fondos propios		0	734	993	1.102	1.096	1.403	1.103	865
Gobierno		4.943	4.005	2.978	3.146	7.792	4.003	4.734	7.228
Fondos de préstamos		120	17.653	8.555	5.984	5.922	4.332	4.400	3.252
Donantes		1.250	12.029	19.460	10.320	9.711	12.829	27.819	20.591
<b>Total</b>		<b>6.313</b>	<b>34.421</b>	<b>31.986</b>	<b>20.552</b>	<b>24.521</b>	<b>22.567</b>	<b>38.056</b>	<b>31.936</b>

\* Saldos trasladados a 2004

Fuente: datos proporcionados por la Oficina país en El Salvador.

**Tabla 7. Peso relativo de las fuentes de financiamiento para programas 2008-2010 (descontando los recursos del Fondo Mundial) (en miles de dólares)**

	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Fondos propios	1.403	1.103	865	7%	4%	4%
Vía Gobierno*	8.335	9.134	10.480	40%	34%	46%
Donantes	11.087	16.795	11.605	53%	62%	51%
<b>Total</b>	<b>20.825</b>	<b>27.032</b>	<b>22.950</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

\* Incluye la suma de "Gobierno" y "Fondos de Préstamos", dado que éstos últimos son préstamos de instituciones financieras internacionales concedidos al Gobierno.

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por la Oficina del PNUD en el Salvador

de capacidades a largo plazo, lo cual todavía no es el caso.

La tabla 6 presenta la secuencia de fondos disponibles para programas en base al origen de la financiación. A partir de 2008, se observa una caída importante de los fondos para programas que provienen de recursos corporativos asignados por la sede del PNUD, que se han reducido un 40% en sólo dos años, una tendencia que se prevé continúe en el futuro próximo. A día de hoy, el 97% del presupuesto para programas proviene de fondos externos. También a partir de 2008, se observa un aumento del cofinanciamiento por parte del Gobierno, que casi se duplica durante

el período 2008-2010. Gran parte del aumento en los fondos de donantes, sobre todo en los últimos años, viene explicada por los proyectos financiados por el Fondo Mundial de lucha contra el SIDA y la tuberculosis (FM)<sup>64</sup>.

Si se descuenta el efecto de los recursos provenientes del Fondo Mundial, se observa que durante el periodo 2008-2010 ha habido un aumento del peso relativo de los fondos obtenidos a través del Gobierno y una leve disminución del peso relativo de los donantes.

La recuperación del coste<sup>65</sup> (*cost-recovery*, por su término en inglés) corresponde al ingreso

<sup>64</sup> Un 40% de los fondos de donantes en 2009 y un 43,6% en 2010 corresponden a recursos del Fondo Mundial.

<sup>65</sup> Para designar este concepto también se utiliza el término XB (*Extra Budgetary*) o extrapresupuestario.

**Tabla 8. Desglose de la recuperación del coste (*cost-recovery*) y las contribuciones voluntarias (*core funds*) (en dólares)**

	Concepto <sup>66</sup>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
<b>Recuperación del coste (XB)</b>	GMS f&a	427.265	510.690	433.966	346.570	404.272	568.865	447.902
	GMS off the top	7.909	401.180	145.007	78.932	370.942	271.617	125.653
	ISS	1.098	41.385	154.292	85.696	93.039	137.973	105.542
	<b>Total</b>	<b>436.272</b>	<b>953.255</b>	<b>733.265</b>	<b>511.198</b>	<b>868.253</b>	<b>978.455</b>	<b>372.347</b>
<b>Contribuciones Voluntarias (o <i>core-funds</i>)</b>	Contribuciones voluntarias (personal)	744.765	758.026	600.630	785.607	825.848	846.963	872.336
	Contribuciones voluntarias (gastos operativos generales)	n/d	n/d	356.357	336.982	572.600	422.000	244.800
<b>Total</b>				<b>956.987</b>	<b>1.122.589</b>	<b>1.398.448</b>	<b>1.268.963</b>	<b>1.117.136</b>

\* Datos a 11 de Octubre de 2010. Parte de los datos de recuperación de coste están disponibles sólo a final de año.  
Fuente: Oficina del PNUD en El Salvador

obtenido por el PNUD por contraprestación de servicios de gestión de fondos. Estos ingresos se utilizan exclusivamente para financiación de los costes de estructura de la Oficina. Las llamadas contribuciones voluntarias (*core funds*, por su término en inglés) son los fondos provenientes de la sede. Hay de dos tipos, los que cubren costes de personal y los que cubren gastos operativos generales de la Oficina. La tabla 8 muestra la evolución en los montos de recuperación del coste y contribuciones voluntarias desde 2004 hasta la fecha. Como puede observarse, a partir de 2007, después de una caída durante el período 2005-2006, los ingresos asociados a la recuperación del coste aumentan progresivamente. Este crecimiento va aparejado al aumento de los montos provenientes de proyectos en el área de desarrollo de capacidades nacionales mencionados anteriormente, proyectos para los cuales el PNUD obtiene un porcentaje de los fondos que gestiona en concepto de servicios de gestión.

También se puede observar que los flujos por contribuciones voluntarias destinados a cubrir

gastos operativos generales empiezan a disminuir de manera drástica a partir de 2008. En sólo dos años experimentaron una reducción del 57%.

## RECURSOS HUMANOS

Durante el periodo evaluado, la estructura de la Oficina experimentó varios procesos reorganizativos. El primero de ellos tuvo lugar a finales de 2004 con lo que se denominó *reprofiling*, un proceso que tenía como objetivo alinear la estructura organizativa de la Oficina a las nuevas funciones de Atlas. Los principales resultados fueron: a) la supresión de la gerencia de operaciones y creación del centro de servicios; b) la creación de la figura de los administradores de proyecto, los cuales complementan a los oficiales de programa realizando tareas de gestión administrativo-financiera y contractual, mientras que los oficiales se centran en la parte de asesoría técnica-temática y la movilización de recursos; c) eliminación de la figura del gerente de operaciones; y d) todas las áreas programáticas pasan a reportar directamente al Representante Residente Adjunto.

<sup>66</sup> *General Management Services* (GMS, Servicios Generales de Gestión); *Implementation Support Services* (ISS, Servicios de Apoyo a la Implementación).

**Tabla 9. Distribución del personal por años**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gerencia/Dirección	5	5	4	4	3	7	6
Programas	28	34	33	29	28	34	33
Operaciones	18	15	17	16	19	18	20
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>54</b>	<b>54</b>	<b>49</b>	<b>50</b>	<b>59</b>	<b>59</b>

Fuente: Unidad de Operaciones de la Oficina del PNUD en el Salvador.

En 2007, y como resultado de una asesoría de negocios, se revisó de nuevo la estructura organizativa. Las principales consecuencias de la revisión fueron: a) se vuelve a crear la gerencia de operaciones y se desmantela el centro de servicios, cuyas funciones pasan a ser asumidas nuevamente por el área de contabilidad y finanzas; y b) se crea la figura de los coordinadores de área<sup>67</sup>.

Hay dos aspectos relevantes más a considerar durante el segundo periodo evaluado que han tenido repercusiones tanto en la estructura de recursos humanos como en los niveles de desempeño y el modelo de financiamiento de la Oficina. El primero es la incorporación de la figura del analista de programa, un perfil asociado a proyectos y centrado en la provisión de asesoría técnica especializada. Una característica central de los analistas es que desarrollan funciones técnicas clave y de valor añadido, pero su financiamiento depende de fondos de proyectos, o sea, es temporal<sup>68</sup>. Dicho de otro modo, son especialistas con capacidades técnicas clave para la Oficina, no sólo en cuanto a entrega de productos de calidad, sino también a nivel de posicionamiento estratégico y ventajas comparativas (juegan un papel importante en los “no-proyectos” mencionados anteriormente), pero su relación contractual con la Oficina esta supeditada a proyectos. El segundo aspecto es

que, durante el segundo periodo evaluado, se ha llevado a cabo una readecuación (en las áreas de desarrollo sostenible, desarrollo humano y género) de las funciones de los oficiales de programa que corrige la división de roles que supuso la creación de la figura de los administradores de programa mencionada anteriormente. Esta readecuación, a su vez, implica la reaparición de la figura del asociado de programa, el cual brinda apoyo administrativo a las unidades programáticas.

En este sentido, la gerencia ha venido promoviendo la evolución hacia un modelo más acorde con los estándares corporativos requeridos por el PNUD, en el que los oficiales de programa desempeñan tanto la función temático-técnica (asesoría y parte temática sustantiva de los proyectos) como la parte de gestión pura de proyecto (diseño, planificación y ejecución). De este modo, el oficial de programa pasa a combinar ambos perfiles en un marco en el que el *proyecto* se concibe como herramienta de incidencia. Este proceso, aún en curso, ha generado ciertas resistencias ya que implica un cambio en la cultura organizacional y un mayor nivel de exigencia en el desempeño de los oficiales. La gerencia está trabajando en el diseño de acciones (capacitaciones en gestión de programas y la posible creación de una unidad de análisis político y conocimiento) dirigidas a apoyar este proceso de transición.

<sup>67</sup> Las áreas como tales ya existían en aquel entonces, pero estaban integradas por Oficiales de Programa que reportaban directamente al Representante Residente Adjunto.

<sup>68</sup> Ver la sección 4.3.2 para un análisis más detallado.

**Tabla 10. Fuentes de financiación del personal (en dólares)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CV	744.765	758.026	600.630	785.607	825.848	846.963	872.336
XB	546.340	707.261	470.334	571.964	702.164	737.570	736.208
Proyectos/otros	353.304	429.012	402.584	321.367	327.795	445.801	454.717
<b>Total</b>	<b>1.644.409</b>	<b>1.894.299</b>	<b>1.473.548</b>	<b>1.678.938</b>	<b>1.855.807</b>	<b>2.030.334</b>	<b>2.063.261</b>

**CV** es el acrónimo de Contribuciones Voluntarias (core funds, por su término en inglés) y corresponde a la parte de los fondos propios que se destina a financiar los gastos operativos, esto es, los costes de estructura.

**XB** corresponde a la recuperación de costes (cost-recovery), esto es, los montos ingresados por la Oficina en concepto de servicios de gestión.

**Proyectos** designa los importes provenientes de proyectos que cubren costes de personal de la Oficina.

Fuente: Unidad de Operaciones de la Oficina del PNUD en el Salvador.

De acuerdo con los datos de registro de la Oficina, durante el periodo evaluado no ha habido variaciones significativas de personal. En seis años, la plantilla ha aumentado un 16%. Dicho esto, las cifras oficiales gestionadas por la Unidad de Operaciones no incluyen todo el personal a cargo del PNUD, que se estima que asciende a cerca de 100 personas, 21 de las cuales disponen de contrato fijo.

Las CV cubren los sueldos de los jefes de unidad, coordinadores de área, gerencia, y personal de operaciones. Es particularmente en este último rubro donde hay un desequilibrio. El personal de programas –generadores de gran parte del valor añadido de la organización<sup>69</sup>– es cubierto con fondos XB y con fondos de proyectos, mientras que el personal de operaciones está cubierto por XB y por fondos propios. Esto se debe a requerimientos de los procedimientos y procesos internos del PNUD corporativo que estipulan, por ejemplo, que la gestión de compras sólo puede asignarse a personal con contratos fijos.

Como se puede observar en la tabla 10, los flujos correspondientes a fondos propios (CV)

han aumentado relativamente poco durante el periodo. De hecho, una vez descontado el efecto de los aumentos salariales durante el periodo, se puede inferir que los incrementos de personal han sido financiados básicamente a través de proyectos y de aumentos en la recuperación de costes (que, en última instancia, también se derivan de proyectos), o sea, fondos externos al PNUD.

Adicionalmente, es preciso mencionar que el hecho de que la contratación de personal fijo dentro del PNUD conlleve procesos que pueden llegar a demorarse hasta doce meses ofrece incentivos para que las contrataciones se hagan con fondos externos, evitando así problemas de eficiencia.

## MONITOREO Y EVALUACIÓN

Un ámbito en el que todavía hay mucho margen para mejoras dentro de la Oficina es el de los sistemas de monitoreo y evaluación. A pesar de que los oficiales de programa y coordinadores de área están altamente involucrados en el día a día de las intervenciones y aportan un notable valor añadido, el monitoreo y la retroalimentación se quedan al nivel de la supervisión de actividades

<sup>69</sup> Valor añadido en términos del mandato corporativo del PNUD, es decir, el desempeño efectivo en áreas relacionadas con el desarrollo y, en particular, aquellas que tienen el objetivo de erradicar la pobreza, el crecimiento económico sostenible y equitativo, y la construcción de capacidades (párrafo 6 del Plan Estratégico 2008-2013). En este marco, y sin desmerecer en ningún momento la compleja y necesaria labor de la unidad de operaciones, gran parte del valor añadido de la Oficina está en el ámbito programático.

y no trascienden al nivel de los efectos. No hay una cultura de medición de resultados. Los documentos de proyecto incluyen marcos lógicos, pero hay carencias en la utilización de herramientas de medición, tales como líneas de base, indicadores e informes periódicos centrados en la consecución de efectos inmediatos. La reciente creación de la Unidad de Apoyo Programático (PSU) es un avance en cuanto a la mejora del monitoreo de los sistemas internos de gestión de proyectos ya que, por ejemplo, supervisa que la información generada por las intervenciones esté incorporada en el sistema. La PSU también tiene atribuciones en cuanto al seguimiento del cumplimiento del Plan para evaluaciones de efecto (*outcome*) y el control de calidad de los informes. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, las evaluaciones de efectos son todavía escasas y distan de los requerimientos estipulados en el CPAP (2007-2011).

## MODELO DE FINANCIAMIENTO DE LA OFICINA DEL PNUD

### El marco general

El modelo de financiación de las Naciones Unidas y el del PNUD a nivel corporativo, en particular, viene atravesando obstáculos e impedimentos desde finales de la década de los 80, cuando los fondos propios de la institución empezaron a disminuir a nivel global. Esta reducción en los fondos propios vino parejo con un crecimiento de los fondos complementarios (*non-core funding*), que incluyen cofinanciamiento de terceros (donantes, fondos fiduciarios y entidades privadas) y cofinanciamiento por parte de Gobiernos nacionales<sup>70</sup> (*government co-sharing*, por su término en inglés). En América Latina, donde la caída de los fondos propios ha

sido más acentuada que en otras zonas del mundo, este crecimiento de los fondos complementarios vino parejo con un aumento exponencial del cofinanciamiento por parte de Gobiernos. Esta situación caracterizó lo que se denominó “modelo latinoamericano” (The Latin America Cost Sharing Model).

Los riesgos del exceso de peso del cofinanciamiento por parte de Gobiernos nacionales –en 2006 este tipo de modalidad superaba el 90% de los gastos del PNUD en América Latina– han sido múltiples y, en sus casos más extremos, derivaron en irregularidades y escándalos que afectaron la imagen del PNUD en algunos países<sup>71</sup>.

Los riesgos inherentes a esta modalidad no son nuevos. Diez años antes, en 1996, la evaluación *Building Development Partnership through Financing*<sup>72</sup> ya puso de manifiesto que el cofinanciamiento por parte del Gobierno puede representar tanto una amenaza como una oportunidad, y subrayaba que el punto clave es el aprovechamiento de la transferencia de capacidades que esta modalidad implica.

Cabe destacar que la problemática implícita en la transformación del modelo de financiación no es específica del PNUD, sino que afecta a todo el sistema de Naciones Unidas. Esta transformación sigue teniendo, a día de hoy, repercusiones preocupantes a nivel de gestión, de gerencia corporativa y de posicionamiento estratégico, que han sido reconocidas al más alto nivel por la organización<sup>73</sup>. El informe del panel de alto nivel del Secretario General, de noviembre de 2006 (párrafo 78), pone de relieve que, para que los programas para el país conjuntos del sistema sean un éxito a la hora de abordar desafíos globales,

<sup>70</sup> En el presente informe se utiliza el término “Gobiernos nacionales” para designar a los gobiernos socios de los programas del PNUD y para diferenciarlos de los Gobiernos donantes de ayuda bilateral.

<sup>71</sup> <http://www.innercitypress.com/undp1latam040208.html>

<sup>72</sup> <http://www.undp.org/evaluation/documents/bad-toc.htm>

<sup>73</sup> Ver la sección “Funding the UN system for results” del *Report of the Secretary-General’s High-Level Panel*, de noviembre de 2006, disponible en <http://www.un.org/events/panel/resources/pdfs/HLP-SWC-FinalReport.pdf>, y la “Issue Note on funding for results: funding the UN system on development, environment and humanitarian relief”, disponible en [http://www.un.org/events/panel/resources/pdfs/IN\\_funding\\_UN\\_sys.pdf](http://www.un.org/events/panel/resources/pdfs/IN_funding_UN_sys.pdf).

las prácticas y mecanismos de financiación de las Naciones Unidas necesitan una revisión urgente.

En este contexto, el actual modelo de financiamiento de la Oficina del PNUD en el Salvador viene definido por un **modelo mixto, caracterizado por un equilibrio relativo** en las fuentes de financiamiento que, en cualquier caso, queda lejos tanto de los modelos extremos con preponderancia del cofinanciamiento por parte del Gobierno (utilizados en Brasil, Venezuela o Argentina), como de modelos esencialmente basados en fondos propios (Nicaragua, Costa Rica). Este último modelo adolece de los problemas causados por las reducciones paulatinas que han experimentado los fondos propios y que ponen en riesgo la misma sostenibilidad institucional de las oficinas en los países.

#### **Consideraciones sobre la sostenibilidad del modelo y la sostenibilidad del punto de equilibrio actual**

El modelo mixto no sólo ha funcionado bien hasta la fecha en El Salvador, sino que, dadas las limitaciones de las dos alternativas mencionadas anteriormente, es probablemente la única opción viable a medio plazo. Dicho esto, su éxito y, sobre todo, su sostenibilidad dependen del punto de equilibrio dinámico entre las fuentes de recursos, sus montos/volumen y su utilización en el financiamiento de los costes de estructura y personal, lo cual, a su vez, depende de una multiplicidad de factores. Esto hace que los equilibrios no sólo sean múltiples y dinámicos, sino también complejos, frágiles y muy finos. El punto de equilibrio actual del modelo mixto del PNUD no está exento de riesgos.

El contexto actual y a medio plazo en El Salvador se caracteriza por: 1) una disminución paulatina

de los fondos provenientes de donantes bilaterales, cuyo número en el país es ya limitado de por sí; y 2) la previsión de que la tendencia actual de reducción de fondos propios se mantendrá en el futuro en América Latina<sup>74</sup>.

En esta coyuntura, es bastante probable que el PNUD en El Salvador tenga que aumentar la proporción de cofinanciamiento por parte del Gobierno dados los dos escenarios más previsibles<sup>75</sup>. El primero es que se quiera mantener la estructura de personal y costes de estructura actual, caso que, dados los dos factores anteriores, sólo sería posible si aumentara el cofinanciamiento del Gobierno. El segundo escenario es que se decida incrementar la estructura, lo cual solo podría ser financiado por un aumento substancial en la proporción del cofinanciamiento por parte del Gobierno. Esto aumentaría las posibilidades de ruptura del modelo actual, con todos los riesgos que esto supone.

Es importante mencionar que, durante el periodo 2002-2010, no hay evidencias de que el aumento en valor absoluto en el cofinanciamiento por parte del Gobierno haya derivado en irregularidades o problemas de conflicto de interés (lo cual no implica que aumentos en el futuro no lleven riesgos asociados). Sin embargo, el equipo de evaluación identificó que existe la percepción por parte de algunos actores de que el PNUD ha tenido cierta reticencia a adoptar actitudes críticas a la hora de valorar determinadas posiciones y políticas del Gobierno. Aunque estas observaciones no dejan de ser apreciaciones subjetivas y no están generalizadas, es un aspecto a gestionar con cautela dado que una de las ventajas comparativas clave del PNUD es que sus socios lo ven como un actor imparcial<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> Según datos de la Oficina en El Salvador, la reducción fue de un 7% en 2010 y se prevé un 11% de reducción para 2011.

<sup>75</sup> Habría un tercer escenario en el que un aumento de fondos de cofinanciación por parte del Gobierno podría no darse: que la Oficina decidiera reducir la actual estructura (y a la fecha no hay indicios de ello). No obstante, para que esto no implicara un aumento del cofinanciamiento del Gobierno, la reducción en costes de estructura debería coincidir con (y nunca ser menor que) las reducciones de fondos propios y de fondos de donantes que se prevén en el futuro. De no ser así, incluso disminuyendo la estructura, podría darse el caso de que se tuviera que aumentar la cofinanciación por parte del Gobierno.

<sup>76</sup> Ver la sección 4.3.2 del informe (valor añadido y ventajas comparativas).



Durante los últimos tres años, la gerencia de la Oficina ha llevado a cabo ejercicios de *análisis de escenarios* que han incluido cálculos del punto muerto, simulaciones a 2 o 3 años vista y cálculos del volumen mínimo de personal necesario y sus fuentes de financiamiento. Estos ejercicios son un indicador del grado de concienciación de la Oficina en cuanto al carácter dinámico del equilibrio del modelo y la importancia de analizar su sostenibilidad. Sin embargo, tales prácticas han sido puntuales, internas y han correspondido a una iniciativa de la gerencia. En ningún caso

han respondido a mecanismos de análisis del modelo de financiación requeridos por la Sede. Esto apunta a un déficit de cultura corporativa en este sentido, sobre todo teniendo en cuenta la importancia que tiene para la imagen del PNUD a nivel global el equilibrio entre la estructura de las fuentes de financiación y su mandato de desarrollo. La incorporación sistemática de este tipo de análisis como elementos del sistema de gestión de riesgos del PNUD a nivel corporativo es más que pertinente dadas sus implicaciones.

## Capítulo 4

# CONTRIBUCIÓN A LOS RESULTADOS DE DESARROLLO

Este capítulo contiene el núcleo duro de la evaluación, esto es, el análisis de resultados por área temática (4.1) y el análisis del posicionamiento estratégico del PNUD<sup>77</sup>(4.3). Ambos conforman los ejes principales de la evaluación estipulados en los Términos de Referencia. Este capítulo también incluye una sección centrada en el análisis de la gestión del conocimiento (4.2), un tema transversal al que se ha querido dar una atención especial dado su peso específico como una de las principales ventajas comparativas del modelo corporativo del PNUD, en particular en El Salvador. Otros temas transversales de importancia, como son la cooperación Sur-Sur,

el género y los derechos humanos, también son tratados en este capítulo, pero dentro del apartado sobre posicionamiento estratégico (4.3).

### 4.1 ANÁLISIS POR ÁREA TEMÁTICA

Esta sección está dividida en cuatro apartados que corresponden a las cuatro áreas temáticas analizadas. La tabla 11 ilustra de forma esquemática la correspondencia entre las cuatro áreas analizadas, los nueve resultados previstos (*outcomes*) en el CPAP 2007-2011 y las unidades programáticas de la estructura organizativa de la Oficina más estrechamente relacionadas<sup>78</sup> con las

**Tabla 11. Correspondencia entre áreas temáticas, resultados del CPAP y áreas de coordinación**

Apartados del análisis por área temática (4.1)	Resultado previsto CPAP	Área de coordinación de la Oficina
4.1.1 Desarrollo Humano, reducción de la pobreza y ODM	2.1	Desarrollo Humano y ODM
4.1.2 Gobernabilidad, seguridad ciudadana, justicia, desarrollo local y descentralización	1.1	Gobernabilidad
	1.2	
	1.3	
4.1.3 Medio ambiente y gestión de riesgos y desastres naturales	4.1	Desarrollo Sostenible
	4.2	
4.1.4 Desarrollo de capacidades gubernamentales y apoyo a la inversión pública, apoyo a la respuesta al VIH/SIDA y promoción de la participación del sector privado	2.2	Desarrollo de Capacidades Nacionales
	3.1	
	3.2	

<sup>77</sup> Ver los párrafos 28.e del “UNDP Strategic Plan 2008-2013”.

<sup>78</sup> De hecho, todas las áreas de coordinación están relacionadas de uno u otro modo con la mayoría de los resultados del CPAP dada la naturaleza transversal de muchas de las áreas temáticas. La tabla sólo ilustra las relaciones más estrechas y directas.

áreas temáticas. Cabe subrayar que la tabla tiene como único objetivo orientar al lector a lo largo del capítulo y ofrecer una perspectiva general de la ubicación de las áreas analizadas en relación a los resultados y la estructura de la Oficina. La correspondencia entre los tres elementos de la tabla no es exacta ni plenamente simétrica dada la misma naturaleza de la cartera del PNUD, que se caracteriza por un alto grado de transversalidad en la mayoría de los temas abordados.

#### 4.1.1 DESARROLLO HUMANO, REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y ODM

##### Introducción

Las tres subáreas cubiertas en esta sección están estrechamente interrelacionadas a varios niveles desde la concepción específica que de ellas tiene el PNUD. Las principales interrelaciones son:

##### DESARROLLO HUMANO Y POBREZA

Con la introducción del concepto de desarrollo humano, que puso a la persona en el centro del proceso de desarrollo, también varía la definición de pobreza, que pasa a concebirse, más allá de la mera carencia de ingreso, “como denegación de opciones y oportunidades para vivir una vida tolerable”. Citando también el Informe Mundial de Desarrollo Humano (IDH) de 1997: “si el desarrollo humano consiste en ampliar las opciones, la pobreza significa que se deniegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano<sup>79</sup>”. El desarrollo humano para el PNUD es, por lo tanto, el prisma desde el que se entiende la pobreza. Este mismo enfoque es el adoptado en El Salvador. La Evaluación Común para el País (CCA) de 2005 aborda el

estudio de la pobreza entendida como brechas en el acceso a las capacidades y oportunidades esenciales al desarrollo humano y cómo éstas se manifiestan en el país, y define la erradicación de la pobreza como la superación de todas las formas de exclusión e inequidad y como elemento base del mandato del Sistema de Naciones Unidas<sup>80</sup>.

##### DESARROLLO HUMANO Y ODM<sup>81</sup>

Los ODM son una serie de compromisos firmados por los países miembros de las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York en el año 2000. Las diferencias y similitudes entre el desarrollo humano y los ODM son tratadas en detalle en el IDH 2003. La similitud es que los ODM y la promoción del desarrollo humano comparten un ideal y un compromiso comunes<sup>82</sup>; y la diferencia básica es que los ODM recogen todas las dimensiones del desarrollo humano *menos una*, a saber, el aumento de la participación de las personas en las decisiones que afectan a sus vidas o aumentan su libertad civil y política<sup>83</sup>. La trascendencia a nivel programático de la interrelación entre desarrollo humano y los ODM viene también expresada en el CCA (página 6), cuando afirma que “los ODM establecen el rumbo y los resultados a alcanzar, pero es en el paradigma del desarrollo humano donde se expresan las estrategias para su logro y sostenibilidad”. Además, en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Salvador (MANUD), el cumplimiento de los ODM es considerado como uno de los tres principios básicos –junto con el enfoque de derechos y el enfoque de género– aplicados al proceso de programación conjunta y a los programas de las agencias en el país. En este sentido, el cumplimiento de los ODM se considera un aspecto transversal que permea la consecución de resultados y productos esperados<sup>84</sup>.

<sup>79</sup> Páginas 2 y 17 del Informe Mundial de Desarrollo Humano (IDH) de 1997: *Desarrollo Humano para erradicar la pobreza*.

<sup>80</sup> Página 60, Evaluación Común para el País (CCA), septiembre, 2005.

<sup>81</sup> Hay ocho ODM: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2) lograr la enseñanza primaria universal, 3) promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, 4) reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, 5) mejorar la salud materna, 6) combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades graves, 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y 8) fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

<sup>82</sup> Página 27 del IDH 2003, *Los ODM: un pacto entre naciones para eliminar la pobreza*.

<sup>83</sup> IDH 2003. Ver la página 29 y el recuadro “¿Cómo se relacionan los objetivos de desarrollo humano con los Objetivos de Desarrollo del Milenio?” en la página 28.

<sup>84</sup> Ver las páginas 3 y 5 del MANUD.

## ODM Y POBREZA

Los ODM pretenden aliviar las restricciones que impiden a las personas tener capacidad de elección<sup>85</sup>, es decir, están íntimamente ligados a la reducción de la pobreza humana. Además, el primer ODM está formulado en términos de eliminación de la pobreza extrema (de ingreso).

De este modo, desarrollo humano, ODM y, en gran medida, reducción de la pobreza, permean todas las actividades e iniciativas del PNUD en cualquiera de sus áreas programáticas y conforman tanto el enfoque a seguir como el marco de calidad de los efectos esperados en todas las áreas temáticas. Esta sección del informe se centra en los resultados generados por aquellas iniciativas enfocadas de manera específica en pobreza, desarrollo humano y ODM, y no en una valoración de la contribución del PNUD a estas tres dimensiones desde todas sus áreas programáticas (governabilidad, medio ambiente, gestión de riesgos, etc.). El foco del análisis está en la valoración de la contribución de las acciones realizadas por el área de desarrollo humano de la Oficina, que a nivel organizacional es la que cubre la mayor parte de las iniciativas centradas de manera exclusiva en pobreza, desarrollo humano y ODM.

### Valoración de los resultados

En general, las acciones llevadas a cabo por el PNUD en el área de pobreza, desarrollo humano y ODM han sido **pertinentes** durante todo el periodo evaluado, aunque, tanto la pertinencia respecto a las estrategias nacionales como la pertinencia de los enfoques, se acrecentó notablemente a partir del inicio del segundo periodo (2007-2010). Esto fue el resultado de varios factores, entre los cuales destacan:

1. A partir de 2007, la gerencia del PNUD empezó un proceso de acercamiento con el

Gobierno e incrementó tanto el abanico de actores como la intensidad de participación de los mismos en las intervenciones (del PNUD). Esto ha permitido un mayor grado de congruencia entre las acciones del PNUD y las necesidades de sus socios.

2. En 2008, el Presidente de la República solicitó de forma explícita la cooperación del Sistema de las Naciones Unidas para brindar apoyo al seguimiento y consecución de los ODM, un área en la que el PNUD venía trabajando desde 2005 (con el proyecto “Informe municipal sobre desarrollo humano y seguimiento de los ODM”). A partir de ese momento, las acciones en esta área pasaron a centrarse en la mejora de los sistemas de seguimiento, medición y avance de los ODM, una necesidad que empezó a ser apremiante en el país<sup>86</sup>.
3. El PNUD, a través de los Informes sobre Desarrollo Humano para El Salvador (IDHES) y otros productos del conocimiento, emprendió el abordaje de la naturaleza y características de la pobreza y de varios elementos del desarrollo humano en el país, yendo más allá de la mera implementación de proyectos coherentes con las estrategias nacionales.
4. A partir de 2007, se inició un nuevo enfoque mediante el cual se vinculaban las recomendaciones, propuestas y desafíos contenidos en los productos del conocimiento (sobre todo el IDHES) con la ejecución de proyectos concretos. Esto confería a las intervenciones del PNUD un mayor grado de adecuación práctica a la resolución de problemas y necesidades del país.

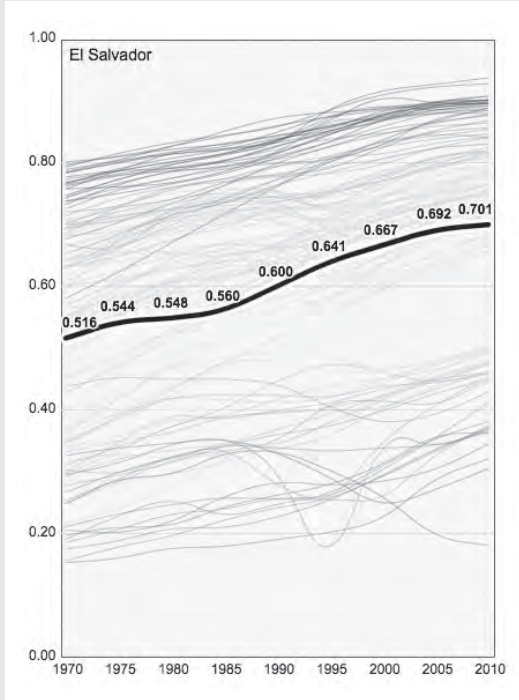
En general, las intervenciones del PNUD en desarrollo humano y pobreza, no sólo han sido pertinentes y coherentes con las estrategias nacionales, sino que su grado de pertinencia

<sup>85</sup> Página 29 del IDH 2003, *Los ODM: un pacto entre naciones para eliminar la pobreza*.

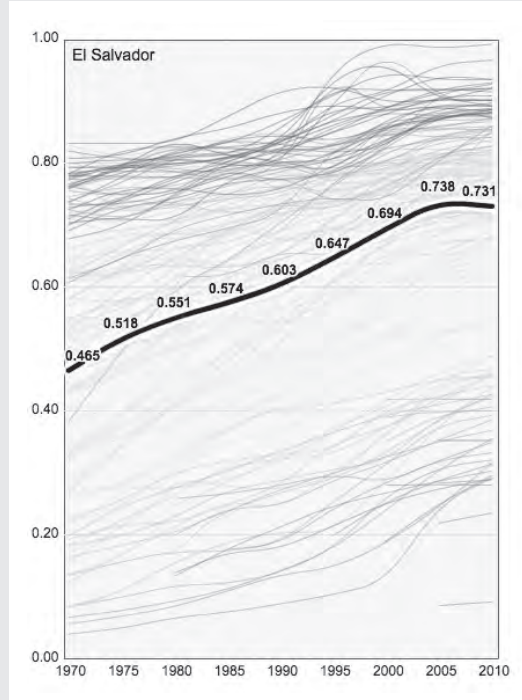
<sup>86</sup> El lanzamiento de la “UNDP’s MDG Breakthrough Strategy: Accelerate and Sustain MDG Progress” (Estrategia pionera del PNUD hacia el logro de los ODM: Acelerar y Mantener los avances en los ODM), en mayo de 2010, ha implicado cambios a los que la Oficina todavía no se ha adaptado, lo cual afecta la pertinencia actual de la cartera de proyectos en el ámbito de los ODM. Este aspecto se trata más adelante en esta misma sección.

**Gráfico 7. Evolución de los índices de desarrollo humano, educación, salud e ingresos**

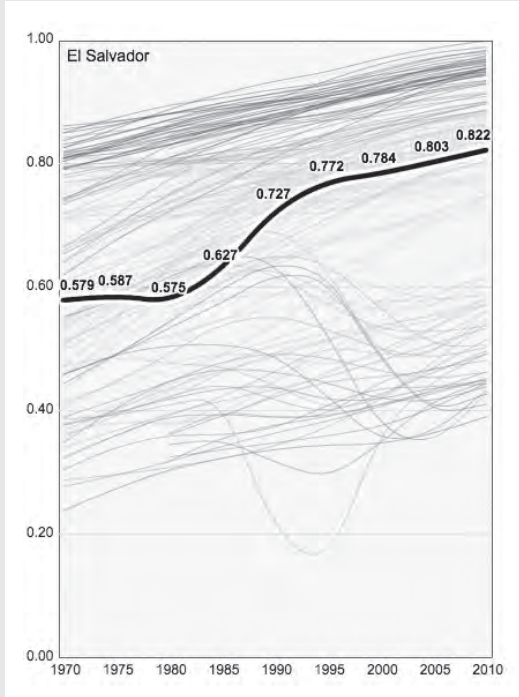
**Híbrido Índice de Desarrollo Humano (IDH)**



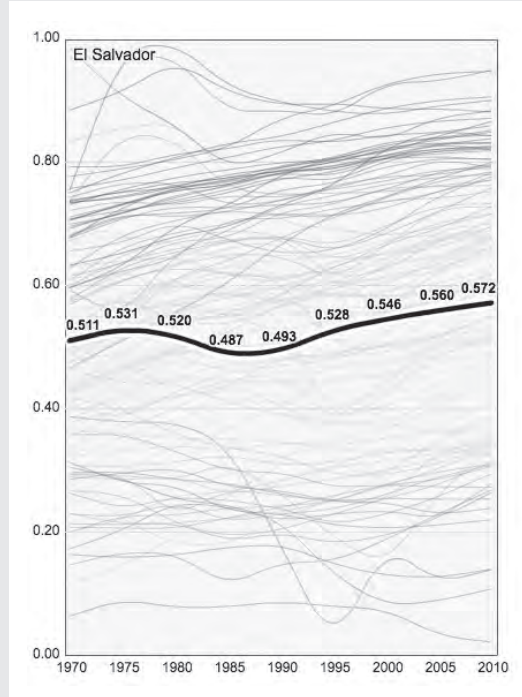
**Índice de educación**



**Índice de salud**



**Índice de ingresos**





ha ido más allá en dos sentidos: 1) han ayudado a comprender mejor la naturaleza de los problemas y desafíos que conforman el marco en el que se insertan las estrategias nacionales y a reflexionar sobre elementos nuevos; y 2) han sido un insumo importante para la conceptualización, diseño y, en algunos casos, implementación de algunas estrategias (pobreza urbana y en menor grado migraciones).

Como se mencionó en el capítulo 2, la década de los noventa conllevó mejoras en cuanto a cambios sociodemográficos, avances en el acceso poblacional a los servicios básicos, mejoras en escolarización y reducciones en la pobreza de ingreso (la proporción de hogares en condiciones de pobreza de 1992 a 2007 disminuyó de 58,5% al 34,5%). Sin embargo, el valor de los índices y medias nacionales ha escondido disparidades importantes derivadas de problemas estructurales. A pesar de las reducciones en la pobreza de ingreso, por ejemplo, los niveles de desigualdad y exclusión social se han mantenido e incluso han aumentado dependiendo de los indicadores utilizados<sup>87</sup>.

En este contexto, las intervenciones del PNUD –gran parte de las cuales han estado asociadas a productos del conocimiento<sup>88</sup>– han introducido en el debate de desarrollo del país reflexiones pertinentes y oportunas, siempre sustentadas en análisis técnicos en profundidad, sobre varias de las disparidades que se esconden tras los promedios nacionales y los factores que las subyacen. Algunos de estos temas abordados durante el periodo evaluado son<sup>89</sup>:

1. Las deficiencias en los métodos de medición de la pobreza en El Salvador y sus implicaciones.
2. La relación entre empleo y pobreza en El Salvador y, en particular, la interrelación entre subempleo y desarrollo humano, y entre trabajo decente y la probabilidad de caer en la pobreza.
3. El impacto de las migraciones en la pobreza, el desarrollo humano y la desigualdad.
4. Las disparidades en desarrollo humano entre municipios del país.
5. La naturaleza, trascendencia y magnitud del fenómeno de la pobreza urbana y la exclusión social.

En referencia a este último punto, cabe destacar que el enfoque seguido por la Oficina no sólo se ha ajustado adecuadamente y de forma pertinente a la lectura de la pobreza que hace la Evaluación Común para el País (que entiende la pobreza en el país como expresión y el resultado de una situación de exclusión), sino que ha promovido el enfoque de manera práctica.

#### **El grado de eficacia de la intervención del PNUD varía en función del periodo y de las áreas (pobreza, desarrollo humano y ODM)**

En el área de **reducción de la pobreza** los resultados esperados durante el primer periodo estuvieron centrados en el desarrollo y fortalecimiento de oportunidades en el ámbito rural (CCF 2002-2006). Esto se tradujo principalmente en la ejecución de intervenciones puntuales vinculadas al desarrollo local<sup>90</sup>. También se realizaron apoyos puntuales a Red Solidaria, el Programa Social de Atención a las Familias en Extrema Pobreza de El Salvador, lanzado en 2005. El IDHES de 2003 tuvo cierta incidencia en poner de

<sup>87</sup> La relación entre el 10% de la población con mayores ingresos y el 10% con menores ingresos, por ejemplo, aumento de 33,5 a 38,6 durante el periodo 2002-2009. Fuente: <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/>

<sup>88</sup> Cabe mencionar que los IDHES son abordados como un proyecto. El informe es su producto principal, pero el proyecto incluye más fases e involucra a un número significativo de actores.

<sup>89</sup> Las fuentes para cada uno de los cinco puntos son, respectivamente: 1) IDHES 2003. Desafíos y opciones en tiempos de globalización; 2) IDHES 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo; 3) IDHES 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones; 4) Indicadores municipales sobre desarrollo humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio en El Salvador, 2006; y 5) Propuesta para un programa de pobreza urbana en El Salvador, 2009.

<sup>90</sup> El principal exponente fue el “Programa de Pobreza y Desarrollo Local”, que integró como componentes a proyectos de desarrollo local y recuperación de desastres y gestión de riesgos.



relieve los problemas de los sistemas de medición de pobreza en el país. Dicho esto, no se han encontrado evidencias de efectos significativos, ni en cuanto a incidencia en estrategias nacionales ni en cuanto a efectos en las poblaciones beneficiarias a nivel local<sup>91</sup>. En la actualidad se siguen utilizando los métodos de medición de pobreza tradicionales. En este sentido, la intervención del PNUD ha sido pertinente (al resaltar las deficiencias de estos métodos), pero no ha tenido efectos, al menos hasta hoy.

A partir de 2007, y de manera progresiva durante todo el segundo periodo, los efectos se han hecho cada vez más patentes. El PNUD no sólo ha jugado un importante papel en el posicionamiento de la problemática de la **pobreza urbana** y la exclusión social y en reiterar la importancia de los programas de protección social en la reducción de la pobreza, sino que ha tenido una influencia clara y directa en el diseño de estrategias. Este proceso de incidencia, que se inició en 2007 cuando el PNUD asumió el liderazgo en la elaboración de la estrategia de reducción de la pobreza urbana en el país, culminó con la elaboración de una “Propuesta para un Programa de Pobreza Urbana en El Salvador”, que se tomó como marco de referencia en la concepción y diseño del Programa Comunidades Solidarias Urbanas (CSU). Este programa nacional, ejecutado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), busca mejorar las condiciones de pobreza humana, habitabilidad y exclusión social en asentamientos urbanos precarios, y se inserta en el Programa Comunidades Solidarias, el cual es parte integrante del actual Sistema de Protección Social Universal.

Esta incidencia en la estrategia nacional de reducción de la pobreza urbana también ha implicado un avance en términos de incorporación

de enfoques de desarrollo humano en el proceso de fortalecimiento de la calidad de las políticas, estrategias y planes de desarrollo nacional (resultado 2.1 del CPAP). Gran parte de los actores entrevistados coincidieron en subrayar y reconocer la influencia directa que ha tenido el PNUD a la hora de incorporar tales enfoques. Algunos ejemplos en este sentido son:

- El programa CSU<sup>92</sup> incluye un componente operativo de “desarrollo humano” diseñado en línea con la propuesta del PNUD (que propone “desarrollo humano e inclusión social” como uno de sus tres componentes).
- El diseño del CSU se centra en el participante, esto es, en la persona y su desarrollo, en línea con el enfoque promovido por el PNUD.
- El Plan Quinquenal de Desarrollo del nuevo Gobierno presenta el Sistema de Protección Social Universal (el programa CSU es una parte integrante del mismo) como una estrategia de política social basada en un enfoque de derechos y potenciadora del desarrollo humano<sup>93</sup>.

Ha habido, por consiguiente, un avance positivo respecto a los hallazgos de la evaluación de efecto realizada en 2007, que llevaba por título “El enfoque de desarrollo humano se ha incorporado en los marcos de política y planificación a nivel nacional”. Esta evaluación mencionaba una “alta eficacia en los aspectos de promoción de ideas y contribución al debate en ciertos sectores de la población”, pero también una “menor eficacia si el objetivo ha sido influir en la formulación de políticas o incluso en propuestas concretas”. A día de hoy, se ha influido de manera directa en la formulación de programas nacionales de reducción de la pobreza urbana mediante propuestas concretas.

---

<sup>91</sup> Esto no implica que no hubieran efectos. Pero, si los hubo, no fueron obvios ni notorios. Cabe mencionar que, para el periodo 2002-2005, la disponibilidad de información evaluativa ha sido muy limitada ya que la documentación disponible es escasa, no se realizaron evaluaciones de efecto y por la dificultad existente para entrevistar a beneficiarios y actores clave.

<sup>92</sup> Los cuatro componentes operativos de CSU son: 1) mejoramiento integral de asentamientos urbanos precarios; 2) desarrollo humano; 3) gestión territorial (fortalecimiento institucional); y 4) empleo y generación de ingresos.

<sup>93</sup> Párrafo 63, página 65 del Plan Quinquenal de Desarrollo 2009-2014.

El “Mapa de la Pobreza Urbana y la Exclusión Social”, elaborado conjuntamente por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el PNUD y el Ministerio de Economía, constituye otra contribución destacable del PNUD durante el segundo periodo evaluado. El Mapa, que es percibido como de gran calidad, es un avance<sup>94</sup> en la aplicación de métodos de priorización y focalización objetivos basados en consideraciones técnicas y no solamente políticas. Si bien es el resultado de la suma de esfuerzos de varios actores, y no solamente atribuible al PNUD, éste ha jugado un rol sustantivo de apoyo técnico en el proceso de producción y diseño (que duró dos años), así como en su validación, presentación, diseminación y aceptación por parte de las instituciones usuarias. El trabajo del PNUD ha sido particularmente clave para garantizar un amplio uso del Mapa<sup>95</sup>. En la actualidad, está siendo utilizado como herramienta de focalización del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) por el Viceministerio de la Vivienda para el mejoramiento integral de asentamientos urbanos precarios, por la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) en la planificación de proyectos de agua potable y por el Ministerio de Economía (MINEC) como herramienta de focalización para políticas de subsidios, entre otros muchos ejemplos. Además, el Mapa complementa el trabajo de acompañamiento en la orientación de la política de gobierno en cuanto a gasto social, que inició el PNUD en 2007 en el marco del proceso de incidencia mencionado anteriormente.

Dicho esto, es importante mencionar que los resultados previstos en el CPAP no sólo buscan

fortalecer la calidad del diseño de políticas y estrategias, sino también su implementación y, por tanto, la aplicación práctica de enfoques de desarrollo humano. En este sentido, los efectos generados responden más a la incidencia a nivel de diseño que a nivel de implementación. El Sistema de Protección Social dista aún de ser universal y sólo uno de los componentes del CSU –el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso– se está ejecutando en la actualidad. Por ello, el trabajo iniciado por el PNUD en 2007 en cuanto a incidencia en estrategias y políticas de reducción de la pobreza no está consolidado todavía y requiere continuidad en el acompañamiento y apoyo en la profundización de la aplicación de los enfoques promovidos. Cabe mencionar también que una de las debilidades principales ha sido el no haber incluido el VIH-SIDA como eje en la estrategia de pobreza<sup>96</sup>.

Otra área en la que se han generado efectos a nivel de estrategias/políticas nacionales es la de **migraciones**, una temática muy pertinente ya que es considerada en el MANUD como un eje transversal a las cuatro áreas priorizadas<sup>97</sup>. Sin embargo, el alcance de los efectos no es tan notorio como en el área de pobreza. En migraciones, todavía no se ha incidido directamente en políticas y estrategias concretas ya que están siendo desarrolladas actualmente<sup>98</sup>. Ahora bien, sí se ha incidido en posicionar el tema en la agenda política; en definir el marco, los aspectos fundamentales y las problemáticas prioritarias a solucionar; y en la configuración del marco institucional (involucrar actores clave). Los productos del conocimiento, especialmente el IDHES de 2005, centrado en el impacto de las migraciones, y el

---

<sup>94</sup> El Mapa no es la primera herramienta de focalización en el país. En el “Programa Red Solidaria”, ahora denominado “Comunidades Solidarias Rurales” ya se había utilizado el Mapa Nacional de Extrema Pobreza (2005), elaborado conjuntamente por FLACSO, el FISDL y la Dirección General de Estadística y Censos (DYGESTIC).

<sup>95</sup> Este es un logro nada desdeñable en un contexto en el que el uso de herramientas, aunque sean de calidad, no es automático. El BID, por ejemplo, elaboró un Mapa de Pobreza que nunca se llegó a utilizar.

<sup>96</sup> El área de desarrollo humano de la Oficina trabajó, junto con CONASIDA y ONUSIDA, en la realización del estudio *Impacto Socioeconómico del VIH-SIDA en El Salvador* a finales de 2009. Pero el trabajo en reducción de la pobreza no incorpora un eje VIH-SIDA.

<sup>97</sup> Página 5 del “Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo 2007-2011” (MANUD).

<sup>98</sup> Dicho esto, cabe mencionar que la reforma migratoria impulsada por el Gobierno a finales de 2009 contiene elementos introducidos por el IDHES 2005.

“Proyecto Migraciones y Desarrollo Humano”<sup>99</sup>, iniciado en 2007, son los dos vehículos detrás de la generación de resultados.

Es ampliamente reconocido que la difusión del IDHES 2005 generó un efecto de concienciación sobre las implicaciones del fenómeno migratorio para el país y logró posicionar temas clave, como el uso de las remesas, la protección de los derechos de los migrantes y la reagrupación familiar, en el debate y la agenda pública nacional. En el actual Plan Quinquenal de Desarrollo, muchas de las áreas de intervención en el tema de migraciones están asociadas a aspectos tratados en el IDHES 2005 o a temáticas abordadas en el Proyecto de Migraciones. Algunos ejemplos son la promoción de los Derechos Humanos (DDHH) de los migrantes y el fortalecimiento de los vínculos con los salvadoreños en el exterior, incluido el apoyo a aumentos en las tasas de ahorro e inversión en comunidades de origen (uso de remesas)<sup>100</sup>. La opinión generalizada entre instancias de gobierno, agencias de las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil es que la contribución del PNUD en este sentido es clara, directa y visible.

El producto (aunque está formulado en términos de indicador de efecto) “respuesta integral al fenómeno de la migración diseñada e implementada”, previsto en el CPAP antes de ser revisado<sup>101</sup>, no se ha logrado. No obstante, cabe destacar que esta formulación era demasiado ambiciosa dado un contexto nacional caracterizado por un avance continuado, pero lento, en la reforma migratoria, a lo que se le añade la transición de Gobierno. Dicho esto, las posibilidades de incidencia parecen ser una cuestión de tiempo. El informe de evaluación externo encargado en 2009 por la Comisión Europea –donante principal del “Proyecto de Migraciones” del PNUD– afirma

que, “dentro de los impactos esperados, los efectos sobre la formulación de políticas públicas son uno de los más factibles (...)”<sup>102</sup>.

En el ámbito institucional, tanto los comités como los espacios de interacción institucional (mesas, foros), generados por el PNUD dentro y fuera del marco del “Proyecto de Migraciones”, han permitido un nuevo acercamiento entre el Gobierno y la sociedad civil en el debate sobre el tema migratorio, que, a su vez, ha permitido avanzar en el diseño de estrategias en curso; un acercamiento entre el Gobierno central y actores locales; y ha tenido efectos secundarios positivos, como el aumento de los vínculos entre la Dirección de Migraciones y el Viceministerio de Relaciones Exteriores para los salvadoreños en el exterior.

Los efectos generados en el área de migraciones, sobre todo en reducción de la pobreza, son fruto de la interrelación entre dos **factores (de éxito)**:

1. El uso sistemático de mecanismos inclusivos de participación e implicación efectiva de actores clave (Gobierno, sociedad civil, academia) en los procesos de acompañamiento apoyados por el PNUD. Dichos mecanismos han sido un elemento fundamental a la hora de minimizar las posibles repercusiones del cambio de Gobierno en iniciativas en curso. La “Propuesta para un programa de pobreza urbana”, por ejemplo, fue concebida, diseñada y elaborada durante un periodo de Gobierno y asumida e implementada por el siguiente. Esto, en un contexto en el que el giro político fue histórico y sustancial. Asimismo, los proyectos asociados con la producción de los IDHES incluyen un Comité Consultivo en el que se ven representadas multiplicidad de visiones y opiniones, lo cual no sólo aumenta

<sup>99</sup> Más que un proyecto se trata de un programa con tres componentes que revisten la forma de proyectos articulados: 1) desarrollo local; 2) fortalecimiento de la investigación aplicada y capacitación; y 3) generación de información y promoción de una política integrada.

<sup>100</sup> Páginas 133 y 134 del “Plan Quinquenal de Desarrollo 2009-2014”.

<sup>101</sup> Este “producto” desaparece del CPAP revisado.

<sup>102</sup> Informe de Monitoreo MR-109680.02 de agosto de 2009.

su grado de aceptación sino también su adecuación al contexto nacional.

2. La adopción de un modelo de intervención de apoyo continuado, esto es, una estrategia de actuación basada en la combinación de herramientas de incidencia en el marco de una secuencia temporal de apoyo centrada en una misma temática. En otras palabras, un modelo que se aleja del enfoque “proyecto puntual aislado” y se acerca a una estrategia de incidencia a medio plazo. Las características distintivas de este modelo de actuación son: a) vincula intervenciones (IDHES y proyectos) en paralelo y en el tiempo; b) mantiene un hilo conductor (una temática bien definida en la que se quiere incidir); c) combina la introducción de un marco conceptual con herramientas prácticas de aplicación del mismo (acciones piloto, herramientas metodológicas de aplicación inmediata); d) incorpora un alto componente de acompañamiento técnico continuado; y e) compagina acciones en el marco de proyectos con acciones en el marco de “no-proyectos”.

Hay un tercer factor, mencionado anteriormente al valorar la pertinencia, que ha constituido una precondition para que los dos anteriores surtieran efecto: el proceso de acercamiento con el Gobierno y los esfuerzos para expandir la gama y grado de participación de los actores con los que interactúa el PNUD.

**La evolución que han experimentado los IDHES** como proyecto a lo largo del periodo es otro elemento a destacar, ya que explica parte del proceso que ha generado el modelo de intervención de apoyo continuado descrito en el punto (2). La evolución de los IDHES se ha caracterizado por tres elementos:

1. *La conceptualización, diseño y producción de los Informes se ha internalizado* cada vez más dentro de la Oficina, lo cual ha incrementado el nivel de apropiación por parte del área de desarrollo humano, facilitado su vinculación con otras acciones e incrementado su grado de orientación interna hasta constituir el producto del conocimiento más ampliamente reconocido y reputado con “marca PNUD”.
2. Además, este proceso de internalización ha permitido la utilización de los IDHES como *mecanismo vehicular de la línea de pensamiento del PNUD* en temas de desarrollo humano. Esto, juntamente con a) el acompañamiento técnico en proyectos, b) la incidencia mediante “no-proyectos” y c) la coordinación entre el área de desarrollo humano y las otras áreas temáticas de la Oficina, a fin de asegurar que el enfoque de desarrollo humano se incorpore en todo el hacer del PNUD<sup>103</sup>, ha constituido uno de los instrumentos utilizados por Oficina para incorporar el enfoque de desarrollo humano en procesos políticos y socioeconómicos del país.
3. Las problemáticas abordadas por algunos IDHES y las propuestas y recomendaciones que plantean para solucionarlas han *generado demandas de apoyo que se han traducido en proyectos* (lo cual es un indicador de efecto de los mismos IDHES.). En este sentido, los IDHES son uno de los pilares básicos del marco conceptual del modelo de intervención de apoyo continuado descrito en el punto (2).

Aparte de los IDHES, la Oficina ha generado una gran variedad de **productos del conocimiento**<sup>104</sup>, la mitad de ellos en el área de desarrollo humano: Cuadernos sobre Desarrollo Humano, manuales de apoyo docente, informes de diversa índole

<sup>103</sup> Esta coordinación se ha dado de manera satisfactoria con el área de gobernabilidad, pero ha sido a veces insuficiente con la de desarrollo sostenible, a juzgar por los problemas encontrados en algunos procesos de recuperación y rehabilitación asociados a desastres. Ver la valoración de resultados de gestión de riesgos y desastres naturales en la sección 4.1.3.

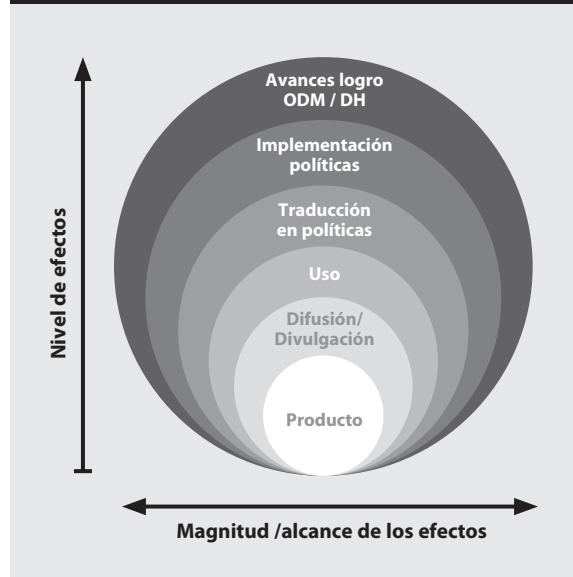
<sup>104</sup> La sección 4.2 de este informe aborda el análisis de los productos de conocimiento desde una perspectiva más amplia que en este apartado 4.1.1, ya que lo hace desde la perspectiva del proceso de gestión del conocimiento. Además, analiza no sólo los productos del conocimiento generados en el área de desarrollo humano, sino los generados en todas áreas de la Oficina.

relacionados con los ODM y estudios sobre exclusión urbana, entre otros. Exceptuando casos en que estos productos se traducen en proyectos (IDHES 2005) o casos en los que forman parte del modelo de intervención de apoyo continuado descrito anteriormente<sup>105</sup>, **sus efectos han sido poco evidentes y limitados** en cuanto a magnitud e incidencia en las políticas.

El gráfico 8 ilustra de manera esquemática y simplificada la secuencia de efectos esperada de los productos del conocimiento elaborados por el PNUD. El nivel más bajo de efectos vendría dado por el producto en sí y el más alto por su traducción en avances para el logro de objetivos de desarrollo del país en términos de ODM y desarrollo humano. El gráfico también refleja la secuencia de efectos implícita en el marco de resultados del CPAP, que ubica los productos del conocimiento al nivel de indicadores y metas, y la incidencia en políticas y logro de los ODM al nivel del Plan Estratégico del PNUD y del Marco de Asistencia de Naciones Unidas en El Salvador (MANUD).

Los *productos* se han caracterizado por un alto nivel de calidad, un atributo ampliamente reconocido por actores a todos los niveles y en todos los ámbitos. Un nivel de calidad resultado de análisis rigurosos, bien sustentados y fundamentados, que incorporan un alto valor agregado, tanto por los temas abordados como por la forma de abordarlos. Los niveles de *difusión y divulgación* han sido también notables. La estrategia de divulgación ha estado basada en dos elementos. Por un lado, ha comprendido eventos de presentación y difusión con una intensa participación de medios de comunicación y un abanico amplio de actores (sector privado, Gobierno, sociedad civil). Estos eventos se han combinado a menudo con ciclos de presentaciones dirigidas a grupos específicos (asociaciones gremiales, academia, instancias de gobierno específicas). Por otro lado, el proceso de elaboración de la mayor parte de los

**Gráfico 8. La secuencia de efectos de los productos del conocimiento sobre el desarrollo humano**



productos ha integrado mecanismos de consulta concretados en comités consultivos y comités técnicos, los cuales se han constituido como un primer nivel de divulgación y han contribuido a su posterior aceptación.

Los Cuadernos de Desarrollo y los IDHES son ampliamente usados por el sector privado, la academia y el Gobierno como fuente de información secundaria en estudios, análisis, informes y diagnósticos. Su uso como lectura de referencia los ha convertido en generadores de opinión y, a lo largo del tiempo, han promovido una cultura de la investigación. Un logro nada desdeñable en el contexto del país.

Sin embargo, una vez descontadas algunas excepciones, su utilización como insumos para el diseño de políticas y estrategias es menos palpable. Esto, en un marco en el que la mayoría de estos productos no se limitan a presentar análisis robustos de problemáticas concretas,

<sup>105</sup> Como, por ejemplo, “Escenarios de vida desde la exclusión urbana” o la “Propuesta de un programa de pobreza urbana en El Salvador”.



sino que emiten recomendaciones y sugerencias explícitas para solventar tales problemáticas. Un ejemplo claro es el IDHES 2007-2008, que incluye un documento muy propositivo titulado “Elementos para un Pacto Nacional de Empleo y Cohesión Social basado en el enfoque de desarrollo humano”. Este IDHES tuvo mucho impacto mediático y se insertó en el debate político en el periodo electoral; sin embargo, su repercusión inicial se diluyó una vez desvanecido el efecto mediático y de coyuntura.

Uno de los factores clave identificados detrás de esta situación es la falta de una estrategia de continuidad/ seguimiento de las recomendaciones y propuestas incluidas en los productos del conocimiento de esta área temática. Cabe mencionar que traducir documentos y productos del conocimiento en políticas públicas e implementarlas es responsabilidad del Gobierno, no del PNUD. Además, la estrategia de incidencia del PNUD no puede ser la misma que la de los *think tank* (grupos de investigación y reflexión) nacionales, dado que el PNUD es un organismo internacional y su legitimidad tiene otra naturaleza. No obstante, el PNUD podría mejorar/optimizar los mecanismos que están en sus manos para aumentar las posibilidades de que los productos se traduzcan en políticas y estrategias. Para eso tiene varias opciones:

1. darles seguimiento a través de proyectos, lo cual ya se ha hecho en el caso de la pobreza y las migraciones;
2. utilizar su capacidad de convocatoria y sus ventajas comparativas (ver la sección 4.3.2) para promover la continuidad en el debate (mediante “altos en el camino”, tales como mesas periódicas de discusión y reflexión) y valorar la adecuación de sus propuestas y recomendaciones a la realidad;
3. involucrar en el proceso de elaboración de los productos a quienes toman las decisiones

para aumentar el grado de apropiación de las recomendaciones; y

4. establecer marcos de colaboración a mediano plazo con la academia y los actores de la sociedad civil (instituciones nacionales) para obtener su apoyo en el proceso de seguimiento.

Explorar opciones de este tipo cobra especial sentido en el marco del modelo de negocio (*business model*) que plantea el Plan Estratégico del PNUD. Este modelo se basa en elementos como la incidencia (*advocacy*); la búsqueda de alianzas estratégicas innovadoras con organizaciones y redes de la sociedad civil; y la gestión y uso efectivo del conocimiento como principal ventaja comparativa<sup>106</sup>. En este escenario, es la utilización, y no su mera producción, lo que vincula a los productos con la incidencia<sup>107</sup> y lo que les confiere una relación coste-efecto que, en última instancia, los justifique.

Por otro lado, los efectos de los productos del conocimiento sobre desarrollo humano tienen efectos limitados a niveles que no sean el central (San Salvador). En 2006, se publicó el “Informe 262, Indicadores municipales sobre desarrollo humano y ODM en El Salvador”, que culmina los esfuerzos en el cálculo de indicadores de desarrollo humano por municipios iniciados en 2003. Un trabajo de gran pertinencia y significación que puso de relieve las disparidades entre municipios en cuanto a desarrollo humano y grado de consecución de los ODM, y que colocó el tema en la agenda nacional. Además, tenía como fin establecer una línea de base que permitiera el monitoreo de la evolución de indicadores y ODM. Sin embargo, y en base a la muestra de visitas de campo realizadas durante la evaluación, ni el Informe 262, ni el “Almanaque 262. Estado del desarrollo humano en los municipios de El Salvador” (2009) son utilizados como línea de base o como herramienta para el seguimiento de indicadores y ODM por parte de las autoridades

<sup>106</sup> Ver los párrafos 28, 28.c, y 28.e respectivamente del “UNDP Strategic Plan 2008-2013”.

<sup>107</sup> Sin uso y aplicación práctica, constituyen productos de alta calidad con valor académico y de investigación, lo cual no es despreciable, pero se aleja de los lineamientos del modelo corporativo promovido por el PNUD.



locales. De hecho, en el mejor de los casos, se utiliza el Almanaque 262 para la preparación de propuestas de proyectos de cooperación. En este sentido, se corroboran los hallazgos de la evaluación de efecto en 2007 del proyecto “Informe Municipal sobre Desarrollo Humano y Seguimiento de los ODM” (el Informe 262 fue uno de sus productos). La evaluación concluía que “su difusión (Informe 262) ha sido insuficiente y la estrategia de acompañamiento para la comprensión y apropiación de los temas parece no haber sido la adecuada<sup>108</sup>”.

El uso práctico del conocimiento generado por productos de desarrollo humano está sujeto a dos condiciones íntimamente relacionadas: a) percibir el valor añadido que tales productos llevan incorporado; y b) saber cómo utilizarlos (capacidad) para extraerles dicho valor. Dos condiciones que, tomando como referencia los hallazgos de las entrevistas realizadas, no se han cumplido. Los motivos más aparentes han sido la falta de acompañamiento técnico y la falta de una estrategia de transferencia de capacidades. Ha primado la entrega a tiempo de los productos sobre consideraciones relacionadas con la sostenibilidad de su uso.

La situación es similar, a nivel local, con el Mapa de pobreza urbana. Los gobiernos municipales lo han recibido (buena difusión), pero no saben utilizarlo. En el caso concreto del Mapa, sin embargo, sí que se han realizado numerosas acciones de capacitación. El problema ha sido que la demanda ha desbordado a la oferta en un escenario en el que el propio personal del PNUD imparte los cursos. En este sentido, se ha echado en falta un enfoque de capacitación en cascada (capacitación de capacitadores), lo cual hubiera permitido un efecto multiplicador mayor y por consiguiente, una mayor cobertura. Se han realizado esfuerzos de calidad para difundir conocimiento en cuanto a desarrollo humano

y ODM más allá de las élites a nivel central del país, pero han sido esfuerzos esporádicos y no sistemáticos. Un ejemplo es el Manual “Aprendiendo con el desarrollo humano y los ODM”, una serie que cubrió del primero al sexto grado de enseñanza.

En general, el énfasis se ha puesto: a) en los productos y no en los efectos; b) en el desempeño entendido como producción y entrega a tiempo de herramientas y conocimiento, más que entendido como un proceso enfocado al uso y aplicación práctica de dicho conocimiento; y c) en la elaboración de productos enfocados –por su grado de complejidad técnica– a las élites del país. La masa crítica de conocimiento se ha quedado en el Gobierno, en la academia, en el sector privado y en algunas organizaciones de la sociedad civil, pero a nivel central<sup>109</sup>.

Se han llevado a cabo varios apoyos en materia de **métodos y sistemas de medición, seguimiento y costeo de los ODM**. Tales apoyos, percibidos como pertinentes y de buena calidad por las instituciones beneficiarias, han incluido, entre otros, el diseño de un manual de indicadores para uso en los informes de estado de avance de los ODM; una intervención piloto de costeo para el Ministerio de Educación, y el desarrollo de una herramienta de costeo para el programa “Comunidades Solidarias Rurales”, ejecutado por el FISDL. Estos apoyos, dada la situación de base a nivel nacional, representan un avance importante en la elaboración de instrumentos y mecanismos de seguimiento y costeo de los ODM. Sin embargo, hasta la fecha, los **resultados/efectos logrados son limitados** dado que los instrumentos y mecanismos promovidos no han sido todavía internalizados en las instituciones destinatarias: la Secretaría Técnica de la Presidencia y el Ministerio de Educación. En esta última, se trabajó en una herramienta de costeo y proyecciones que fue valorada positivamente,

<sup>108</sup> Página 3 de la “Evaluación de efecto del proyecto: Informe Municipal sobre Desarrollo Humano y Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Enero de 2007.

<sup>109</sup> Esto es, a nivel de la capital, San Salvador.

pero que, a día de hoy, no se utiliza. En el caso del FISDL, la falta de resultados es simplemente debida a que el desarrollo de la herramienta está todavía en una fase inicial<sup>110</sup>.

El país no cuenta todavía con un plan nacional para el logro de los ODM ni con un sistema de monitoreo de sus logros más allá de la información puntual que proporcionan los informes de seguimiento elaborados con el apoyo del PNUD. El Gobierno actual está trabajando en el establecimiento de un sistema de indicadores de seguimiento, pero el PNUD no está involucrado. En este sentido, en cuanto al ámbito de los ODM, no ha habido avances significativos respecto a la situación que describe la evaluación del proyecto “Informe Municipal” citada anteriormente: una baja contribución a la incorporación de metas específicas para lograr los ODM en los marcos políticos nacionales y locales, y un Informe 262 que no logró concienciar sobre los ODM<sup>111</sup>.

El lanzamiento de la estrategia de avance hacia los ODM del PNUD (*UNDP's MDG Breakthrough Strategy*), en mayo de 2010, conllevó una serie de implicaciones a las que la Oficina todavía no se ha ajustado. El documento menciona varios requerimientos, entre los que destacan<sup>112</sup>: 1) la dedicación de suficientes recursos humanos y capacidades dentro de las Oficinas para apoyar la aceleración en la consecución de los ODM; 2) abordar los ODM de forma estratégica, centrándose en la priorización en vez de considerar que “todo está relacionado con los ODM”; y 3) apalancar redes de conocimiento para colaboraciones Sur-Sur. En este marco, es importante que el área de desarrollo humano de la Oficina tome el liderazgo en el proceso de adecuación a estos requerimientos e inicie un proceso de articulación

del sistema de priorización y seguimiento de los ODM dentro de la Oficina.

Ha habido **problemas de eficiencia** en algunos proyectos. El componente local/territorial del proyecto de migraciones se retrasó de manera significativa por problemas con la contraparte ejecutora, y la tasa de ejecución presupuestaria era del 22% transcurrida la mitad del tiempo de ejecución. Asimismo, la elaboración del Mapa de pobreza urbana conllevó mucho más tiempo del previsto y las asistencias técnicas para el costeo de ODM fueron interrumpidas<sup>113</sup>. En los dos primeros casos, tales contratiempos no derivaron en problemas graves de generación de efectos, al menos hasta la fecha. Además, la reciente concesión de extensiones por parte de los donantes podría paliar estas deficiencias, la más recurrente de las cuales es la lentitud en procesos de contratación de asistencia técnica (servicios) por parte del PNUD.

El grado de **sostenibilidad de los efectos** ha variado considerablemente en función del área y del tipo de efecto generado. Ha sido alto para efectos asociados con la incorporación de insumos en políticas y estrategias. También se observa un grado satisfactorio de sostenibilidad en cuanto a la introducción de conceptos, análisis de problemáticas y enfoques de desarrollo humano, dado que algunos de ellos se han incorporado y mantenido en la agenda nacional. Hay tres factores detrás del bajo grado de sostenibilidad y el escaso efecto multiplicador de los resultados asociados con algunos productos del conocimiento: 1) la falta de procesos de acompañamiento técnico para aumentar el grado de comprensión y, por tanto, la utilización de los productos –en este sentido se

<sup>110</sup> Esta iniciativa empezó en 2008 y sobrevivió al cambio de Gobierno. En el momento de la evaluación se estaba trabajando en la producción del primer informe de costeo.

<sup>111</sup> Páginas 42 y 43, respectivamente, de la evaluación del efecto del proyecto “Informe Municipal sobre Desarrollo Humano y Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Enero de 2007.

<sup>112</sup> Páginas 16 y 57, capítulo sobre “implicaciones organizacionales” del documento *UNDP's MDG Breakthrough Strategy, Accelerate and Sustain MDG Progress*. Mayo de 2010

<sup>113</sup> El proyecto “MDG Based Planning”, que tendría que haber finalizado en julio de 2010, lleva meses parado debido a la discontinuidad de la asistencia técnica brindada por el grupo de costeo de los ODM ubicado en la sede del PNUD.

ha echado en falta la incorporación sistemática de partidas presupuestarias para capacitaciones en relación al uso de productos de conocimiento; 2) la falta de enfoques de transferencia de capacidades en cascada (capacitación de capacitadores); y 3) la falta de una estrategia de seguimiento de las propuestas y recomendaciones elaboradas por la Oficina.

#### **4.1.2 GOBERNABILIDAD, SEGURIDAD CIUDADANA, JUSTICIA, DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN**

##### **Introducción**

El proceso democrático salvadoreño se ha desarrollado de una manera singular. Los Acuerdos de Paz firmados en 1992 propiciaron una profunda reforma política que permitió rediseñar o crear los componentes de una institucionalidad para la democracia en el área de la seguridad pública, la justicia y los derechos humanos. Por otra parte, se impulsó una reforma económica que permitió equilibrar los principales indicadores macroeconómicos, centrandos los esfuerzos en la redefinición del papel del Estado en la economía, el control de la inflación y la liberalización del comercio y el sistema financiero<sup>114</sup>. Sin embargo, este proceso de construcción democrática ha estado caracterizado por una situación política polarizada, altos índices de inseguridad ciudadana y poca confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado.

En este escenario de país, fortalecer la gobernabilidad democrática, entendida como la interrelación positiva entre seguridad, democracia y desarrollo, y donde, en consecuencia, la democracia juega un papel central como medio y fin en sí misma, ha sido una de las apuestas más importantes del PNUD.

Para el período 2002-2006, se planteó continuar la ejecución de proyectos en el marco del “Programa Violencia en una Sociedad en Transición” y el fortalecimiento del estado de derecho a partir del apoyo a la oficina del Procurador Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos.

Para el período 2007-2011, las prioridades del PNUD se orientaron al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a partir de dos resultados: 1) fortalecimiento del sistema nacional y local de gestión y ejercicio de la seguridad ciudadana, prevención de la violencia y fomento de la convivencia; y 2) fortalecimiento del sistema político a nivel nacional y local en su capacidad de promover la construcción de un régimen de democracia de ciudadanía.

##### **Valoración de los resultados**

Las áreas temáticas y las estrategias planteadas en el programa del PNUD (gobernabilidad, seguridad y justicia, desarrollo local y descentralización) resultan **altamente pertinentes** y responden a problemas estratégicos del país durante el período evaluado.

##### **I. DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN**

En el período evaluado, el desarrollo local y la descentralización del Estado han estado dibujados de manera diferente en relación a su concepción, enfoque y nivel de prioridad.

En el CCF 2002-2006, el PNUD señala que, “aunque el desarrollo local y la descentralización requieren mayor soporte del Gobierno central, iniciativas del PNUD, como la coordinación de donantes a través de la RECODEL y la asistencia técnica al FISDL y a instituciones locales como las municipalidades, han fortalecido la coordinación y la capacidad institucional para la participación cívica en los procesos de desarrollo a nivel local” (nº 32, pág. 7). Luego coloca el desarrollo local como un área subprogramática (nº 37) y, en el área de reducción de la pobreza, apunta a que el PNUD continuará “el apoyo a las medidas de descentralización y a las modalidades asociativas en la gestión municipal y para el establecimiento de redes y otras formas de participación del sector privado en el nivel local” (nº 38).

En esa perspectiva, entre 2002 y 2006, el PNUD combinó el apoyo a procesos e iniciativas de desarrollo local en territorios concretos,

<sup>114</sup> PNUD. “Informe anual PNUD El Salvador”, 2009.

alcanzando importantes resultados e impactos, con acciones de incidencia en política e institucionalidad pública. Además jugó un papel relevante en el funcionamiento de la Red de Cooperantes para el Desarrollo Local (RECODEL), como espacio de coordinación y complementariedad de la cooperación internacional en este campo.

En cuanto al apoyo a procesos e iniciativas territoriales, cabe destacar el esfuerzo realizado en el departamento de Sonsonate, en el occidente del país, donde el impacto más claro se logró a través de la creación y funcionamiento de la “Agencia de Desarrollo Económico Local” (ADEL) de dicho departamento, que tiene como fundadores a treinta y dos instituciones (concejos municipales, gremiales empresariales, asociaciones locales y organizaciones no gubernamentales) que representan con legitimidad un amplio espectro de grupos de interés y pensamiento de la sociedad. Se trata de una instancia especializada, cuya función es incubar proyectos empresariales pequeños y medianos y contribuir a su despegue y consolidación.

Con relación a la incidencia en políticas públicas, fue importante su contribución al robustecimiento y ampliación del marco legal para el desarrollo local y el fortalecimiento municipal, apoyando la reforma al FODES<sup>115</sup>, la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, la Ley de Endeudamiento Municipal y varias reformas a la Ley Tributaria Municipal.

Otro aporte sustantivo del PNUD en el marco de la RECODEL fue la conformación de la Comisión Nacional de Desarrollo Local (CONADEL), creada por decreto de la Presidencia de la República, y la asistencia técnica y apoyo al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES).

Además, el PNUD contribuyó, mediante el “Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2003.

Desafíos y Opciones en tiempos de Globalización” y del “Informe 262” (2005) –que desagrega, por primera vez, el IDH a nivel municipal–, a que el país comprendiera mejor las dinámicas, desequilibrios, retos e importancia de los territorios/municipios en el desarrollo nacional.

A pesar de todo lo anterior, el desarrollo local y la descentralización se desdibujan y diluyen en la segunda parte del período, 2007-2010. El cambio en el abordaje del desarrollo local se expresa en el CPAP 2007-2011. Así, cuando establece las estrategias principales para el período (4.9), señala que, en el marco del proceso de formulación del MANUD/CPD/CPAP, el análisis del equipo gerencial del PNUD “evidenció un conjunto de estrategias y enfoques que están directamente vinculados con más de un área de trabajo y cuyo manejo requiere un esfuerzo estratégico conjunto”, entre los que pone el desarrollo de experiencias locales.

El desarrollo de experiencias locales se convierte así en un enfoque y una estrategia, que se amplía señalando que “las políticas públicas se concretizan en gran medida a nivel local ya que hay una alta interrelación entre la creación de experiencias locales y políticas públicas nacionales. El PNUD desarrollará experiencias locales en sus programas de seguridad ciudadana, desarrollo humano y ODM, sector privado, gestión de riesgos y, naturalmente, descentralización y desarrollo local con la finalidad de producir conocimientos que permitan influir en políticas públicas de alcance nacional. Para extraer las lecciones aprendidas, el PNUD diseñará e implementará sistemas de monitoreo y evaluación de las iniciativas concretas. También se facilitará la coordinación entre las instituciones locales, departamentales y nacionales para la transmisión efectiva de los conocimientos obtenidos” (4.13, pág. 12).

Entre el 2007 y el 2010, el PNUD continuó el trabajo en distintos territorios del país, aunque con

---

<sup>115</sup> En el 2004 se aprobó una reforma al Art. 1. de la “Ley del Fondo para el Desarrollo Local”, que aumentó la transferencia a las municipalidades del 6% al 7% de los ingresos corrientes netos del presupuesto del Estado a partir del ejercicio fiscal 2005.



un enfoque de transversalización del desarrollo local poco claro. Sin embargo, algunas áreas han mantenido y desarrollado un enfoque de desarrollo local y gobernabilidad multinivel en sus intervenciones, siendo dos ejemplos muy claros el apoyo a procesos de construcción de política pública local de seguridad y convivencia en tres municipios del departamento de Sonsonate y el proyecto “Prólogo en Santa Tecla”, cuyo eje vertebral es la cohesión social y la gobernabilidad democrática. Del 2007 en adelante, no hay evidencias de que la Oficina haya continuado un esfuerzo en materia de descentralización del Estado, a pesar de que está consignado en el CPAP.

Es pertinente señalar que las experiencias en desarrollo local apoyadas por el PNUD en los ocho años, aun cuando obtuvieron logros y arrojaron importantes lecciones, no han sido sistematizadas, reflexionadas ni devueltas al país a través de procesos de gestión del conocimiento.

En vista de lo anterior, y en el horizonte de las apuestas del nuevo Gobierno de El Salvador en materia de desarrollo territorial y descentralización del Estado, **el PNUD debería aprovechar lo acumulado** para contribuir en estos temas, desarrollando metodologías, espacios y mecanismos que aseguren un enfoque de desarrollo local en todas las áreas, y retomar la descentralización en el marco del proceso de reforma del Estado (diálogo político y apoyo a la formulación de propuestas).

Un complemento necesario de ello sería generar un enfoque de desarrollo local que permita a las diferentes áreas trabajar en la misma clave, vinculándolo a temas concretos como gobernabilidad democrática, pobreza/ODM, medio ambiente y sector privado.

En este sentido, el PNUD está iniciando una nueva iniciativa que ofrece la posibilidad de transversalizar el enfoque y que consiste en un proyecto denominado “Articulación de redes territoriales y temáticas para el desarrollo humano”. Este proyecto precisamente busca definir estrategias

para impulsar el desarrollo territorial y la descentralización, fortalecer las capacidades locales en la gestión del desarrollo territorial y la descentralización. Por otra parte, ofrece la posibilidad de articular acciones estratégicas coordinadas desde y hacia los territorios.

Por último, destacar que el PNUD ha venido incorporado el enfoque territorial en los Informes de Desarrollo Humano y en la publicación “Indicadores municipales sobre desarrollo humano y objetivos de desarrollo del milenio en El Salvador, 2005” (Informe 262), dos informes que alimentan la reflexión y el pensamiento estratégico de los principales actores nacionales y locales vinculados a la gestión del desarrollo en El Salvador.

## II. DIÁLOGO POLÍTICO Y DEMOCRACIA DE CIUDADANÍA

Durante el período evaluado, las iniciativas y aportes del PNUD al diálogo político han ocupado significativos esfuerzos de la Oficina. Las contrapartes del Gobierno, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y los medios de comunicación reconocen al PNUD por sus aportes en la conformación de espacios de diálogo político en temas claves para el país, entre los que han destacado los procesos de reforma política y electoral, fiscalidad, políticas económicas y sociales, seguridad y desarrollo local, en los que el PNUD ha actuado como convocante, facilitador, apoyo técnico (en algunos casos bajo la figura de “secretaría técnica”) y/o encargado de coordinar y procesar los resultados, convirtiéndolos en documentos propuesta.

Una de las iniciativas de diálogo político más destacadas fue la desarrollada en el seno de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, conformada por catorce importantes líderes políticos, religiosos y académicos que representaban un amplio espectro de expresiones de pensamiento del país. La Comisión fue juramentada por el Presidente de la República en noviembre de 2006 para “articular una serie de propuestas que debemos desarrollar en el corto, mediano y largo plazo, y sus áreas de acción abarcarán la prevención, rehabilitación, reinserción

e incluso la coerción contra el crimen”<sup>116</sup>. Durante ocho meses, y como resultado de un intenso proceso de trabajo, la Comisión presentó el documento titulado “Seguridad y Paz: Un reto de País. Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador”. Como se explicará en detalle más adelante, una buena parte de estas recomendaciones han sido retomadas por el nuevo Gobierno y se reflejan en la Política Nacional de Justicia y Seguridad y la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia.

De manera más reciente (septiembre de 2009), ha sido creado por decreto ejecutivo el Consejo Económico y Social (CES), conformado por representantes de las cámaras empresariales aglutinadas en la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), el movimiento social aglutinado en el Frente Social por un Nuevo País (FSNP), la Concertación Popular por el Cambio (CPC) y el Movimiento de Unidad Sindical y Gremial de El Salvador (MUSYGES), que participan con voz y voto, además de representantes de diversas ONG y la academia, que participan en las deliberaciones sin derecho a voto. Esta instancia representa un hito en la historia del país ya que se trata del primer espacio de diálogo y concertación institucionalizado y con carácter permanente. El nombramiento del PNUD como responsable de la Secretaría Ejecutiva del CES es un reconocimiento del Gobierno, la empresa privada y el movimiento social a su imparcialidad y calidad técnica/política.

Como se expresó antes, el CES es el principal y más importante espacio de diálogo político establecido en el país después de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992. Por ello, la labor del PNUD (en su rol de Secretaría Ejecutiva) resulta de vital importancia para su consolidación, institucionalización, buen funcionamiento y para la concreción de sus propósitos. En un año de trabajo, el PNUD ha gestionado un complejo proceso para establecer agenda, metodología de

trabajo y una estructura de conducción y deliberación a partir de cinco mesas temáticas<sup>117</sup>, que aún no han producido resultados concretos. Si bien los representantes del Gobierno, la empresa privada y el movimiento social/sindical que participan en el CES reconocen la labor del PNUD, el sector social se encuentra en una encrucijada para mantener su participación ya que la dinámica de trabajo requiere capacidades y condiciones que no poseen, y los esfuerzos de la Secretaría Ejecutiva y del Gobierno para fortalecerles han resultado insuficientes. Por otra parte, las dinámicas de interlocución y entendimiento entre los representantes de los sectores que participan (sociedad civil, empresa privada, ONG y academia) han resultado complejas y difíciles debido a que el conocimiento y la capacidad de aporte sobre las temáticas en discusión es disímil, las perspectivas e intereses suelen ser contradictorios y, sobre todo, porque el país no ha tenido (hasta ahora) un ejercicio de diálogo intersectorial sistemático que fomente el consenso y la negociación como medio para desarrollar iniciativas nacionales con perspectiva estratégica.

Con relación a los procesos de reforma del sistema político y electoral, desarrollados en el marco del concepto de “democracia de ciudadanía”, el PNUD ha desplegado una alta capacidad de respuesta y efectividad de apoyo al Tribunal Supremo Electoral (TSE) para la implementación del voto residencial a nivel nacional a partir de las elecciones municipales y legislativas del año 2012. Este proceso se desarrolló a partir de una propuesta elaborada por una misión de expertos de alto nivel (junio de 2009) y de la facilitación de un dinámico proceso de diálogo y construcción de acuerdos entre los partidos políticos representados en el TSE y la Asamblea Legislativa. Otras iniciativas impulsadas por el PNUD, como la reforma para conformar Concejos Municipales Plurales, la habilitación del voto de los salvadoreños que viven fuera del país y la modernización del TSE no se han materializado por falta de voluntad política y acuerdo entre los partidos políticos.

---

<sup>116</sup> PNUD. *Seguridad y Paz, un reto de país: Recomendaciones para una política de Seguridad Ciudadana en El Salvador*. 2007

<sup>117</sup> Política de transparencia, política fiscal, seguridad ciudadana y jurídica, política social con inclusión y desarrollo económico.



A partir del abril de 2008, el PNUD impulsó en El Salvador el proyecto “Análisis Político y Análisis Prospectivos para Fortalecer la Gobernabilidad Democrática” (PAPEP), retomando las herramientas y metodologías desarrolladas por el Programa PAPEP a nivel regional<sup>118</sup>, adaptadas a las condiciones y necesidades del país. En este marco, se han producido dos informes que son el resultado de la aplicación de diferentes herramientas de análisis (encuestas, entrevistas a élites, grupos focales, ensayos temáticos y monitoreo a medios de comunicación) que confluyen en talleres prospectivos en el seno de un Comité Consultivo formado por expertos en los que se busca profundizar el análisis y contrastar los resultados. Los productos generados por el PAPEP se han convertido en una herramienta que ha elevado la calidad de interpretación del entorno y los escenarios políticos en la Oficina del PNUD, así como para un grupo de tomadores de decisión de los partidos políticos, funcionarios públicos, líderes académicos y de organizaciones de la sociedad civil. Como fortaleza, es importante destacar la rigurosidad y calidad de los productos desarrollados por el PAPEP y, como debilidad, la pérdida de oportunidad en el uso de los informes dado que el tiempo de publicación ha sido muy largo.

El concepto de democracia de ciudadanía implica pasar “de una democracia cuyo sujeto es el elector, a otra cuyo sujeto es el ciudadano, que tiene derechos y deberes expandidos en el campo político, civil y social”<sup>119</sup>. En este marco, fortalecer las capacidades de la sociedad civil es un elemento vital que retroalimenta los avances en la institucionalidad democrática del país. En el período evaluado, destaca el establecimiento de los Observatorios Legislativo y Judicial, así como la formación de jóvenes a través del curso “herramientas para la acción política”, desarrollados en el marco del proyecto “Fortaleciendo el Diálogo y las Instituciones Democráticas”. Si bien estas iniciativas son importantes, son insuficientes y no se encontró evidencia de que las

acciones de este proyecto tengan continuidad en el mediano/largo plazo o que estén inscritas en un proceso sistemático de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil para fortalecer sistemáticamente su capacidad de interlocución e incidencia en la vida política del país.

### III. SEGURIDAD Y JUSTICIA

Con una tasa para el año 2009 de 71 homicidios por cada cien mil habitantes y con alarmantes índices de lesiones, robos, extorsiones y violencia de género, El Salvador es hoy uno de los países más violentos del mundo. La seguridad pública es una de las demandas más sentidas de la población (PNUD, 2009). Por ello, los temas relacionados con la violencia y la inseguridad ciudadana han constituido una de las principales prioridades en el período evaluado.

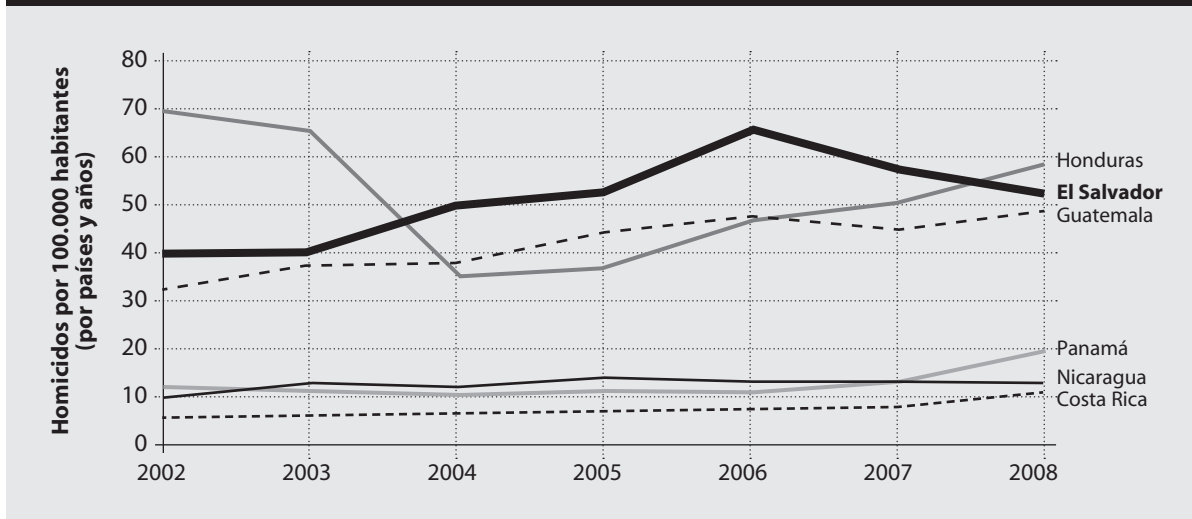
En los dos ciclos programáticos examinados, las iniciativas en este campo han considerado una efectiva estrategia que ha combinado las siguientes modalidades de trabajo:

- Intervenciones en territorios específicos del país para validar modelos de gestión de la seguridad con énfasis en la prevención de la violencia, la coordinación interinstitucional (en el nivel local y entre este y el nivel nacional) y la participación de la ciudadanía.
- Desarrollo de capacidades a partir de procesos de asistencia técnica, fortalecimiento institucional y acciones de formación orientadas a elevar la capacidad de los actores nacionales para impulsar modelos más efectivos de abordaje de la violencia y la inseguridad ciudadana.
- Gestión del conocimiento a partir de la sistematización de las experiencias desarrolladas en los proyectos y de experiencias análogas, y a partir de estudios específicos orientados a ampliar y mejorar la comprensión de las dimensiones claves de la violencia e inseguridad.

<sup>118</sup> “El PAPEP es un proyecto del PNUD que ha venido trabajando en América Latina desde 2002, contribuyendo a los procesos de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en la región latinoamericana, a partir de la producción de herramientas analíticas que permitan el diálogo y la deliberación sobre las principales agendas nacionales” (PNUD, *El Salvador. El camino hacia un nuevo ciclo político: Escenarios de gobernabilidad 2009-2010*. 2009).

<sup>119</sup> PNUD. *La Democracia de Ciudadanía, una Agenda para la Construcción de ciudadanía en América Latina*. 2009.

**Gráfico 9. Tasas de homicidios en Centroamérica 2002-2008**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PNUD

- Acciones de formación, sensibilización, comunicación y diálogo político orientadas a influir en la agenda política y mediática del país, así como en las políticas públicas de seguridad y justicia.

El nivel de resultados alcanzados es diferente en los dos períodos programáticos evaluados debido fundamentalmente a la orientación de las políticas públicas y el enfoque de los funcionarios encargados de la seguridad pública.

En el período 2002-2009, prevalecieron políticas de corte represivo bajo el esquema de “mano dura”, implementadas con un enfoque centrado en la actuación de la Policía Nacional Civil y las Fuerzas Armadas. Si bien durante este período los gobiernos de turno implementaron programas de prevención social de la violencia, estos no eran parte de una política pública que integrara de manera sistemática la prevención y la legítima coerción del delito. En este marco, las acciones desarrolladas por el PNUD se desarrollaron en un escenario altamente complejo y lleno de tensiones.

La ejecución del “Programa Sociedad Libre de Violencia” y el proyecto “Municipio Libre de Armas”, implementado de 2005 a 2006 en los municipios de San Martín e Ilopango, marcan un punto de inflexión en el abordaje de la violencia en El Salvador. El proyecto fue concebido como una experiencia piloto municipal para reducir la violencia armada. Su ejecución ha generado importantes impactos en dos niveles. En el nivel local, “San Martín experimentó una notable reducción tanto en el número total de homicidios como en los cometidos por arma de fuego<sup>120</sup>” y se instalaron procesos de coordinación interinstitucional y planes de prevención que se continúan implementando aún después de finalizado el proyecto. En el nivel nacional, los resultados del proyecto sembraron una duda razonable en relación a la concepción represiva-centralizada de la política de seguridad del país, colocaron la seguridad ciudadana como factor clave para el desarrollo en la agenda nacional y contribuyeron a generar una masa crítica para incidir en el contenido y enfoque de las políticas públicas de seguridad.

<sup>120</sup> PNUD. “¿Vivir sin armas?. Evaluación del Proyecto Municipios Libres de Armas, una experiencia arriesgada en un contexto de riesgo”.

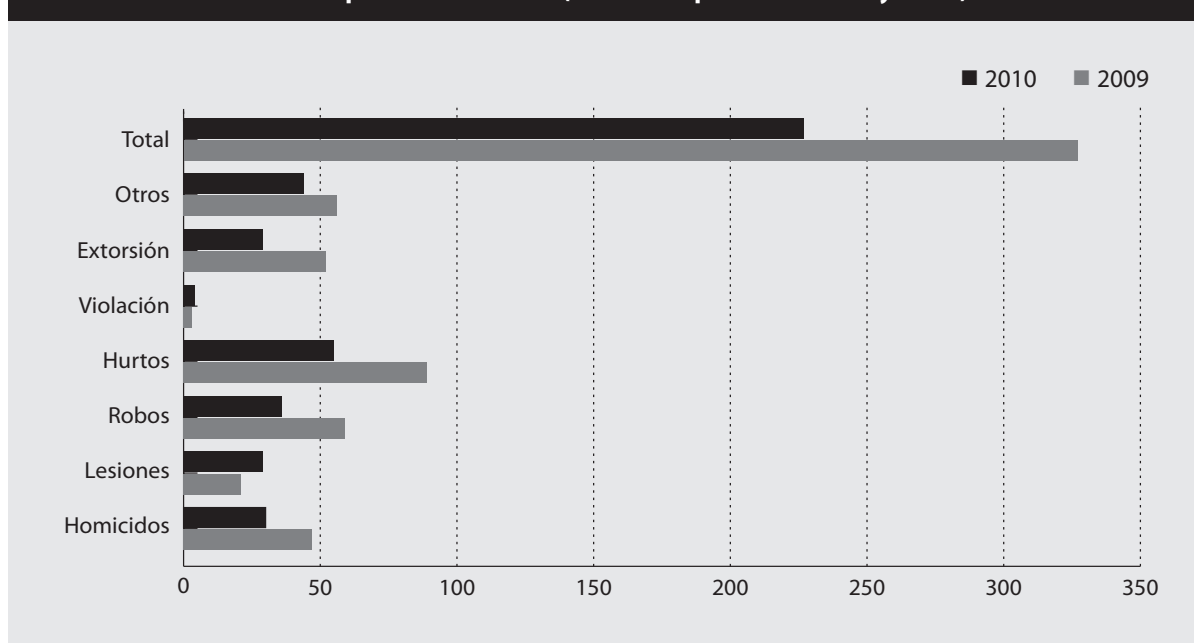
En el período 2009-2010, se produjo un cambio en el Gobierno nacional y un viraje en la orientación de las políticas públicas. Este cambio en el escenario nacional ha sido aprovechado por el PNUD para incidir de manera efectiva en el diseño de la Política Nacional de Seguridad y la Estrategia Nacional de Prevención, ambas concebidas en una lógica congruente con el planteamiento que desde muchos años antes impulsó el PNUD: prevención y coerción como dos dimensiones que deben integrarse de manera sistemática (mano inteligente), articulación entre los diferentes niveles e instituciones del Estado y participación protagónica de los gobiernos locales y la sociedad civil en el diseño e implementación de procesos sostenidos de abordaje de la violencia en los territorios.

Es importante señalar que la amplia acumulación de propuestas desarrolladas por el PNUD y el reconocimiento alcanzado por su profesionalidad y capacidad técnica en el tema le permitieron pasar de un escenario donde los proyectos eran “arriesgados”, a otro, donde las intervenciones están alineadas, aportan y retroalimentan el

diseño y ejecución de políticas y planes de seguridad a nivel nacional y local.

Las intervenciones desarrolladas en el período 2007-2011 van más allá de la prevención de la violencia armada (énfasis en el período 2002-2006) y adquieren un diseño más integral para abordar los factores generadores de violencia. En este sentido, destacan las intervenciones desarrolladas en los municipios de Sonsonate, Sonzacate y Acajutla, en el occidente del país; Colón y Sacacoyo, en el central Departamento de La Libertad, y, más recientemente, en San Salvador. Las iniciativas implementadas por el PNUD en Sonsonate, Sonzacate, Acajutla y San Salvador se realizan bajo la modalidad de proyectos inter-agenciales, con participación de varias agencias del Sistema de Naciones Unidas. La formulación de estos proyectos ha sido compleja y su ejecución también ha implicado retomar el reto de convertir la interagencialidad en una práctica concreta. A la luz de las evidencias encontradas, particularmente en Sonsonate, ya que el proyecto en San Salvador comenzó recientemente, los resultados indican un avance sustantivo en el abordaje de la violencia

**Gráfico 10. Delitos Municipio de Sonsonate (enero a septiembre 2009 y 2010)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Subdelegación PNC-Sonsonate

y la inseguridad con un enfoque integral<sup>121</sup>. En general, los gobiernos locales se han apropiado de las iniciativas y lideran los procesos; existen significativos niveles de participación de la sociedad civil y los actores económicos locales, y se han construido y/o fortalecido espacios de coordinación y trabajo conjunto con las instituciones del Gobierno nacional que tienen competencias en la prevención y coerción del delito.

Aun cuando estas iniciativas están en marcha y no se han realizado evaluaciones de impacto, actores claves (líderes comunitarios, autoridades de los gobiernos locales, jefes de policía) que fueron consultados en el municipio de Sonsonate tienen la percepción de que la seguridad ciudadana ha mejorado. Como puede apreciarse en el gráfico, los datos proporcionados por la Subdelegación de la PNC muestran que todos los delitos (excepto el de violación) presentan una tendencia a decrecer si se compara el número de incidencias entre enero y septiembre de 2009 con el mismo período del año 2010.

La sostenibilidad de los resultados alcanzados representa uno de los retos más importantes. En el nivel local, y a partir de la situación en los municipios de San Martín, Sonsonate y Acajutla, el principal factor de sostenibilidad alcanzado es el alto nivel de apropiación por parte de los gobiernos locales y los liderazgos locales respecto a la concepción, enfoques y mecanismos institucionales para realizar una gestión local de la seguridad ciudadana con énfasis en la prevención. Por otra parte, los principales riesgos para sostener los resultados son: la carencia de recursos para continuar las actividades en un nivel que

permita mantener los resultados alcanzados, lo cual implicaría una mayor participación de las instituciones del Gobierno central<sup>122</sup>, y la desacumulación que generan los cambios políticos a nivel local<sup>123</sup> y nacional. En el nivel nacional, la sostenibilidad es igualmente compleja. La formulación y ejecución de la nueva Política de Justicia y Seguridad<sup>124</sup> es un paso importante para asegurar coherencia e impacto en las actuaciones del Estado salvadoreño frente a la compleja situación de violencia que enfrenta el país.

#### 4.1.3 MEDIO AMBIENTE Y GESTIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES NATURALES

Las condiciones ambientales del medio así como su susceptibilidad a riesgos naturales tienen una profunda interacción con el desarrollo humano pues proveen el sustrato donde germinan y del cual dependen las actividades humanas, y, por tanto, constituyen uno de los pilares del desarrollo sostenible. Por tanto, el desarrollo sostenible requiere de un manejo integral de las distintas temáticas ambientales y de su estrecha relación con la gestión integral de los ecosistemas tomando en cuenta su vulnerabilidad ante riesgos naturales.

### I. Medio Ambiente

#### INTRODUCCIÓN

La situación ambiental en el Salvador es crítica por sus altos niveles de contaminación del agua, la degradación del suelo, la pérdida de bosques y de biodiversidad, que, aunada con una alta vulnerabilidad a los desastres naturales y una alta densidad de población, potencia la pobreza, la inseguridad alimentaria, las afectaciones a la salud de la población y el estrangulamiento de la economía. Esto va acompañado de una débil

<sup>121</sup> Conformación de estructuras locales y planes para la gestión de la seguridad ciudadana y la convivencia; acciones de prevención del delito y fortalecimiento de las capacidades de la Policía Nacional Civil y los Cuerpos de Agentes Municipales; prevención de la violencia juvenil; prevención de conflictos comunitarios; prevención de la violencia hacia la mujer y la violencia intrafamiliar, y prevención de la accidentalidad vial.

<sup>122</sup> Como se explicó antes, el Gobierno nacional ha formulado y está iniciando la ejecución de una nueva Política de Justicia y Seguridad, y una Estrategia de Prevención. Sin embargo, no se encontraron evidencias de que se estén aportando recursos sustantivos al nivel local para mantener la dinámica de actividades que requieren los planes de prevención, convivencia y reducción de la violencia.

<sup>123</sup> En el caso del proyecto “Municipio Libre de Armas”, el cambio de autoridades en el municipio de Ilopango fue uno de los factores que dificultó la ejecución, limitó sus resultados y diluyó la continuidad al concluir la financiación del PNUD.

<sup>124</sup> El diseño de la política fue apoyado por el PNUD y en su contenido se retoma la concepción, los enfoques y las experiencias generadas por la Oficina a lo largo de muchos años.

legislación ambiental, la ausencia de reglamentaciones, una débil institucionalización, la ausencia de sistemas de coordinación institucional y débiles procesos de planificación del territorio basados en un manejo integrado de ecosistemas, que, en conjunto, han exacerbado la vulnerabilidad de la población ante los efectos negativos de la contaminación y ante los desastres naturales.

El Plan de Gobierno de El Salvador para 1999-2004 incluye el tema ambiental en relación a desechos sólidos y protección de áreas verdes, y el de 2004-2009 establece como prioridad el desarrollo sostenible. El Gobierno actual, por su parte, aprobó un Plan Quinquenal (2010- 2014) pocos meses antes de la fecha de finalización de la presente evaluación, que incluye la “Política Ambiental y de Reducción de Riesgos” (que, a su vez, incluye una gestión eficaz de los riesgos ambientales, la reconstrucción de infraestructura, restauración de la capacidad reguladora de los ecosistemas, y la eliminación y control de los tóxicos con un enfoque de reducción de riesgos).

Para el periodo evaluado, la programación del PNUD en ambiente proponía en el CCF 2002-2006: 1) *la formulación de proyectos integrales* de desarrollo sostenible desde la perspectiva de gestión de riesgos y reducción de la vulnerabilidad; 2) *la integración a la legislación internacional* y el seguimiento a las convenciones internacionales y el *cumplimiento de compromisos ambientales*, y 3) fortalecer los mecanismos de coordinación y participación de diferentes sectores para la *preparación de proyectos locales*. En el CPD 2007-2011 y en el Plan de Acción del Programa de País (CPAP 2007-2011) los resultados propuestos especifican el enfoque de las intervenciones hacia políticas y estrategias en cambio climático, biodiversidad, contaminantes y agua. No se menciona la degradación del suelo.

#### VALORACIÓN DE RESULTADOS

A pesar de las aparentes disimilitudes del enfoque programático de los dos periodos evaluados, en realidad son similares y representan los dos

ángulos en los que debe ser abordada la gestión ambiental. Ambos tienen un enfoque temático, lo cual es adecuado debido a que las distintas áreas ambientales son en sí mismas complejas y requieren un tratamiento técnico especializado. Por otro lado, en el primer periodo se mencionan “Proyectos integrales y locales”, pero, en la práctica, la correcta aplicación de políticas debería encontrar un equilibrio con su integración, transversalización y relación con el territorio, considerando además la capacidad de carga y niveles de impacto para las poblaciones, la resiliencia de los ecosistemas y la susceptibilidad ante desastres naturales. Lograr este equilibrio entre el tratamiento temático e integrador de las distintas áreas y elementos ambientales es difícil y requiere de profesionales que conozcan en profundidad las distintas temáticas, de manera que a nivel territorial puedan no sólo “unirlas”, sino también lograr un tratamiento sistémico a distintos niveles: macro nacional, regional/ departamental y local.

Las intervenciones del PNUD **han sido pertinentes** en tanto en cuanto se enmarcan dentro de los resultados previstos en los dos periodos y por su coherencia con las prioridades nacionales. Sin embargo, el nivel de esfuerzo en tiempo, inversión y duración de las intervenciones ha sido variable: 1) mayor enfoque a nivel central; 2) mayor atención al tratamiento temático antes que al integrador; y 3) dentro de los temas tratados, mayor atención a las áreas de mitigación del cambio climático y, a nivel local, mayor enfoque a proyectos productivos en áreas de importancia ecológica fuera de Áreas Naturales Protegidas (ANP).

El enfoque programático ha estado fuertemente influenciado por la modalidad de financiamiento, consistente principalmente en contribuciones a partir de proyectos financiados por los mecanismos financieros (GEF y Protocolo del Montreal)<sup>125</sup> para las Convenciones de Cambio Climático, Biodiversidad, Contaminantes Orgánicos Persistentes y Substancias Agotadoras

---

<sup>125</sup> El PNUD es la Agencia de Implementación de las Convenciones de Biodiversidad, de Cambio Climático y de Estocolmo que se ejecutan con fondos GEF y del Protocolo de Montreal (PM) para la eliminación de sustancias agotadoras de la capa de Ozono (SAO).



de Ozono<sup>126</sup>, que equivalen a más del 90%<sup>127</sup> del presupuesto de la cartera ambiental (ver anexo 4). A su vez, el porcentaje de fondos para ambiente es bajo comparado con la cartera total de la oficina<sup>128</sup>. Las contribuciones del GEF y del PM muestran ventajas comparativas por el alto nivel técnico de sus lineamientos (que en sí mismos generan capacidades) o por cubrir aspectos no financiados por otros donantes. Sin embargo, está claro que debido a que su mandato es generar beneficios nacionales siempre que también sean globales, son insuficientes para atender la totalidad de los problemas nacionales.

La receptividad al enfoque programático ha variado en los distintos períodos de gobierno, desde una amplia apertura en los anteriores hasta el requerimiento del Gobierno actual de cambiar el enfoque y la modalidad de la cooperación en la gestión ambiental. Más específicamente, buscan que se enfatice un enfoque integrador de la gestión ambiental y de riesgos que incluya tanto aspectos técnicos como institucionales y de coordinación intersectorial, que se dé prioridad al tema de adaptación al cambio climático y que, en lugar de una cooperación basada en proyectos, se implemente una modalidad de cooperación consistente en el apoyo de asesorías técnicas que trabajen en el interior de la misma institución con la creación de capacidades mediante la gestión diaria. Estos nuevos planteamientos, en el momento de finalizar la presente evaluación, no se habían traducido aún en intervenciones nuevas<sup>129</sup>.

**La efectividad** de las intervenciones ha sido variable dependiendo del tipo de intervenciones realizadas:

**En cumplimiento del objetivo de fortalecimiento de políticas y el cumplimiento de los compromisos ante las Convenciones internacionales<sup>130</sup>, las intervenciones realizadas y la contribución frente a la problemática del agua han sido efectivas.** Gran parte de los resultados no se traducen en sí mismos en beneficios ambientales nacionales y globales, pero sí en medios para conseguirlos. Además de los informes de país, se ha fortalecido institucionalmente el MARN<sup>131</sup>. Estos resultados resultan más relevantes considerando que, al inicio del periodo evaluado, el MARN era un ministerio joven. **La efectividad** de estas contribuciones ha sido variable. Se encuentra una mayor efectividad en la reducción de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (SAO) y en el tema de Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP). En otros temas, como biodiversidad y manejo del agua, los resultados son modestos. Es posible que los factores que han influido en la mayor efectividad de estas iniciativas se deban a un mayor esfuerzo e inversión de fondos, tiempo, continuidad de las acciones, la programación y el diseño técnico generado por los mecanismos financieros.

**La sostenibilidad de los efectos** también ha sido variable. Por ejemplo, las Estrategias han tenido continuidad pues han identificado prioridades de acción que se han plasmado en nuevos proyectos ejecutados por el PNUD u otras Agencias;

<sup>126</sup> Para recursos hídricos se ha contado con fondos TRAC y una contribución de la Unión Europea.

<sup>127</sup> Este porcentaje es aproximado. No considera proyectos regionales, ni fondos de contrapartida. Tampoco incluye fondos del PNUD destinados a la preparación de propuestas.

<sup>128</sup> Comparando el presupuesto de ambiente con relación al presupuesto total del PNUD, se puede ver que la inversión en ambiente entre 2004 y 2009 con respecto al total de gastos del PNUD es del 9%

<sup>129</sup> Fuente de información: listado de proyectos en ambiente y gestión de riesgos (anexo 4)

<sup>130</sup> El apoyo para elaborar los reportes nacionales se realiza a través de intervenciones denominadas Actividades Habilitantes.

<sup>131</sup> Este fortalecimiento se ha dado, entre otros, con: 1) la contribución mediante la generación de insumos requeridos para la gestión ambiental (elaboración de diagnósticos, bases de datos y metodologías para análisis ambientales, o el desarrollo de instrumentos como el de mecanismos financieros para acceder a financiamientos en eficiencia energética o el diseño del Observatorio de Agua); y 2) el desarrollo de "Estrategias de Biodiversidad, Cambio Climático, Contaminantes Orgánicos Persistentes y Multifocal con fondos GEF, de Sustancias Agotadoras de Ozono con fondos del Protocolo de Montreal, y Agenda de Agua con fondos TRAC, que han contribuido con la definición de prioridades en las distintas áreas focales, tanto para el direccionamiento de la gestión del MARN como para la generación de otros proyectos de mayor envergadura financiados por otras fuentes; y 3) con la promoción de procesos participativos con el establecimiento de mesas de diálogo.



los diagnósticos e inventarios se mantienen en bases de datos del MARN como instrumento de trabajo y base para incrementar información técnica; temas como el de COP no eran considerados anteriormente, pero han sido integrados al nuevo plan Quinquenal de Política de Ambiente y Gestión de Riesgos (2010-2014) y el MARN ha procedido a la descontaminación de sitios identificados. La efectividad y sostenibilidad también ha variado de acuerdo al periodo evaluado. Las estrategias desarrolladas tuvieron una fuerte acogida en el Gobierno anterior; sin embargo, los documentos de propuestas de Estrategias de Cambio Climático y el Plan de Acción para los COP no fueron aceptados como tales, sino que son considerados como insumos para las Estrategias que serán formuladas por el MARN. De igual manera, el grupo de trabajo creado para los COP se mantiene<sup>132</sup>, mientras que otras mesas de diálogo lideradas por PNUD (Agua y Cambio Climático) dejaron de funcionar y en su lugar el MARN estableció diálogos a nivel intersectorial gubernamental.

El cumplimiento del **objetivo de Generar “Proyectos integrales o locales”** ha sido abordado con diferentes tipos de intervenciones y estrategias:

**1. Intervenciones de planificación que incluyen la integralidad del “Desarrollo Sostenible”.** Lo más cercano a un tratamiento integral de sistemas con relación a territorios se encuentra en el primer periodo evaluado con un proyecto de desarrollo sostenible local en Sonsonate como respuesta a un proceso de recuperación después del

terremoto de 2001<sup>133</sup>; sin embargo, este no fue efectivo. Complementariamente, hubo dos intervenciones de planificación basadas en territorios. Una consistió en la identificación de áreas prioritarias de conectividad ecológica (Corredor biológico) y la otra se localizó en el Bajo Lempa, con enfoque de adaptación al cambio climático<sup>134</sup>. **La efectividad de estas intervenciones fue positiva** en su momento, pero únicamente la primera **ha tenido efectos sostenibles** y sigue siendo de utilidad para direccionar intervenciones con enfoque de trabajo local. **Los productos en el Bajo Lempa no fueron sostenibles** pues fueron ejecutados a nivel municipal y su información se perdió con los cambios de alcaldes.

**2. Contribuciones a la gestión ambiental mediante intervenciones locales, sectores productivos o en temas ambientales específicos.** Han sido de distinto tipo, aunque en la mayoría se ha aplicado la estrategia de ligar un beneficio económico a la consecución de un beneficio ambiental, sea conservación o reducción de emisiones<sup>135</sup>. A diferencia de las actividades habilitantes y de las actividades de planificación anteriores, estas intervenciones tienen la potencialidad de generar beneficios ambientales nacionales y globales, así como de generar efectos no deseados, por lo que **la eficacia es analizada en términos de los beneficios ambientales producidos.**

Las intervenciones con comunidades apoyando proyectos productivos “sustentables” amigables<sup>136</sup> se han dado mediante la provisión de créditos

<sup>132</sup> COP (MARN, MSP, Policía Nacional, M. de Economía, ASI, M. de RREE, MAG, Cuerpo de Bomberos, Consejo Superior de Salud Pública, Aduanas, Centro Nacional de Producción más Limpia, Centro Agropecuario, UCA, U. Salvador, UNE, Universidad Ecológica Salvadoreña).

<sup>133</sup> Fondos italianos.

<sup>134</sup> Proyectos regionales GEF: Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano y Proyecto Regional de Adaptación al Cambio Climático, fase I (PNUD-Panamá).

<sup>135</sup> Estas intervenciones se han realizado a través del Programa de Pequeñas Donaciones, otros Proyectos GEF y un proyecto PNUD financiado con fondos TRAC para ligar a los proyectos regionales en eficiencia energética.

<sup>136</sup> La estrategia planteada es promover la generación de ingresos entre las comunidades o productores para que protejan el ambiente; actividades que cumplan con condicionamientos ambientales definidos como: a) que presenten una propuesta multifocal en el caso del Programa de Pequeñas Donaciones; b) que los productores tengan un sello verde o apliquen algún sistema ambiental en sus producciones.

a productores<sup>137</sup> o donaciones a comunidades o asociaciones comunitarias (ADESCOS)<sup>138</sup> relacionadas con Áreas Naturales Protegidas. Hay limitaciones para evaluar la **eficacia** pues varias son recientes y algunas que se han dado a lo largo de los dos periodos no cuentan con registros que permitan definir con certeza sus beneficios ambientales a largo plazo. Entre estas, las del Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) presentan **distintos niveles de eficacia y sostenibilidad**. Algunas no continuaron una vez terminado el apoyo, en tanto que otras han llegado a integrar los diferentes eslabones de la cadena de valor en el mercado, en especial aquellas que han recibido apoyo en varios ciclos y que se han sustentado en estudios técnicos previos<sup>139</sup>. El trabajo con comunidades constituye una modalidad muy poderosa de acercamiento local para conseguir beneficios ambientales integrales que podría ser potenciada buscando mecanismos para incrementar la información técnica científica que la sustente, fortaleciendo sistemas de seguimiento técnico científico (con participación de la Academia y el MARN) para asegurar la consecución de los objetivos ambientales buscados, asegurando un enfoque de desarrollo sostenible local integral y aprovechando la oportunidad para que las comunidades perciban al MARN como a un socio estratégico de la gestión ambiental. En contraste, este tipo de intervenciones sin el debido seguimiento y soporte técnico pueden, en el menor de los casos, representar pérdidas de oportunidades de generar un cambio real en las poblaciones o tener efectos no deseados.

Las intervenciones nacionales para reducir emisiones de gases con efecto invernadero (GEI) mediante la provisión de créditos<sup>140</sup>, la generación de instrumentos financieros para eliminar barreras y otorgando asesoramiento al sector industrial y su vinculación con proyectos regionales, son muy recientes<sup>141</sup>. Por tanto, es **muy temprano para determinar su efectividad**, pero es innegable la expectativa generada y el interés de los beneficiarios (Asociación de Industriales) por el beneficio económico que podrían obtener si logran reducir su consumo eléctrico, por lo que se prevé que tengan altas posibilidades no sólo de continuar, sino de expandirse a futuro. Por otro lado, no todos los proyectos exponen provisiones tomadas para prevenir efectos no deseados.

En la consecución de un desarrollo sostenible considerado desde un contexto más amplio que incluya aspectos territoriales, la interconexión de las temáticas ambientales, la prevención de riesgos y aspectos demográficos, se encuentra una débil efectividad debido a la débil o inexistente sinergia de las distintas temáticas al interior de las intervenciones ambientales y dentro de las distintas áreas de la Oficina de país basadas en una estrategia integral. Adicionalmente, la política económica estatal aún esta desvinculada con el medio ambiente, a pesar de que a partir del azote de los desastres naturales del 2009 el Gobierno ha dado un mayor protagonismo al MARN con la esperanza de que se constituya en promotor del desarrollo sostenible con un enfoque en territorios y creando una sinergia entre ambiente y gestión de riesgos con otros sectores.

---

<sup>137</sup> Proyecto Regional de mercados con biodiversidad (CAMBIO), que ofrece créditos, o Proyecto Conservación de la biodiversidad en plantaciones de café, que ofrece asistencia técnica y apoyo para obtener certificados verdes.

<sup>138</sup> Con el Programa de Pequeñas Donaciones financiado por el GEF o por fondos bilaterales que ha funcionado en los dos periodos y el Proyecto Integración de conservación de la biodiversidad en pesca y turismo.

<sup>139</sup> Comunidades de ADESCOS entrevistadas manifiestan que han generado los conocimientos sobre el manejo, pero también hay informaciones técnicas de estudios realizados en manglar por la Universidad de El Salvador previos a las intervenciones realizadas.

<sup>140</sup> Proyecto "Inversiones en energía renovable en Centroamérica" a través de CABEI.

<sup>141</sup> El proyecto incluye una serie de intervenciones, desde uso de turbo cocinas, hasta cambio de luminarias en residencias o acceso a compensaciones por Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Proyectos GEF regionales vinculados son: "Fortalecimiento de las capacidades para el desarrollo sostenible de energía renovable en Centroamérica", el programa regional de "Eficiencia Energética en sectores industriales y comerciales de Centroamérica" (PEER) y el proyecto "Inversiones en energía renovable en Centroamérica".

El aporte ha sido **eficiente**, ágil, oportuno y el acompañamiento técnico ha sido continuo. Aún habría posibilidades de mejorar la parte administrativa, aunque la ejecución financiera es compleja también en el interior del MARN, donde los trámites internos requieren varias aprobaciones antes de realizar las solicitudes de pago al PNUD. Este ha mostrado eficiencia en canalizar los fondos asignados por el GEF y por el Protocolo de Montreal a El Salvador, y, de igual manera, en conseguir el financiamiento para otros proyectos<sup>142</sup>. En cuanto a la preparación de propuestas del GEF, tanto el PNUD como el MARN reportaron que la eficiencia mejoró notablemente en el segundo periodo evaluado.

## II. Gestión de riesgos y desastres naturales

### INTRODUCCIÓN

El Salvador es un país con alto riesgo de terremotos, erupciones volcánicas, huracanes e inundaciones. En la última década, El Salvador sufrió una serie de catástrofes naturales que ocasionaron pérdidas de vidas humanas y serios impactos en la economía del país: el huracán Mitch en 1998 (US\$ 400 millones en pérdidas<sup>143</sup>), el terremoto de 2001 (según CEPAL, 25% de la población fue afectada, el 20% de las viviendas dañadas, así como el 40% de la infraestructura de salud, 305 centros educativos y el 14% del PIB<sup>144</sup>), el huracán STAN y la erupción del volcán Ilimapetec en 2005 (69 personas fallecidas, 72.141 evacuados, 653 en albergues, y miles de viviendas, 60.900 ha de cultivos y 300 km. de carreteras derruidas), la tormenta Aida en 2009 (200 muertos, 122.816 afectados, 14.166 en albergues, US\$ 314 millones en pérdidas económicas, representando el 1,44% del PIB)<sup>145</sup>. A pesar de que desde el Plan de Gobierno 1999-2004 se establecía como prioridad la “Seguridad en Caso de Desastres”, la capacidad de respuesta y prevención del país era muy

limitada pues no contaba con un marco legal (la Ley de protección civil fue aprobada en el 2005), ni con un Sistema Nacional de Emergencia, ni una organización comunitaria. Sólo se tenía el Plan Regional de Reducción de Desastres de 1999 (preparado por El Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales [CEPREDENAC]<sup>146</sup> para Centroamérica).

### VALORACIÓN DE RESULTADOS

La respuesta ante desastres ha sido una prioridad para el PNUD. El CCF (2002-2006) propone la reducción de vulnerabilidades: “formulación e implementación de proyectos integrales para el manejo sustentable del ambiente y recursos naturales desde la perspectiva de manejo del riesgo y reducción de la vulnerabilidad”, mientras que en el CPD y en el CPAP (2007-2011) se incluye la prevención y la mitigación: “apoyo en la formulación y puesta en práctica de políticas, estrategias y planes nacionales; más específicamente: a) proveer asistencia técnica para la formulación e implementación de marcos normativos, planes, políticas y estrategias para el manejo de riesgo y b) fortalecer sistemas nacionales y locales para respuestas y recuperación de los desastres naturales. Y se establece como una meta para el 2007 el contar con un reporte del estado de riesgo y vulnerabilidades”. Además, el Plan Estratégico global del PNUD (2008-2001) hace énfasis en contribuir a la prevención y mitigación de los efectos de desastres naturales e incluso se creó un manual para insertar riesgos climáticos en la agenda de Desarrollo del país y en el Sistema de Naciones Unidas<sup>147</sup>.

Frente a los desastres acaecidos durante el periodo evaluado, el PNUD ha respondido ágilmente con intervenciones propias a través del Sistema de Agencias de Naciones Unidas en el país y en el exterior, por ejemplo, la Oficina de Coordinación

<sup>142</sup> Un proyecto para provisión de agua y otro para promover la Agenda del Agua.

<sup>143</sup> Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, CEPAL, 1998.

<sup>144</sup> Documento de Proyecto: Recuperación STAN Ilimapetec.

<sup>145</sup> Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014.

<sup>146</sup> Perteneció al Sistema de la Integración Centroamericana SICA como Secretaría Especializada.

<sup>147</sup> Proyecto piloto en el que participan Colombia, Mozambique, Nicaragua, Cabo Verde y El Salvador.

de la Asistencia Humanitaria (OCAH) y el Equipo de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en caso de desastre (UNDAC). Las acciones fueron **eficientes, oportunas y demostraron una alta capacidad de respuesta**. Para estas acciones se utilizaron fondos propios de las Naciones Unidas (TRAC, CERF y ART) y fondos de donación bilateral<sup>148</sup>.

Para enfrentar los retos encontrados, el PNUD cuenta actualmente con una oficial de planta (coordinadora de ambiente y riesgos) y consultores temporales adicionales dependientes de proyectos. Hasta el 2007, adicionalmente contaba con un oficial encargado de la gestión de riesgos y que fungía como coordinador del “Programa de Desarrollo Local y Medio Ambiente” y, luego, en 2008, con la reorganización de la oficina, la coordinadora de ambiente pasó a cubrir estas dos plazas. Cabe resaltar que durante las emergencias ha habido un involucramiento directo de los mismos representantes para coordinar acciones de respuesta interinstitucional y a través del Equipo Técnico de Emergencias (UNETE).

Las intervenciones ejecutadas fueron **pertinentes** y coherentes con los objetivos planteados; sin embargo, el tipo de acciones y la magnitud de los esfuerzos han variado con el tiempo y con los distintos desastres naturales acaecidos. Las intervenciones en relación a las distintas fases de gestión de riesgos han sido:

*Intervenciones de Asistencia a la Emergencia.* La contribución del PNUD frente los desastres del 2005 y 2009 fue efectiva en activar el Equipo de País para desastres (UNDMT) y el UNETE, coordinar con instancias gubernamentales, internacionales y locales para contribuir con la canalización de ayuda y gestionar recursos para atender necesidades emergentes<sup>149</sup>. Esta coordinación es considerada efectiva a pesar de que en el evento del 2009 se dieron inconvenientes

debido a que el nuevo Gobierno estaba recién posesionado, habían cambiado las autoridades de la Dirección General de Protección Civil (DPC), de la Comisión Nacional de Protección Civil y de la Prevención y Mitigación de Desastres (COEM), y el Gobierno quería tomar el liderazgo de la coordinación. Por su parte, el PNUD estaba iniciando la aplicación del trabajo mediante grupos (*clusters*). En estas intervenciones, se proporcionó agua, saneamiento y ayuda alimentaria. En 2009, se proporcionaron kits de retorno y se llegaron a instalar 312 albergues y a atender a 18.046 personas. La capacidad técnica de las intervenciones se ha ido incrementando. En el 2005, contaron con expertos del UNDAC y establecieron un sitio web para enlace permanente. En el 2009, se trabajó con la herramienta EDAN (Evaluación de Vacíos y Análisis de Necesidades), que resultó importante pues maneja un lenguaje uniforme para que la respuesta sea oportuna en base a una evaluación adecuada de las necesidades.

*Procesos de Recuperación y Rehabilitación.* En el terremoto de 2001 y los desastres del 2005, el PNUD intervino en la entrega de materiales para la reconstrucción de casas, mientras que los damnificados del 2009 recibieron casas prefabricadas temporales. No se contó con suficiente información sobre la efectividad y sostenibilidad de las primeras intervenciones; sin embargo, de las casas prefabricadas, existen opiniones dispares. Algunas autoridades reconocieron el apoyo y que los beneficiarios han mejorado su situación con relación a los albergues. No obstante, también consideraban que, debido a la carencia de viviendas en El Salvador y a que no tenían certeza de si estos beneficiarios recibirían viviendas permanentes a partir del fondo de reconstrucción de US\$150 millones del Ministerio de Vivienda, estos alojamientos temporales podían constituirse como un problema

<sup>148</sup> Para la respuesta a la emergencia provocada por la tormenta tropical STAN y la erupción del volcán Ilamatepec (2005) se recibieron fondos de Suecia, Noruega, Luxemburgo, OCAH (PNUD, Noruega, Singapur y OPEC), PNUD (TRAC 3), llegando a US\$ 2.365.205 en el 2005.

<sup>149</sup> Durante los eventos también hay contribuciones de otras instancias como la Iglesia y las ONG.



a largo plazo si se convertían en permanentes pues están construidos en terrenos privados o públicos (que fueron prestados temporalmente) y no cuentan con las condiciones habitacionales adecuadas, ya que son calurosos y tienen limitaciones de instalaciones sanitarias.

Como respuesta a los desastres del primer periodo, en adición a los materiales para la reconstrucción de viviendas, el PNUD también gestionó fondos para desarrollar distintos proyectos de reconstrucción económica para los damnificados del terremoto del 2001, los cuales incluyeron microcréditos, mientras que en el 2005, 2.550 familias damnificadas recibieron herramientas y animales. No se contó con información sobre su efectividad y sostenibilidad de los efectos.

*Planificación de respuesta para futuros desastres.* El PNUD y el UNETE han realizado varias contribuciones entre 2005 y 2010:

- a) Equipamiento para alerta temprana de inundaciones y observatorios vulcanológicos cuya sostenibilidad es de interés de las instituciones encargadas. Estos son equipos sofisticados que constituyen un importante aporte; sin embargo, en algunas localidades los radiorreceptores no tienen el suficiente alcance para llegar a las comunidades.
- b) Provisión de mapas de capacidad instalada que los municipios entrevistados consideran útiles.
- c) Capacitación a 20 municipalidades para la elaboración de planes de emergencia, algunas de las cuales manifestaron que han sido efectivos, pero su sostenibilidad incierta en caso de cambios de personal pues no se hacen simulacros y los documentos no son didácticos.
- d) Capacitación formal mediante un diplomado de seis meses dirigido a funcionarios públicos y las ONG, que fue eficiente.
- e) Entre 2007 y 2008, se financiaron 45 iniciativas de Pequeñas Donaciones a comunidades

locales para que realizaran acciones de prevención cuya efectividad y sostenibilidad varía desde excelente, en aquellas que construyeron gaviones que las han protegido de inundaciones, hasta iniciativas de viveros que cerraron al concluir el financiamiento.

- e) Capacitación para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Respuesta liderado por la Dirección General de Protección Civil (DGPC) y de cuyo funcionamiento depende la capacidad de respuesta en caso de emergencia. Esta contribución contó con una evaluación del sistema por parte de la UNDAC y comprende la elaboración de 7 Planes para las Comisiones Técnicas Sectoriales (que define los papeles y las acciones de cada uno de los Ministerios), capacitación a los 262 alcaldes y gobernadores sobre el contenido de la Ley de Protección Civil y asesoría para que elaboren planes de emergencia.

Esta contribución es relativamente reciente por lo que aún no se puede valorar su efectividad; sin embargo, se resalta que constituye un importante reto debido a problemas estructurales que requieren atención: a) la débil institucionalidad del sistema, de manera que está sujeta a cambios de personal con cambios de gobierno, incluyendo personal clave involucrado en los comités municipales; b) carencia de estrategias para proteger a los Comités Locales organizados pues, a pesar de ser funcionales, los nuevos alcaldes los desconocen y tampoco están reconocidos en la Ley; c) la débil cultura de cumplir con planes elaborados (en la emergencia del 2009, quedó en evidencia que el personal que trabajaba en la DGPC no hacía seguimiento al Plan Nacional de Protección Civil aprobado y actualizado en el 2009, y que quienes respondieron fueron las Fuerzas Armadas, en tanto que la recepción de ayuda humanitaria lo hizo la empresa privada<sup>150</sup>); y c) la DPC carece de la información compilada de todo el sistema, por ejemplo, ubicación de los grupos locales capacitados en el pasado o su estatus actual.

<sup>150</sup> Habilitaron una bodega en la feria internacional que era administrada por la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), situación que dificulta confirmar una total transparencia del direccionamiento de la ayuda.

*Prevención de desastres.* Esta fase constituye un nivel superior de trabajo y comprende tanto obras de prevención como de promoción de un desarrollo sostenible con consideraciones de ordenamiento territorial, tanto en las ciudades como en el campo; tanto para prevenir asentamientos en zonas vulnerables como para identificar zonas que requieran obras de mitigación; igualmente, incluye acciones para promover la protección del suelo y la cobertura vegetal a fin de reducir la velocidad de la escorrentía. Para la prevención de desastres también es necesario resolver debilidades institucionales, tales como definir competencias y responsabilidades para realizar obras de prevención, entre las que figuran el mantenimiento de drenajes secundarios, que, según los entrevistados, no han sido atendidos por más de 20 años pues las alcaldías exponen que es responsabilidad del Gobierno central y éste considera que es de las alcaldías; el fortalecimiento del MOP, para que cuente con maquinaria para realizar obras de prevención y mitigación; y la revisión de las competencias de la instancia de Urbanismo y Arquitectura, que es la encargada de llevar el control del desarrollo urbano.

En este campo, las contribuciones han sido modestas y la sostenibilidad de sus efectos variables. Por ejemplo, un proceso de planificación para el Bajo Lempa, con consideraciones de adaptación al cambio climático, fue calificado como útil por el alcalde de Tecoluca quien, por haber sido reelecto por tres periodos la había aplicado, mientras que los otros alcaldes la desconocían. Actualmente, se están ejecutando o van a iniciar algunas intervenciones de prevención y adaptación al CC<sup>151</sup>. También se ha contribuido con municipios en la generación de mapas de zonificación territorial (que, sin embargo, no están respaldadas por un marco legal), y con el Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), en la producción de mapas a nivel nacional, pero las escalas son aún muy grandes para resultar útiles.

Se resalta que, para alcanzar los objetivos de reducir vulnerabilidades, es fundamental comprender que la planificación integral para la prevención es imperiosa pues “los desastres no son eventos, sino procesos, y hay condiciones sociales que llevan a ellos”. Como dice Roland Kassimir, “no todas las fuerzas de la naturaleza terminan por convertirse en desastres” o, como dice John C. Mutter, “las decisiones que se toman influyen en la profundidad y el impacto de los fenómenos naturales”. Por lo que cabe preguntarse: ¿son las condiciones las que crean la enorme vulnerabilidad o es la vulnerabilidad la que termina por perpetuar esas condiciones? Lo que es un hecho es que las decisiones pueden mitigar o exacerbar la vulnerabilidad. Como afirma Oppenheimer, “el tipo de respuesta que se tiene puede incrementar la vulnerabilidad futura”, “porque atender un problema aquí puede implicar crear un problema allá”<sup>152</sup>.

La tabla 12 contiene varias sugerencias de acciones de seguimiento que el PNUD podría llevar a cabo con el fin de incrementar y/o asegurar la efectividad de sus intervenciones en el área de gestión de riesgos y desastres naturales.

#### **4.1.4 DESARROLLO DE CAPACIDADES GUBERNAMENTALES Y APOYO A LA INVERSIÓN PÚBLICA, APOYO A LA RESPUESTA AL VIH/SIDA Y PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO**

El análisis incluido en esta sección aborda las parcelas temáticas subsumidas en el área de desarrollo de capacidades nacionales, que, desde 2007, cubren el desarrollo de capacidades gubernamentales y el apoyo a la inversión pública, acciones de apoyo institucional a la respuesta nacional al VIH/SIDA y la promoción de la participación del sector privado. Los hallazgos sobre desarrollo de capacidades en esta sección son el resultado del análisis de la muestra de proyectos analizados dentro del

<sup>151</sup> Adaptación: Proyecto de viviendas ecológicas para reducir escorrentía; Prevención: Proyecto Mi Vivienda, construcción de obras para prevenir deslizamientos.

<sup>152</sup> *Disaster*, vol. 75, número 3, otoño de 2008; revista “Social Research”, publicada en New School for Social Research de Nueva York.



**Tabla 12. Acciones de seguimiento a las intervenciones realizadas para incrementar y/o asegurar su efectividad**

1	Complementario a la generación de planes de respuesta a emergencias, se requiere promover simulacros para evaluar su efectividad y realizar los ajustes pertinentes; adicionalmente, transcribirlos en formatos simples que puedan ser usados por nuevos funcionarios en caso de que haya cambios de personal.
2	Se requiere hacer ajustes a los instrumentos proporcionados, pues, por ejemplo, algunos radiorreceptores no tienen el alcance requerido.
3	Promover la revisión de la Ley de Protección Civil para que se incluya la participación comunitaria.
4	A la par de la capacitación proporcionada a la DGPC, apoyar en la generación de una base de datos de las instancias involucradas en el sistema (nombres de Comités Locales y Municipales capacitados, nombres de contactos, capacidades generadas, infraestructura existente, instrumentos con que cuentan).
5	Mejoramiento de herramientas, tales como incrementar el nivel de detalle de los mapas de vulnerabilidad bajando la cartografía base en coordinación con el Consejo Nacional de Registros (CNR).
6	Promover una clarificación de competencias y responsabilidades de las instituciones involucradas, y la permanencia de personal capacitado.
7	Dar seguimiento al diploma en Riesgos para conocer su impacto y sostenibilidad.
8	Promover que los beneficiarios de las viviendas temporales pasen a formar parte de los beneficiarios del fondo de reconstrucción para prevenir que las primeras se conviertan en permanentes con los problemas consiguientes.

área de desarrollo de capacidades nacionales y no incluyen consideraciones sobre desarrollo de capacidades<sup>153</sup> en el resto de áreas programáticas (desarrollo sostenible, gobernabilidad, desarrollo humano, etc.).

### **I. Desarrollo de capacidades gubernamentales y apoyo a la inversión pública**

#### **INTRODUCCIÓN**

La Oficina del PNUD en El Salvador ha proporcionado servicios de fortalecimiento institucional y apoyo a las capacidades del Gobierno, y a la planificación y ejecución de la inversión pública durante todo el periodo evaluado. En una primera fase, esta función de apoyo estuvo subsumida en el área denominada servicios de gestión para el desarrollo. En 2007, con el proceso de

reorganización que resultó en el establecimiento de las áreas de coordinación, esta función de desarrollo de capacidades gubernamentales y apoyo a la inversión pública pasó a formar parte del área de desarrollo de capacidades nacionales.

Esta área ha ido cogiendo peso y asumiendo atribuciones más allá de la provisión de *servicios de gestión*<sup>154</sup>. Una de las características de esta área es que constituye una contribución importante a los ingresos (recuperación de costes) del PNUD y, por tanto, supone un recurso importante para financiar la estructura de la Oficina en el país.

#### **VALORACIÓN DE RESULTADOS**

El *grado de pertinencia* de las acciones apoyadas por esta línea de acción, en cuanto a su adecuación

<sup>153</sup> Desarrollo de capacidades es un área programática en sí misma y, a su vez, un área transversal en el quehacer de la Oficina.

<sup>154</sup> Estos se refieren a servicios retribuidos prestados por el PNUD y relacionados con la administración de fondos, que pueden cubrir varias (o todas) las fases relacionadas con la planificación y ejecución de procesos de contratación, y la licitación de contratos de servicio, obra y procesos de adquisición de bienes y suministros.

a las necesidades que pretendían satisfacer, ha venido garantizado por el hecho de que han respondido a demandas concretas de las instituciones beneficiarias. En este sentido, el PNUD ha mostrado un alto nivel de receptividad a las demandas recibidas. A la par, el grado de pertinencia se ha incrementado durante todo el período evaluado, y especialmente con el cambio de Gobierno a mediados de 2009, por varias razones, entre ellas: a) la falta de experiencia e insuficiencias en la capacidad instalada del nuevo Gobierno en el ámbito de la ejecución de la inversión pública, en un contexto en que el nuevo Ejecutivo b) incrementa el énfasis en el gasto público social y c) se enfrenta a las urgentes necesidades de reconstrucción y mitigación de los daños causados por la tormenta Ida.

Si bien las intervenciones en esta área durante todo el periodo se han caracterizado por tener un componente importante de servicios de gestión de fondos/recursos, el diseño de las acciones incorporó de manera sistemática componentes de capacitación y fortalecimiento institucional complementarios a la provisión de servicios de apoyo a procesos de contratación y adquisición de bienes y servicios. Este enfoque se ajusta a las prerrogativas del PNUD a nivel corporativo, que establecen que la organización no se embarcará en acciones que sólo impliquen la adquisición de bienes y servicios, ni en intervenciones relacionadas con infraestructura que no incluyan construcción de capacidades<sup>155</sup>.

Los procesos de apoyo a la adquisición de bienes se han centrado generalmente en bienes estratégicos, como la compra de antiretrovirales y medicamentos esenciales y de difícil adquisición, e infraestructura social básica. Dado el poco peso

relativo<sup>156</sup> del volumen de compras gestionado por el PNUD, no hay señales de que haya habido ningún efecto de desplazamiento o sustitución en cuanto a la función de compras del Gobierno.

Aunque la formulación de los resultados esperados durante el periodo<sup>157</sup> varían debido a la revisión del Plan de Acción (CPAP) a finales de 2009, durante la mayor parte del periodo estuvieron formulados en términos de aumentos en la capacidad de planificación, ejecución, monitoreo y evaluación del gasto e inversión pública social y de mejoras en la entrega de bienes y servicios. En cualquier caso, después de la revisión del CPAP, los resultados siguieron formulados en términos de desarrollo y fortalecimiento de capacidades nacionales y locales. Es conveniente mencionar que a lo largo de la valoración sobre la consecución de este resultado se ha tenido en cuenta qué entiende el PNUD por desarrollo de capacidades. El Grupo de Desarrollo de Capacidades de la Oficina para Políticas de Desarrollo del PNUD define desarrollo de capacidades como “el proceso mediante el cual, individuos, organizaciones y la sociedad en su conjunto, obtiene, fortalece y mantiene las aptitudes para establecer y lograr sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo”<sup>158</sup>. Cabe destacar que independientemente de la definición que se tome en cuenta, el denominador común es que este término está siempre asociado con la obtención o creación de aptitudes y el uso, retención y mantenimiento de las mismas<sup>159</sup>.

Durante el periodo evaluado, el **apoyo brindado por el PNUD a la ejecución de la inversión pública no ha sido sólo crucial y sustantivo, sino que además ha sido altamente eficiente y eficaz.** Los servicios de gestión y acompañamiento

---

<sup>155</sup> “Plan Estratégico del PNUD 2008-2011”, párrafo 54.

<sup>156</sup> Un 2%, por ejemplo, en el caso de las compras de medicamentos para el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Fuente ISSS.

<sup>157</sup> Para el periodo 2002 no hay un marco de resultados disponible.

<sup>158</sup> *Overview of UNDP's approach to supporting Capacity Development*. Grupo de Desarrollo de Capacidades, Dirección de Políticas de Desarrollo, PNUD. Agosto, 2009. Página 5.

<sup>159</sup> Ver también *Frequently Asked Questions: The UNDP Approach to Supporting Capacity Development*. Grupo de Desarrollo de Capacidades, Dirección de Políticas de Desarrollo, PNUD. Junio de 2009, página 3.

técnico ofrecidos por la organización han permitido llevar a cabo la ejecución de los montos de inversión y gasto público para los cuales se pidió la intervención del PNUD. Hay dos grupos de factores explicativos detrás de este logro:

- El primero, y más evidente<sup>160</sup>, está constituido por los procedimientos de gestión de fondos utilizados por el PNUD, cuya aplicación ha permitido solucionar de forma efectiva e inmediata problemas relacionados con altos precios en el mercado doméstico<sup>161</sup> y conseguir reducciones significativas en los tiempos de adquisición. Asimismo, dichos procedimientos han permitido al PNUD actuar como garante de la transparencia de procesos de licitación y adquisiciones. En otras palabras, ejecutar el gasto y la inversión de forma más rápida, incurriendo en costos menores<sup>162</sup> y de forma transparente. Esto ha repercutido en un mejor desempeño en la ejecución de la inversión y el gasto público.
- El segundo es que, en la aplicación de los procedimientos, el PNUD ha proporcionado acompañamiento técnico a lo largo del proceso (planificación y ejecución).

En este sentido, los procedimientos y acompañamiento del PNUD han sido una herramienta eficiente y eficaz para sortear de manera inmediata los obstáculos a la ejecución del presupuesto público derivados de problemas estructurales tanto en las instituciones como en el marco regulatorio del país. Algunos ejemplos de problemas estructurales en instituciones beneficiarias incluyen déficits en cuanto a la capacidad instalada dentro de estas organizaciones, procesos técnicos y administrativo-financieros ineficientes y poco transparentes, volúmenes de trabajo real

que superan la capacidad instalada y perfiles de personal inadecuados, lo cual genera importantes cuellos de botella en el desempeño institucional. Algunos ejemplos de cortapisas en el marco regulatorio son:

- a) Las restricciones que impone la ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP). Por ejemplo, requerimientos de máximos en cuanto a importes de compra por proveedor y periodo de tiempo, o exigencias relativas a la adquisición de productos en el mercado doméstico (con disponibilidad limitada) por parte de instituciones nacionales.
- b) El hecho de que algunos de los factores que explican los altos niveles de rotación de personal (sobre todo con cambios de Gobierno) no son abordados en la Ley de Servicio Civil.

Es importante destacar en este ámbito que el PNUD está apoyando al Gobierno en la actual revisión de los procesos de gestión de la inversión pública –para hacerlos más eficaces y eficientes– a través de uno de los módulos del Sistema de Información y Gestión para la Gobernabilidad Democrática (SIGOB)<sup>163</sup>, que fue presentado a la Presidencia de El Salvador en septiembre de 2009. Los efectos generados no son aún evidentes dada la breve duración de la intervención hasta la fecha. Sin embargo, las perspectivas de futuro son buenas ya que en 2011 se prevé un incremento de la inversión pública.

Dicho esto, y tomando como marco de referencia la definición de desarrollo de capacidad del PNUD, los resultados en cuanto al fortalecimiento y desarrollo de capacidades en instituciones de

<sup>160</sup> Ha sido el factor mencionado de manera más recurrente en las entrevistas de evaluación.

<sup>161</sup> A esto se le añade la exención del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) de la que goza el PNUD.

<sup>162</sup> No sólo debido a que los bienes adquiridos en el mercado internacional pueden ser más económicos, sino también porque el coste gestión/administración de fondos cobrado por el PNUD es, a veces, relativamente inferior al de otras agencias (ej. OPS, UNOPS, UNFPA).

<sup>163</sup> El SIGOB es el sistema de información y gestión a través del cual se visualizan los productos desarrollados por el proyecto de “Gestión para la Gobernabilidad”, que se dirige desde la Dirección Regional para América latina y el Caribe del PNUD, orientado a, o cuyo objetivo es, fortalecer las capacidades de gestión institucional para la gobernabilidad democrática.

gobierno han sido mucho menos evidentes (que en cuanto a ejecución de la inversión pública) y en algunos casos inexistentes. La única excepción en este sentido se da en el ámbito del apoyo del PNUD a la respuesta nacional contra el VIH/SIDA, que se analiza al final de esta sección. El PNUD ha transferido al Ministerio de Salud el modelo de la Unidad Coordinadora de Proyectos para la gestión y administración de proyectos VIH/SIDA/Tuberculosis del Fondo Mundial, lo cual se ha traducido en sistemas y procedimientos técnico-administrativos más eficientes y en un aumento en el desempeño del personal.

Hay cuatro aspectos (algunos externos y otros internos) que explican, en gran medida, **el limitado alcance de los efectos obtenidos** en cuanto a desarrollo de capacidades gubernamentales (siempre teniendo en cuenta la definición del PNUD):

- 1) La falta de priorización, en algunos casos, de los componentes y/o acciones complementarias de fortalecimiento de capacidades incluidas en proyectos en los que el principal rol del PNUD es la gestión de fondos.

Este es el caso del apoyo del PNUD al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) en la gestión de recursos provenientes del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) –acción que ha venido realizando de forma continuada a lo largo de todo el periodo evaluado–, donde no ha habido transferencia sustantiva de capacidades ni fortalecimiento de aptitudes que sean utilizadas por el Ministerio hoy en día para establecer y lograr sus propios objetivos de desarrollo. Esto a pesar de que tanto el Programa de Reconstrucción y Modernización Rural (PREMODER, 2004-2010) como el Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural para la Región Oriental (PRODEMORO, 2007-2011), ambos administrados por el PNUD y ejecutados por

el MAG, incluían componentes de fortalecimiento de capacidades de gestión, monitoreo y seguimiento de proyectos y, en el caso de PRODEMORO, formación de recursos humanos en la Oficina Coordinadora de Proyectos del MAG. El apoyo se ha limitado a un servicio de apoyo y acompañamiento a adquisiciones, contrataciones y desembolsos para los que se han utilizado los procedimientos del PNUD.

Es preciso mencionar que actualmente la Oficina del PNUD ha empezado a realizar esfuerzos para revertir la situación y está trabajando en el establecimiento de fórmulas que garanticen una transferencia efectiva de capacidad PNUD-MAG, tanto en el proyecto PRODEMOR Central como en el Programa de Competitividad Territorial Rural “Amanecer Rural”, que se acaba de diseñar. Asimismo, la Oficina está explorando de forma activa la vinculación de proyectos FIDA con otros proyectos PNUD con el fin de promover la transferencia de conocimientos y capacidad entre iniciativas.

- 2) El hecho de que, incluso en el mejor de los casos, las acciones de fortalecimiento de aptitudes institucionales se dieron de manera puntual, en el marco de un proyecto y como complemento<sup>164</sup> a los servicios de gestión de fondos. Estas iniciativas nunca conformaron un programa estructurado, sistemático y continuado de desarrollo de capacidades (con objetivos y metas definidas y seguidas en éstos términos).

Durante el periodo evaluado, hay casos de apoyo técnico y capacitaciones brindadas como complemento a los servicios de gestión que han generado efectos y mejoras, pero siempre de manera puntual. Algunos ejemplos son iniciativas de generación de información (diseño de indicadores de vulnerabilidad social y exclusión social) y cursos de capacitación en sistemas de información en el

---

<sup>164</sup> La capacitación/fortalecimiento institucional se ha caracterizado por ser un complemento a las acciones de gestión y administración de fondos, y no el objetivo principal de las acciones de desarrollo de capacidades nacionales.

MSPAS; el apoyo a cursos de sensibilización y prevención en el marco del “Programa Clínicas Empresariales” del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS); y los cursos en gestión de adquisiciones que generaron ciertas mejoras en algunos procesos de compra internos del Instituto.

- 3) El cambio de Gobierno que tuvo lugar a mediados de 2009, que acarreó considerables cambios de personal en las instituciones apoyadas por el PNUD. Tales cambios explican, por ejemplo, que las recomendaciones producidas por el ejercicio de diagnóstico para mejora de la formulación de proyectos de inversión pública por parte del Ministerio de Hacienda nunca se implementaran. También es una de las varias razones detrás de que la integración de sistemas de información en la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) nunca se materializara.
- 4) El cuarto aspecto, muy ligado a la falta de sostenibilidad de los escasos efectos generados en términos de desarrollo de capacidades, está asociado a los factores estructurales –institucionales y de marco regulatorio– mencionados anteriormente. Éstos, no sólo constituyen la causa última que genera las demandas de apoyo al PNUD, sino que conforman las cortapisas que imposibilitan la sostenibilidad de los efectos en términos de retención y mantenimiento de capacidad, ya que ocasionan, por ejemplo, altos grados de rotación de personal, personal capacitado que no puede ejercer los conocimientos adquiridos debido a procedimientos que se lo impiden o procesos de compra que siguen siendo poco viables debido a los requerimientos legales que los regulan.

Un aspecto recurrente de las intervenciones en esta área durante el periodo evaluado ha sido la falta de estrategias de salida adecuadas y efectivas

que permitieran cierto nivel de continuidad y retención de los resultados del acompañamiento, las asistencias técnicas y las capacitaciones. En la actualidad, hay indicios de que la Oficina está dando un mayor peso a este tipo de consideraciones. El proyecto “Dinamización de economías locales mediante el desarrollo y la reconstrucción de la infraestructura pública”, ejecutado por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) e iniciado en febrero de 2010, presenta un diseño que confiere un peso específico mayor a consideraciones relativas al desarrollo de capacidades y contempla una estrategia de salida<sup>165</sup>. Dicho esto, el proyecto cubre sólo dos años y el principal objetivo es apoyar al MOP en la ejecución de inversión en infraestructura. El desarrollo de capacidades, en base a la definición del PNUD, sigue quedando en un segundo plano.

El enfoque de desarrollo de capacidades del PNUD corporativo reconoce tres niveles de capacidad: el nivel de entorno favorable (*enabling environment*), el nivel organizacional y el nivel individual. Asimismo, entiende que estos tres niveles son interdependientes y que “tal interdependencia implica que cualquier esfuerzo para evaluar o desarrollar capacidad precisa necesariamente que se tenga en cuenta la capacidad en cada uno de estos niveles, o por el contrario tales esfuerzos resultan sesgados o inefectivos<sup>166</sup>”.

No obstante, durante el periodo evaluado, la Oficina del PNUD no ha abordado los factores estructurales (disfuncionalidades institucionales y marco regulatorio inapropiado) que se encuentran en los niveles de sistema y organizacional, y que causan los problemas de capacidad estructurales que, a su vez, generan las demandas de apoyo del PNUD en cuanto a gestión de fondos.

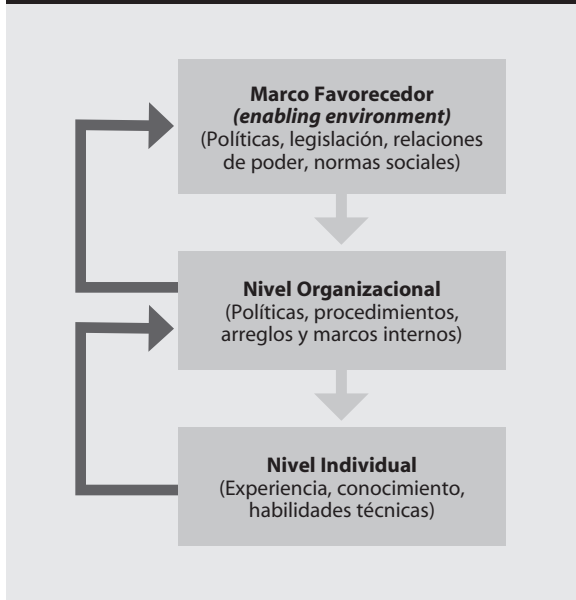
Hay un creciente reconocimiento de que un desarrollo de capacidades sostenible pasa necesariamente por el apoyo a los niveles organizacional

<sup>165</sup> Esta consiste en fortalecer la capacidad de las seis personas de la unidad ejecutora del proyecto ubicada en el MOP. No obstante, no hay ninguna garantía de que estas seis personas permanezcan en el MOP una vez que concluya el proyecto.

<sup>166</sup> “UNDP Practice Note: Capacity Development”. Octubre de 2008, página 5.



**Gráfico 11. El enfoque sistémico del PNUD de los diferentes niveles de capacidad**



Fuente: adaptado de *UNDP Practice Note: Capacity Development*. Octubre 2008

y de entorno favorable (sistema). Desde hace un par de años, se está dando un giro estratégico en el PNUD corporativo en cuanto a cómo se puede dar una transición desde la provisión —por parte del PNUD— de servicios de gestión de fondos, contratación pública y adquisiciones hacia el fortalecimiento de las capacidades de las agencias del Gobierno para que realicen ellas mismas tales procesos<sup>167</sup>. El PNUD en El Salvador está todavía lejos de este nuevo enfoque. Esto viene justificado en parte por el hecho de que la estrategia corporativa de desarrollo de capacidades del PNUD a nivel mundial es relativamente reciente. Los principales conceptos y enfoques no son nuevos, pero las herramientas y el cómo aplicarlas sí lo son. Cabe destacar que, durante el último año (2010), la Oficina del PNUD en El Salvador ha iniciado un proceso —aún

incipiente— de construcción de una estrategia de desarrollo de capacidades nacionales en la línea con la estrategia corporativa del PNUD. En el momento de realizar la presente evaluación se estaban llevando a cabo sesiones de diagnóstico de capacidades institucionales con el MINEC y con el MSPAS, lo cual constituye un primer paso para avanzar en la elaboración de la estrategia.

Avanzar en la elaboración y pronta ejecución de una estrategia de desarrollo de capacidades gubernamentales a largo plazo es, además, pertinente dado el giro<sup>168</sup> que implica el reconocimiento de que el PNUD puede apoyar a los países sin desempeñar un rol de ejecución directa. En este marco, y dada la actual estrategia corporativa del PNUD 2008-2011, la provisión de servicios de gestión de fondos se justifica en tanto en cuanto se enmarca dentro de un proceso de desarrollo sustantivo y sostenible de las capacidades del Gobierno para que, en un futuro, éste pueda realizar tales servicios por sí mismo.

La Oficina del PNUD se ve ante la compleja situación de responder a las demandas fruto de problemas en la capacidad del Gobierno (a menudo por los factores estructurales institucionales y de marco regulatorio) y en la creación y desarrollo de capacidades nacionales a largo plazo encaminadas a un desarrollo nacional sostenible. Este dilema no es específico del PNUD en El Salvador, sino más bien una constante de la organización a nivel global. Tanto esta problemática como otras mencionadas a lo largo de esta sección se hicieron manifiestas en una reciente evaluación de la contribución del PNUD al fortalecimiento de las capacidades nacionales. La evaluación pone de relieve que<sup>169</sup>:

- El PNUD no ha hecho todavía el giro hacia el proceso de cambio nacional (endógeno) de desarrollo de capacidades identificado en el Plan Estratégico 2008-2103.

<sup>167</sup> “¿Como ha evolucionado el apoyo al desarrollo de capacidades en el PNUD?”. Página 5, pregunta 6 del documento *Frequently Asked Questions: The UNDP Approach to Supporting Capacity Development*. Grupo de Desarrollo de la Capacidad, Dirección de Políticas de Desarrollo, PNUD. Junio de 2009.

<sup>168</sup> Idem.

<sup>169</sup> *Evaluation of UNDP contribution to strengthening national capacities*. Septiembre de 2010. Ver el hallazgo en la página 8, la conclusión 1 en la página 10 y la recomendación 2 en la página 12.



- El PNUD no ha involucrado a los gobiernos para tratar sus necesidades de desarrollo de capacidades a largo plazo.
- El PNUD debería asegurar que se hace una clara distinción entre el apoyo dirigido a contribuir a actividades nacionales en curso de ejecución<sup>170</sup> y el desarrollo de capacidades como tal.
- El PNUD enfrenta dificultades a la hora de combinar su capacidad de respuesta a las demandas puntuales del Gobierno con el mandato corporativo de desarrollo de capacidades a largo plazo.

Un aspecto mejorable a mencionar es que la Oficina del PNUD no mide ni sigue los avances en desempeño institucional que deberían derivarse de sus acciones de apoyo, esto es, *no se miden los efectos del desarrollo de capacidades*. Esto no sólo imposibilita que la Oficina pueda analizar (y mostrar al exterior) de una manera objetiva sus aportes al desarrollo de capacidades del país, sino que topa con el requerimiento del Plan Estratégico que estipula que uno de los servicios que debería ofrecer el PNUD es el monitoreo y evaluación de la construcción y desarrollo de capacidades, incluyendo “indicadores mensurables de manera que los clientes nacionales puedan hacer un seguimiento de los avances en desarrollo de capacidades mediante sistemas de monitoreo y evaluación<sup>171</sup>”.

Una última observación es que la mayoría de los documentos de proyecto en el área de desarrollo de capacidades nacionales justifican la intervención del PNUD aludiendo a efectos esperados en términos de desarrollo humano, reducción de la pobreza, mejoras en los niveles de vida y consecución de los ODM, lo cual es pertinente y adecuado. Sin embargo, no se lleva a cabo un seguimiento sistemático de tales efectos

esperados; más bien, se asume que los efectos reales se dan y son positivos. El papel de la Oficina finaliza con la entrega de los bienes y servicios y con la terminación de las actividades de capacitación.

## II. Apoyo a la respuesta nacional al VIH/SIDA

### INTRODUCCIÓN

El VIH/SIDA es un reto para el desarrollo y la consecución de los ODM. En El Salvador afecta principalmente a personas en edad productiva, de 15 a 49 años (el 81,4% del total de los casos en el 2009), impactando a familias y comunidades y profundizando la pobreza. La mayor vulnerabilidad al VIH está asociada a una mayor exclusión social y a violaciones de los derechos humanos de poblaciones marginadas, migrantes, mujeres, niños y niñas, trabajadoras y trabajadores del sexo (TS), hombres que tienen relaciones sexuales con otros hombres (HSH) y usuarios de drogas inyectables. Los gastos relacionados con la atención a personas con VIH representan una importante carga para los servicios de salud y conllevan un incremento significativo para el presupuesto del país. En 2008, el gasto nacional fue estimado en más de 41 millones de dólares, de los cuales el 76% corresponde al sector público<sup>172</sup>. Esta situación disminuye la capacidad del Gobierno para proveer otros servicios básicos a la población.

La situación del VIH/SIDA en el país es similar a la de la región centroamericana, con una prevalencia del 0,5%, concentrada en la población con mayor riesgo: hombres que tienen sexo con hombres (10%) y trabajadoras del sexo (5%). Cada año se detectan aproximadamente 2.000 casos nuevos de VIH, aunque cada vez un número menor de casos en fase de SIDA (9,7% en 2009). Los grupos de edad con mayor número de casos están entre 25 y 29 años, y de 15 a 24 años. El 51,5% de casos acumulados desde 1984

<sup>170</sup> Un claro ejemplo serían los servicios de gestión y administración de fondos que viene brindado la Oficina del PNUD en el área de desarrollo de capacidades nacionales.

<sup>171</sup> Párrafo 62.d del “UNDP Strategic Plan 2008-2010”.

<sup>172</sup> Gobierno de El Salvador. Informe UNGASS 2010. Marzo, 2010. Págs.6 y 21

se han registrado en el departamento de San Salvador. La relación de la prevalencia hombre/mujer es de 1,7:1<sup>173</sup>.

#### VALORACIÓN DE RESULTADOS

El PNUD participa en la respuesta al VIH/SIDA como patrocinador de ONUSIDA, en cumplimiento de sus mandatos de desarrollo humano y reducción de la pobreza. Asimismo, reconoce que el VIH/SIDA tiene un impacto negativo para el logro de los ODM, especialmente sobre la pobreza, el género, la educación, y la mortalidad infantil y materna. Por ello, trabaja en la prevención de la propagación del VIH/SIDA y en la reducción de su impacto. Igualmente, apoya a los países a situarlo en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, para dar una respuesta coordinada a la epidemia y a la promoción de los derechos humanos de las personas viviendo con VIH, las mujeres y grupos de población más vulnerables<sup>174</sup>, y para incidir en la disminución de la estigmatización, la discriminación, el acceso universal a la prevención, el cuidado y los tratamientos.

En el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD 2007-2011) para El Salvador, el PNUD asume como prioridad el apoyo a la coordinación de los actores y autoridades nacionales como estrategia de respuesta del país al VIH. En el CPAP revisado 2010-2011, se plantea mitigar el impacto del VIH/SIDA en el desarrollo humano y, para ello, la contribución se orienta a fortalecer la capacidad de respuesta nacional en la organización y prestación de servicios de salud de las instituciones y organizaciones del país.

En este marco de cooperación, las contrapartes nacionales identifican como la principal contribución del PNUD el apoyo a una respuesta de país integrada y multisectorial ante el VIH,

que se atribuye a su capacidad de facilitador para la promoción de alianzas y el diálogo entre los diversos sectores. Dicha contribución se ha expresado en el apoyo para el fortalecimiento técnico y organizativo de la Comisión Nacional de Lucha contra el SIDA (CONASIDA)<sup>175</sup> y en el Mecanismo Coordinador de País (MCP), organismo que coordina las propuestas de Proyecto al Fondo Mundial (FM) para el financiamiento de las intervenciones de prevención y atención de personas con VIH. Estas instancias están legitimadas como espacios de concertación plurales y efectivos, en los que participan instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, religiosas y de cooperación, personas viviendo con VIH, instituciones académicas, empresas privadas y municipalidades.

La contribución del PNUD a la respuesta nacional integrada al VIH/SIDA también se evidencia en la adopción por el país de la “Estrategia de los 3-1”, referida al reconocimiento de una sola autoridad nacional, CONASIDA, con rectoría del Ministerio de Salud; a disponer de un Plan Estratégico Nacional, y un sistema único de información. También se reconoce el apoyo del PNUD en el posicionamiento del tema del VIH como prioritario en la agenda nacional (a partir del 2005) en el marco del cumplimiento de los ODM.

Con relación al respeto de los derechos humanos, el reglamento de la Ley para la Prevención del VIH (2004), en el Cap. I, establece que “se reconoce a toda persona viviendo con VIH/SIDA el derecho a recibir asistencia sanitaria, tratamiento médico, quirúrgico y de consejería y, en general, atención integral en salud”. En cumplimiento de este derecho, el PNUD ha contribuido a promover: (1) el acceso a los servicios de salud de las personas con VIH como un derecho y (2) el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA a todas las personas que lo

<sup>173</sup> MSPAS, OPS/OMS, ONUSIDA. *Fortalecimiento de la Respuesta del Sistema de Salud al VIH, SIDA y las ITS en El Salvador. Informe de Evaluación*. Abril de 2010. Pág. 19

<sup>174</sup> Reglamento de la “Ley de Prevención y Control de la Infección Provocada por el VIH”, el decreto N°.40, de abril de 2004.

<sup>175</sup> *Ibidem*.

<sup>176</sup> Gobierno de El Salvador. Sistema de Naciones Unidas. El Salvador. *Segundo Informe de País*.

necesiten<sup>176</sup>. Para ello, el PNUD ha apoyado la gestión financiera y la ejecución del Proyecto del Fondo Mundial, a través del cual se ha contribuido: al fortalecimiento de la organización de la atención integral a las personas con VIH en la red de servicios de salud del Ministerio de Salud; a la gestión administrativa para la disponibilidad de insumos de laboratorio y medicamentos en cantidad y en forma oportuna en la mayoría de los hospitales del país<sup>177</sup>; y a la promoción de las redes de personas con VIH/SIDA para que demanden el derecho a la atención integral (Meta 6 B de los ODM para el 2010).

El PNUD también ha realizado el estudio sobre “Estigma y discriminación de las personas con VIH, 2009”, que revela el grado y formas de estigma y discriminación que enfrenta esta población<sup>178</sup>. Para incidir en la reducción de la discriminación, se han promovido acciones de información con funcionarios y personal de los Ministerios de Educación, Salud y Trabajo, de la Procuraduría General de la República, la Procuraduría de Derechos Humanos, las ONG y asociaciones de personas viviendo con VIH.

Para asegurar el respeto de los derechos de las personas con VIH, el PNUD ha apoyado a la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH), a través de la Unidad de Derechos Económicos y Sociales, que ha creado la Unidad de Denuncias, la cual dispone de un protocolo para el registro de violaciones a derechos por esta causa. El PNUD, como receptor principal del Proyecto del Fondo Mundial, ha contribuido a la sensibilización del personal de instituciones públicas sobre el respeto a los derechos humanos, a la diversidad sexual, a la no-discriminación basada en el sexo, la orientación sexual y la identidad de género.

La contribución en la promoción del enfoque de género y el respeto a los derechos sexuales en la respuesta al VIH/SIDA se evidencia en el diseño de proyectos, programas y materiales de capacitación de las instituciones y las ONG. También se refleja en el manejo y transmisión de la información de las lideresas comunitarias en las zonas rurales y en la “Evaluación de la efectividad de la estrategia de abordaje en las capacitaciones de líderes y lideresas comunitarias”<sup>179</sup>. Sin embargo, se identifican brechas que superar en la promoción de la aplicación del enfoque de género y la promoción de los derechos sexuales y reproductivos en las instituciones nacionales.

En cuanto a su contribución para el fortalecimiento de capacidades nacionales, el PNUD, en su rol de receptor principal del Fondo Mundial para la prevención y control del VIH-Tuberculosis (FM), ha apoyado al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) para que asumiera el traslado de la subvención y pasara del rol de subreceptor al de receptor principal del Fondo Mundial. Esto, mediante el acompañamiento a la organización y el fortalecimiento de la capacidad técnica normativa de planificación, monitoreo, evaluación y administración financiera de la Unidad Coordinadora de Proyectos (UCP) para la administración del proyecto del FM, cooperando con asesorías para la formación de recursos humanos en el manejo gerencial, financiero y presupuestario<sup>180</sup>. También se valora la cooperación para la elaboración y gestión de propuestas para el concurso y obtención de recursos financieros del FM, que a la fecha ascienden a 72,6 millones de dólares<sup>181</sup> y que han favorecido la continuidad de las intervenciones de la respuesta nacional al VIH y la tuberculosis. Por último, se valora el fortalecimiento del Sistema Único de Monitoreo y Evaluación y Vigilancia

<sup>177</sup> MSPAS, OPS/OMS, ONUSIDA. *Fortalecimiento de la Respuesta del Sistema de Salud al VIH, SIDA y las ITS en El Salvador. Informe de Evaluación*. Abril de 2010.

<sup>178</sup> PNUD, ADS. *Estudio de Estigma y Discriminación de Personas con VIH, Informe El Salvador*, C.A. Año 2009.

<sup>179</sup> PNUD, MCP. *Evaluación de la efectividad de la estrategia de abordaje en las capacitaciones en VIH-SIDA desarrolladas con los líderes y lideresas comunitarias*. Fase II del Proyecto Fondo Mundial. Mayo de 2010.

<sup>180</sup> MSPAS. Coordinación de la UCP del Proyecto “Fondo Mundial y Programa Nacional de Control al VIH-SIDA”.

<sup>181</sup> Gobierno de El Salvador. *Informe UNGASS 2010*. Marzo de 2010. Pág 10.

epidemiológica del VIH/SIDA (SUMEVE) con recursos humanos y tecnológicos que han permitido la sistematización del 100% de las solicitudes de pruebas VIH, independientemente del diagnóstico<sup>182</sup>.

El PNUD contribuye a la compra de medicamentos antirretrovirales (ARV) y otros suministros del MSPAS y del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), ante las limitaciones que impone la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) para la compra ágil y oportuna de los medicamentos. El apoyo del PNUD a la gestión de compras internacionales ha logrado disminuir los costos de la terapia ARV, dar mayor acceso a mercados más competitivos, disminuyendo los tiempos en los procesos de compra y facilitando la disponibilidad de los productos. El MSPAS, con fondos nacionales, también realiza compras a través del fondo rotatorio de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). **El reto de la cooperación es que las instituciones gubernamentales superen las limitaciones burocráticas para la gestión y compra directa de los medicamentos.**

El PNUD ha contribuido al fortalecimiento de capacidades de las instituciones gubernamentales, las ONG y los organismos que participan en el Mecanismo Coordinador de País, a través de capacitaciones especializadas como la resolución de conflictos, la negociación, la incidencia política, el fortalecimiento de capacidades y habilidades para la transferencia de información, entre otros. De igual manera, se registra la promoción y el fortalecimiento organizativo, técnico y administrativo de las asociaciones y redes de personas viviendo con VIH (REDSAL, PREVENSIDA y Foro de las ONG), asociaciones de hombres que tienen sexo con hombres, trabajadoras del sexo y población trans (travestis, transexuales, transgénero, intersex). La cooperación del PNUD ha

incluido el apoyo a la gestión de la personería jurídica e institucionalización de más de 14 asociaciones que trabajan con estas poblaciones vulnerables. Uno de los efectos importantes ha sido la conformación y capacitación de redes de líderes comunitarios, la capacitación de comités de salud y de mujeres que han fortalecido las acciones de información, educación y comunicación para la prevención del VIH/SIDA en las comunidades urbanas y rurales.

En la “Iniciativa Mesoamericana para la Prevención del VIH/SIDA” (IMPSIDA), el PNUD ha participado en el abordaje regional (8 países) en el contexto de poblaciones móviles, considerando el fenómeno migratorio en el área de México-Centroamérica, las trabajadoras de maquilas, las mujeres y la industria del turismo, en el marco de los derechos, la reducción del estigma y la discriminación. En la experiencia, las instituciones gubernamentales y organismos de la sociedad civil, en coordinación con otros actores, implementaron metodologías innovadoras con poblaciones móviles y generaron alianzas público-privadas, las cuales fueron institucionalizadas por el MSPAS y el ISSS<sup>183</sup>. El PNUD también ha apoyado, en el 2009, la realización del estudio sobre el “Impacto socioeconómico del VIH/SIDA en El Salvador”<sup>184</sup>, que describe la situación laboral y económica de las personas con VIH y las posiciones y acciones de las empresas con respecto al tema. Estos insumos son considerados en la elaboración del “Plan Estratégico Nacional 2010- 2015”.

El Estado está asumiendo progresivamente los costos financieros de la respuesta nacional al VIH/SIDA, 81% del total de gastos (2008), según las cuentas nacionales del VIH. En la medida en que se ha incrementado el acceso a los medicamentos, ha aumentado la sobrevivencia de las personas con VIH, lo que la caracteriza como

<sup>182</sup> MSPAS, OPS/OMS, ONUSIDA. *Fortalecimiento de la Respuesta del Sistema de Salud al VIH, SIDA y las ITS en El Salvador. Informe de Evaluación*. Abril de 2010. Pág. 64.

<sup>183</sup> PNUD, Guatemala. *La Iniciativa Mesoamericana para la prevención del VIH-SIDA (IMPSIDA). Sistematización de la Experiencia*. 2008.

<sup>184</sup> CONASIDA, PNUD, ONUSIDA. *Impacto Socioeconómico del VIH-SIDA en El Salvador*. Diciembre de 2009.



una enfermedad crónica. La provisión de medicamentos y servicios de atención a una población creciente de personas con VIH proyecta una mayor carga financiera, lo cual plantea un reto para continuar fortaleciendo las intervenciones de prevención y el diseño de una estrategia de sostenibilidad financiera.

En general, se valora que la contribución programática del PNUD a la respuesta nacional al VIH/SIDA ha sido pertinente por las razones siguientes: a) ha favorecido el posicionamiento del tema en la agenda política nacional al más alto nivel, y b) el país ha adoptado las estrategias de rectoría y conducción única del tema con amplia participación multisectorial, incorporando el enfoque de igualdad de género y derechos humanos para la reducción de la discriminación y la estigmatización en la respuesta nacional. **El PNUD ha logrado, en gran medida, los resultados programáticos esperados (CPAP)** con el apoyo al fortalecimiento de las capacidades nacionales en la organización y prestación de servicios de salud de las instituciones gubernamentales y las ONG, identificándose una mejoría en las intervenciones de prevención con poblaciones vulnerables y la atención a las personas con VIH mediante la provisión de medicamentos y la disponibilidad de la prueba diagnóstica. La ejecución presupuestaria de los fondos ha sido calificada como eficiente con procedimientos y mecanismos definidos para la implementación de las acciones, los cuales han sido transferidos a las contrapartes nacionales.

Entre los principales desafíos del PNUD está la continuidad del fortalecimiento de la contribución a la respuesta del país al VIH, con un abordaje integral que incorpore los determinantes sociales y económicos en el marco de los ODM, desde la perspectiva de la salud sexual reproductiva con enfoque de género y derechos humanos, y promoviendo la incorporación del mayor número de actores sociales.

### III. Promoción de la participación del sector privado

#### INTRODUCCIÓN

La implicación de actores del sector privado en intervenciones del PNUD ha sido una constante durante todo el periodo evaluado<sup>185</sup>. Sin embargo hay una marcada evolución del primer ciclo programático (2002-2006) al segundo (2007-2010).

En el primer periodo, y como parte de la estrategia de reducción de pobreza, el Marco para la Cooperación con El Salvador (CCF 2002-2006) determina el apoyo continuado al establecimiento de redes y otras formas de participación del sector privado a nivel local. Esto se tradujo, por ejemplo, en la participación de la Cámara de Comercio en el modelo de Agencia de Desarrollo local (ADEL) impulsado por el PNUD en Sonsonate. Pero, independientemente de su inclusión programática, se observa que en la mayoría de las áreas temáticas hay iniciativas que involucran al sector privado. Son ejemplos de ello el apoyo del PNUD al Programa de Clínicas Empresariales del ISSS y la participación de actores del sector privado en los Consejos Directivos del IDHES<sup>186</sup>.

Sin embargo, no es hasta 2007 que la participación del sector privado se aborda de una manera estructurada y ordenada –más allá de participaciones puntuales– dentro de un marco estratégico a medio plazo definido, claro, con herramientas concretas y apoyado por recursos humanos y financieros asignados de forma específica a esta área. En el segundo periodo, se crea una subárea centrada en el sector privado dentro del área de desarrollo de capacidades nacionales. Asimismo, y tal como se refleja en las tablas 4 y 5 (ver el capítulo 3), tanto el número de proyectos como el presupuesto asignado a acciones encaminadas de manera específica a promover la participación del sector privado en iniciativas de desarrollo

<sup>185</sup> En esta sección, *sector privado* se refiere esencialmente al sector empresarial, en línea con el alcance que tiene el término en la Estrategia del PNUD: *UNDP Private Sector Strategy – Promoting Inclusive Market Development*. Septiembre de 2007.

<sup>186</sup> Matizando, no obstante, que la participación en los Consejos del IDHES es principalmente a título personal y no implica representación institucional.



experimentan un incremento en el segundo ciclo, especialmente a partir de 2008.

Este proceso de ordenación coincide con la creciente importancia que el PNUD a nivel corporativo confiere a la inclusión del sector privado en el proceso de desarrollo<sup>187</sup> y que culmina con la elaboración de la “Estrategia del PNUD para el Sector Privado: promoviendo el desarrollo de un mercado inclusivo”, en septiembre de 2007. Este documento ofrece líneas de acción prácticas asociadas a los lineamientos generales sobre el sector privado que contiene el Plan Estratégico del PNUD 2008-2013.

#### VALORACIÓN DE LOS RESULTADOS

La Oficina del PNUD en El Salvador ya había empezado a trabajar de manera proactiva en su *Estrategia de Sector Privado* en marzo de 2007 con el objetivo de ofrecer un enfoque integral a la participación de este sector<sup>188</sup>. Este documento plantea tres líneas de acción: coordinación de actores, marco regulatorio y legal, y desarrollo de cadenas de valor; todas ellas pertinentes y en correspondencia con las directrices corporativas del PNUD. No obstante, no incluía las líneas de bienes y servicios básicos para los más pobres, el emprendedurismo, y la responsabilidad social corporativa. La Oficina ha ido integrando estas líneas con el tiempo, si bien a ritmos diferentes. El proyecto “Vivienda y Asentamientos Urbanos Productivos y Sostenibles (APU)”, que empezó a ejecutarse recientemente, culmina esta integración ya que atiende a todos los lineamientos de la estrategia corporativa de sector privado.

La pertinencia del enfoque de sector privado de la Oficina también ha sido satisfactoria en cuanto a

su adecuación a las directrices establecidas en los tres planes de Gobierno abarcados por el periodo evaluado, los cuales, si bien con énfasis y características distintas, subrayan el papel del sector privado en el proceso de desarrollo socioeconómico del país. Dicho esto, la pertinencia de las acciones en esta área no se ha limitado a una buena adecuación a políticas y lineamientos, sino que ha ido más allá: los enfoques concretos seguidos en intervenciones han sido también pertinentes y oportunos, y basados en herramientas prácticas y útiles que constituyen uno de los factores detrás de los resultados conseguidos.

Los **resultados logrados** varían según las líneas de acción y dependiendo del marco de referencia que se tome, ya que los resultados previstos en el Plan de Acción (CPAP) se reformularon con la revisión de dicho Plan<sup>189</sup>. Por otro lado, se distinguen dos niveles de efectos. Un primer nivel asociado al aumento de la participación efectiva de actores del sector privado en iniciativas de desarrollo socioeconómico; y un segundo nivel relacionado con las repercusiones de esta participación –promovida por el PNUD– en términos de fortalecimiento de capacidades nacionales y locales y consecución de resultados de desarrollo (generación de empleo, reducción de la pobreza, mejoras ambientales, etc.).

En lo que concierne al primer nivel, hay señales manifiestas de que el PNUD ha contribuido de manera eficaz a incrementar la participación del sector privado en el proceso de desarrollo nacional. Cabe destacar el esfuerzo realizado durante el segundo periodo evaluado a la hora de incluir en proyectos específicos a instituciones del sector privado que no tenían relación previa

<sup>187</sup> La Estrategia Corporativa del PNUD 2008-2013 enfatiza que se deberán fortalecer los vínculos entre actores en el proceso de desarrollo, incluyendo el sector privado, y el apoyo al papel del sector privado y las micro y pequeñas empresas como vehículos para la generación de crecimiento, empleo y reducción de la pobreza, proporcionado a los más pobres acceso a mercados, bienes y servicios. También realza el fortalecimiento del papel del sector en el ámbito de los servicios medioambientales y de energía. Ver los párrafos 13, 17, 75, 105, 114, 119 del “UNDP Strategic Plan 2008-2010”.

<sup>188</sup> En la página 18, se explicita que “es evidente que no hace falta un proyecto más, sino un programa que ayude a abordar el problema del sector privado en El Salvador a través de una aproximación integral”.

<sup>189</sup> Ver los resultados 2.2 en el anexo 7. En el CPAP, el foco reside en la creación de *mecanismos, estrategias y programas* promotores de una mayor participación del sector privado y en la generación de empleo de calidad con equidad de género. Por su parte, en el CPAP revisado, el foco está en la generación de capacidades nacionales con la participación del sector privado como un elemento más.

con el PNUD. En este sentido, el abanico de organizaciones con las que se relaciona el PNUD en la actualidad es ostensiblemente más amplio que hace unos años. Uno de los valores añadidos más patentes de la Oficina del PNUD ha sido promover la vinculación de actores del sector privado con instancias públicas y organizaciones de la sociedad civil en procesos en los que tal relacionamiento era precario.

Varias de las áreas de actuación de la Oficina, principalmente tres, han estado ligadas a la consecución de este resultado:

1. El área de Desarrollo de Capacidades Nacionales. Un ejemplo en este ámbito es el trabajo realizado en el marco del Programa de Desarrollo de Proveedores (PdP). El trabajo en el desarrollo de encadenamientos productivos no es nuevo en el país. Lo que es innovador es que el PNUD, a través del PdP, ha incorporado un enfoque inclusivo y participativo público-privado: el Comité Directivo del Programa está conformado por el Ministerio de Economía (MINEC), la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), la Asociación Nacional de Industrias (ASI), la Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador (CAMAGRO) y la Cámara de Comercio e Industria (CCIES).
2. El área de Desarrollo Sostenible. Algunos ejemplos son la inclusión de actores del sector privado mediante proyectos del GEF de concesión de microcréditos a productores de café para que adquieran sellos verdes y

a industriales para proyectos de eficiencia energética<sup>190</sup>; y las mesas de diálogo en el marco del Proyecto de Comunicación de Cambio Climático y Agenda del Agua.

3. Acciones no relacionadas con algún proyecto específico (los “no-proyectos”). Un ejemplo es el papel que viene jugando el PNUD desde que asumió la secretaría técnica del Consejo Económico y Social (CES), que incluye varias mesas de diálogo en las que confluyen sector privado, sociedad civil e instancias de Gobierno<sup>191</sup>.

La magnitud de los logros en el segundo nivel de efectos viene limitada por el hecho de que el impulso dado al área de sector privado es relativamente reciente (2007). A pesar de esto, y en sólo tres años, se han generado algunos efectos. La metodología introducida por el PdP ha sido incluida como uno de los 21 programas e instrumentos contenidos en la Estrategia de Fomento a las Exportaciones del MINEC<sup>192</sup>. Además, en la CONAMYPE, se cree en la validez del enfoque y se estima que puede constituir un mecanismo efectivo de dinamización de economías locales. Por otro lado, el proyecto “Construyendo mercados inclusivos en el Salvador” es uno de los factores detrás del acuerdo firmado en 2009 entre la Sociedad de Ahorro y Crédito Apoyo Integral<sup>193</sup> y la empresa MAPFRE para la ejecución del “Microseguro de Salud”, un modelo pionero en el país.

También se ha logrado, a través de diversas iniciativas<sup>194</sup> y con la implicación de la Asociación

---

<sup>190</sup> Proyectos GEF/ PNUD Regionales, Comercio para Biodiversidad (CAMBIO), Conservación de Biodiversidad en cafetales, Programa Regional de Eficiencia Energética, Proyecto PNUD Mitigación y Adaptación al Cambio Climático.

<sup>191</sup> Aunque el CES no es una iniciativa del PNUD, hay un amplio reconocimiento de que el PNUD está jugando un papel clave en su desempeño y maduración. Este aspecto es tratado con más detalle en las secciones 4.1.2 y 4.3.1 de este informe.

<sup>192</sup> Ver la página 20 de la *Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones: objetivos para internacionalizar las empresas e incrementar la competitividad de El Salvador, 2010-2024*. MINEC.

<sup>193</sup> Su nombre comercial es Integral, y es una empresa especializada en microfinanzas vinculada a la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI), ejecutora del proyecto mencionado.

<sup>194</sup> Éstas incluyen proyectos regionales financiados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), tales como el “Programa regional de eficiencia energética en la industria y comercio en Centroamérica” y “Acelerando inversiones de eficiencia energética”, a través de CABEI en Centroamérica; el proyecto “Promoción de Cambio Climático, Adaptación, Energía y Ambiente”, financiado por la AECID; y el “Proyecto de Posicionamiento Estratégico de los esfuerzos de Mitigación y Adaptación del Cambio Climático”, financiado con fondos propios del PNUD.

Salvadoreña de Industriales (ASI), una apertura de la empresa privada a trabajar en temas ambientales a través de la promoción de enfoques que ofrecen incentivos económicos para las empresas en términos de reducción de costes. En la actualidad algunas empresas han llegado a formular planes de eficiencia energética, aunque no han sido aún implementados.

Hay dos ámbitos que presentan debilidades en cuanto a la consecución de los resultados esperados en el Plan de Acción 2007-2011 (CPAP). El primero es el de la responsabilidad social empresarial y la adopción de compromisos laborales<sup>195</sup>, un campo en el que no ha habido avances. Por otro lado, no se ha priorizado la inclusión efectiva de enfoques de género a pesar de que la mayoría de los resultados esperados están formulados en estos términos. De igual modo, no se ha priorizado la incorporación de consideraciones de protección medioambiental en aquellos proyectos no vinculados directamente con el área de desarrollo sostenible de la Oficina.

Estas debilidades en cuanto a género y protección medioambiental son especialmente preocupantes en el caso del PdP ya que son aspectos no incorporados en la metodología. Esto, en un contexto en el que la metodología no sólo se ha insertado como herramienta en la estrategia nacional de fomento a las exportaciones, sino que también se está valorando su potencial como política de Estado. Así pues, el PdP no lleva todavía el sello PNUD y la sostenibilidad socioambiental del modelo está en riesgo.

La eficiencia en la utilización de recursos destinados a acciones de apoyo al sector privado ha sido satisfactoria. Ha habido algunas deficiencias, pero han correspondido a excepciones: el proyecto “Incremento de Negocios Sostenibles” (*Growing Sustainable Business*) no trascendió de la producción de algunos documentos preliminares y nunca llegó a despegar; y rotaciones de personal en el Ministerio de Economía, el

periodo electoral y la posterior transición de gobierno, retrasaron el lanzamiento del PdP durante prácticamente un año.

Cabe destacar que, en el área de sector privado, la Oficina ha realizado un esfuerzo de optimización de recursos, tanto a nivel de herramientas como a nivel de redes de conocimiento, con el fin de incrementar los efectos. Ha habido una exploración activa de vínculos entre intervenciones: proyectos FIDA (oferta) con el PdP (demanda); y entre el componente UNODI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) del proyecto de Asentamientos Productivos Urbanos y el PdP. Asimismo, el aprendizaje institucional del PdP en México derivó en mejoras en la aplicación de la metodología en El Salvador. Algunas de estas mejoras son la ejecución en paralelo de las fases del proyecto y la canalización de apoyo de otros actores para cubrir las necesidades de las MYPYMES en vez de subcontratar asistencia técnica externa.

## 4.2 ASPECTOS TRANSVERSALES: GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

### ESTRATEGIA, HERRAMIENTA Y OPORTUNIDAD

#### ¿Qué es la gestión del conocimiento para el PNUD?

El siglo XX, además de haber sido escenario de extraordinarias y complejas transformaciones, fue, al mismo tiempo, testigo de cómo la gestión del conocimiento se convertía en un factor vertebral del desarrollo.

La Gestión del Conocimiento es una disciplina emergente que se va afirmando con la aparición de nuevos paradigmas en los sistemas económicos nacionales e internacionales y cuya relación directa con el desarrollo es cada vez mayor y más profunda.

Dada su complejidad, diversas disciplinas han venido construyendo aportes y haciendo aproximaciones conceptuales que han generado un amplio debate en torno a lo que se considera

<sup>195</sup> Esta área desaparece en el CPAP revisado, que entró en vigor en 2010.

“gestión del conocimiento”, y a lo que es el “conocimiento”. Estamos ante conceptos que aún se entienden de manera distinta y que, por tanto, son objeto de polémica y debate.

Sin embargo, cada vez hay más consenso en torno a que la gestión del conocimiento está directamente relacionada con la cultura organizacional, con las dinámicas de trabajo y con el aprendizaje colectivo de las organizaciones y empresas. La gestión del conocimiento es un proceso que combina teoría y práctica, que rescata el conocimiento empírico para retroalimentar el conocimiento teórico y que asegura que el conocimiento producido sea accesible para quien lo necesita y una plataforma para generar nuevas demandas de conocimiento e incentivar la innovación.

Según el PNUD, “gestión del conocimiento es el proceso de identificación, documentación, validación, producción, socialización y transferencia efectiva de conocimiento práctico en temas de desarrollo”.

La Gestión de Conocimiento (GC) ha sido definida por el PNUD como un proceso cíclico que comienza con la producción de conocimiento, transcurre por su promoción y socialización, y finaliza con la transferencia efectiva del mismo. Consiste en transferir el conocimiento y la experiencia existente para que pueda ser utilizada y se encuentre disponible entre los miembros de una organización, comunidad o sociedad. En este contexto, la actividad del PNUD se centra en facilitar el intercambio entre la oferta y la demanda de conocimiento.

En general, todo proceso de gestión del conocimiento incluye tres fases claves:

- a. Identificar, recoger y organizar el conocimiento existente.
- b. Facilitar la creación del nuevo conocimiento a partir de la promoción y socialización del conocimiento que ha sido sistematizado y

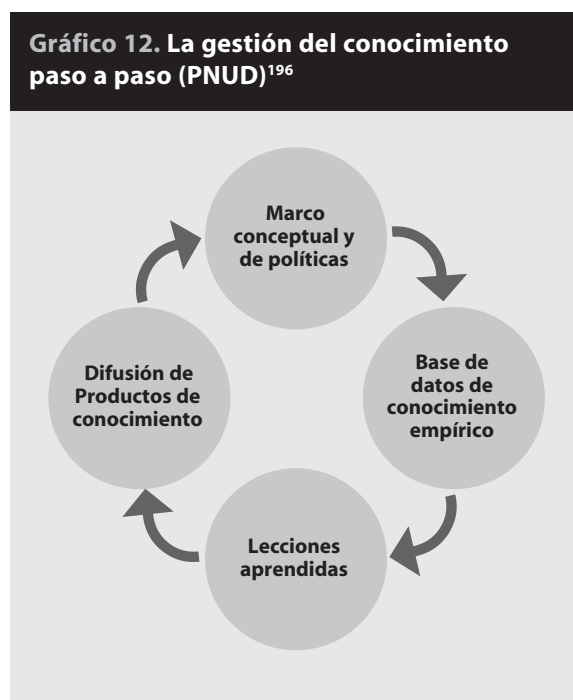
analizado. En otras palabras, se trata de generar una transferencia de conocimientos desde el oferente al demandante.

- c. Estimular e iniciar la innovación a través de la reutilización y apoyo de las habilidades de las personas, colectivos u organizaciones.

De lo anterior se deriva que, para llevar a cabo una estrategia de gestión del conocimiento tal como pretende el PNUD, se debería tener en cuenta algunas consideraciones:

- El conocimiento es una articulación dinámica y permanente entre teoría y práctica.
- Todas las personas producen conocimiento; aunque socialmente ese conocimiento esté estratificado y jerarquizado, no tiene una carga negativa o positiva en sí mismo.
- Para romper la jerarquización es vital crear espacios y mecanismos que permitan que ese conocimiento pueda ser compartido, debatido y validado.

**Gráfico 12. La gestión del conocimiento paso a paso (PNUD)<sup>196</sup>**



<sup>196</sup> PNUD. “Nota preliminar. Gestión del conocimiento. Área práctica de género”. Octubre 2009.

- Para compartir conocimiento se requiere de un enfoque holístico, multidisciplinario y multisectorial.
- Este posicionamiento permite recoger las múltiples perspectivas que hay sobre un mismo tema, experiencia o problema y de esta forma construir miradas y lenguajes comunes.

### **La estrategia regional corporativa de gestión del conocimiento**

El PNUD como corporación ha venido desarrollando desde hace algunos años una “Estrategia global de gestión del conocimiento” que está aún en construcción. La responsable de facilitar la implementación de esta estrategia en la región es la Unidad de Gestión del Conocimiento del Centro Regional para América Latina y El Caribe, que “ha avanzado en el desarrollo de una plataforma metodológica para la sistematización y el intercambio de conocimiento”<sup>197</sup>. Dicha Unidad proporciona apoyo técnico y metodológico en la sistematización de conocimientos y herramientas para el desarrollo, produce herramientas metodológicas para el intercambio de conocimientos y el trabajo colaborativo, y fomenta la investigación y la innovación en las iniciativas para el desarrollo.

La Unidad de Gestión del Conocimiento presta apoyo y asesoramiento a las oficinas de país y a los grupos temáticos regionales del PNUD, a otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas y a otros actores del desarrollo en América Latina y el Caribe. Para responder a sus demandas, la UGC cuenta con un equipo de expertos/as y con una Plataforma de Gestión del Conocimiento orientada a aminorar la brecha de ideas y políticas de desarrollo entre las Oficinas de País de PNUD y las agencias del SNU, para facilitar un trabajo más interactivo, encaminado hacia el desarrollo del conocimiento común<sup>198</sup>.

### **La gestión del conocimiento del PNUD en El Salvador, 2002-2010**

En 2002, tomando en cuenta lo anterior, la Oficina asumió como apuesta estratégica el establecimiento de “un centro para proveer información y generar conocimiento en desarrollo humano, así como para promover el debate y la innovación en temas como desarrollo local, violencia y gestión de riesgos”<sup>199</sup>.

Cinco años más tarde, cuando destacó las principales lecciones aprendidas, señaló: “la unidad de desarrollo humano seguirá operando como un centro de información y generación de conocimientos, integrado en el trabajo de otras áreas en los ámbitos de promoción del diálogo nacional en temas como violencia, desarrollo local, migraciones, ODM, pobreza y gestión de riesgos”<sup>200</sup>, y mantendrá la gestión del conocimiento como una de sus cuatro estrategias principales, subrayando la importancia de la función de transferencia de conocimiento, definida como “facilitar el acceso y proveer insumos específicos que permitan contar con enfoques, estudios, experiencias y herramientas para la aplicación de las estrategias al manejo de los propios temas de cada área de trabajo”<sup>201</sup>.

Pero lo más importante es que, al reiterar que el rol primordial del PNUD en El Salvador es apoyar al Gobierno para que sus políticas, planes y estrategias adopten sistemáticamente un enfoque de desarrollo humano y contribuyan al logro de los ODM, afirma expresamente que, para ello, su estrategia principal será “la creación y gestión del conocimiento. El ciclo de cooperación pasada demostró que se necesita de productos del conocimiento de alto nivel en el país y que estos pueden generar importantes procesos de debate y reflexión a nivel nacional.

<sup>197</sup> *Evaluación del Proyecto Plataforma Regional de Gestión del Conocimiento para la Equidad de Género en Latinoamérica y el Caribe Hispano (PLAGEN). Informe Final*, pág. 35. Marzo de 2009.

<sup>198</sup> Ver: [www.regionalcentre-lac-undp.org](http://www.regionalcentre-lac-undp.org)

<sup>199</sup> CCF 2002-2006. Pág. 9. Párrafo 43.

<sup>200</sup> CPAP El Salvador, 2007-2011. N° 3.9. Pág. 7.

<sup>201</sup> Idem. N° 4.23 Pág. 12.

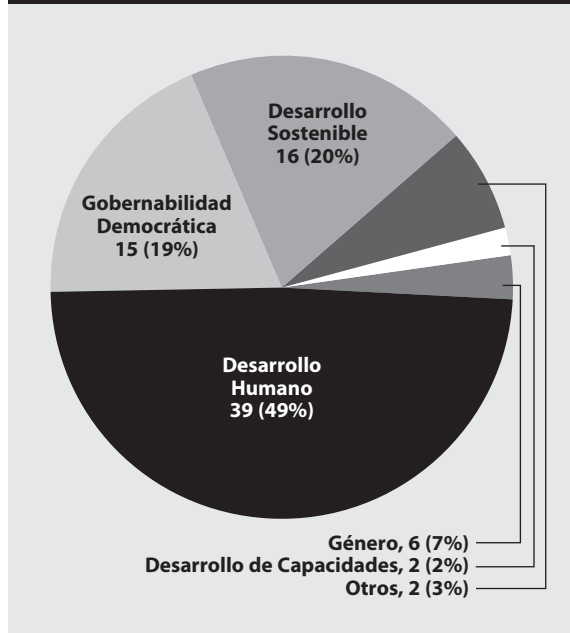


El PNUD se organizará de tal manera que mantenga su rol de punto de referencia para el análisis y la información actualizados y confiables, y según un enfoque de desarrollo humano en todas las áreas de trabajo de la Oficina. La Oficina sigue ofreciendo publicaciones especializadas, que generan debates a nivel nacional, proveen recomendaciones para políticas públicas y movilizan una masa crítica de actores a favor del desarrollo humano en el país<sup>202</sup>.

A la luz de lo anterior, el PNUD El Salvador ha desarrollado a lo largo del período evaluado y de manera sostenida una serie de esfuerzos e iniciativas en el campo de la gestión del conocimiento, y ha generado un total de 80 productos del conocimiento, desde las diferentes áreas de trabajo<sup>203</sup>, hasta el punto de que a estas alturas es un organismo reconocido por los actores más relevantes del país como una entidad que da un aporte sustantivo con los productos del conocimiento que genera.

Sin duda, los productos del conocimiento elaborados por el PNUD han contribuido a una mejor comprensión de la situación del país, siendo el ejemplo más claro el de los Informes de Desarrollo Humano (IDH), que abordaron temas de altísima prioridad en la agenda salvadoreña de desarrollo, como “los desafíos y opciones en tiempos de globalización” (2003), “el impacto de las migraciones” (2005) y “el empleo” (2007/2008). Los IDH en El Salvador constituyen un instrumento generador de nueva información relevante para comprender mejor el país y sus desafíos. Son un instrumento de referencia para los hacedores de política pública, la comunidad académica y la sociedad civil. Colocar un hilo conductor/temático en los informes de desarrollo humano ha añadido valor en las políticas públicas.

**Gráfico 13. Productos del conocimiento por área, 2002-2010**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Biblioteca Virtual PNUD.

Los productos del conocimiento del PNUD también han desvelado nueva información y nuevas miradas en torno a temas concretos como el desarrollo local –el Informe 262<sup>204</sup>, por ejemplo, desagregó por primera vez en el país el índice de desarrollo humano a nivel municipal– o la pobreza urbana y, finalmente, han colocado o reforzado la importancia de temas claves en la agenda salvadoreña, como la seguridad ciudadana y la gobernabilidad democrática.

En los últimos dos años, los impactos más relevantes están en el diseño del “Programa Comunidades Solidarias Urbanas”, mapa de pobreza urbana y exclusión social<sup>205</sup>, de la política nacional de seguridad y de la estrategia nacional

<sup>202</sup> CPAP El Salvador, 2007-2011. N° 4.25, pág. 13. Y CPAP, Revisión 2010-2011. N° 4.11, pág. 12.

<sup>203</sup> Ver los detalles en anexo X.

<sup>204</sup> El Informe 262 publicado en 2005 es el primer trabajo en El Salvador sobre “Indicadores municipales sobre desarrollo humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio” que lleva a examen la situación del desarrollo humano y de los ODM a nivel territorial.

<sup>205</sup> Este mapa fue elaborado por el PNUD en colaboración con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Ministerio de Economía (MINEC) y entregado al presidente Mauricio Funes el 21 de abril de 2010.

de prevención de la violencia, en las que destaca el replanteamiento del rol del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y de los gobiernos locales en el marco de la estrategia y la política. Sin embargo, y sin por ello restar valor a los aportes señalados, aunque **el PNUD produce conocimiento, no se puede afirmar aún que hace una buena gestión del conocimiento.**

En primer lugar, el volumen de productos requiere de un mejor proceso de priorización y necesita contar con procedimientos administrativos y técnicos más ágiles, una capacidad de almacenamiento más ordenada y accesible, mayor eficiencia en la distribución y una mejor articulación de recursos técnicos y administrativos. La Oficina cuenta con un Consejo Editorial de productos del conocimiento formado por el Representante Residente Adjunto, el coordinador del área de desarrollo humano y el gerente de productos del conocimiento.

En segundo lugar –partiendo de la misma concepción del PNUD de que, para que exista una genuina gestión del conocimiento, no basta con presentar productos y difundirlos–, deben existir mecanismos y espacios institucionales de reflexión y aprendizaje, una metodología y herramientas. Pero la Oficina no cuenta con un diseño institucional que le permita gestionar el conocimiento con un enfoque sistémico. Esto se expresa, por ejemplo, en que el nivel de importancia asignado al aprendizaje es desigual en las diferentes áreas, el diseño de los proyectos incorpora con diferente énfasis la gestión del conocimiento y los recursos asignados a la unidad de gestión del conocimiento son insuficientes.

La Oficina, hasta el momento, no cuenta con un espacio donde se analicen y reflexionen con sentido de conjunto y sistemáticamente las experiencias y aprendizajes desarrollados por las diferentes áreas. Esto implica no aprovechar ni optimizar el aprendizaje. Muchas experiencias valiosas que encierran grandes lecciones quedan

en la sombra sin ser aprovechadas como fuentes de aprendizaje. Si bien es cierto que funciona una unidad de gestión del conocimiento, es todavía muy débil y faltan mecanismos institucionales que posibiliten que las áreas contribuyan a la Oficina y ésta a cada una de las áreas en una permanente retroalimentación que genere un círculo vigoroso de gestión del conocimiento.

De aquí que exista entre los oficiales de la Oficina la necesidad generalizada de dar un salto cualitativo para desplegar las amplias posibilidades de gestión del conocimiento que posee el PNUD, para lo cual es fundamental diseñar y poner en marcha una estrategia con ese objetivo. Estas amplias posibilidades no sólo comprenden el ámbito corporativo interno del PNUD, sino también su potencial contribución a la gestión del conocimiento en El Salvador. En este sentido, si bien el PNUD ha venido contribuyendo al desarrollo de capacidades y competencias para la gestión del conocimiento en actores nacionales, no ha aprovechado suficientemente el potencial que tiene tanto para fortalecer el débil intercambio que existe en el país entre los generadores de conocimiento y los hacedores de política pública, como para fortalecer las capacidades nacionales de producción de conocimiento.

En conclusión, a partir de su producción y experiencia acumulada en este período, de sus capacidades instaladas, de los lineamientos y herramientas proporcionadas por el Centro Regional y del posicionamiento estratégico en el tema, el PNUD en El Salvador tiene todas las condiciones para dar un salto cualitativo a través de una estrategia adecuada. Esto le permitiría hacer de la gestión del conocimiento una contribución mayor a un país que la necesita con apremio y que cuenta con crecientes capacidades para aprovecharla, y convertirla en una herramienta más efectiva para incidir en aquellas políticas públicas nacionales y locales que profundicen y fortalezcan la gobernabilidad democrática, la cohesión social y el desarrollo humano.

## 4.3 ANÁLISIS DEL POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO DEL PNUD

### 4.3.1 PERTINENCIA ESTRATÉGICA Y CAPACIDAD DE RESPUESTA

#### **Pertinencia respecto a los retos y prioridades de desarrollo nacionales**

En términos generales, y tal como se indicó en el capítulo anterior, la actuación del PNUD se ha enfocado en los retos y prioridades de desarrollo del país durante el período evaluado. De igual modo, las áreas temáticas abordadas y las acciones ejecutadas han respondido a problemas estratégicos, y sus contenidos y estrategias de intervención han sido altamente pertinentes y coherentes con los problemas del país.

Hay múltiples ejemplos ilustrativos de temas clave de gran relevancia para el país en los que se ha centrado y sobre los que ha incidido la Oficina. En el ámbito de la reducción de la pobreza y el desarrollo humano, se ha abordado la magnitud e importancia de la pobreza urbana y la exclusión social y se ha trabajado en el desarrollo de herramientas prácticas de focalización y medición de este fenómeno, que sigue constituyendo uno de los principales obstáculos para la consecución de un desarrollo equitativo. También se ha abordado el problema de las desigualdades territoriales en cuanto a desarrollo humano.

Otro aspecto altamente pertinente en el que se ha centrado el PNUD durante el periodo es la respuesta institucional a la problemática del VIH/SIDA. En el área de servicios para el desarrollo, donde el PNUD ha ofrecido apoyo en la gestión y administración de fondos, el foco se ha puesto mayormente en compras estratégicas e infraestructura social y productiva básica. En el área de gobernabilidad, la actuación de la Oficina se ha enfocado hacia temas cardinales, tales como la implementación del voto residencial, la reforma

electoral y del sistema de partidos políticos<sup>206</sup>, y la política pública de seguridad.

En el campo ambiental, se ha trabajado en temas decisivos tales como la contribución a la generación de Estrategias en Cambio Climático, Biodiversidad y eliminación de substancias agotadoras del ozono, y la elaboración de la estrategia de eliminación de contaminantes orgánicos persistentes. En el área de gestión de riesgos ante desastres naturales, el PNUD ha jugado un importante papel como coordinador del Sistema de las Naciones Unidas y se ha focalizado en la canalización de fondos de organismos y agencias internacionales y en la coordinación entre instancias de gobierno. En este tema se ha centrado principalmente en las fases de respuesta a emergencias y, en menor escala, en procesos de capacitación y planificación de respuestas ante futuros desastres.

Cabe destacar que, no sólo se ha apoyado y complementado la ejecución de estrategias nacionales, sino que, a menudo, el PNUD ha logrado ir más allá, introduciendo y posicionando en el debate político y de desarrollo nacional temas y cuestiones que no estaban en la agenda. Algunos ejemplos de estos temas son la calidad y situación del empleo en el país, la importancia y repercusiones socioeconómicas del fenómeno migratorio, o los temas ambientales mencionados anteriormente, promovidos proactivamente por el PNUD mediante mesas de diálogo intersectorial. Además, el PNUD suscitó una reflexión importante en cuanto al diseño de la política pública de seguridad, que generó una mejor comprensión de la problemática y contribuyó a posicionar la seguridad ciudadana como factor de desarrollo en la agenda nacional.

#### **Pertinencia de los enfoques programáticos**

En términos generales, ha habido un *equilibrio satisfactorio entre intervenciones* a nivel central,

<sup>206</sup> Que incluye temas como el voto de los salvadoreños en el exterior, la reforma del Tribunal Supremo Electoral, la ley de partidos políticos y la regulación de la campaña electoral. La actuación del PNUD en estas áreas no se ha materializado en resultados concretos por falta de voluntad y acuerdo entre los partidos políticos.

enfocadas en políticas nacionales, e intervenciones centradas a nivel local y de territorios. Dicho esto, el grado de idoneidad de los equilibrios ha variado ligeramente según las áreas temáticas.

En las áreas de *desarrollo local y gobernabilidad*, se ha combinado de manera oportuna el apoyo a procesos e iniciativas en los territorios con acciones de incidencia en política nacional e institucionalidad pública. El trabajo desde lo local ha permitido crear perspectivas para los problemas y soluciones, que han complementado los enfoques nacionales. En el área de *VIH/SIDA* también se observa un buen equilibrio entre el apoyo institucional a nivel de Gobierno central y el trabajo de capacitación dirigido a comunidades rurales y urbanas a través de organizaciones no gubernamentales.

En el área de *reducción de la pobreza*, la acción del PNUD experimentó un giro y pasó, de centrarse principalmente en intervenciones a nivel local durante el periodo 2002-2006, a iniciativas mucho más enfocadas en políticas nacionales y, por tanto, en acciones de gobierno. Este cambio de estrategia, mencionado anteriormente, supuso una mejora en términos de incidencia y logro de resultados. Las intervenciones llevadas a cabo por el área de *desarrollo humano* se han ejecutado esencialmente a nivel central/nacional, aunque siempre incorporando la perspectiva local y territorial en el análisis.

En las áreas de *medio ambiente y gestión y prevención de riesgos* aparecen algunas asimetrías. La acción del PNUD en el terreno ambiental ha contribuido principalmente al fortalecimiento de las capacidades nacionales, en particular, a las del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). La contribución a nivel local ha sido puntual y limitada<sup>207</sup>. Su contribución al desarrollo sostenible, considerando la integración de los distintos temas ambientales entre sí y la sinergia con el conjunto de la cartera de proyectos

del PNUD y la gestión ambiental intersectorial, ha sido modesta. En el ámbito de riesgos (y desastres), la acción del PNUD ha estado dirigida principalmente al Gobierno central y, a menor escala, a nivel municipal. De hecho, su contribución se ha enfocado principalmente en las fases de respuesta ante emergencias y en la preparación de respuestas ante futuros eventos naturales, aunque con un débil aporte al fortalecimiento institucional del Sistema Nacional de Respuesta. También ha participado en procesos de retorno después de emergencias, pero en este campo no ha contribuido con estrategias a largo plazo. Además, su participación en procesos de prevención y reducción de la vulnerabilidad ante desastres naturales basados en una planificación de territorios e identificación de zonas de riesgo ha sido muy modesta y principalmente ha estado relacionada con la generación de mapas a escala bastante alta.

El alcance y profundidad de los resultados en cuanto a cobertura geográfica y grupos destinatarios depende del nivel de efecto que se analice. Si se consideran sólo los efectos directos inmediatos, el alcance es, en su mayor parte, a nivel institucional central, dado que una gran mayoría de las contrapartes y acciones del PNUD se ubican en este nivel. Hay casos en los que se han generado efectos inmediatos directos en comunidades locales (seguridad ciudadana, migración, Programa de Pequeñas Donaciones del GEF) y a nivel de ciudadanía, pero no es la regla general ya que el trabajo en territorios se ha desarrollado principalmente desde la óptica de proyectos piloto.

En términos generales, el *principio de equidad* que persigue el PNUD a nivel corporativo se ha respetado. La Oficina se ha centrado en temáticas y acciones que afectan a poblaciones vulnerables, si bien solo a niveles de efectos intermedios, dado que la mayor parte de los beneficiarios directos de las intervenciones han sido instituciones intermedias (y no las poblaciones vulnerables en sí). Es

---

<sup>207</sup> Puntual y limitada a un proyecto de acceso a agua potable en el primer periodo y a la ejecución del proyecto de pequeñas donaciones a comunidades locales financiado por el GEF y por una donación adicional del Gobierno de Luxemburgo.

importante señalar que la falta de sistemas de medición y seguimiento de los efectos más allá de la entrega de productos impide a la Oficina tener una estimación de las repercusiones de sus intervenciones en los beneficiarios finales<sup>208</sup>.

Se observa una relación entre el tamaño, alcance y secuencia de las intervenciones y la profundidad de los efectos conseguidos. En este sentido se distinguen dos tipologías de intervenciones:

- Las atomizadas, caracterizadas por ser de corta duración, acotadas en cuanto a alcance y objetivos, y aisladas en el sentido de que no forman parte de una secuencia de acciones continuada en el tiempo. Los efectos de este tipo de acciones han sido limitados, sobre todo a nivel de transferencias sustanciales de capacidades, que es el denominador común de los resultados esperados por el PNUD.
- Lo que en el capítulo 4.1.1 se ha venido a llamar el modelo de intervención de apoyo continuado, que está detrás de los manifiestos resultados en gobernabilidad, reducción de la pobreza y desarrollo humano. Esta segunda tipología se caracteriza por presentar una secuencia de acciones (proyectos o “no-proyectos”) interrelacionada y vinculada en el tiempo con objetivos comunes, que inciden en una temática de desarrollo bien definida, con grupos de destinatarios similares y que implican un proceso de acompañamiento técnico.

Es importante señalar que el alto grado de pertinencia estratégica de las acciones llevadas a cabo por la Oficina ha trascendido el ámbito programático vehiculado mediante proyectos y programas. El PNUD ha tenido un papel clave, en el segundo periodo, en acciones de mediación, acercamiento interinstitucional y diálogo político ligadas a procesos medulares de la vida sociopolítica del país.

Uno de los ejemplos más relevantes es el apoyo al Consejo Económico y Social (CES), que marca un hito en la historia del país en tanto se trata del primer espacio de diálogo social de carácter permanente. Otro ejemplo es el acompañamiento y mediación institucional realizados durante la reciente transición de Gobierno. El PNUD desempeñó un papel importante en el acercamiento entre el Gobierno saliente y el entrante mediante reuniones y mesas de diálogo, algunas de las cuales tuvieron lugar físicamente en la Oficina del PNUD.

### Capacidad de respuesta

El PNUD ha tenido una *alta capacidad de respuesta* tanto a demandas urgentes de sus socios como a situaciones de emergencia. En términos generales, también se ha adaptado a las necesidades y demandas generadas por el contexto del país, sin perder el enfoque y la coherencia programáticos. Además ha sabido aprovechar oportunidades para proponer, de manera proactiva, respuestas a desafíos del país en casos en los que no ha habido una demanda explícita de sus socios.

Las principales debilidades han estado asociadas a la dificultad de combinar demandas a corto plazo de instancias de gobierno —relacionadas con insuficiencias de desempeño institucional— con una estrategia de desarrollo de capacidades a largo plazo, en línea con los objetivos corporativos del PNUD<sup>209</sup>.

Es pertinente destacar que se ha dado una clara evolución en cuanto a la capacidad de responder a las demandas del Ejecutivo. Esta evolución al alza ha ido pareja con un acercamiento paulatino del PNUD al Gobierno, que empezó a finales del primer ciclo evaluado. A esto se le añadió que, a partir del segundo ciclo, la Oficina realizó esfuerzos sustanciales de apertura a actores con los que no había trabajado antes (sobre todo de la sociedad civil y del sector privado).

<sup>208</sup> Entendiendo como beneficiarios finales a las poblaciones vulnerables que sufren los problemas de desarrollo que, en última instancia, quiere paliar el PNUD con su intervención.

<sup>209</sup> Ver el párrafo 9 del “UNDP Strategic Plan 2008-2013”



En *situaciones de emergencia* causadas por desastres naturales, el PNUD (junto al Equipo Técnico de Emergencias de Naciones Unidas) se ha posicionado como socio estratégico del país, mostrando una alta capacidad para responder de manera oportuna, principalmente en la fase I de las emergencias. Un posicionamiento que ha tenido lugar como coordinador del Sistema de Naciones Unidas, como movilizador de fondos internacionales y como coordinador de entidades de gobierno y otros actores involucrados.

Una de las cualidades de la capacidad de respuesta a demandas de sus socios ha sido la rapidez y la receptividad con la que el PNUD ha hecho frente a estas demandas. Este fue claramente el caso cuando el PNUD aceptó asumir la Secretaría Ejecutiva del CES como respuesta a una demanda explícita del Gobierno<sup>210</sup> entrante a finales de 2009. Cabe destacar que la respuesta a esta demanda ha implicado una asunción cada vez mayor de responsabilidades (coordinación de las mesas temáticas, apoyo técnico) y un despliegue de recursos humanos cada vez mayor por parte del PNUD, una clara muestra del compromiso del PNUD como socio estratégico de desarrollo en el sentido más amplio del término.

También se ha respondido adecuadamente a demandas para desarrollar, a nivel práctico, recomendaciones y propuestas planteadas por el propio PNUD. Este fue el caso en iniciativas como el proyecto “Hacia una estrategia nacional para la atención de la pobreza y el cumplimiento de los ODM” o el de “Migración y Desarrollo Humano en El Salvador”. Tanto en este caso como en el caso del CES, la respuesta a tales demandas ha implicado un aumento considerable de la presión sobre los recursos humanos de la Oficina.

Una gran variedad de los productos de conocimiento generados por el PNUD durante el periodo conforman respuestas a demandas implícitas del contexto en el país, esto es, a problemáticas latentes o subyacentes que no estaban siendo abordadas de manera plena. El análisis sobre el coste de la violencia en El Salvador o las temáticas abordadas por varios de los IDHES<sup>211</sup> son algunos de los ejemplos.

El PNUD ha demostrado una capacidad variada de respuesta en cuanto al aprovechamiento de oportunidades ofrecidas por cambios de contexto. Tal y como se menciona en la sección 4.1.2, supo aprovechar el giro en la política pública dado por el nuevo Gobierno para incidir en el diseño de la Política Nacional de Seguridad y la Estrategia Nacional de Prevención. Sin embargo, con el nuevo Gobierno, se redujo el grado de apertura con el que contaba en el interior del MARN.

Un elemento característico de la buena adecuación de la respuesta del PNUD, sobre todo en el caso de peticiones del Gobierno, ha sido su orientación en base a la demanda en contraposición a orientaciones basadas en la oferta<sup>212</sup>. Esta peculiaridad constituye una de las ventajas comparativas que se atribuye al PNUD en un contexto en el que todavía predominan enfoques de donantes centrados en estrategias y concepciones propias. Aunque el enfoque ha garantizado la pertinencia de las respuestas a las características de las demandas, tal y como las ha percibido el Gobierno, en algunos casos no ha estado totalmente en línea con algunas directrices corporativas del PNUD. Esto se ha dado en dos ámbitos:

1. En demandas del Gobierno asociadas a problemas de déficits en la capacidad instalada, causadas, a su vez, por debilidades institucionales o por el marco regulatorio<sup>213</sup>.

<sup>210</sup> Lo cual es, a su vez, un claro indicador tanto del valor agregado como de las ventajas comparativas del PNUD que se presentan en la siguiente sección (4.3.2).

<sup>211</sup> El IDHES 2007-2008 apunta a la necesidad de un pacto nacional por el empleo y el IDHES 2005 presenta multitud de reflexiones y estrategias que señalan la necesidad de una reforma migratoria.

<sup>212</sup> *Demand-driven y Supply-driven*, por sus conocidos términos en inglés.

<sup>213</sup> Esta cuestión se ha tratado en la sección 4.1.4.

El PNUD ha respondido de manera efectiva y eficaz a estas demandas a corto plazo, solventando las consecuencias del problema, pero sin entrar en las causas últimas, las cuales están vinculadas de lleno con el abordaje del desarrollo de capacidades a largo plazo, un elemento clave en el mandato del PNUD. Tal y como se ha mencionado anteriormente, las dificultades a la hora de combinar la capacidad de respuesta a demandas puntuales del Gobierno con el mandato corporativo de desarrollo de capacidades a largo plazo no son una carencia específica de la Oficina en El Salvador, sino del PNUD a nivel global.

2. Cuando se adopta la modalidad de asistencia a la implementación DIM/NIM, donde a petición del Gobierno la ejecución de proyectos (o componentes de proyectos) de implementación nacional es delegada/transferida al PNUD<sup>214</sup> –debido a la falta de capacidades técnicas instaladas en las contrapartes del Gobierno. Estos casos se alejan de los principios de apropiación y alineamiento incluidos en el documento “Compromisos para una Agenda Nacional de Eficacia de la Ayuda, junio 2010”, suscritos por las agencias de las Naciones Unidas en el país, y sólo serían justificables dentro del marco de una estrategia de desarrollo de capacidades a largo plazo.

En ambos casos (puntos 1 y 2), el alto grado de efectividad en la respuesta, si bien es una característica positiva en sí, puede ser contraproducente ya que puede desincentivar la búsqueda de soluciones a las deficiencias estructurales de capacidad que generan las demandas a las que el PNUD responde. Y el resultado final puede acabar siendo la postergación de las reformas necesarias

y de los procesos de desarrollo de capacidades a largo plazo que solventarían dichas deficiencias.

El cambio de Gobierno a mediados de 2009 presenta una serie de **desafíos** para el PNUD en cuanto a su capacidad de respuesta, dado que ha conllevado giros en algunas prioridades estratégicas nacionales y en la manera de entender algunos enfoques del proceso de desarrollo. En este marco, el PNUD no se ha adaptado todavía a algunas de las prioridades estratégicas del nuevo Ejecutivo; lo cual viene explicado, en parte, por el desfase temporal entre los ciclos de programación del PNUD y del Gobierno<sup>215</sup>.

Hay dos áreas priorizadas por el Gobierno<sup>216</sup> no abordadas por el PNUD actualmente, pero que lo fueron durante el primer periodo evaluado: desarrollo local y descentralización, y justicia. Como se ha mencionado en el apartado 4.1.2, el área de desarrollo local se desdibuja durante el segundo periodo evaluado y no hay evidencias de que la Oficina haya continuado el esfuerzo en materia de descentralización del Estado. Por otro lado, la Oficina apoyó de manera importante al sistema de Justicia en el ciclo 2002-2006, pero, a partir de 2007, esta línea de trabajo se acabó diluyendo.

El PNUD se enfrenta, además, al desafío de desarrollar nuevas modalidades de apoyo alineadas con los nuevos enfoques y prioridades en la gestión pública. Estos nuevos enfoques tienen como elementos comunes el liderazgo nacional, el acompañamiento a medio plazo, una articulación de actores multinivel y el desarrollo de capacidades instaladas con una visión a medio/largo plazo<sup>217</sup>.

En el caso concreto del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, se presentan

---

<sup>214</sup> Este caso se ha tratado en la segunda parte del capítulo 3.

<sup>215</sup> El proceso actual de programación del PNUD cubre el periodo 2007-2011, mientras que el del Gobierno actual cubre el periodo 2010-2014. El próximo Documento sobre el Programa para El Salvador (CPD) cubrirá el periodo 2012-2016.

<sup>216</sup> Ver el “Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014”, Capítulo V: Política de desarrollo territorial y descentralización (páginas 123 y 124), y Política nacional de Justicia (páginas 117-119).

<sup>217</sup> Las principales instituciones que encarnan este nuevo enfoque son el MSPAS, el MARN, MRREE, el MAG, la STP, y la DPC.

una serie de oportunidades que el PNUD todavía no ha capitalizado. Con el nuevo Gobierno, la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo ha pasado a asumir el liderazgo en la coordinación de la ayuda, un rol que ha venido realizando el PNUD hasta la fecha. Este marco ofrece al PNUD la posibilidad de desempeñar una función clave en la construcción de capacidades dentro del Viceministerio mediante la transferencia de la experiencia acumulada en la coordinación de donantes y el apoyo al proceso de construcción del sistema de información sobre cooperación, que está armando la Dirección General. En el momento de escribir este informe, no había un mecanismo regular de diálogo e intercambio entre ambas instituciones.

#### 4.3.2 VALOR AGREGADO Y VENTAJAS COMPARATIVAS

El alto **valor agregado** y el notable papel que ha tenido el PNUD como socio del desarrollo en el país son evidentes. Las opiniones y percepciones tanto individuales como colectivas de los actores entrevistados en este sentido van en la misma dirección, vengan del Gobierno, de la sociedad civil, del mundo académico, de *think tanks* nacionales, de partidos políticos o de las ONG<sup>218</sup>. El PNUD ha facilitado, apoyado, acompañado y contribuido a procesos medulares, a menudo en momentos clave, del desarrollo político y socioeconómico del país, lo cual lo posiciona como socio estratégico.

El importante papel que desempeñó en el seguimiento de la implementación de los Acuerdos de Paz constituye un importante activo que explica parte del posicionamiento inicial de la organización<sup>219</sup>. No obstante, durante la primera parte del periodo 2002-2006, la visibilidad del PNUD fue particularmente baja, tendencia que empezó a revertirse al final de este mismo ciclo

y que culminó, en el segundo periodo evaluado, con un notable acercamiento al Gobierno y un considerable grado de apertura a todo tipo de actores vinculados al desarrollo del país.

Los **principales aportes** que conforman el valor agregado del PNUD en El Salvador son:

- Ha contribuido sustantivamente a la generación de conocimiento para interpretar el país, sus problemas, retos, soluciones y posicionar temas clave en la agenda del país. En este sentido, el PNUD es una instancia ampliamente reconocida como de alto valor agregado en cuanto a aportes a temáticas clave de país (governabilidad, desarrollo humano y pobreza, vulnerabilidad ambiental y riesgos). Ha realizado aportes técnicos importantes a proyectos gubernamentales y al acompañamiento en investigación y profundización del análisis en temáticas determinantes. También ha jugado un importante papel a la hora de posicionar temas fundamentales para el país y su desarrollo en un contexto político e ideológico polarizado. Este último elemento es clave para entender la magnitud y el alcance de este logro.
- Ha proporcionado un apoyo constante al diálogo social e interinstitucional en el país, (governabilidad, medio ambiente, migraciones, VIH/SIDA, pobreza) y ha promovido, facilitado y generado un acercamiento entre el Gobierno y la sociedad civil. Ambos elementos lo han conformado como socio sustantivo de las autoridades nacionales en el diálogo social.

Cabe destacar el aporte sustantivo al proceso de gobernabilidad democrática, dando acompañamiento al Gobierno durante todo el período. Haber apostado por el diálogo político, la apertura y la generación de espacios de acercamiento

<sup>218</sup> El valor agregado y las ventajas comparativas del PNUD es una de las cuestiones que se ha abordado de manera sistemática en las más de 300 entrevistas realizadas durante la evaluación. También fue uno de los ejes tratados en el Grupo Focal. Esto, juntamente con el estudio de documentación, permitió un proceso completo de triangulación.

<sup>219</sup> Su contribución en este sentido le confirió unas altas cuotas de respeto, legitimación y credibilidad y confianza que siguen generando réditos en términos de posicionamiento.

interinstitucional y Gobierno-sociedad civil, es un logro cuya magnitud es particularmente significativa dado el grado de polarización de la sociedad salvadoreña.

- La alta capacidad de movilización de recursos<sup>220</sup> que ha demostrado tener el PNUD es percibida como un valor agregado importante dadas las necesidades del país para ejecutar sus estrategias y planes nacionales durante el periodo.
- Su capacidad administrativa y el hecho de contar con una oficina en el país le ha permitido constituirse en la principal Agencia Implementadora del Fondo Mundial Ambiental<sup>221</sup> y el Protocolo de Montreal, permitiendo así que El Salvador acceda a asignaciones que le han sido otorgadas para el fortalecimiento de su agenda ambiental, incluyendo la generación de las distintas estrategias de acción.
- Un aporte más intangible, pero sobre el que hay consenso y unanimidad, es que en un contexto caracterizado por una cultura de gestión autoritaria, excluyente, en un marco polarizado y politizado, y una cultura democrática incipiente:
  - a) El PNUD ha fomentado una cultura de análisis basada en la investigación rigurosa y en la emisión de valoraciones con sustento técnico, lo cual ha marcado una diferencia. Los aportes de conocimiento del PNUD incluyen visiones y análisis fundamentados, y no posicionados políticamente<sup>222</sup>.
  - b) El PNUD ha promocionado y fomentado el pensamiento plural, en oposición al unidireccional, lo cual ha permeado nuevas visiones y contribuido a la adopción de nuevos discursos por parte de actores

de la sociedad (empresas, políticos, sociedad civil).

El valor agregado del PNUD en el periodo evaluado también se ha traducido en contribuciones en cuanto a políticas públicas. El grado de incidencia y profundidad de las contribuciones varía dependiendo del área temática y oscila desde orientaciones que se han tomado como marco de referencia para el desarrollo de políticas a insumos específicos (vía proyectos piloto, experiencias, recomendaciones) que se han insertado de manera concreta en la formulación de políticas. La tabla 13 recoge las principales contribuciones mencionadas a lo largo de la sección 4.1 del Informe.

Los elementos de valor agregado aquí descritos vienen explicados, en su mayor parte, por las **ventajas comparativas** que presenta el PNUD como socio de desarrollo. Algunas de estas ventajas se deducen directamente del texto anterior, como, por ejemplo, la pericia técnica, una cultura de análisis técnico robusto y la habilidad para movilizar (y gestionar) fondos. De todas las ventajas comparativas, destaca la capacidad y habilidad del PNUD para facilitar y acompañar procesos de diálogo político e interinstitucional, un atributo clave detrás de los resultados de desarrollo conseguidos, y del posicionamiento de la Oficina como socio estratégico de desarrollo en el país.

Los factores últimos que subyacen detrás de las ventajas comparativas del PNUD son:

- a) La *imparcialidad*: el PNUD es ampliamente percibido como un actor imparcial;
- b) La consistencia y robustez de las investigaciones y análisis, lo cual deriva en que la información generada es percibida como fiable y su validez ampliamente reconocida.

<sup>220</sup> Algunos de los muchos ejemplos son su contribución al país al actuar como agencia de implementación del GEF y del Protocolo de Montreal, apoyando por consiguiente al Gobierno para acceder a los fondos asignados a El Salvador; y el proceso homólogo en el caso de acceso a recursos del Fondo Mundial de lucha contra el SIDA.

<sup>221</sup> Las otras agencias implementadoras (BM y BID) no pueden manejar proyectos de montos bajos y el MARN prefiere el PNUD al UNEP por su presencia en el país.

<sup>222</sup> Hubo momentos durante el primer periodo evaluado en los que se percibe que no siempre fue así.

**Tabla 13. Ejemplos de incidencia en políticas públicas**

Área temática	Ejemplos de incidencia
Gobernabilidad	Recomendaciones elaboradas en 2007 en el marco de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y la Paz Social, apoyada por el PNUD, han sido retomadas por el nuevo Gobierno y se reflejan en la Política Nacional de Justicia y Seguridad y en la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia.
	Intervenciones en Seguridad y Justicia aportan y retroalimentan el diseño e implementación de políticas y planes de seguridad a nivel nacional y local.
Desarrollo local	Contribución al fortalecimiento y ampliación del marco legal para el desarrollo local y el fortalecimiento municipal, apoyando la reforma del Fondo para el Desarrollo Local, la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, la Ley de Endeudamiento Municipal y varias reformas a la Ley Tributaria Municipal.
Reducción de la pobreza y Desarrollo Humano	Definición de lineamientos estratégicos y acompañamiento en el diseño de programas y herramientas que conforman la estrategia de reducción de la pobreza en el país.
	Identificación y análisis de los aspectos que conforman el marco y punto de partida de la secuencia que ha derivado en el actual proceso de reforma migratoria. Creación de espacios de diálogo que han permitido avanzar en la discusión de la política migratoria en el país.
Respuesta nacional al VIH/SIDA	El Salvador ha adoptado las estrategias de rectoría y conducción única de la temática del VIH/SIDA con una amplia participación multisectorial, incorporando el enfoque de igualdad de género y derechos humanos para la reducción de la discriminación y estigmatización en la respuesta nacional.
Medio ambiente y gestión de riesgos	Algunos temas que no eran considerados anteriormente, como la descontaminación de sitios afectados por contaminantes orgánicos persistentes (COP), han sido integrados al nuevo Plan Quinquenal de Política de Ambiente y Gestión de Riesgos (2010-2014).

Esto en un contexto de país en el que la manipulación de la información y el oscurantismo a la hora de hacerla disponible no son fenómenos inusuales;

- c) Las habilidades técnicas, de mediación e incidencia del *personal especializado de la Oficina*, que goza, en términos generales, de una buena reputación;
- d) La transparencia, eficiencia y fiabilidad de los *procesos de gestión de fondos* (contratación de servicios, adquisición de bienes, etc.) aplicados por el PNUD.

Los tres primeros elementos han dado al PNUD la *credibilidad y legitimidad* para posicionar temas clave de desarrollo (susceptibles de tener impacto

en el país) en la agenda política y en el debate nacional, y tener un papel clave como interlocutor y concertador entre instituciones y en procesos políticos. En este sentido, el PNUD ha sabido aprovechar el alto poder de convocatoria que le ha conferido esta legitimidad y credibilidad para adoptar, de manera sistemática, enfoques participativos (concertando una amplia gama de actores) de alta intensidad. De hecho, la efectividad en la capacidad de respuesta a situaciones de emergencia, mencionada anteriormente, viene explicada en gran parte por la capacidad de convocatoria y concertación de distintas instancias nacionales e internacionales que aceptan el liderazgo del PNUD en momentos de emergencia, un atributo que se conforma como una de sus ventajas comparativas clave.



Dicho esto, hay una serie de factores que, o bien han limitado la maximización del valor agregado del PNUD, es decir, han impedido que éste fuera mayor de lo que ha sido, o bien han impedido que el PNUD generara valor agregado e impacto en algunas áreas, o lo hiciera de manera insuficiente.

- Dadas las debilidades en la institucionalidad democrática del país, los niveles de apoyo directo a la sociedad civil y al sector privado (sólo substancial a partir de 2007) han sido escasos. En línea con el Plan Estratégico del PNUD<sup>223</sup>, la Oficina ha trabajado y contribuido a la generación de un entorno favorable (*enabling environment*) donde los vínculos entre el Gobierno, las ONG, la sociedad civil y el sector privado se fortalecieran dentro del proceso de desarrollo del país. Sin embargo, el énfasis, en cuanto a apoyos directos se refiere, ha estado esencialmente dirigido a instancias de gobierno, lo cual es comprensible hasta cierto punto dado que el Ejecutivo es la principal contraparte del PNUD. El problema es que la desproporción en cuanto a apoyos directos ha sido considerable<sup>224</sup>.
- Relacionado con el punto anterior, el foco de conexión del PNUD con el Ejecutivo no ha ido combinado/compensado con una conexión con el Legislativo, otros niveles de gobierno y la sociedad civil, lo cual ha condicionado la magnitud del impacto en los territorios.
- El conocimiento generado (vía productos del conocimiento, acompañamiento técnico) tiende a quedarse en círculos reducidos, a menudo asociados con las élites y no siempre permea a otros niveles. La existencia de este cuello de botella está asociado a un problema estructural del país, con lo cual, es poco prudente asumir que el conocimiento va a permear de manera espontánea dado que hay factores estructurales en la sociedad salvadoreña que lo impiden.

- En algunos casos se percibe que el mayor valor añadido del PNUD es la de gestor/ejecutor de fondos, lo cual debilita su imagen como entidad de valor agregado superior en términos de desarrollo. La puesta en marcha de una estrategia integral de desarrollo de capacidades a medio/largo plazo es esencial para dejar atrás este tipo de apreciaciones y alinearse aún más con el mensaje corporativo que quiere transmitir el Sistema de Naciones Unidas<sup>225</sup>.

En el grupo focal, se observó un consenso generalizado en cuanto a la percepción de que la sostenibilidad del desarrollo del país en los próximos años precisa, por un lado, de pactos de Estado (pacto por el empleo, pacto fiscal, pacto por la seguridad) y, por otro, avanzar en reformas institucionales. El PNUD ha entrado en algunas de estas áreas, pero de forma tangencial y sin una estrategia de apoyo a medio plazo. Sin embargo, sus ventajas comparativas le colocan en una excelente posición en este sentido, ya que ofrecen una clara oportunidad de que el PNUD pueda seguir contribuyendo al proceso de desarrollo del país como socio sustantivo de alto valor agregado.

#### **El modelo de financiación, los recursos humanos y las ventajas comparativas**

Hay dos características del modelo y estructura de financiamiento del PNUD que podrían llegar a tener repercusiones en las ventajas comparativas, el valor agregado y, en consecuencia, en el posicionamiento estratégico del PNUD.

##### *1. El equilibrio entre la cofinanciación del Gobierno y la imparcialidad.*

La primera característica es el aumento (y la posibilidad de que éste continúe) del cofinanciamiento por parte del Gobierno como fuente de recursos del PNUD. Tal y como se mencionó en el capítulo 3, no hay evidencias de que este

<sup>223</sup> Párrafo 13 del “UNDP Strategic Plan 2008-2013”.

<sup>224</sup> Un riesgo asociado es que el respaldo al proceso del país, dando mucho más peso al apoyo al Gobierno que a la sociedad civil o al sector privado, puede llegar a reforzar y/o perpetuar un esquema elitista, o de “arriba hacia abajo”, de gestión de país.

<sup>225</sup> El informe del panel de alto nivel del Secretario General de noviembre de 2006 (párrafo 77) establece que, para el desarrollo a nivel de país, el mandato de las Naciones Unidas no es el de ser un principal proveedor de recursos financieros, sino el de convocante, asesor en políticas, constructor de capacidades y proveedor de bienes.

incremento se haya traducido en actuaciones del PNUD motivadas por conflictos de interés (lo cual no quita que estos puedan darse en el futuro).

No obstante, existe la percepción por parte de algunos actores de que el PNUD ha evitado adoptar actitudes críticas respecto a determinadas posiciones y políticas del Gobierno<sup>226</sup>. Aunque se trate de impresiones subjetivas, no generalizadas<sup>227</sup> y no necesariamente basadas en hechos contrastables, es importante no subestimarlas por una razón: gran parte de la legitimidad y credibilidad que permite al PNUD liderar y mediar en procesos de diálogo, promover el acercamiento interinstitucional y posicionar temas clave en la agenda del país deriva del hecho de que es percibida como una organización imparcial. Alteraciones en esta percepción podrían afectar su capacidad de generar valor agregado y sus ventajas como socio estratégico del país. En este contexto, es imprescindible que el PNUD ponga especial atención y esfuerzos en mantener y garantizar su imparcialidad ante aumentos de cofinanciamiento por parte del Gobierno.

## 2. *El equilibrio entre las fuentes generadoras de valor agregado y las de financiamiento.*

Una parte significativa del valor agregado del PNUD deriva de su capacidad para generar procesos de acercamiento institucional y diálogo político, para posicionar temas clave en la agenda del país y de su capacidad para acompañar e incidir en el desarrollo de estrategias y políticas públicas<sup>228</sup>. Esto, a su vez, viene generado principalmente por la asesoría y el acompañamiento brindado por personal de la Oficina con perfil técnico especializado, cuyo coste, en algunos casos –como se mencionó en el capítulo 3–, está cubierto con fondos de proyectos. Por lo tanto, hay parte del núcleo duro que genera el valor agregado central del PNUD que no

está financiado con fondos propios, sino más bien con fondos de carácter temporal y relativamente imprevisibles. Esto pone al PNUD en una situación de fragilidad que podría tener repercusiones negativas en la calidad de sus aportes de más valor añadido y, por consiguiente, en su posicionamiento estratégico. Este es un elemento de reflexión no sólo para la Oficina sino también para la Sede, que es la fuente de donde provienen los fondos propios.

Hay un **tercer aspecto** con implicaciones a nivel de valor añadido y ventajas comparativas, no directamente ligado al financiamiento, pero sí a los recursos humanos. Este aspecto está asociado al hecho de que los “no-proyectos” –actividades de incidencia relacionadas con la mediación, concertación y el diálogo, como por ejemplo el CES– están pasando a absorber una mayor parte del esfuerzo y la dedicación del personal especializado de la Oficina, que sigue teniendo que hacer frente a su carga laboral habitual.

Como se puede deducir del texto anterior, una parte importante del valor añadido generado por el PNUD se origina justamente en el marco de los “no-proyectos” e implica a personal técnico que se enfrenta cada día más a una disyuntiva entre sacar adelante la carga de trabajo operativa o dedicar tiempo a estas actividades de mayor valor agregado, las cuales implican procesos de reflexión, interacción con actores clave y análisis estratégico que requieren tiempo. A día de hoy, no se ha logrado un equilibrio en este sentido y existe el riesgo<sup>229</sup> de que la presión en el personal debida al exceso de trabajo tenga efectos negativos sobre la calidad de estos procesos de reflexión, la interacción con actores clave y el análisis estratégico, que son la esencia del valor añadido del PNUD.

---

<sup>226</sup> Esta apreciación fue mencionada en varias ocasiones en el Grupo Focal y en algunas de las entrevistas individuales.

<sup>227</sup> Hay también quien opina justamente lo contrario: que la mayoría de los organismos de cooperación se comportan de manera muy diplomática y en cambio el PNUD ha sido atrevido cuando ha tratado temas de economía y seguridad.

<sup>228</sup> Una parte de estos procesos y acompañamiento no está vinculada a proyectos concretos, sino a “no-proyectos”.

<sup>229</sup> No hay evidencias de que este riesgo se haya materializado a día de hoy.

### 4.3.3 Cooperación Sur-Sur, uso de redes y experiencias de otros países

#### COOPERACIÓN SUR-SUR

El PNUD en El Salvador a lo largo del período 2002-2010, sin contar con una estrategia corporativa asumida por la Oficina, ha desarrollado una muy rica experiencia y un abanico amplio y diverso en temas, actores, países y modalidades<sup>230</sup> en materia de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular. Esta ha estado presente en el quehacer de todas las áreas programáticas, siendo la segunda mitad del período, 2007-2010, cuando cobra mayor fuerza y sistematicidad.

A pesar de lo anterior, existe en la Oficina poca conciencia sobre la importancia y los alcances de lo que están haciendo en este rubro, lo que se traduce en la falta de una adecuada gestión del conocimiento que les hubiera permitido asumir corporativamente la experiencia y compartirla con sus contrapartes nacionales y otros actores relevantes para el desarrollo humano del país.

Sin embargo, la experiencia acumulada da al PNUD un gran potencial para contribuir, en El Salvador, a la profundización y el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur en el marco del Plan Quinquenal del actual Gobierno. Esto se ve reforzado por el hecho de que, entre varios actores claves del país, existe la expectativa de que el PNUD, desde su rol de facilitador y auspiciador, pueda hacer una sensible aportación al despliegue de la cooperación Sur-Sur en el país como una herramienta para su desarrollo.

En vista de ello, se puede concluir que el PNUD ha generado las condiciones necesarias para estructurar una estrategia de cooperación Sur-Sur que cruce todas las áreas y establezca las prioridades de la Oficina y de cada área, partiendo de una reflexión y sistematización de las propias experiencias de manera que puedan asimilar sus lecciones.

Sobre esa base, podría convertir la cooperación Sur-Sur en un eje permanente de intercambio con la Cancillería salvadoreña, en concreto con el

Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, fortaleciendo su coordinación con el Sistema de Naciones Unidas para facilitar el intercambio de esfuerzos, mecanismos y experiencias de cara a potenciar la cooperación Sur-Sur en El Salvador (para una visión más amplia y exhaustiva sobre el esfuerzo del PNUD en este tema, ver el anexo 8).

#### USO DE REDES

Es importante señalar que la cooperación Sur-Sur se apoya y/o utiliza el uso de redes, dado que el intercambio y transferencia de experiencias es su columna vertebral. Por esa razón, en este apartado se aborda más específicamente el uso de redes para el intercambio de experiencias entre oficinas y redes del PNUD.

Sin duda, el PNUD en El Salvador ha utilizado su red global a la hora de diseñar nuevas intervenciones incorporando lecciones aprendidas de programas del PNUD en otros países, pero también para transmitir sus propias experiencias y lecciones aprendidas.

En primer lugar, se han dado intercambios relevantes entre oficinas nacionales de El Salvador, Guatemala y Honduras y la oficina regional (Centroamérica) del PNUD orientados a proveer contribuciones técnicas de la Oficina de El Salvador a las otras para la elaboración de sus informes nacionales de desarrollo humano, así como para los informes regionales. También se han compartido las experiencias en torno al diseño y ejecución de las actividades de difusión e incidencia de los hallazgos de los informes.

Estas acciones han apoyado los esfuerzos del PNUD en iniciativas nacionales y subregionales para abordar los desafíos del desarrollo humano desde lo particular y lo colectivo.

Otra modalidad de uso de redes se encuentra dentro del tema de la biodiversidad, en el proyecto de “Corredor Biológico Mesoamericano”, una iniciativa regional liderada por la Comisión

<sup>230</sup> Ver la tabla de resumen en anexo 8

Centroamericana de Ambiente (CCAD) y en la cual participaron la Oficina Regional del PNUD en Panamá y las oficinas del PNUD en los distintos países centroamericanos, incluyendo El Salvador, generando intercambio de visiones y experiencias, así como de lecciones aprendidas que beneficiaron a todas, enriqueciendo su trabajo en este campo.

De manera similar, varios de los proyectos de “Mitigación del Cambio Climático” son regionales y tienen sedes en distintos países. Para su impulso, el PNUD de El Salvador interactúa con sus pares de los países involucrados, por ejemplo, en el “Programa Carbono 2012”. Esto mismo pasa también en algunos proyectos globales como la II Comunicación de Cambio Climático.

Finalmente, una tercera modalidad se da en el marco de la Agencia Implementadora de la Convención de Kyoto para Contaminantes Persistentes y del Protocolo de Montreal, constituida por el PNUD con el objetivo de evitar las emisiones de CFC.

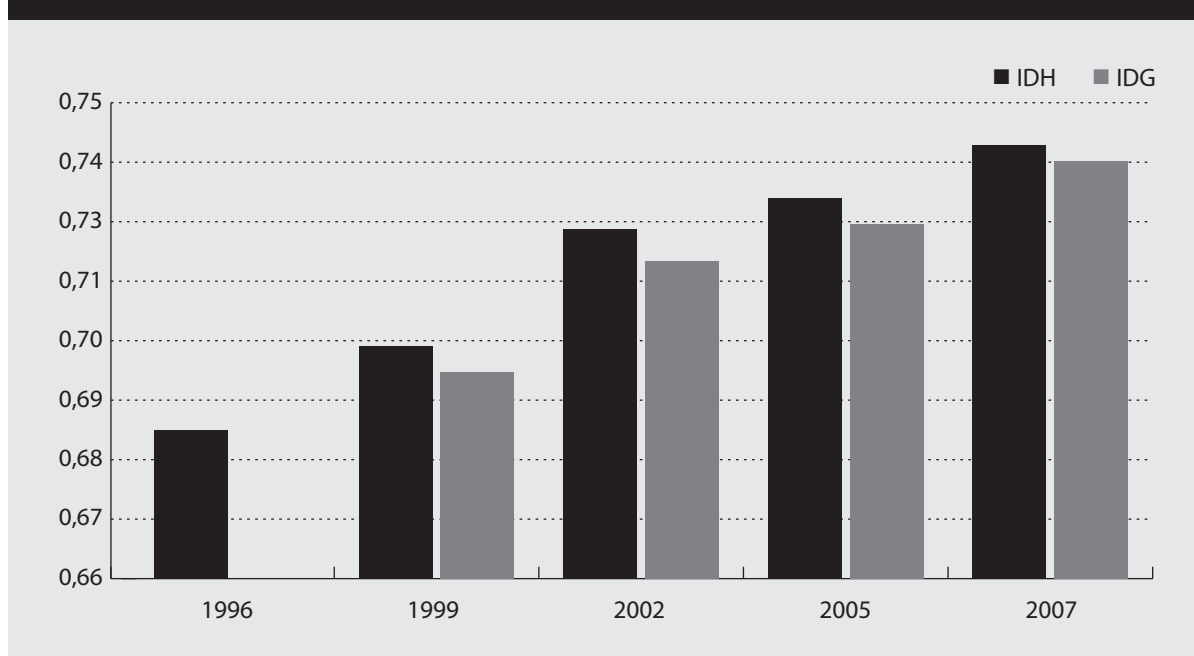
En síntesis, a lo largo del período 2002-2008, y sin agotar aún sus potencialidades, el PNUD ha encontrado en el uso de redes una fuente de enriquecimiento de su visión y su trabajo y un mecanismo eficiente para compartir sus aprendizajes con otras oficinas del PNUD a nivel centroamericano, continental e internacional.

#### 4.3.4 Promoción de valores de las Naciones Unidas desde una perspectiva de desarrollo humano

##### GÉNERO

A pesar de que El Salvador ha avanzado en materia de desarrollo humano, las mujeres siguen teniendo menos oportunidades que los hombres. Si se pudiera realizar el ejercicio de dividir virtualmente a El Salvador entre el país de los hombres y el país de las mujeres, de acuerdo al IDH, el país de los hombres ocuparía la posición número 97 (valor de IDH de 0,738), mientras que el país de las mujeres ocuparía la posición 103 (valor de IDH de 0,724), seis posiciones por debajo de los hombres (CPAP PNUD, 2007-2011). En este contexto de país, en el área de género, el

Gráfico 14. IDH e IDG en El Salvador



Fuente: elaboración propia a partir de datos del PNUD

PNUD se planteó para cada uno de los períodos evaluados lo siguiente:

- Para el período 2002-2006, se definió continuar la incorporación de la perspectiva de género en todos los proyectos y programas, así como en las iniciativas promovidas por el PNUD; la facilitación de intercambios con actores de la sociedad civil, y continuar el apoyo a la agenda de las mujeres. En el nivel gubernamental, se decidió continuar la asistencia técnica al Ministerio de Educación para la incorporación de las cuestiones de género en el currículo escolar (CCF 2002-2006).
- En el ciclo 2007-2011, se propuso colocar la equidad de género como un tema central en el proceso de toma de decisiones e incorporarla de manera transversal en las políticas, programas y proyectos de las instituciones. Para ello, apostó por fortalecer las capacidades de las instancias nacionales para la adopción de metodologías y criterios para la introducción de la equidad de género en el ciclo de las políticas públicas; acompañar la conformación de espacios de diálogo en torno a una agenda para la equidad de género; adoptar la perspectiva de género en las fases del ciclo de los proyectos gestionados desde las diferentes áreas del PNUD; participar en espacios de coordinación interagenciales y con agencias de cooperación (CPAP 2007-2011).

La Oficina cuenta con una estrategia de género corporativa y ha desarrollado dos Estrategias de Género en la Oficina del país (2002-2006 y 2007-2011). En el nivel interno, se desarrollaron una serie de herramientas tales como diagnósticos institucionales de género, una política corporativa de tolerancia cero frente al acoso y abuso, una política de recursos humanos con criterios

de género aplicadas a las contrataciones, salarios, capacitación, conciliación vida/trabajo<sup>231</sup>, un sistema de medición de la incorporación del enfoque de género en el diseño de los proyectos (gender marker) en términos de la inversión y de gasto, tanto para la transversalización del género como para las intervenciones específicas de igualdad y empoderamiento de las mujeres; y criterios de evaluación del aporte y desempeño del personal a la estrategia de género. En términos generales, se ha constatado un avance sostenido en la calidad de la incorporación de la perspectiva de género en el trabajo del PNUD, con avances más sustantivos en los proyectos impulsados por el área de gobernabilidad y el área de desarrollo humano y los ODM<sup>232</sup>. Sin embargo, al revisar una muestra de proyectos, se constató que el nivel de incorporación de la perspectiva de género tiene diferentes calidades. En algunos casos, la perspectiva está incorporada de manera sustantiva y se consideran estrategias y resultados específicos. En otros, la incorporación es más enunciativa y poco concreta en relación al análisis de factores de inequidad de género y la consecuente formulación de estrategias y acciones para superarlas.

La Oficina ha desarrollado importantes iniciativas para impulsar la incorporación de una perspectiva de género en las políticas públicas y el quehacer de instituciones de gobierno; sin embargo, no se encontró evidencia de un efecto relevante en este campo. Una de las principales causas de esta situación es el bajo perfil que los Gobiernos anteriores al 2009 asignaron al Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), ente rector de la Política Nacional de la Mujer.

Las iniciativas orientadas a incorporar el enfoque de género en los presupuestos públicos han fortalecido las capacidades de instancias gubernamentales claves en este tema y han elevado el nivel de sensibilidad de quienes toman las

<sup>231</sup> PNUD. “Diagnóstico Institucional de Género”. 2007.

<sup>232</sup> El “Diagnóstico Institucional de Género”, desarrollado en el año 2007, identificó nueve iniciativas específicas de género y 11 iniciativas generales que tienen un componente de género, de las cuales, la mayor parte corresponde a las áreas de gobernabilidad democrática (50% de las iniciativas específicas) y desarrollo humano y ODM.



decisiones; sin embargo, el esfuerzo aún no se traduce en resultados concretos.

Por otra parte, se desarrollaron importantes esfuerzos para impulsar la agenda del movimiento de mujeres, el diálogo político, los procesos formativos, la participación política de las mujeres<sup>233</sup> y campañas de comunicación y sensibilización en género<sup>234</sup>. En este campo el resultado más evidente es la creación del Consejo por la Igualdad y la Equidad (CIE), constituido en 2008 como un espacio de reflexión, análisis, diálogo y seguimiento del avance de igualdad de género en El Salvador, que busca definir recomendaciones y estrategias de abogacía y sensibilización, interactuar con actores sociales, promover acercamientos entre dichos actores e identificar temas prioritarios para la acción pública<sup>235</sup>.

En una sociedad históricamente inequitativa y con fuertes desigualdades de género que se expresan en todos los ámbitos de la vida (cultura, economía, desarrollo social, etc.) es complejo cuantificar los resultados del PNUD en este campo. Además, es importante señalar que muchos de los avances que el país registra se deben al denodado esfuerzo que las organizaciones de mujeres han desarrollado durante muchos años y que, como se explicó antes, han contado con el apoyo del PNUD durante todo el período evaluado.

Las personas consultadas coinciden en que los aportes más importantes del PNUD se reflejan en elementos cualitativos, como una mayor comprensión de la temática por las personas que toman las decisiones en el Gobierno, el desarrollo de las capacidades en las organizaciones de las mujeres, así como el nivel de importancia y

sensibilidad que la temática de género tiene en la agenda política y mediática del país. Por otra parte, a partir de junio de 2009, resulta especialmente importante el nivel de apoyo que el PNUD está brindando a las nuevas autoridades del ISDEMU para fortalecer su papel y desarrollar capacidades e instrumentos que permitan abordar con mayor efectividad su rol como ente rector de la Política Nacional de la Mujer.

#### **DERECHOS HUMANOS**

La situación de los derechos humanos en el país, 18 años después de los Acuerdos de Paz, presenta avances en el fortalecimiento de la institucionalidad del orden democrático y el Estado de Derecho en el marco de la Constitución de la República. Sin embargo, el goce de los derechos económicos, sociales y culturales de amplios sectores de la población continúan siendo limitados. Persisten situaciones como la polarización política y económica, la alta vulnerabilidad ambiental, la migración y el incremento de la violencia y la criminalidad (11-13 homicidios diarios y una tasa de 69 homicidios por cien mil habitantes en 2009<sup>236</sup>), una de las más altas de América Latina. Esto configura un escenario que incide negativamente sobre la seguridad ciudadana y que afecta la calidad de vida y el pleno ejercicio y goce de los derechos humanos, principalmente de los grupos en mayor exclusión social.

La aplicación del enfoque y principios de los derechos humanos de igualdad, universalidad, no discriminación, participación y rendición de cuentas<sup>237</sup> en las diferentes áreas temáticas de la Oficina en el país, ha favorecido al análisis e identificación de brechas y desafíos en grupos vulnerables de población rural, marginal, jóvenes, mujeres y migrantes.

<sup>233</sup> Proyecto “Hacia la Participación Política de las Mujeres”, ejecutado por la Asociación de Parlamentarias y Ex Parlamentarias Salvadoreñas (ASPARLEXAL).

<sup>234</sup> Proyectos “Agenda Económica de las Mujeres”, “Proyecto Interagencial de Empoderamiento de Mujeres Adolescentes”, “Proyecto Hacia la Participación Política de las Mujeres”, “Programa América Latina Genera”.

<sup>235</sup> El CIE ha producido y entregado al Gobierno recomendaciones para avanzar en temas claves de la equidad e igualdad de género, así como informes sobre la situación de género en El Salvador.

<sup>236</sup> OPS-OMS.

<sup>237</sup> El Entendimiento Común de las Naciones Unidas sobre un Enfoque basado en los Derechos Humanos para la Cooperación al Desarrollo (Stanford, 2003)

La aplicación del enfoque de derechos humanos se evidencia en el abordaje de los programas en las diferentes áreas temáticas con la participación de dirigentes de las instituciones públicas y privadas y con actores locales. En el área de gobernabilidad, se percibe a través del programa “Hacia la construcción de una sociedad sin violencia” (2004), el desarrollo de estudios sobre “violencia y armas de fuego”, “costos de la violencia”, apoyo para el diseño de una política integral de seguridad ciudadana y el apoyo a la actualización del documento de Política Nacional de Justicia y Seguridad Pública, que plantea la atención al fenómeno de la violencia e inseguridad a nivel nacional (2010). También destaca la incorporación de la temática de migraciones en las instituciones académicas para mejorar la comprensión y tratamiento de este fenómeno; la formación de funcionarios/as en liderazgo y la elaboración de herramientas para la acción política priorizando a mujeres y jóvenes, entre ellas, el diplomado en “Género en políticas públicas” con el ISDEMU, y el desarrollo de habilidades para participar en espacios de decisión mediante la capacitación de autoridades nacionales, promovida por la Asociación de Parlamentarias y Ex Parlamentarias salvadoreñas (ASPARLEXAL).

Los productos del conocimiento en el área de desarrollo humano de la Oficina han abordado la temática de los derechos humanos en sus varias dimensiones. Entre los ejemplos, destacan el IDHES de 2005, dedicado al fenómeno de las migraciones, estudios sobre “Opciones de financiamiento para una vivienda popular” (2003), “La equidad de género en El Salvador” (2004), “Desarrollo humano y dinámicas económicas locales: Contribución de la economía a la cultura” (2009), y el “Mapa de pobreza urbana y exclusión social, 2010”.

En el área de medio ambiente y desarrollo sostenible, se identifica el seguimiento a la aplicación y la integración en la legislación de las convenciones y compromisos internacionales; la capacitación a funcionarios del Ministerio de Economía, el Ministerio de Medio Ambiente,

el Ministerio de Educación, y representantes del sector privado sobre el funcionamiento de los Mecanismos de Desarrollo Limpio; y la promoción de proyectos en comunidades para mejorar su calidad de vida y asegurar la protección de la biodiversidad. De igual forma, destacan el apoyo a la formulación de planes municipales de protección civil y mitigación de desastres en municipios de alto riesgo como experiencias territoriales, y el apoyo a las autoridades nacionales en las catástrofes naturales para la evaluación de daños y necesidades; en el llamamiento a la comunidad internacional para ayudar a las poblaciones afectadas por las emergencias, y en la elaboración de estudios de impacto socioeconómico provocado por los desastres.

El tratamiento de los derechos humanos en el tema de VIH/SIDA se identifica en el proyecto “Estrategia para la lucha contra el VIH/SIDA y la tuberculosis en poblaciones vulnerables para la reducción de la pobreza en El Salvador”(2008-2014), financiado por el FM. El PNUD ha promovido los derechos humanos de las personas viviendo con VIH a través de estudios sobre el “estigma y la discriminación” y el “impacto socioeconómico de las personas con VIH”, así como mediante el apoyo al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y el desarrollo de habilidades de sus dirigentes para el ejercicio del liderazgo, la incidencia política en la abogacía de los derechos humanos y la promoción de acciones de prevención del VIH/SIDA con los grupos vulnerables.

La contribución del PNUD en la promoción de los derechos humanos como parte de sus principios en las diferentes áreas programáticas ha sido pertinente con las necesidades y problemas del país. El país ha logrado que estos aportes del PNUD estén favoreciendo el diseño de estrategias, programas y proyectos para abordar los fenómenos económicos y sociales más urgentes: la violencia, la seguridad ciudadana, las migraciones, el cambio climático y el desarrollo sostenible, la gestión y mitigación de riesgos, y el VIH/SIDA, entre los más destacados, con la participación de los actores locales clave, tanto públicos como privados.

Entre los desafíos del PNUD, está continuar profundizando la transversalización de los derechos humanos en las diferentes áreas temáticas, con estudios, capacitaciones y desarrollo de experiencias territoriales demostrativas, con un enfoque integrado (y la incorporación de temas como la justicia-impunidad, y la transparencia-corrupción), y, a su vez, continuar apoyando a las instituciones del país para que cumplan con los compromisos asumidos en las conferencias y convenios internacionales vinculados a los derechos humanos.

#### 4.3.5 Contribución del PNUD para la coordinación del Sistema de Naciones Unidas

La coordinación interagencial es una de las estrategias impulsadas en el marco de la reforma del Sistema de Naciones Unidas. En este campo, para el período 2002-2006, el PNUD se planteó continuar la preparación de la Evaluación Común para el País (CCA) y formular el primer Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) para armonizar, coordinar y maximizar los resultados de las agencias del Sistema de Naciones Unidas en el país.

De manera consecuente con los avances en la reforma del sistema, y dada la experiencia en el ciclo anterior, para el período 2007-2011, la coordinación del PNUD con las demás agencias del Sistema aparece reflejada de una manera más clara y desarrollada. Es así como se plantea la implementación de programas conjuntos, el cofinanciamiento de iniciativas, la movilización conjunta de recursos, la participación en los mecanismos conjuntos de monitoreo y evaluación del MANUD y la colaboración en iniciativas de incidencia y diálogo en políticas. Para ello, se estableció que el PNUD participaría en una serie de mecanismos de coordinación y diálogo, entre los cuales se mencionan Grupos Temáticos Interagenciales y el Equipo de las Naciones Unidas en el País (UNCT, por sus siglas en inglés) (CPAP 2007-2011).

*Es importante aclarar que las valoraciones presentadas a continuación ponen el énfasis en los aportes del PNUD y su Representante Residente (RR), sin ignorar, pero diferenciando, el rol de Coordinador Residente (CR) del Sistema, que recae en la misma persona.*

**Gráfico 15. Programas Interagenciales en los que participa el PNUD (2002-2012)**

Ciclo 2002-2006					Ciclo 2007-2011					
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Programa de Empoderamiento de la Mujer Adolescente (PIEMA)				Fortalecimiento de la Seguridad Humana a través del fomento de la convivencia y mejora de la seguridad ciudadana en 3 municipios de Sonsonate					
						Apoyo a las políticas educativas para el logro de los ODM				
						Impacto de la migración en la familia, mujeres y niños				
								Programa Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición (ISAN)		
							Vivienda y Asentamientos Urbanos Productivos y Sostenibles			
							Reducción de la violencia y construcción de capital social en El Salvador			

**Tabla 14. Grupos Interagenciales en el Sistema de Naciones Unidas/El Salvador**

Grupo	Agencia coordinadora
1. Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN)	PMA
2. Grupo Interagencial de Género de Naciones Unidas (GIGNU)	UNFPA
3. Grupo temático VIH-SIDA	OPS/OMS
4. Equipo de Emergencias de Naciones Unidas (UNETE)	PMA
5. Monitoreo y Evaluación	OCR
6. Equipo de Gestión de Operaciones (OMT)	UNFPA
7. Grupo Interagencial de Comunicaciones (GICOM)	UNICEF
8. Seguridad Ciudadana	PNUD
9. Cambio Climático	PNUD

En el período evaluado, el PNUD, en el marco del Sistema de Naciones Unidas, ha fortalecido herramientas y espacios de programación y trabajo conjunto. A nivel estratégico, el PNUD participa activamente en tres espacios: Equipo de las Naciones Unidas en el País (UNCT), Equipo de las Naciones Unidas de actividades en caso de desastres (UNDMT, por sus siglas en inglés), y Equipo de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas (UNSMT, por sus siglas en inglés).

De los tres espacios de coordinación estratégica antes descritos, destacan, por su vital importancia y lo sustantivo de sus decisiones, el UNCT y el UNSMT. En general, las personas consultadas reconocen el nivel de aporte del Representante Residente del PNUD en estos espacios y valoran positivamente que en el UNCT sea el Representante Residente adjunto del PNUD el que represente a la Agencia, habilitando condiciones para que el Coordinador Residente ejerza su rol de manera más clara y definida. En el mismo sentido, se considera que el trabajo de los oficiales de coordinación interagencial dinamiza, aporta y contribuye de manera significativa a materializar el mandato del Coordinador Residente del Sistema.

Como puede apreciarse en el esquema, la formulación y ejecución de programas conjuntos es una modalidad de trabajo que ha crecido significativamente en el período 2007-2011, pasando de un

proyecto en el ciclo 2002-2006, a seis en el actual. Estos programas abordan temas claves para el desarrollo del país como el empoderamiento de las mujeres, la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia, las políticas educativas, la seguridad alimentaria y nutricional, la vivienda y los asentamientos urbanos. Medir la efectividad, eficiencia y los impactos en programas conjuntos es aún una tarea pendiente y de vital importancia para el Sistema de Naciones Unidas y el PNUD en El Salvador. Además, se requiere incluir el tema ambiental y la planificación para la reducción de la vulnerabilidad antes de desastres, donde sea pertinente, para la consecución de un desarrollo sostenible.

Otra modalidad de trabajo conjunto en la que participa el PNUD son los grupos temáticos interagenciales. Actualmente, como puede apreciarse en el cuadro, están conformados 9 grupos temáticos, de los cuales el PNUD lidera 2 (seguridad ciudadana y cambio climático). Las personas consultadas en otras agencias reconocen el esfuerzo y los aportes realizados por el Representante Residente del PNUD y el personal de la Oficina en los espacios y mecanismos de coordinación interagencial, particularmente en los programas conjuntos y los grupos temáticos interagenciales. Por otra parte, la visibilidad de las agencias en procesos interagenciales es un tema planteado como sensible y que, por tanto, requiere definiciones que aseguren un manejo público equilibrado.

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## 5.1 CONCLUSIONES

### CONCLUSIONES SOBRE POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO

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

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

**Conclusión 2. El cambio de Gobierno en el 2009 –con el consecuente cambio en algunas prioridades– y la actual búsqueda de un modelo económico y político sostenible de país (pactos**

**de Estado) ofrecen al PNUD, dadas sus ventajas comparativas, una serie de oportunidades que todavía no han sido suficientemente aprovechadas<sup>238</sup>.**

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

**Conclusión 3. El valor agregado del PNUD como socio del desarrollo en el país ha sido sustancial y comprende los siguientes aportes:** la generación de conocimiento para interpretar el país; el posicionamiento de temas clave en la agenda nacional; el apoyo constante al diálogo social e interinstitucional y la promoción del acercamiento entre el Gobierno, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil; la alta capacidad de movilización de recursos, y el fomento del pensamiento plural, nuevas visiones y nuevos discursos. El valor agregado del PNUD también se ha traducido en **contribuciones a políticas públicas**, aunque su grado de incidencia y profundidad varía dependiendo del área temática. Se ha observado un grado de correlación apreciable entre lo que en el capítulo 4 se ha designado como *modelo de intervención de apoyo continuado*<sup>239</sup> y el grado de incidencia en políticas públicas. Este tipo de modelo de intervención, que se contrapone al enfoque atomizado<sup>240</sup>, se distingue por presentar una

<sup>238</sup> Ver la recomendación 6.

<sup>239</sup> El cual está detrás de los resultados en gobernabilidad, reducción de la pobreza y desarrollo humano.

<sup>240</sup> Caracterizado por intervenciones de corta duración, acotadas en cuanto a alcance y objetivos, y aisladas en el sentido de que no forman parte de una secuencia de acciones continuada en el tiempo.



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

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

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

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

---

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

---

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

## CONCLUSIONES SOBRE ASPECTOS ORGANIZACIONALES Y CORPORATIVOS

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

Es un modelo que parece constituirse como una buena práctica en el contexto de América Latina, donde se han dado múltiples casos de modelos de financiamiento “en los extremos”. Dicho esto, la reducción continuada de los fondos propios desde 2008, las previsiones actuales en cuanto a la disminución de aportes de donantes bilaterales y el aumento paulatino del cofinanciamiento por parte del Gobierno amerita una reflexión profunda sobre las implicaciones del nuevo equilibrio y la exploración de nuevas modalidades de financiación. Un tema clave aún no resuelto es que una parte del núcleo duro del personal técnico especializado que genera gran parte del valor agregado de la Oficina no está financiada con fondos propios, sino con fondos de proyectos. Esto tiene importantes implicaciones ya que pone en riesgo la continuidad del aporte técnico sustantivo de la Oficina y, por lo tanto, sitúa a la organización en una posición vulnerable.

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

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

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

**CONCLUSIONES SOBRE ASPECTOS TRANSVERSALES**

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

La Oficina no cuenta con un diseño institucional que le permita gestionar conocimiento con enfoque sistémico. Asimismo, los procesos de sistematización de experiencias y su capitalización no han tenido lugar de forma regular y

metódica. Fueron, por ejemplo, satisfactorios en el área de gobernabilidad, deficientes en el área de desarrollo local y variables en el área ambiental dependiendo de la temática concreta.

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

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

**CONCLUSIONES SOBRE RESULTADOS EN LAS ÁREAS TEMÁTICAS**

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

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

Se han realizado contribuciones tangibles en cuanto a enfoques, concepción y diseño de políticas/estrategias de reducción de la pobreza y migraciones (aunque ésta en menor medida). La evolución de productos del conocimiento sobre DH en proyectos específicos ha generado un mecanismo efectivo de incidencia en políticas públicas. Dicho esto, los resultados previstos en cuanto a la aplicación práctica de los enfoques de desarrollo humano incorporados en tales políticas/estrategias son aún limitados debido a que su diseño no se ha traducido, por ahora, en términos de implementación. A pesar de la alta calidad de los productos entregados, los métodos de medición, seguimiento y costeo de los ODM no están plenamente internalizados en

las instituciones destinatarias<sup>241</sup>. Las principales debilidades en esta área temática han sido la falta de acompañamiento y estrategia de transferencia de capacidades que ha derivado en la infrautilización de productos, y la falta de mecanismos para maximizar el impacto potencial de las recomendaciones de los IDHES.

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

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

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

Se destaca, entre ellas, la Mitigación al Cambio Climático y la reducción de sustancias agotadoras de la capa de ozono y, en menor grado, la biodiversidad, la calidad del agua y el manejo integrado de los ecosistemas. Sus intervenciones

han estado principalmente dirigidas al fortalecimiento de la autoridad nacional MARN y en menor escala a nivel local. Asimismo, se ha identificado (a) una excesiva dependencia de los recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF); (b) la necesidad de promover la inclusión de temas medioambientales clave en la arena pública; (c) la necesidad de promover el desarrollo sostenible con base en la planificación del territorio y en intervenciones programáticas que impliquen la interconexión de las distintas temáticas entre sí; y (d) la necesidad de reforzar la transversalidad del tema en la cartera de proyectos del PNUD.

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

Las Intervenciones de Asistencia a la Emergencia para hacer frente a los desastres acaecidos durante los dos periodos evaluados fueron oportunas y demostraron una alta capacidad de respuesta. Por otro lado, la efectividad de los resultados en cuanto a Procesos de Recuperación y Rehabilitación es incierta. En la fase de Planificación de respuesta para futuros desastres la intervención del PNUD ha sido relativamente efectiva, pero ha presentado problemas de sostenibilidad. Y, en cuanto a Prevención de desastres, las contribuciones y su sostenibilidad han sido modestas<sup>242</sup>.

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

Los incrementos en capacidades gubernamentales se han dado de forma temporal, sin traducirse en una retención de capacidades instaladas. Esto se ha debido a *factores internos*: (a) las acciones de desarrollo de capacidades complementarias a la

<sup>241</sup> Secretaría Técnica de la Presidencia, Ministerio de Educación y Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.

<sup>242</sup> En la tabla 12, en la sección 4.1.3,c se presentan una serie de sugerencias prácticas para incrementar y asegurar la efectividad de las intervenciones en el área de gestión de riesgos y desastres naturales.

provisión de servicios de gestión de fondos no se han priorizado en algunos casos y (b) cuando se han incorporado han sido puntuales y siempre complementarias, sin conformar un programa estructurado y continuado de desarrollo de capacidades; y a *factores externos*: coyunturales, como el cambio de Gobierno, y estructurales, tales como deficiencias institucionales y limitaciones en el marco regulatorio<sup>243</sup>.

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

Ha apoyado de manera efectiva la conformación de una respuesta de país integrada y multisectorial, el posicionamiento del tema como prioritario en la agenda nacional y la promoción del enfoque de género y respeto a los derechos de las personas con VIH. También es manifiesta su contribución para el fortalecimiento de capacidades nacionales a nivel central (MSPAS) y a nivel de instituciones gubernamentales, ONG y organismos que participan en el Mecanismo Coordinador de País. Entre los desafíos actuales destacan: (a) dar continuidad a la respuesta de país con un abordaje integral que incorpore determinantes sociales y económicos en el marco de los ODM<sup>244</sup>, (b) promover la incorporación de un mayor número de actores sociales; y (c) avanzar en la sostenibilidad de la respuesta nacional.

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

## 5.2 RECOMENDACIONES

### RECOMENDACIONES PARA LA SEDE DEL PNUD

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

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

**Recomendación 2. La Sede debería garantizar, en la medida de lo posible, que los fondos propios cubran los salarios del personal técnico especializado que genera las principales ventajas comparativas y el valor agregado<sup>245</sup>, asegurando así la continuidad y sostenibilidad del conocimiento técnico de la Oficina en El Salvador. Para ello, el proceso de asignación de fondos propios para la financiación de los costes de las Oficinas podría utilizar como insumo el análisis sugerido en la recomendación 1.**

### RECOMENDACIONES PARA LA OFICINA DEL PNUD EN EL SALVADOR

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

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

Aprovechar la coyuntura –la llegada del nuevo Representante Residente y el proceso de

<sup>243</sup> Como, por ejemplo, las que se derivan de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) y la Ley de Servicio Civil.

<sup>244</sup> Siempre desde la perspectiva de la salud sexual reproductiva con enfoque de género y derechos humanos.

<sup>245</sup> Ver las secciones 3.2 y 4.3.2 para un análisis más detallado de la relación entre el personal técnico especializado y las ventajas comparativas y el valor agregado generado por la Oficina.



programación— para abordar temas tales como el modelo de financiamiento y sus repercusiones en las ventajas comparativas; la proyección de la estructura y el tamaño de la Oficina en relación a las fuentes de financiamiento; la exploración de nuevas modalidades de apoyo y financiación<sup>246</sup>; el equilibrio entre la respuesta a demandas a corto plazo y un enfoque de desarrollo de capacidades a largo plazo; analizar conjuntamente con las contrapartes del Gobierno y la cancillería las opciones de salida a la modalidad DIM/NIM cuando ésta implica un alejamiento de los principios de la Agenda Nacional de Eficacia de la Ayuda, y el equilibrio entre las áreas de incidencia y el volumen de trabajo (proyectos y “no-proyectos”). La tabla 15, “Propuesta de temas a abordar en el diagnóstico organizacional”, desarrolla estos temas y constituye parte integral de esta recomendación.

**Recomendación 4. Priorizar el avance hacia la elaboración de una estrategia de desarrollo de capacidades nacionales a largo plazo acorde con los lineamientos del PNUD<sup>247</sup>.**

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

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

- a) Garantizar que se cumplen los planes de evaluación, especialmente en cuanto a evaluaciones de efecto.

- b) Identificar indicadores de efecto (y darles seguimiento) asociados al desarrollo y la transferencia de capacidades, y asociados a la utilización de productos del conocimiento.
- c) Identificar indicadores de efecto de programas interagenciales conjuntos en consulta con otras agencias de las Naciones Unidas. Reforzar el papel de la Unidad de Apoyo Programático (PSU) en cuanto al monitoreo y evaluación de efectos<sup>248</sup>.

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

- a) Promover un mayor acercamiento institucional con el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo que incluya un proceso de transferencia de la experiencia acumulada por el PNUD en coordinación de donantes; apoyo al proceso de construcción del sistema de información sobre cooperación, y el establecimiento de un mecanismo regular de diálogo entre ambas instituciones.
- b) En el marco del actual proceso de reforma del Estado, debe aprovecharse lo acumulado para contribuir al desarrollo local, desplegando metodologías, espacios y mecanismos para fortalecer las iniciativas y oportunidades en este campo. En el mismo sentido debe retomarse la descentralización, no necesariamente a nivel programático, pero sí en términos de diálogo político y apoyo a la formulación de propuestas.
- c) Incorporar los actuales y potenciales pactos de Estado (pacto fiscal, pacto por la seguridad, concejos municipales plurales, pacto por el empleo) en la estrategia de incidencia de la Oficina.

<sup>246</sup> Por ejemplo, las posibilidades que ofrecen algunos de los componentes del apoyo presupuestario sectorial: el componente de asistencia técnica, el de desarrollo de capacidades y el de diálogo político.

<sup>247</sup> Basada en el desarrollo de capacidades a largo plazo (sostenibilidad) y que incluya una definición consensuada del concepto y su alcance programático: qué es desarrollo de capacidades, distinción entre capacidades instaladas a largo plazo y capacidades para la ejecución presupuestaria, y determinación de los niveles de actuación (nivel de entorno, nivel institucional/organizacional y nivel individual).

<sup>248</sup> La PSU podría encargarse de compilar los indicadores de efecto en base a insumos proporcionados por las áreas temáticas, hacer el seguimiento de sus valores en el tiempo y reportar sobre los mismos.



- d) Fortalecer con más intensidad la institucionalidad del país vinculada con la igualdad de género e incidir en el diseño de políticas.

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

- a) Realizar un proceso de reflexión y sistematización interna de las experiencias de manera que se puedan asimilar sus lecciones con el fin de estructurar una estrategia de cooperación Sur-Sur que cruce todas las áreas y establezca prioridades, tanto a nivel de Oficina como a nivel de cada área.
- b) Analizar la conveniencia de invertir en recursos humanos, creando un punto focal en la Oficina para el monitoreo de la cooperación Sur-Sur y triangular.
- c) Convertir la cooperación Sur-Sur en un eje permanente de intercambio con el Viceministerio de Cooperación al Desarrollo.
- d) Explorar mecanismos prácticos de coordinación en este ámbito, tanto dentro del PNUD corporativo (PNUD a nivel global) como dentro del Sistema de Naciones Unidas (otras agencias) (ver el estudio de caso en el anexo 8) y potenciar el rol del PNUD como generador de espacios de encuentro entre donantes y países del Sur para la promoción de acciones de cooperación triangular.

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

#### RECOMENDACIONES ASOCIADAS A ASPECTOS TRANSVERSALES

**Recomendación 9. La Oficina debe priorizar los esfuerzos en términos de transversalización efectiva<sup>249</sup> de aspectos de género, medioambientales y de desarrollo local.**

Es necesario priorizar la inclusión de la *gestión ambiental integral* como un eje transversal dentro de los proyectos cuando sea pertinente; desarrollar nuevas herramientas de gerencia y seguimiento que permitan asegurar y monitorear avances en la implementación de la transversalización de *género* y revisar el modelo/funciones de trabajo del especialista en género, enfatizando el rol de apoyo a la Oficina para transversalizar, más que para coordinar, la cartera de proyectos. La incorporación efectiva de enfoques e indicadores de género y medio ambiente en proyectos de apoyo al sector privado, y especialmente en la metodología del Programa de Desarrollo de Proveedores, es particularmente urgente<sup>250</sup>, así como contribuir a la incorporación de una *perspectiva territorial* en los planes, estrategias y políticas públicas de desarrollo nacional. En este marco, el PNUD no debería perder el enfoque territorial en los Informes de Desarrollo Humano y debería actualizar periódicamente el Informe 262, dado que está comprobado que ambos informes alimentan la reflexión y el pensamiento estratégico de los principales actores nacionales y locales vinculados a la gestión del desarrollo en El Salvador.

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

- a) Diseñar una estrategia de gestión del conocimiento que incluya metodología y herramientas —una de estas herramientas podría ser el establecimiento de un consejo editorial ampliado, con participación de sectores interesados en publicar y difundir conocimiento.

<sup>249</sup> Esto es, no sólo incluir aspectos en el diseño de proyectos —lo cual, ya tiene lugar, sobre todo en el ámbito de género—, sino avanzar en la traducción práctica de tales aspectos a nivel de ejecución de las intervenciones.

<sup>250</sup> En proyectos de apoyo al sector privado, en general, es urgente por dos motivos: por el alto potencial de impacto ambiental de las empresas y porque gran parte de los resultados del CPAP están formulados en términos de género. En el caso concreto del Programa de Desarrollo de Proveedores, es urgente dado su potencial de ser considerado como política de Estado.

- b) Dotar de más capacidad a la Unidad de Gestión del Conocimiento –técnicamente, en cuanto a atribuciones y responsabilidades, y a nivel de recursos financieros.
- c) Con el fin de incrementar la efectividad del conocimiento generado, priorizar la incorporación<sup>251</sup> sistemática de acciones de generación de capacidades que garanticen una utilización práctica y sostenible de los productos del conocimiento.
- d) Establecer mecanismos institucionales de reflexión y aprendizaje en un doble sentido: de las áreas contribuyendo a la Unidad y de la Unidad a las áreas.
- e) Contribuir al desarrollo de competencias y capacidades para la producción y gestión del conocimiento de los actores nacionales. Por un lado, intensificar los esfuerzos de formación de periodistas, comunicadores y generadores de opinión para elevar la capacidad de comprensión y el uso de los productos del conocimiento y como mecanismo para que el conocimiento permee a niveles populares, más allá de las elites; por otro lado, fortalecer el intercambio entre los generadores de conocimiento (academia y centros de investigación) y los hacedores de política pública.
- f) Establecer alianzas estratégicas con universidades e institutos de investigación, por ejemplo, para apoyar procesos asociados a proyectos productivos y manejo integral de ecosistemas.

#### RECOMENDACIONES ASOCIADAS A ÁREAS TEMÁTICAS

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

Asimismo, y con el fin de incrementar las posibilidades de impacto e incidencia del IDHES y de los cuadernos de desarrollo humano, debería

explorar mecanismos para el seguimiento periódico de recomendaciones y propuestas, que mantengan vivo el debate y susciten acciones concretas. Esto podría hacerse, por ejemplo, mediante la organización de eventos periódicos (quinquenales) de reflexión y puesta en común de los avances en el abordaje de los temas de base que generaron las recomendaciones y propuestas contenidas en IDHES y los cuadernos<sup>252</sup>.

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

- a) Priorizar el fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil en procesos de construcción de ciudadanía, así como el desarrollo de espacios y mecanismos de coordinación para elevar su posibilidad de incidencia en políticas públicas.
- b) Establecer mecanismos más institucionalizados de relacionamiento entre el PNUD y los diversos actores nacionales, especialmente con la sociedad civil, con el objetivo de reforzar la labor de intermediación del propio PNUD.
- c) Incrementar el nivel de compromiso y participación de instancias del Gobierno central en iniciativas locales como estrategia para ampliar los niveles de sostenibilidad de las intervenciones.
- d) Incrementar el nivel de apoyo a la sociedad civil para posibilitar su participación efectiva en el seno del CES: contribuir al proceso de institucionalización de este espacio afinando los mecanismos y metodologías de diálogo y concertación, la creación de un fondo propio para financiar su funcionamiento y desarrollando una estrategia de comunicación dirigida a la sociedad en su conjunto.
- e) Priorizar esfuerzos para apoyar la implementación de la Política Nacional de Justicia y Seguridad y la Estrategia Nacional de Prevención.

<sup>251</sup> Mediante la inclusión sistemática de partidas presupuestarias para capacitación de capacitadores (academia e instituciones de la sociedad civil) que apoyen la transferencia de aptitudes en el uso y aplicaciones de los productos del conocimiento.

<sup>252</sup> Estos eventos podrían consistir en mesas de debate y contar con la participación de medios de comunicación.

- f) Fortalecer apoyos al Gobierno para abordar de manera más efectiva las dinámicas de inseguridad relacionadas con el crimen organizado desde una perspectiva regional<sup>253</sup>.

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

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

Es igualmente recomendable que el PNUD ayude al Gobierno a poner en la palestra pública temas críticos tales como la prevención de desastres, la institucionalidad de la gestión del agua (en

especial con relación al manejo de descargas y descontaminación), la protección del suelo y la biodiversidad, el pago de servicios ambientales y el manejo integral de ecosistemas con enfoque de territorio, tanto para buscar un desarrollo sostenible como para reducir la vulnerabilidad ante eventos naturales. Con el fin de incorporar la prevención de desastres en la arena pública, sería adecuado que el PNUD promoviera la creación de una coalición al más alto nivel para promover un desarrollo sostenible con base en el ordenamiento territorial, y la institucionalización de los distintos niveles del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. Complementariamente, sería pertinente asegurar que los proyectos de reconstrucción se ajusten a lineamientos de ordenamiento territorial a largo plazo, aun cuando se tenga previsto proveer apoyos temporales. Finalmente, considerando el éxito obtenido con los IDHES, abrir un espacio al diálogo político sobre la conexión entre la pobreza y las temáticas ambientales, seguridad alimentaria, los efectos de la degradación de los recursos naturales y aspectos demográficos.

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

- a) Continuar realizando estudios económicos y socio-antropológicos que ayuden a profundizar sobre las prácticas y comportamientos de riesgo<sup>254</sup>.
- b) Continuar promoviendo el sistema de protección social de las personas con VIH.
- c) Apoyar al Gobierno en el desarrollo de una estrategia nacional que garantice, en el futuro, el financiamiento y la sostenibilidad de la respuesta al VIH/SIDA.

<sup>253</sup> En este ámbito, resulta estratégico apoyar el desarrollo de intervenciones conjuntas en el triángulo norte conformado por Guatemala, Honduras y El Salvador.

<sup>254</sup> Principalmente de la población en edad escolar, adolescentes, jóvenes, poblaciones móviles y grupos vulnerables.

**Tabla 15. Propuesta de temas a abordar en el diagnóstico organizacional (Cuadro adjunto a la recomendación 3)**

Ámbito	Descripción del tema	Actores en el análisis
Ventajas comparativas, sostenibilidad y modelo de financiamiento de la Oficina.	Reflexión sobre el modelo de financiamiento y sus repercusiones en las ventajas comparativas. En particular, analizar el equilibrio entre el aumento (actual y potencial) del cofinanciamiento por parte del Gobierno y sus eventuales consecuencias en ventajas comparativas, como la imparcialidad; la legitimidad para facilitar y acompañar procesos de diálogo político e interinstitucional, y para posicionar temas en la agenda del país. Realizar una proyección de la evolución de la Oficina (tamaño y estructura) a medio plazo en base a las fuentes y volúmenes de financiamiento previstos.  También se deberían explorar modalidades de financiación y ventanas de oportunidad que todavía no han sido analizadas, entre ellas, las posibilidades que ofrecen algunos componentes de la modalidad de Apoyo Presupuestario Sectorial, tales como el componente de asistencia técnica, el de desarrollo de capacidades y el de diálogo político.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oficina PNUD (gerencia, coordinadores de área, gerencia de operaciones).</li> <li>Sede del PNUD.</li> </ul>
Modelo de atribución de responsabilidades y distribución de la carga de trabajo en función de las ventajas comparativas y el valor agregado esperado.	Hacer también una valoración del riesgo asociado a las consecuencias del aumento en la carga de trabajo <sup>255</sup> en la calidad del trabajo de incidencia, diálogo político, asesoramiento y acompañamiento técnico (tareas generadoras de alto valor agregado), así como en el equilibrio vida-trabajo.  Reflexionar sobre la factibilidad del punto de equilibrio deseado, teniendo en cuenta la combinación entre gestión de proyectos (como herramienta de incidencia), “no-proyectos” y acciones de incidencia, y tareas relacionadas con gestión del conocimiento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oficina PNUD (gerencia, coordinadores de área, oficiales de programa, gerencia de operaciones, administradores).</li> </ul>
Valor agregado, determinación de las áreas de incidencia (focalización) y unidades de ejecución asociadas.	Reflexión sobre el punto de equilibrio entre el número de temas (de política pública) en los que se quiere incidir, el número de acciones y el volumen de trabajo. Algunas de las preguntas a abordar son: ¿sobre cuántos temas de política pública quiere incidir la Oficina?; ¿cuál es su traducción en términos de número de proyectos, “no-proyectos” y necesidades de productos de conocimiento?; ¿cuál es el volumen mínimo de recursos humanos asociados a los mismos?  Analizar la relevancia (significación) de los temas en función de las necesidades del país en relación al posicionamiento estratégico que quiere asumir la Oficina (en base a sus capacidades instaladas).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oficina PNUD (gerencia, coordinadores de área, oficiales de programa, gerencia de operaciones, administradores).</li> <li>Insumos de los principales socios en términos de necesidades y demandas estratégicas.</li> </ul>
Valor añadido, calidad de la capacidad de respuesta, desarrollo de capacidades y modalidades de ejecución.	Reflexionar sobre el punto de equilibrio entre la respuesta a demandas a corto plazo y un enfoque basado en una estrategia de desarrollo de capacidades a largo plazo (mandato corporativo).  Acordar una definición consensuada de cómo se entiende y qué incluye (y qué no) el desarrollo de capacidades.  Reflexionar, junto con las contrapartes del Gobierno y en el marco del proceso de diseño de la Estrategia de Desarrollo de Capacidades, sobre posibles estrategias de salida del modelo DIM/NIM.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oficina PNUD.</li> <li>Insumos de instancias de Gobierno y sociedad civil/ principales contrapartes del PNUD (en el marco del desarrollo de la estrategia de capacidades).</li> </ul>
Gestión del conocimiento.	Tomar decisiones que sirvan de base para desarrollar la estrategia de gestión del conocimiento de la Oficina. Reflexionar, en este marco, sobre modalidades para estimular la gestión del conocimiento en las contrapartes nacionales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oficina PNUD (gerencia, coordinadores de área, oficiales de programa).</li> </ul>

<sup>255</sup> Aumentos de carga de trabajo debidos tanto al nuevo esquema de funciones de los oficiales del programa como al aumento de tareas vinculadas a los “no-proyectos”.

# TÉRMINOS DE REFERENCIA

## 1. INTRODUCCIÓN

La Oficina de Evaluación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lleva a cabo evaluaciones de los programas de los países, denominadas Evaluaciones de los Resultados de Desarrollo (ERD), para obtener y mostrar evidencias evaluadoras de la contribución del Programa a los resultados de desarrollo. Las ERD son realizadas dentro de las disposiciones generales contempladas en la Política de Evaluación del PNUD<sup>256</sup>. Los objetivos generales de una ERD son:

- Proporcionar un apoyo significativo a la función de rendición de cuentas del Administrador al informar a la Junta Ejecutiva.
- Apoyar una mayor rendición de cuentas del PNUD ante las partes interesadas nacionales y los asociados en el país donde se implementa el programa.
- Servir como un medio para garantizar la calidad de las intervenciones del PNUD a nivel de país.
- Contribuir al aprendizaje a nivel corporativo, regional y nacional.

La Oficina de Evaluación planea realizar una ERD en el segundo semestre de 2010. Esta ERD contribuirá a un nuevo programa para el país que será preparado por la Oficina del PNUD en El Salvador y las partes interesadas nacionales.

La ERD será realizada en colaboración con el Gobierno de El Salvador, en particular con la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo de la Cancillería.

## 2. CONTEXTO

### ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EN EL SALVADOR

El Salvador tiene una superficie de aproximadamente 21.000 km<sup>2</sup> y una población de 6,7 millones de habitantes. Es el país más pequeño y más densamente poblado del continente (316 hab./km<sup>2</sup>). Aproximadamente, un 40% de su población es menor de 18 años.

El Salvador tiene como objetivo lograr un desarrollo socioeconómico sostenible y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El país fue clasificado en la posición 106, de un total de 173 países, en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2009, con un índice de desarrollo humano de 0,747.

Este país ha logrado un progreso significativo en la reducción de la pobreza en los últimos años. Sin embargo, se estima que también hay un porcentaje importante de hogares que aún permanecen en condiciones de pobreza extrema (sobre todo, entre la población de origen indígena<sup>257</sup>) con desigualdades en la distribución del ingreso y con acceso limitado a los servicios de salud y educación. Además, El Salvador es un país altamente vulnerable en términos de amenazas ambientales. Gran parte del territorio nacional está expuesto a inundaciones severas y moderadas y a varios tipos de deslaves de tierras; además, las tormentas tropicales amenazan regularmente a El Salvador. La gestión del riesgo medioambiental es, por supuesto, un tema importante a nivel nacional.

<sup>256</sup> <http://www.undp.org/eo/documents/Evaluation-Policy.pdf>

<sup>257</sup> En su *Perfil de los Pueblos Indígenas en El Salvador*, de 2003, patrocinado por el BRRF y el Banco Mundial, la Unidad Regional para la Asistencia Técnica reportó que el 61% de las familias indígenas (las comunidades Náhuatl, Lencas, y Cecaopera) viven en condiciones de pobreza y el 38% en pobreza extrema.



La democracia muestra mejorías, al igual que la situación de los derechos humanos, en particular el respeto por la vida humana. Sin embargo, el sistema político está marcado por un alto grado de polarización y existe un creciente descontento con los partidos políticos y las instituciones estatales, especialmente en un momento en el que el aumento de la inseguridad interna y la violencia social (agravada por la proliferación de armas de fuego y por la acción de las pandillas de delincuentes juveniles conocidas como “maras”) disuaden la inversión económica, lo cual tiene un impacto negativo en la creación de empleos.

El desafío para El Salvador sigue siendo definir y llevar a cabo un modelo de desarrollo a largo plazo que consolide la democracia, que ofrezca perspectivas de crecimiento socioeconómico más inclusivo, equitativo y sostenible, centrado en la protección de los recursos naturales y enfocado hacia una integración regional más amplia.

### **LA RESPUESTA DEL PNUD A TRAVÉS DE LOS PROGRAMAS PARA EL PAÍS**

Desde 2002, la Oficina del PNUD en El Salvador ha apoyado, entre otras áreas, los esfuerzos del Gobierno para consolidar la gobernabilidad democrática, reducir la violencia, fomentar el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de la población desfavorecida. Respecto a la lucha contra la pobreza, una tarea clave ha sido el apoyo al desarrollo local y el fortalecimiento de espacios rurales. Además, el PNUD ha lanzado iniciativas con el objetivo de apoyar medidas de descentralización administrativa.

El Documento del Programa para El Salvador del PNUD (2007-2011) focalizó su asistencia en las siguientes áreas clave:

1. Apoyo a la gobernabilidad y al desarrollo de la democracia, prestando especial atención a las cuestiones de convivencia, seguridad ciudadana, justicia y derechos humanos, así como apoyo al fortalecimiento del sistema de representación política, a fin de que pueda garantizar un sistema democrático con la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas, y a la descentralización de

recursos y responsabilidades hacia los gobiernos locales;

2. Apoyo al fortalecimiento del crecimiento económico, la generación de ingresos y la equidad, y al Sistema de Integración de Centroamérica;
3. Enfoque de desarrollo humano en las políticas públicas de lucha contra la pobreza y logro de los ODM, y apoyo al fortalecimiento de las capacidades de respuesta nacional al VIH/SIDA y a la tuberculosis en materia de organización, funcionamiento y operación;
4. Apoyo al sector privado;
5. Apoyo al sector público para una provisión más eficiente y eficaz de servicios sociales básicos;
6. Apoyo al medio ambiente (cambio climático y energía, recursos hídricos y diversidad biológica) y fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para la gestión de riesgos, prevención de desastres y asistencia ulterior. Finalmente, la igualdad entre hombres y mujeres surge como eje transversal en la programación.

### **3. OBJETIVOS, ALCANCE, CUESTIONES DE EVALUACIÓN Y METODOLOGÍA**

#### **LOS OBJETIVOS DE LA ERD DE EL SALVADOR SON:**

- Proporcionar una evaluación independiente de los avances logrados para alcanzar los resultados previstos en los documentos de programación del PNUD. La ERD también resaltará resultados inesperados (positivos o negativos) y oportunidades perdidas cuando sea oportuno.
- Proporcionar un análisis del posicionamiento del PNUD para agregar valor en su respuesta a las necesidades nacionales y los cambios en el contexto nacional de desarrollo.
- Presentar hallazgos clave, extraer lecciones y proporcionar un conjunto de recomendaciones para que la dirección haga ajustes a la estrategia actual y en el próximo Programa para el País.



## Resultados por área temática

La evaluación de los efectos de desarrollo incluirá una revisión exhaustiva de la cartera de programa del PNUD del ciclo actual y de los anteriores. Esto incluye una evaluación de los resultados de desarrollo logrados y la contribución del PNUD:

- en términos de intervenciones clave;
- avances en el logro de los efectos mediante el actual programa para el país;
- factores que influyeron en los resultados (posicionamiento y capacidades del PNUD, alianzas y apoyo a la formulación de políticas);
- y los logros, los avances y la contribución del PNUD en las áreas temáticas (tanto en materia de políticas como de promoción), analizando los lazos transversales y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).

El análisis de los resultados de desarrollo **identificará los desafíos y estrategias para futuras intervenciones.**

Además de usar la información disponible (consultar el sitio web del ERD), la evaluación documentará y analizará los logros en relación con los efectos previstos y los lazos entre las actividades, los productos y los efectos. La evaluación establecerá la contribución del PNUD a los efectos con un grado de verosimilitud razonable.

En el análisis de los resultados por área temática serán utilizados un conjunto de criterios de evaluación centrales relacionados con el diseño, la gestión y la implementación de sus intervenciones en El Salvador:

### 1. Pertinencia a nivel temático.

¿Es pertinente la formulación de las intervenciones en las distintas áreas con respecto a las estrategias nacionales, a los desafíos de desarrollo humano y al mandato del PNUD? ¿En que medida los enfoques y los recursos de los proyectos/programas están inspirados en “buenas prácticas” nacionales e internacionales?

### 2. Eficacia.

¿Ha cumplido el programa del PNUD los objetivos que buscaba y los resultados planeados en los dos ciclos programáticos?

¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del programa? ¿Ha habido algún resultado inesperado?

### 3. Eficiencia.

¿Ha usado bien el PNUD sus recursos (humanos y financieros) para realizar su contribución?

¿Los recursos, las reglas y procedimientos internos corporativos (sistemas de información) son proporcionados y adecuados a los objetivos esperados y al contexto?

### 4. Sostenibilidad.

¿En qué medida la contribución del PNUD es sostenible en El Salvador? ¿Son sostenibles los resultados de desarrollo logrados mediante la contribución del PNUD?

¿Son sostenibles los beneficios de las intervenciones del PNUD?

¿Se han desarrollado las capacidades de las partes interesadas? ¿Se produjo una transmisión de conocimientos a los beneficiarios? ¿Se han apropiado las partes interesadas de esos beneficios una vez concluida la intervención del PNUD?

¿Se ha desarrollado alguna estrategia de salida?

Es preciso subrayar que se harán esfuerzos especiales para examinar la contribución del PNUD a la gestión del conocimiento y a la igualdad de género.

## Análisis a nivel estratégico

La evaluación valorará el posicionamiento estratégico del PNUD tanto desde la perspectiva de la organización como de las prioridades de desarrollo del país. Esto incluirá: a) un análisis sistemático del lugar y nicho del PNUD en el ámbito del desarrollo y la formulación de políticas en El Salvador; b) las estrategias empleadas por el PNUD en El Salvador para fortalecer su

posición en el ámbito del desarrollo y posicionar a la organización en las áreas temáticas centrales; y c) una valoración del apoyo a la formulación de políticas y las iniciativas de promoción del programa del PNUD con relación a otras partes interesadas desde la perspectiva de los resultados de desarrollo para el país. Además, analizará un conjunto de criterios de evaluación fundamentales relacionados con el posicionamiento estratégico del PNUD:

1. Pertinencia estratégica y capacidad de respuesta, rol del PNUD en el apalancamiento de estrategias y políticas nacionales, balance entre intervenciones a nivel macro (gobierno central, políticas nacionales) y a nivel micro (comunidades, instituciones locales). Capacidad del PNUD de responder a un contexto nacional que cambia, a emergencias y demandas urgentes de sus socios. Por otro lado, capacidad de mantener su enfoque sobre temas de fondo sin perder orientación estratégica.
2. Valor agregado y ventajas comparativas de la contribución del PNUD para el desarrollo de El Salvador. Por ejemplo, ¿en qué medida los informes de desarrollo humano y de los ODM aportan un valor agregado en la agenda política nacional y, en particular, en la formulación de políticas públicas?
3. Uso de redes y experiencias de otros países:  
¿En qué medida el PNUD aprovechó su red global, sus alianzas, sus experiencias específicas y conocimientos para encontrar soluciones a problemas y enfoques conceptuales?  
¿En qué medida el PNUD aprovechó las experiencias de sus socios actuales y potenciales (recursos, capacidades técnicas)?  
¿En qué medida el PNUD asistió al Gobierno en el aprovechamiento de oportunidades de cooperación Sur-Sur?
4. Promoción de los valores de las Naciones Unidas desde una perspectiva de desarrollo humano:

Rol del PNUD como socio substantivo de las autoridades nacionales en el diálogo sobre las políticas y en temas políticamente sensibles; contribución del PNUD a la igualdad de género; capacidad del PNUD de abordar cuestiones de equidad en general, y, en particular, capacidad de centrarse en los pobres y los grupos y sectores excluidos.

La evaluación considerará también la influencia de las limitaciones administrativas que afectaron el programa y, más específicamente, la contribución del PNUD (incluidos temas relacionados con la pertinencia y eficacia del sistema de seguimiento y evaluación). Si durante el análisis inicial se consideran importantes estas limitaciones, se deberían incluir en el alcance de la evaluación.

- Dentro del contexto de alianzas con el sistema de Naciones Unidas y, en general, de la coordinación de Naciones Unidas, se destacará el tema específico del desarrollo de Programa Conjuntos y, en particular, la contribución del PNUD para la coordinación del Sistema de Naciones Unidas.

#### **4. MÉTODOS Y ENFOQUES DE LA EVALUACIÓN**

##### **RECOPIACIÓN DE DATOS**

En materia de recopilación de datos, la evaluación usará un enfoque metodológico múltiple que puede incluir la revisión de documentos, talleres, entrevistas individuales y en grupo, visitas a proyectos y de campo, y encuestas. El conjunto de métodos apropiados puede variar dependiendo del contexto del país; se puede definir su naturaleza precisa durante la misión de diseño de la evaluación y detallarlo en el informe correspondiente. Será muy importante asegurar la organización y el tratamiento de las informaciones según los principios de análisis cualitativo de los datos.

##### **VALIDACIÓN**

El equipo de evaluación usará una variedad de métodos para asegurar que los datos son

válidos, incluyendo la triangulación. Los métodos precisos de validación estarán detallados en el informe de diseño de la evaluación.

## **PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS**

La evaluación identificará a las partes interesadas clave, incluidos los representantes de los ministerios e instituciones del Gobierno, de las organizaciones de la sociedad civil, representantes del sector privado, las instituciones de las Naciones Unidas, las organizaciones multilaterales, los donantes bilaterales y los beneficiarios. Para facilitar este enfoque, todas las ERD incluyen un proceso de mapeo de partes interesadas que debería incluir tanto asociados directos del PNUD como otros que no trabajen directamente con esta organización.

## **5. PROCESO DE LA EVALUACIÓN**

El proceso de la ERD seguirá también las directrices para las ERD del PNUD, según las cuales se puede dividir dicho proceso en tres fases, cada una con varias etapas. El proceso se llevará a cabo de manera independiente, según las previsiones de la política de evaluación del PNUD. La oficina de Evaluación hará todos los esfuerzos posibles para involucrar de manera activa en el proceso de evaluación a la Oficina local del PNUD y a las autoridades públicas y nacionales.

### **FASE 1: PREPARACIÓN**

- *Revisión de documentos.* Iniciada por la Oficina de Evaluación (identificación, recolección y mapeo de documentos y otros datos relevantes) y continuada por el equipo de evaluación, la revisión incluirá documentación general sobre desarrollo relacionada con el país específico, así como un panorama completo del programa del PNUD durante el período que se examina.
- *Mapeo de partes interesadas.* Se hará un mapeo básico de las partes interesadas relevantes para la evaluación en el país. La lista incluirá

partes interesadas estatales y de la sociedad civil, y debería ir más allá de los asociados tradicionales del PNUD. El ejercicio también indicará la relación entre diferentes grupos de partes interesadas.

- *Misión preparatoria.* El oficial de evaluación realizó una misión a El Salvador para:
  - a) Asegurarse de que la Oficina del País y las partes interesadas clave entendieran los objetivos de la ERD, la metodología y el proceso.
  - b) Discutió los objetivos, los métodos y el proceso de la evaluación con la Oficina del PNUD y las autoridades nacionales.
  - c) Identificó opciones para involucrar de manera más activa a las autoridades nacionales, respetando los principios de independencia.
  - d) Exploró junto con los socios temas relevantes a incluir en el ámbito de la evaluación.
  - e) Entrevistó y seleccionó a consultores locales.
- *Reuniones iniciales.* Entrevistas y debates por videoconferencia con la Oficina de Evaluación (proceso y metodología) y con la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (contexto y programa del país), así como con otras oficinas importantes, incluida la Dirección de Políticas de Desarrollo y la Dirección para la Prevención de Crisis y la Recuperación, y cualquier otra que se considere adecuada, incluidas las misiones de Naciones Unidas.

### **FASE 2: DISEÑO**

- Misión de diseño a El Salvador para:
  - Identificar y recolectar información adicional.
  - Validar el mapeo y la muestra de los programas, proyectos y “no-proyectos” implementados en el país.



- Acordar la matriz de evaluación e identificar el conjunto de métodos adecuado para la recopilación (guías de entrevistas; resumen de notas; identificación de temas para grupos focales, guías para grupos focales y encuestas) y análisis de datos.
- Abordar temas de gestión relacionados con el resto del proceso de evaluación, incluida la división de tareas entre los miembros del equipo y el calendario.

El líder del equipo y el/la oficial de evaluación participaran en el taller de diseño de la evaluación junto con todo el equipo local de evaluación.

- Informe posterior a la misión de diseño. Esta fase implicará la elaboración de un corto informe de orientación que incluya el diseño y el plan final de la evaluación, antecedentes de la evaluación, cuestiones clave a evaluar, una metodología detallada tomando en cuenta los temas de género (métodos para reunir datos sensibles a la cuestión de género; desagregación de los datos por sexo, edad, etnia, etc.), fuentes de información, instrumentos y un plan para la recopilación de datos, el diseño del análisis de datos y el formato del informe final.

### **FASE 3: DESARROLLO Y ELABORACIÓN DEL BORRADOR DEL INFORME DE LA ERD**

- Misión principal de la ERD. El equipo de evaluación independiente llevará a cabo una misión de tres semanas centrada en la recopilación de datos y su validación. El equipo visitará lugares donde se implementan sobre el terreno proyectos significativos seleccionados en la misión de diseño.
- Periodo de análisis en el país (una semana) y presentación de los resultados preliminares de la ERD a los socios al final de la cuarta semana.
- Análisis e informe. La información recabada será analizada en el borrador del informe de la ERD.

- Revisión. El borrador será objeto de (a) correcciones basadas en hechos y comentarios sobre su interpretación por parte de actores clave (incluida la Oficina de País del PNUD en El Salvador, la Dirección Regional del PNUD y el Gobierno); (b) una revisión técnica por parte de la Oficina de Evaluación, y (c) una revisión de expertos externos. El equipo de evaluación junto con la Oficina de Evaluación preparará un itinerario de control a fin de mostrar cómo se han tenido en cuenta esos comentarios. El líder del equipo, en estrecha colaboración con el oficial de evaluación de la Oficina de Evaluación, finalizará el informe de la ERD con base a los insumos recibidos.

### **FASE 4: SEGUIMIENTO**

- Respuestas de la gerencia. El Administrador adjunto del PNUD pedirá a las unidades pertinentes (generalmente la Oficina del País y la Dirección Regional correspondiente) preparar una respuesta de gestión a la ERD. Como unidad que ejerce la supervisión, la Dirección Regional será responsable del monitoreo y supervisión de la implementación de acciones de seguimiento en el Centro de Evaluación de Recursos.
- Comunicación. El informe y el resumen ejecutivo de la ERD será distribuido tanto en versión electrónica como impresa. El informe de evaluación estará a disposición de la Junta Ejecutiva cuando tenga que aprobar un nuevo Documento de Programa para el País. También será ampliamente distribuido en El Salvador y en la sede del PNUD, y se enviarán copias a equipos de evaluación de otras organizaciones internacionales, así como a asociaciones de evaluación e institutos de investigación en la región. Además, el informe de evaluación y la respuesta de la gerencia serán publicados en el sitio web del PNUD<sup>258</sup> y estarán disponibles para el público. Su disponibilidad será anunciada en el PNUD y en redes externas.

<sup>258</sup> [www.undp.org/evaluation](http://www.undp.org/evaluation)

## 6. ARREGLOS ADMINISTRATIVOS

### OFICINA DE EVALUACIÓN DEL PNUD

El/la oficial de evaluación de la Oficina de Evaluación del PNUD coordinará la evaluación asegurando su calidad y, de ser necesario, participará en la redacción del informe. Además, asegurará la coordinación y el enlace con la Dirección Regional, otras unidades afectadas de la Sede y la dirección de la Oficina del PNUD en El Salvador. El oficial de evaluación apoyará al equipo en el diseño de la evaluación, participará en la misión exploratoria y en parte de la misión principal para la recopilación de datos, en las entrevistas, los grupos de discusión y/o los grupos focales; proporcionará una retroalimentación continua para garantizar la calidad durante la preparación del informe inicial y del informe final. Dependiendo de las necesidades, el oficial de evaluación puede participar en la misión de diseño.

La Oficina de Evaluación contratará un/a asistente de investigación para facilitar la revisión inicial de documentos y un/a asistente de programa para apoyar asuntos logísticos y administrativos. La Oficina de Evaluación cubrirá todos los costes relacionados con el desarrollo de la ERD. La Oficina de Evaluación también cubrirá los costes de cualquier taller de partes interesadas que se celebre como parte de la evaluación.

### EL EQUIPO DE EVALUACIÓN

Estará constituido por cinco miembros:

- El *líder del equipo*, cuya responsabilidad general será proporcionar directivas y liderazgo, y coordinar el borrador y el informe final, aparte de proporcionar sus insumos en el análisis de temas de pobreza y la promoción de la participación del sector privado.
- Dos *especialistas* que trabajarán juntos en temas de gobernabilidad democrática, seguridad ciudadana, justicia y derechos

humanos, temas de género, descentralización y desarrollo local, y que proporcionaran su pericia en los temas centrales de la evaluación, además de ser responsables de la redacción de algunas partes clave del informe.

- Un *especialista* en temas de medio ambiente y prevención de desastres naturales, quien proporcionará su pericia en los temas centrales de la evaluación y será responsable de redactar algunas partes clave del informe.
- Un *especialista* en VIH/SIDA y tuberculosis, quien proporcionará su pericia en estos temas y será responsable de redactar algunas partes clave del informe. El experto tomará como punto de partida la evaluación de resultados de VIH/SIDA de 2009.

**El líder del equipo** debe tener un conocimiento profundo de los temas de desarrollo y una capacidad probada en materia de pensamiento estratégico y en la evaluación de programas complejos sobre el terreno, así como experiencia con técnicas y métodos cualitativos y cuantitativos de análisis en las áreas de evaluación y/o estudio. Además, precisa de experiencia en conducción de entrevistas y grupos de discusión con diferentes tipos de interlocutores (desde el Gobierno hasta los beneficiarios directos). Por último, deberá dominar el español y el inglés.

**Los miembros especialistas del equipo** deberán tener un conocimiento profundo de los temas de desarrollo en El Salvador. Se requieren también conocimientos técnicos en el tema de evaluación, incluso, técnicas de recolecta de datos, conducción de entrevistas y análisis cualitativos.

El equipo de evaluación orientará su trabajo según las normas y estándares de evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas y adherirá el Código de Conducta ético<sup>259</sup>.

<sup>259</sup> Las directivas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, *Norms for Evaluation in the UN System y Standards for Evaluation in the UN System*. Abril de 2005

## LA OFICINA DEL PNUD EN EL PAÍS Y LA DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA CANCELLERÍA

La Oficina en el país apoyará al equipo de evaluación en el contacto con los asociados clave y pondrá a su disposición toda la información necesaria respecto a las actividades del PNUD en El Salvador, además de contribuir a organizar reuniones con las partes interesadas al final del proceso de evaluación. También se pedirá a la Oficina proporcionar ayuda logística al equipo de evaluación, según lo solicite, y dar apoyo en especies (por ejemplo, espacio en la oficina para

el equipo de evaluación), pero la Oficina de Evaluación cubrirá los costes de transporte local. Por último, contribuirá con insumos y comentarios para los informes preliminar de diseño y final.

La Dirección General de Cooperación para el Desarrollo de la Cancillería facilitará los contactos para las entrevistas y coordinará los comentarios para el informe de evaluación de los principales socios gubernamentales (ministerios e instituciones públicas) del PNUD en El Salvador. Además, apoyará a la Oficina en el País y a la Oficina de Evaluación en la organización del taller final para la presentación de la evaluación a los socios del PNUD en El Salvador.

<b>Calendario estimado</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Responsable</b>	<b>Calendario</b>
Iniciación, investigación, recolección de datos y trabajo preparatorio para la ERD	Oficina de Evaluación (OE)	Abril/Mayo
Borrador de los Términos de Referencia (TDR)	OE	Abril
Misión preparatoria	OE + CO	Mayo
Selección del equipo de evaluación	OE	
Versión final del TDR	OE	Junio
Contratación del equipo	OE	Junio/Julio
Misión de diseño de la evaluación	OE/Equipo de evaluación (EE)	23-26 Agosto
Borrador del informe de diseño enviado a EO	Equipo de evaluación	7 Septiembre
Comentarios de OE + CO + Gobierno	OE	Septiembre
Versión final del informe de diseño	EE	Septiembre
Misión principal: Recolección de datos Análisis Taller para la presentación de los resultados preliminares con los socios	EE EE+OE OE+CO	4 - 29 Octubre
Sumisión del primer borrador del informe	EE	22 Noviembre
Comentarios	OE + Panel de 2 expertos externos	Diciembre
Sumisión de la segunda versión del informe	EE	Enero 2011
Comentarios por el CO, RB y Gob.	OE	Enero
Taller final para la presentación del informe con los socios	OE+EE+CO	Febrero / Marzo
Sumisión del informe final	EE	Marzo
Edición y publicación	OE	Marzo /Abril
Versión final del informe de evaluación	OE	Abril
Diseminación del informe a la Junta Ejecutiva del PNUD	OE & CO	Junio

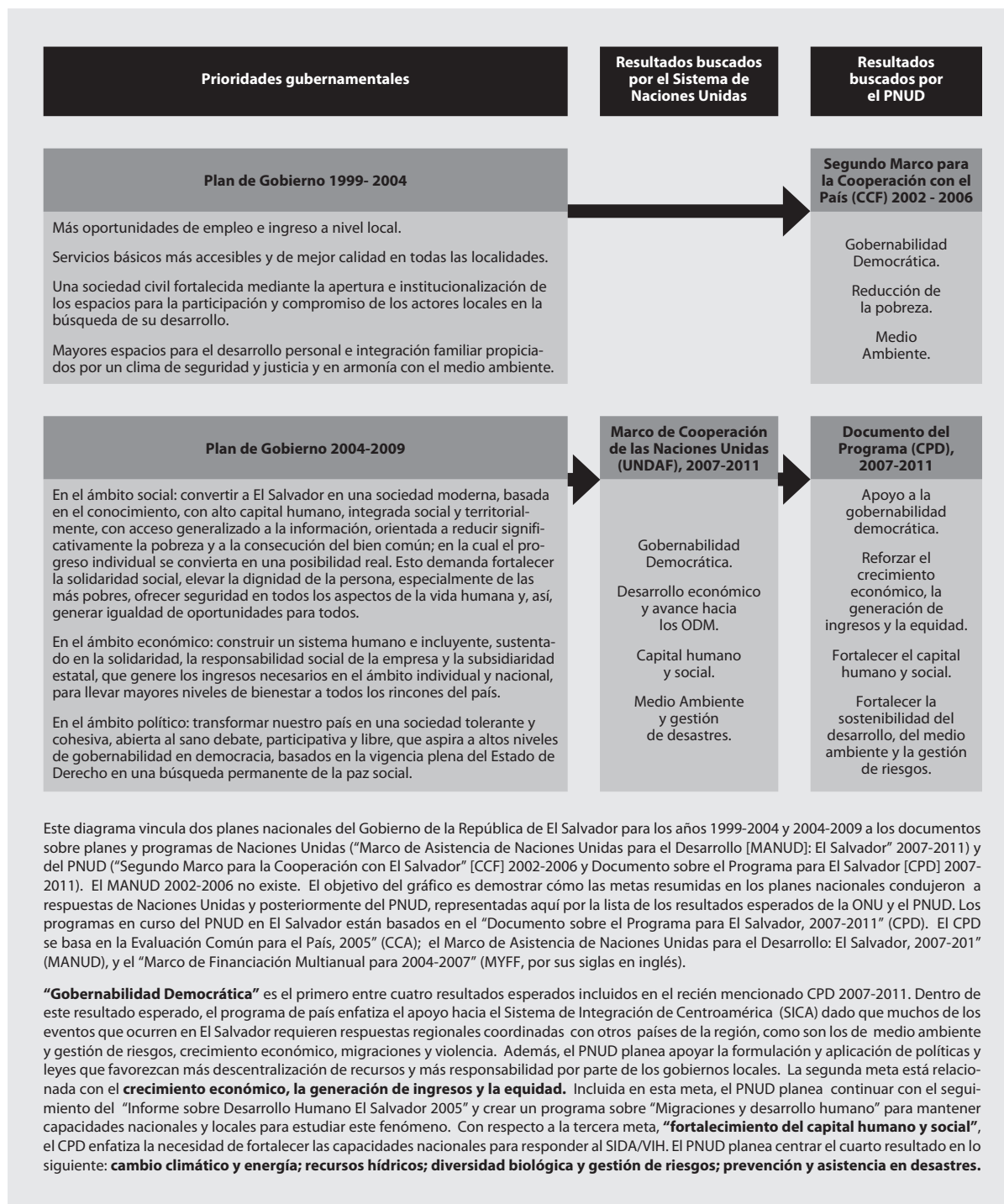
## 7. PRODUCTOS ESPERADOS

Los productos que se esperan son:

- Un informe preliminar (máximo 15 páginas) que incluya el diseño, la metodología, la matriz de evaluación (criterios y preguntas evaluativas, indicadores pertinentes, fuentes de información, métodos de compilación de información, codificación para el análisis cualitativo), la indicación de los criterios para la selección de proyectos a analizar en más profundidad en la ERD, la lista de proyectos, con la indicación de las regiones, el proceso de evaluación, la división del trabajo entre el equipo de evaluación y el calendario actualizado.
- Un informe principal analítico (hallazgos de la evaluación, conclusiones y recomendaciones) de la ERD (máximo 50 páginas de texto principal, más los anexos; consultar el Manual metodológico de las ERD) junto con un itinerario de control (audit trail) a fin de mostrar cómo se han tenido en cuenta esos comentarios;
- Una presentación Power Point para mostrar los resultados de la evaluación en la reunión de los socios y el respectivo informe de la reunión.
- Un resumen de dos páginas.

Se suministrará el borrador y la versión final del informe de la ERD en español. El documento publicado será también traducido al inglés y francés.

## ANEXO A. CONECTANDO LOS MANUD Y LOS CPD CON LOS PLANES NACIONALES





## Anexo 2

# DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Aumentan a 184 los muertos por el paso de Ida en El Salvador. El Salvador. El Mundo.es. <http://www.elmundo.es/america/2009/11/08/noticias/1257695090.html>. 12 Noviembre de 2009.
- BANCO MUNDIAL. *Reduciendo la vulnerabilidad al VIH/SIDA en Centroamérica: El Salvador: Situación del VIH/SIDA y respuesta a la epidemia*. Washington DC. Diciembre, 2006.
- BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica). *Tendencias y Perspectivas Económicas de Centroamérica y República Dominicana*. Tegucigalpa, Honduras. Febrero de 2010.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). *La Transformación Productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*. Santo Domingo. 2008.
- CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2008-2009*. Santiago de Chile. 2009.
- CND (Comisión Nacional de Desarrollo). *Informe de la Consulta Territorial*. San Salvador. Abril, 2000.
- CONASIDA (Comisión Nacional contra el SIDA), PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), ONUSIDA (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH y el Sida). *Impacto Socioeconómico del VIH-SIDA en El Salvador*. San Salvador. Diciembre de 2009.
- CONASIDA (Comisión Nacional contra el SIDA). *Política de Atención Integral a la Epidemia de VIH-SIDA*. San Salvador, El Salvador. Noviembre de 2005.
- Corte Suprema de Justicia de El Salvador. “Ley de Prevención y Control de la Infección provocada por el Virus de Inmunodeficiencia Humana”. Decreto Legislativo N° 588. San Salvador. Octubre de 2001.
- Corte Suprema de Justicia de El Salvador. “Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública” (LACAP). Decreto Legislativo N°. 868. San Salvador. Abril de 2000.
- Corte Suprema de Justicia de El Salvador. “Ley de Servicio Civil”. Decreto Ley N° 507. San Salvador. Noviembre de 1961.
- Disaster*, vol 75 número 3, otoño de 2008. Revista “Social Research” publicada en New School for Social Research de Nueva York.
- Enríquez Villacorta, Alberto y Rodríguez, Marcos. *Santa Tecla: gestión participativa y transformación del Territorio*. El Salvador. 2009.
- FLACSO y FUNDAUNGO. *La Polarización Política en El Salvador*. El Salvador. 2007.
- FLACSO, Ministerio de Economía y PNUD. *Mapa de pobreza urbana y exclusión social en El Salvador*. Volumen 1. Conceptos y Metodología; y Volumen 2. Atlas. Localización de asentamientos urbanos precarios.
- FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional). Programa de Gobierno “Nace la esperanza viene el cambio”. El Salvador. 2009.
- FUSADES. *Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento*. San Salvador, El Salvador. 2007.
- GEF, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, PNUD. *Auto-Evaluación de Capacidades Nacionales para la Gestión Ambiental Global en El Salvador (NACSA). Análisis Sistemático*. San Salvador. 2006.

- GEF, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, PNUD. *First National Communication on Climate Change: Republic of El Salvador*. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Ed. Ana M. Majano y Martha Yvette Aguilar. Abril de 2000.
- GEF, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, PNUD. *Perfil Temático Integrado De Las Convenciones Sobre Biodiversidad, Cambio Climático, Desertificación y Humedales Ramsar*. San Salvador.
- GEF, PNUD. *Joint Evaluation of the GEF Small Grants Programme. Evaluation 39, 2008*.
- Gobierno de El Salvador. Informe UNGASS (Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el VIH-SIDA). Marzo de 2010.
- Grupo Consultivo de Cambio Climático (Grupo CCC), MARN, PNUD. *Un Nuevo Marco para la Toma de Decisiones: avances, desafíos, y recomendaciones*. Mayo de 2009.
- GTZ (Agencia de Cooperación Técnica Alemana), FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). *VIH-Sida en América Latina desde la perspectiva social*. Brasilia-DF/Brasil. Diciembre de 2008.
- Instituciones de Gobierno, municipalidades, órgano legislativo, organizaciones de la sociedad civil, y organismos y países cooperantes. “Compromisos para una Agenda Nacional de Eficacia de la Ayuda”. Hoja de ruta para la mayor efectividad e impacto de la cooperación para el desarrollo. San Salvador, 18 de junio de 2010.
- Lengyel, Miguel; Thury Cornejo, Valentín, y Malacalzauan, Bernabé. *La eficacia de la ayuda al desarrollo en contextos de fragilidad estatal: Haití y la cooperación latinoamericana*. Fundación Carolina. Avances de Investigación N° 34. Madrid, España. Enero de 2010.
- Ministerio de Economía de la República de El Salvador. “Estrategia integral de fomento a las exportaciones: objetivos para internacionalizar las empresas e incrementar la competitividad de El Salvador 2010-2014”.
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SNET, PNUD). *Recopilación Histórica de los Desastres en El Salvador 1900-2005*. 2008.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo. *Informe de Rendición de Cuentas 2010*. San Salvador, El Salvador. Junio de 2010.
- MSPAS (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social), OPS/OMS (Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud), ONUSIDA (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH y el SIDA). *Fortalecimiento de la Respuesta del Sistema de Salud al VIH, SIDA y las ITS en El Salvador*. Informe de Evaluación. San Salvador, El Salvador. Abril de 2010.
- MSPAS (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social), Programa Nacional de ITS/VIH-SIDA. *Situación del VIH en El Salvador, 1984-2007*. 2008.
- MSPAS (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social), CDC (Centros para la Prevención y Control de Enfermedades). El Salvador: “Encuesta Centroamericana de Comportamiento Sexual y Prevalencia de VIH-ITS en Poblaciones Vulnerables”, ECVC. Febrero de 2010.
- MSPAS (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social). “Plan Estratégico Nacional para la Prevención, Atención y Control del VIH-SIDA e ITS, 2005-2010”. San Salvador, El Salvador. 2005.
- MSPAS. *El Salvador Un paso adelante en la Respuesta al VIH-SIDA y la tuberculosis*. El Salvador. Noviembre de 2008.
- Naciones Unidas. *Delivering as One. Report of the Secretary-General's High-Level Panel*. Noviembre de 2006.

- OCDE (2008). “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y Programa de Acción de Accra”. Francia. Publicaciones OCDE.
- ONUSIDA (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH y el SIDA). *Mapeo y análisis del entorno político, caracterización de actores e identificación de espacios para la incidencia en relación a la Respuesta Nacional al VIH y al SIDA*. San Salvador. Marzo de 2010.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. *Controlando la Política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Temas Grupo Editorial. Buenos Aires. 2002.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), MCP (Mecanismo Coordinador de País [para proyectos con el Fondo Mundial]). *Evaluación de la efectividad de la estrategia de abordaje en las capacitaciones en VIH-SIDA desarrolladas con los líderes y lideranzas comunitarias*. Fase II del Proyecto Fondo Mundial. San Salvador, El Salvador. Mayo de 2010.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), ADS (Asociación Demográfica Salvadoreña). *Estudio de Estigma y Discriminación en Personas con VIH, Informe El Salvador, C.A.* 2009.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). *Evaluación de Efecto de las Contribuciones de PNUD a la Respuesta Nacional al VIH-SIDA: Marco Estratégico de Resultados 2004-2006. Plan de Acción del Programa de País 2007-2011*. San Salvador, El Salvador. Mayo de 2009.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). *La Iniciativa Mesoamericana para la prevención del VIH-SIDA (IMPSIDA). Sistematización de la Experiencia*. Guatemala. 2008.
- PNUD. *Cuadernos Sobre Desarrollo Humano: El Agua, Una Valoración Económica De Los Recursos Hídricos El Salvador*. 5ª ed. San Salvador. El Salvador. 2006.
- PNUD El Salvador. *Estrategia de Sector Privado*. Marzo de 2007.
- PNUD y FUNDASAL. *Escenarios de vida desde la exclusión urbana: una mirada al hábitat popular de 32 ciudades de El Salvador*. San Salvador. 2009.
- PNUD, GEF, Ministerio De Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Plan De Acción Nacional Para El Fortalecimiento De Capacidades en el Marco de la Gestión Ambiental*. El Salvador. 2007.
- PNUD. *El ABC del Cambio Climático en El Salvador*. San Salvador. PNUD, Naciones Unidas. El Salvador, 2007.
- PNUD. *Indicadores municipales sobre desarrollo humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio en El Salvador 2005*. San Salvador. 2006.
- PNUD. *Informe de Desarrollo Humano (IDH) de 1997: Desarrollo Humano para erradicar la pobreza*. 1997.
- PNUD. *Informe sobre desarrollo humano 2003. Los Objetivos del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. 2003.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*. San José, Costa Rica. 2009.
- PNUD. *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. 2004.
- PNUD. *Las empresas frente al desafío de la pobreza: estrategias exitosas*. Julio de 2008.
- PNUD. *Manual de apoyo docente. Aprendiendo con el desarrollo humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Introducción Educación Básica y 1º a 6º grado. San Salvador. 2006.
- PNUD. *Migraciones, cultura y ciudadanía en El Salvador*. Cuaderno sobre Desarrollo Humano N° 7. San Salvador. 2007.
- PNUD. *Perfil del consumidor salvadoreño en el siglo XXI*. San Salvador. 2008.
- PNUD. *Propuesta para un programa de pobreza urbana en El Salvador*. San Salvador. 2009.

- PNUD. *Seguridad y Paz, un reto de país: Recomendaciones para una política de Seguridad Ciudadana en El Salvador*. El Salvador. 2007.
- PNUD. *Trayectorias hacia el cumplimiento de los ODM en El Salvador*. Cuaderno sobre Desarrollo Humano No. 6. San Salvador. 2007.
- PNUD. *¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?* Cuaderno sobre Desarrollo Humano No 4. 2005.
- PNUD. *Almanaque 262. Estado del desarrollo humano en los municipios de El Salvador*. 2009.
- PNUD. *Desarmar la Violencia. Una década de prevención de la violencia armada en El Salvador*. 2009.
- PNUD. *Desarrollo Humano y dinámicas económicas locales: Contribución de la economía de la cultura*. Cuadernos sobre Desarrollo Humano. El Salvador. 2009.
- PNUD. El Salvador. *Segundo Informe de País. Sin Excusas... Alcancemos los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el 2015. Bases para el plan de cumplimiento*. El Salvador.
- PNUD. El Salvador. *El camino hacia un nuevo ciclo político: Escenarios de gobernabilidad 2009-2010*. El Salvador. 2009.
- PNUD. *Informe Anual PNUD El Salvador 2009*. 2010.
- PNUD. *Informe Final. Evaluación de efecto: El enfoque de desarrollo humano se ha incorporado en los marcos de política y planificación a nivel nacional*. Marzo de 2007.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008: El Empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*. San Salvador. 2008.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Desafíos y opciones en tiempos de globalización*. El Salvador. 2003.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2005: una mirada al Nuevo Nosotros. El impacto de las Migraciones*. San Salvador. 2005.
- PNUD. *La Democracia de Ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. 2009.
- PNUD. “¿Vivir sin armas? Evaluación del Proyecto Municipio Libre de Armas, una experiencia arriesgada en un contexto de riesgo”. El Salvador. 2006.
- PNUD. *Monografía sobre desarrollo humano y Objetivos del Milenio, Municipio de Acajutla*. El Salvador. 2006.
- PNUD. *Respuesta a la emergencia provocada por la tormenta tropical STAN y erupción del volcán Ilamatepec en Octubre de 2005*. 2006
- PNUD. *Evaluation of contribution to disaster prevention and recovery*. 2010.
- PNUD. *Approach to Supporting Capacity Development*. Junio de 2009.
- PNUD. *Evaluation of contribution to disaster prevention and recovery*. Octubre de 2010.
- PNUD. *Evaluation of contribution to South-South Cooperation*. 2007.
- PNUD. *Evaluation of contribution to strengthening local governance*. Octubre de 2010.
- PNUD. *Private Sector Strategy - Promoting Inclusive Market Development*. Versión final. Septiembre de 2007.
- PNUD. “Strategic plan, 2008-2011: Accelerating global progress on human development”. Junio de 2008.
- PNUD. *Evaluation of contribution to strengthening national capacities*. Septiembre de 2010.
- PNUD. *Supporting Capacity Development: the UNDP Approach*. Grupo de Desarrollo de Capacidades, Direccion de Politicas de Desarrollo. Marzo de 2008.
- PNUD. “Frequently Asked Questions: The UNDP Approach to Supporting Capacity Development”. Grupo de Desarrollo de Capacidades, Direccion de Politicas de Desarrollo. Junio de 2009.
- PNUD. “Capacity Development: Practice note”. Octubre de 2008.



- PNUD. *UNDP's MDG Breakthrough Strategy: Accelerate and Sustain MDG Progress*. Mayo de 2010.
- Presidencia de la República, MSPAS (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social). “Reglamento de la Ley de Prevención y Control de la Infección Provocada por el Virus de Inmunodeficiencia Humana”, el decreto N° 40. San Salvador, El Salvador. Abril de 2004.
- Saca, Elías Antonio: “País Seguro: Plan de Gobierno 2004-2009”. El Salvador. 2004.
- Saca, Elías Antonio: “Discurso de toma de posesión”. San Salvador, El Salvador. 1 de junio de 2004.
- Schiffer, M. y Weder, B. (2001). *Firm Size and the Business Environment: Worldwide Survey Results*. Discussion Paper N° 43. International Financial Corporation. Washington, DC.
- Secretaría Técnica de la Presidencia. “Plan Quinquenal”. San Salvador, El Salvador. 2010.
- SEGIB. *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*. Estudios SEGIB N° 4. Madrid. Noviembre de 2009.
- SICA. Sistema de Integración Centroamericana, (CCAD) Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. *Regional Strategy for the Conservation and Sustainable Use of Biodiversity in Mesoamerica*. Ed. Sandra Ramírez. 2004.



## PERSONAS ENTREVISTADAS

### GOBIERNO CENTRAL

#### Centro de Protección para Desastres (CEPRODES)

Quintanilla, Martín, Coordinador de proyectos.

#### Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa / Ministerio de Economía

Vega, Guadalupe, Ventanilla de la empresariedad femenina CONAMYPE.

#### Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)

Canales, Marta Alicia de, Gerente de Proyectos y Administradora de Programa PROJOVENES-II.

Morales, Oscar, Director Ejecutivo.

#### Dirección General de Protección Civil (DGPC)

Meléndez, Jorge, Director.

Zeledón, Aida, Asistente del Director.

#### Fiscalía General de la República (FGR)

Lara, Patricia, Jefa de la Unidad de Delitos Relativos a la Vida.

#### Fondo de Inversión social para el Desarrollo Local (FISDL)

Delgado Valle, Paulino, Gerente General.

Jesús Cañas, Freddy de, Gerente de Operaciones.

Silva, Héctor, Presidente.

Valdez, Morena, Técnica de Planificación y Seguimiento.

Valencia, Jesús, Coordinador del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI).

Zamora, Ángela, Gerente de Planificación y Seguimiento.

#### Instituto Salvadoreño del Seguro Social

Araujo, Rina, Coordinadora Nacional del Programa Clínicas Empresariales.

Castro, Elmer Humberto, Asesor jurídico.

Kattán, Oscar, Director General.

Morales, Genoveva, Jefa de Epidemiología.

Morales, Jorge, Coordinador del Área de Medicamentos (Departamento de Planificación)

#### Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)

Martínez, Julia Evelyn, Directora Ejecutiva.

Sánchez Lemus, Ligia Maricela, ISDEMU-Sonsonate.

#### Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)

Alfaro, Patricia, Directora de la Oficina de Proyectos y Cooperación Externa.

Cristales, Rodolfo, Técnico de la Oficina de Proyectos y Cooperación Externa.

López Suárez, Guillermo, Ministro y Responsable de Seguimiento a la inversión pública.

Oliva, Manuel, Responsable de la Dirección de Desarrollo Rural.

#### Ministerio de Economía (MINEC)

Barrientos, Rafael, Gerente de Tecnologías de la Información y Datos Especiales.

Berti, Giovanni, Asesor del Ministro.

Dada, Héctor, Ministro de Economía.

Melara, Gladys, Subdirectora de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa.

Ruano, Mauricio E., Asesor, Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones.

Yamagiwa, Takayoshi José, Gerente de Análisis Económico y Comercial.

#### Ministerio de Educación (MINEDUC)

Cruz, Ricardo, Departamento de Estadísticas Educativas.

Handal, Erlinda, Viceministra de Ciencia y Tecnología.

**Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP)**

Melgar, Manuel, Ministro.

**Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Dirección General de Migración y Extranjería**

Ayala, Clemen, Jefe de Unidad de Emisión de Pasaportes.

López, María Mercedes, Subdirectora General de Migración.

Sánchez, Ernesto, Jefe de la Unidad de Informática.

**Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)**

Barraza, José Enrique, (Inicio del CBM, referente para autoevaluación de capacidades. Fase preparatoria Biodiversidad, pesca y turismo) Funcionario del MARN desde 1996.

Bonilla, Rubén, Consultor programa CFC.

Cañas, Antonio, Director de Cambio Climático.

Carranza, Cecilia, anteriormente encargada de seguimiento del Cambio Climático.

Córdova, Ítalo, especialista en materiales peligrosos. Hasta hace un mes era Gerente de materiales peligrosos.

Herrera, Néstor, Consultor CBM y, desde junio de 2008, como funcionario del MARN.

Larios, Silvia, Coordinadora de despacho MARN / Participante Agenda Agua.

Latín, Jaime, Delegado del MARN ante Guatemala. (Durante 12 años, jefe del PN Montecristo; actualmente, enlace técnico de PN San Diego-San Felipe las Barras, AN protegida Paraje Galán y AN Magdalena).

López, Daisy, Directora de SNET.

Melgar Corlet, Daisy Elizabeth, Técnico en Educación Ambiental desde 2005.

Molina, Dinora Estela, Asistente Administrativo desde 2003.

Molina, Giovanni, Técnico SNET.

Molina, Oscar, Consultor Diseño del proyecto CBM Bahía Jiquilisco, Proyecto de Autoevaluación de Capacidades.

Nieto, Salvador, Asesor legal.

Pohl, Lina, Viceministra.

Quesada, Jorge, Director de Patrimonio Natural / Punto Focal Biodiversidad.

Quintana, Patricia, Enlace técnico entre el MARN San Salvador y Parque.

Rodríguez, Francisco, Punto focal de protocolo de Kioto.

Romero, Maglia, Jefa de Unidad de Desechos Sólidos y Peligrosos.

Rosa Chávez, Herman, Ministro.

Yanes, Jeremías, desde 2008 como consultor y 2009 como funcionario.

**Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano (MOP)**

Isol Ortiz, Mina, Técnica de la Oficina de Asentamientos Humanos.

Martínez, Edín, Viceministro de Vivienda.

Rivas Villatoro, Felipe, Director de Cooperación.

Rodríguez, Francisco, Punto focal de protocolo de Kioto.

Serpas, Gladys de, Directora de la Oficina de Asentamientos Humanos.

Zelaya, Dora, Técnico de la Oficina de Asentamientos Humanos.

**Ministerio de Relaciones Exteriores, Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo**

Aguilar, Claudia, Directora General de Cooperación para el Desarrollo.

Castillo, Alejandra, Coordinadora del Dpto. de Cooperación Multilateral, Regional y Organismos Financieros.

Gininghennu, Carlos, Técnico de Proyectos.

Mejía, Francisco, Técnico ejecutivo, Dirección General de Cooperación para el Desarrollo.

Orzini, Paula, Experta en Cooperación Sur-Sur, Ministerio de Relaciones Exteriores.

Rivas, Francisco, Analista de Proyectos.

Vargas, Freddy Elianoth, Analista de Proyectos.

**Ministerio de Relaciones Exteriores, Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior**

Abrego, Ada, Coordinadora Proyecto Desarrollo Humano y Migraciones.

Magaña, Virginal, Directora de Inversiones y Negocios.

### **Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)**

Espinoza, Eduardo Antonio, Viceministro de Políticas Sectoriales.

Flores, Ana Guadalupe, Coordinadora de la Unidad de Proyecto del Fondo Mundial VIH-SIDA/Tuberculosis.

Garay Ramos, Julio, Jefe del Programa de Prevención y Control de Tuberculosis.

Nieto, Ana Isabel, Directora del Programa Nacional VIH-SIDA.

Rodríguez, María Isabel, Ministra.

### **Policía Nacional Civil (PNC)**

Barillas, Enrique, Jefe de Tránsito Terrestre, Sonsonate.

Escobar, Gustavo, Jefe Subdelegación, Acajutla.

Galdámez, Alfredo, Jefe de Departamento de Prevención, Sonsonate.

Girón, José Roberto, Jefe de Oficina de Atención Ciudadana, Sonsonate.

Martínez, Héctor Antonio, Jefe Cuadrante N° 1, Sonsonate.

Represa Aguilar, Luis Fernando, Jefe de Operaciones Delegación Sonsonate.

Tobar Larios, Nelson Wilfredo, Jefe de Subdelegación, centro Sonsonate.

### **Procuraduría de Derechos Humanos (PDH)**

Menéndez Leal, Salvador, Procurador Adjunto.

### **Secretaría Técnica Presidencia de la República (STP)**

Acosta, Jaime.

Argüello de Morera, Aída, Coordinadora técnica del Sistema de Protección Social Universal.

Gaito, Alfonso, Coordinador del Equipo de Análisis Económico y Social.

Meléndez, Juan Francisco, Coordinador Comunidades Solidarias Urbanas.

Segovia, Álex, Secretario Técnico.

Turcios, Roberto, Asesor.

### **Tribunal Supremo Electoral (TSE)**

Chicas, Eugenio, Magistrado Presidente.

Juárez, Jaime, Director de Fortalecimiento Institucional y Cooperación.

## **GOBIERNOS LOCALES**

### **Alcaldía Acajutla**

Alemán, María Isabel, Alcaldesa.

Alvarenga, Vilma E., Empleada.

Ayala, Feliciano, Empleado.

Castillo, José Antonio, Secretario Municipal.

Deras Orellana, Abel, Empleado.

Flores, José Antonio, Empleado.

Galdámez, Noemí, Empleada.

Guadrón, Darío E., Empleado.

Hernández, José Walter, Empleado.

Martell, Ana de, Empleada.

Ordoñez, Eduardo, Empleado.

Velázquez, Rafael, Empleado.

### **Alcaldía de Ciudad Delgado**

Marroquín, José Alfonso, Jefe de Cadastro.

Salvador, Licenciado, Jefe de Unidad de Gestión.

González, Ana Joaquina, Secretaria Municipal.

### **Alcaldía de Guadalupe**

Cerritos, Juan Antonio, Alcalde.

### **Alcaldía de Herradura**

Amílcar Chávez, José, Gerente.

Murcia, Oralia, Primera Regidora.

### **Alcaldía de Metapan**

González, Naún, Técnico de la Unidad Ambiental Municipal.

### **Alcaldía de San Martín**

González, Mario, Alcalde.

Ribera, Teresa, Concejala.

### **Alcaldía de San Salvador**

Calderón de Oñate, Gloria, Concejala.

Cestoni, Benjamín, Coordinador Proyecto Convivencia, Mediación y Seguridad Ciudadana.

Chavarría, Mauricio, Concejal.

Orellana de Juárez, Margarita, Jefa de Cooperación Externa.

Ramírez, Carolina, Gerente General.

### **Alcaldía de San Vicente**

Balladares, Alexander, Encargado de Monitoreo.  
Carvalho, Cristina de, Segunda Regidora.  
Endara, Medardo, Alcalde.  
Moreno, Fausto, Delegado de la Dirección General de Protección Civil al Municipio de San Vicente.  
Reyes, Nicomedes, Concejal.  
Ortiz, Oscar, Alcalde y Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CONADES).

### **Alcaldía de Sonsonate**

Aquino, Roberto, Alcalde.  
López de León, Abraham, Secretario Comité de Seguridad.

### **Alcaldía de Tecoluca**

Sanabria, Gerber, Técnico de la Unidad de Planificación / encargado de dar licencias de tala de bosque.

### **Corporación de Municipalidades**

Pinto Guardado, Carlos Roberto, Director Ejecutivo COMURES.

## **ORGANISMOS INTERNACIONALES**

### **Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)**

Marcos, Ángel, Adjunto al Coordinador General.  
Nicolau, Ignacio, Coordinador General.

### **Asociación Hábitat para la Humanidad El Salvador**

Tobar, Joaquín Ernesto, Gerente de Construcción.

### **Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID)**

Lardé de Palomo, Anabella, Consultora.  
Tejerina, Luís, Economista (Protección Social y Salud).

### **CARE**

Fernández, Margarita, Directora.

### **Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC)**

Barillas, Noel, Gerente de Cooperación y Proyectos.  
Morales, Iván, Secretario Ejecutivo.

### **Comisión Centroamericana de Desarrollo (CCAD)**

Artiga, Raúl, Integrante de la Agenda de Agua.

### **Red de Cooperantes para el Desarrollo Local (RECODEL)**

Olischlaeger, Werner, Coordinador de PROMUDE/GTZ, Coordinador de RECODEL.

### **Delegación de la Unión Europea en El Salvador**

Lechinguero, Luís, Agregado de Asuntos de Cooperación.  
Llinares, Rémy, Agregado de Asuntos de Cooperación.

### **Embajada de Italia en El Salvador**

Brutti, Fabrizio, Oficial de Cooperación Italiana.

### **FLACSO**

Ramos, Carlos, Director.

### **Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)**

Kim, Sunah, Representante Adjunta.

### **Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)**

Palma López, Luís, Punto Focal VIH-SIDA.  
Simán, Verónica, Representante Adjunta.

### **Fundación DEMUCA**

Segovia, Ileana, Enlace Técnico para Prevención de la Violencia en el Área metropolitana de San Salvador (AMSS).

### **Medicus Mundi**

Aparicio, Ana Ismenia, Coordinadora de País.  
Hernández, Carolina, Técnica de Salud.

### **Organización Internacional para las Migraciones (OIM)**

Ruiz, Diana, Oficial a Cargo.  
Sagastume, Jorge, Coordinador de Proyectos.

**Organización Panamericana de la Salud (OPS) /  
Organización Mundial de la Salud (OMS)**

Pérez, Mirna, Especialista VIH-SIDA.  
Ruales, José, Representante.

**Programa Conjunto de Naciones Unidas  
sobre VIH y el SIDA**

Betancourt, Herberth, Coordinador.

**Programa Mundial de Alimentos (PMA)**

Ellehammer, Dorte, Representante del Salvador.  
Ramírez, Elbyn, Oficial de Programa.

**ORGANISMOS DE LA SOCIEDAD CIVIL**

**Asociación de Mujeres “Flor de Piedra”**

Vidal, Silvia, Directora.

**Asociación Demográfica Salvadoreña (ADS)**

Avendaño, Rafael, Director Ejecutivo.  
Carrillo, Francisco, Coordinador del  
Programa de ITS/VIH-SIDA.

**Asociación Movimiento de Mujeres**

Gutiérrez, Angélica, Coordinadora San Nicolás  
Lempa (Tecoluca-San Vicente).

**Asociación Salvadoreña de Derechos  
Humanos “Entre Amigos”**

Hernández, William, Director Ejecutivo.

**Asociación Solidaria para impulsar el  
Desarrollo Humano (ASPIDH Arcoíris)**

Guerra, Johana Melissa, Educadora  
Miranda, Gabriela, Educadora.

**Comité Coordinador del Consejo Económico  
y Social (CES)**

Mejívar, Rafael, Concertación Popular por  
el Cambio (CPC).

**Consejo Económico y Social (CES)**

Erazo, Guadalupe, Representante del Frente  
Social por un Nuevo País (FSNP).

**Fraternidad GAYS Sin Fronteras**

Sánchez, Jaime Alexander, Director.

**Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo  
(FUNDAUNGO)**

Córdova, Ricardo, Director Ejecutivo.

**Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDES)**

Rubio-Fabián, Roberto, Director Ejecutivo.

**Fundación Salvadoreña de Desarrollo y  
Vivienda Mínima (FUNDASAL)**

Aguilar, Roberto, Jefe del Departamento de  
Promoción Social.

Blanco, Claudia María, Subdirectora Ejecutiva.

**Fundación Salvadoreña para el Desarrollo  
Económico y Social (FUSADES)**

Chávez, Marjorie de, Coordinadora Área  
Comercial e Internacional.

Pleitez, Rafael Antonio, Gerente Sección Social,  
Departamento de Estudios Económicos  
y Sociales.

Rivera, Laura, Coordinadora Área  
Institucionalidad Democrática.

Rivera Campos, Roberto, Director,  
Departamento de Estudios Económicos  
y Sociales.

Rodríguez, Luis Mario, Director Dpto.  
Estudios Políticos.

**Movimiento de Mujeres “Orquídeas del Mar”**

Molina, Jaquelin Carolina, Educadora.  
Raymundo, María Consuelo, Vicepresidenta.

**PRISMA**

Gómez, Liliana, Directora.

**Red de Agua (RASES)**

Ávila, Gloria de, Directora.

**Red Salvadoreña de Personas viviendo  
con VIH (REDSAL)**

Sánchez Hernández, Mauricio, Secretario.  
Toledo, Blanca, Educadora.

**SALVANATURA**

Belloso, Guillermo, Encargado Sellos Verdes.

**PNUD**

**Área de Coordinación Interagencial**

Aspiroz, Jokin, Oficial de Coordinación  
Interagencial.

Sheridan, Laura, Oficial de Coordinación  
Interagencial.



### **Área de Desarrollo de Capacidades Nacionales**

Morales, Claudia, Coordinadora.  
Pacheco, Alejandro, Oficial de Programa.

### **Área de Desarrollo Humano**

Argueta, Nancy, Analista de Desarrollo Humano-ODM.  
Huezo, Miguel, Oficial de Comunicaciones y Gerente de Productos de Conocimiento.  
Lazo, Carmen Aida, Oficial de Programa.  
Pleitez, William, Coordinador.  
Vázquez, Jimmy, Analista de Desarrollo Humano-ODM.

### **Área de Género**

Hidalgo, Nidia, Oficial de género.

### **Área de Gobernabilidad Democrática**

Aguinada, Sergio, Oficial de Programa.  
Díaz, Xenia, Oficial de Programa.  
Martínez, Salomé, Oficial de Programa.  
Smutt, Marcela, Coordinadora.

### **Área de Medio Ambiente y Riesgos**

Dreikon, Carolina, Coordinadora.  
Simón, Mateo, Consultor para Cambio Climático.  
Valle, Alexander, Técnico en gestión de riesgos.

### **Gerencia**

Barathe, Richard, Representante Residente (interino) 2009-2010.  
Faieta, Jessica, Representante Residente 2007-2009.  
Roth, Beat, Representante Residente 2003-2005.

### **Proyecto Fondo Mundial VIH-SIDA/Tuberculosis**

Chávez, Darío, Técnico de Monitoreo.  
García, Rosario, Responsable de Monitoreo.  
Magaña, Marta Alicia, Directora Ejecutiva de Mecanismo Coordinador de País (MCP).  
Miranda, Celina, Coordinadora.

### **Unidad de Apoyo Programático (PSU)**

Guzmán, Silvia, Analista de Proyectos.  
Nardini, Francesca, Punto focal Gestión Basada en Resultados.

## **PROGRAMAS Y PROYECTOS**

### **Programa Conjunto MDG-F: Vivienda y Asentamientos Urbanos Productivos y Sostenibles**

Castillejos, Katya, Asistente Ejecutiva.  
Gastelbondo Amaya, Josué, Coordinador de Programa.

### **Programa de Desarrollo de Proveedores**

Pacheco, Godofredo, Coordinador de Programa.

### **Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF)**

Guzmán Arbaiza, Juan René,  
Coordinador Nacional.

### **Programa de Reconstrucción y Modernización Rural (PREMODER)**

Hernández, Wilberto, Subdirector Técnico.  
Serrato, Eduardo Antonio, Coordinador Unidad de Seguimiento y Evaluación.

### **Proyecto de fortalecimiento institucional para la Gestión ambiental MARN y Unidades Ambientales en las municipalidades**

Muñoz, Jorge, Consultor coordinador técnico.

### **Proyecto PAPEP**

Araníbar, Antonio, Coordinador de Análisis Político y Construcción de Escenarios Prospectivos.

### **Proyecto Seguridad Sonsonate**

Carsana, Daniel, Coordinador.

## **SECTOR PRIVADO**

### **Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI)**

Ceavega, Juan Alfredo, Gerente de Energía.  
Peña, Mario Francisco, Miembro del Comité de Políticas.  
Saade, Carlos, Director Junta Directiva.

### **Asociación Salvadoreña de Ingenieros y Arquitectos (ASIA)**

Pastrana Palomo, Carlos, Director Ejecutivo.  
Umaña Granados, Juan Guillermo, Presidente de Junta Directiva.  
Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (CCIES)

Magaña, José Mario, Director de Asuntos Económicos.

Martínez, Yasmín Celina, Coordinadora del Centro de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa.

**Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO)**

Nolasco, Ismael, Director Ejecutivo.

**ASOCIACIONES COMUNITARIAS (ADESCOS)**

**ADESCOCHA (Asociación de Desarrollo Comunal La Pirraya)**

Chicas, Carlos Alberto.

Jesús Miranda, María de

Jesús Morales, Ana de.

Lobo, Delmy.

Portillo, Yolanda.

**ACUDESBAL**

Ortiz, Oswaldo, Presidente.

**ADESCO El Llano**

Alcides, Kevin, Secretario.

Caniaguez, Gustavo, Tesorero.

Méndez, Lorenzo, Vocal.

Meral, Daniel, Presidente.

Rivas, Osmín, Vicepresidente.

Urrutia, José Adilio, Presidente.

**ADESCO El Salamar**

Beltrán, Margarita, Vocal.

Bonilla, Delquis, Comité de Jóvenes.

Canias, Naftali, Vocal.

Juárez, Raúl, Presidente.

Juárez, Xiamara, Comité de Jóvenes.

Martínez, José, Secretario.

Meléndez, Alfredo, Vocal.

Pineda, Omar, Vocal.

Quintanilla, Salvador, Secretario.

Zamoro, Alimcar, Vocal.

Zolano, Matilde, Tesorera.

**ADESCO Nueva Esperanza**

Calvo, Nelso, Vocal.

Cortez, José, Presidente.

Jesús Amaya, Teresa de, Vocal.

**ADESCOBN (Asociación de Desarrollo Comunal del Bosque Nancuchiname)**

Martínez, Pedro, Presidente.

**ADESCOCET (Asociación de Desarrollo Comunal Colonia El Tercio)**

Alberto, Juan Raúl, Presidente.

Comayagua, Blanca, Vocal.

Contreras, Fredy Mauricio, Miembro.

Villalta, Tulio, Síndico.

**ADESCOEE**

Esto, Jesús, Presidente

Vásquez, Javier, Síndico.

Zelaya, José, Secretario.

**OTROS**

**Asamblea Legislativa**

Lara, Benito, Diputado Comisión de Seguridad.

**Asociación de Parlamentarias y Ex Parlamentarias Salvadoreñas (ASPARLEXSAL)**

Rodríguez, Marta Elena, Miembro de la Junta Directiva.

Salguero Gross, Gloria, Presidenta.

**Consejo Consultivo IDHES y ex Comisión Nacional de Desarrollo (CND)**

Barraza, Sandra de, Miembro.

Consejo Directivo del IDHES (desde 2001)

Simán, José Jorge, Miembro.

Gabinete Social durante el Gobierno de Antonio Saca

Gallardo, Cecilia, Coordinadora.

**Grupo Parlamentario de Mujeres de la Asamblea Legislativa**

Calderón, Milena, Vicepresidenta.

**Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales**

Guerrero, Carlos, ex Ministro

**Periódico El Faro**

Vaquerano, Ricardo, Periodista.

**Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)**

Un representante

**Universidad Centroamericana  
"José Simeón Cañas" (UCA)**

Benítez, José Luis, Profesor.

Marroquín, Amparo, Profesora y coordinadora  
componente proyecto Desarrollo Humano  
y Migraciones.

Tajeara, José María, Rector.

**Universidad de Sonsonate**

Un representante, referente.

**Universidad Dr. José Matías Delgado**

Quintanilla Schmidt, Carlos,  
ex Vicepresidente de la República  
y actual Vicerrector.

## Anexo 4

# MUESTRA DE INTERVENCIONES ANALIZADAS

Área de gobernabilidad, seguridad ciudadana, justicia, desarrollo local y descentralización								
Área	Título	Número de Proyecto	Año	Presupuesto US\$	Estado	Socio ejecutor	Modalidad	Donante
Gobernabilidad democrática	Sonsonate, Fase Cierre	00057854	2007	92.852	Ejecución	PNUD UNOPS	DEX	Italia PNUD
	SONSONATE II	00012400	2007	1.196	Cerrado	PNUD	DEX	Italia PNUD
			2006	955.971				
			2005	835.276				
			2004	528.204				
Gobernabilidad democrática	Programa de Gobernabilidad para el Desarrollo Humano	00046202	2010	28.690	Ejecución	ASPARLRXAL	NGO	Países Bajos
			2009	91.675				
			2008	78.325				
			2007	3.865				
			2006	49.155				
				2005	26.978			
	Fortalecimiento del Diálogo e Instituciones Democráticas	00053480	2009	105.851	Ejecución	FUSADES	NGO	UNDEF
			2008	215.624				
			2007	47.908				
	Análisis Pol. Escen. Prospectivos (PAPEP) El Salvador	00061450	2010	172.510	Ejecución	PNUD	DEX	PNUD
2009			242.000					
2008			76.206					
2008			123.744					
			2007	93.338				
Gobernabilidad democrática	Fomento de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana	00057378	2010	860.307	Ejecución	Consejo Nacional de Seguridad Pública	NEX	Reino Unido
			2009	411.560				
			2008	49.770				
	Violencia en una sociedad en transición	00012392	2006	41.860	Ejecución	PNUD	DEX	Italia, Dinamarca, PNUD (TRAC, BCPR e intereses)
			2005	487.441				
			2004	739.347				
			2003	730.187				
			2002	443.278				
				2001	132.447			
	Prevención de la violencia armada	00053352	2009	36.224	Ejecución	Consejo Nacional de Seguridad Pública	NEX	PNUD
2008			126.849					
2007			189.491					
Reducción de armas en Municipios en El Salvador	00041173	2007	12.986	Ejecución	Consejo Nacional de Seguridad Pública	NEX	PNUD BCPR	
		2006	176.179					
		2005	170.835					
Gobernabilidad democrática	Formación inicial para jueces	00012391	2005	1.143	Ejecución	Consejo Nacional de la Judicatura	NEX	ASDI
			2004	45.161				
			2003					
			2002					

## Área de desarrollo humano, reducción de la pobreza y ODM

Área	Título	Número Proyecto	Año	Presupuesto US\$	Estatus	Socio ejecutor	Modalidad	Donante
Reducción de la Pobreza y logro de los ODM	Hacia una Estrategia Nacional para la atención de la pobreza	58053	2009	1.439.721	En ejecución	Secretaría de la Presidencia	NIM	Gobierno de Luxemburgo
			2008	524.997		Gobierno de El Salvador	NEX	
			2007	274.386				
	Migración y Desarrollo Humano en El Salvador (Información y Política Integrada)	59318	2010	417.867	En ejecución	Viceministerio para los salvadoreños en el exterior	NEX	Comisión Europea
			2009	52.837				
			2008	1				
			2007	101.903				
	Migración y Desarrollo Humano en El Salvador (Investigación y capacitación)	59320	2010	105.450	En ejecución	UCA (Universidad Centroamericana José Simeón Cañas)	NEX	Comisión Europea
			2009	181.906				
			2008	75.732				
	Migración y Desarrollo Humano en El Salvador (Coordinación)	59321	2010	208.997	En ejecución	PNUD	DEX	Comisión Europea
			2009	101.703				
			2008	48.902				
	Migración y Desarrollo Humano en El Salvador	59319	2010	101.083	Cancelado	REDES	ONG	Comisión Europea
			2009	125.229				
			2008	157.068				
	MDG Based Planning	70661	2010	63.022	En ejecución	PNUD	DEX	TTF ODM
			2009	46.644				
	Informes sobre Desarrollo Humano El Salvador 2009-2011	62190	2010	50.532	En ejecución	PNUD	DEX	GTZ, PNUD
			2009	200.766				
			2008	689				
	Informe Municipal sobre Desarrollo y Objetivos de Desarrollo del Milenio	42782	2007	-15	Cerrado	Gobierno de El Salvador	NEX	Gobierno de Japón
			2006	163.914				
			2005	136.086				
	IDHES 2005	43130	2007	6.629	Cerrado	PNUD	DEX	PNUD
			2006	238.929				
			2005	126.865				
IDHES 2005	47991	2007	50.024	Cerrado	PNUD	DEX	USAID	
		2006	121.709					
		2005	28.291					
IDHES 2005	44331	2006	61.110	Cerrado	PNUD	DEX	Gobierno de Suecia	
		2005	223.428					
IDHES 2005	48086	2007	0	Cerrado	PNUD	DEX	GTZ	
		2006	4.881					
		2005	38.325					
IDHES 2003	12410	2004	31.193	Cerrado	PNUD	DEX	Gobierno de Suecia	
IDHES 2003	12401	2007	117	Cerrado	PNUD	DEX	Luxemburgo; Alemania; España; Gobierno de El Salvador; Países Bajos	
		2005	14.857					
		2004	361.344					



**Área de desarrollo de capacidades nacionales/gubernamentales, apoyo a la respuesta al VIH/SIDA y promoción de la participación del sector privado**

Área	Título	Número Proyecto	Año	Presupuesto US\$	Estatus	Socio ejecutor	Modalidad	Donante
<b>Desarrollo de capacidades nacionales / gubernamentales</b>								
Gobernabilidad Democrática	PREMODER (Programa de Reconstrucción y Modernización Rural)	12403	2010	2.866.469	En ejecución	Ministerio de Agricultura y Ganadería	NEX	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)/ Gobierno de El Salvador
			2009	4.213.429				
			2008	4.599.630				
			2007	5.717.780				
			2006	3.521.951				
			2005	3.377.442				
	2004	2.304.602						
	PRODEMORO (Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural para la Región Oriental)	70494	2010	3.562.220	En ejecución	Ministerio de Agricultura y Ganadería	NEX	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)/ Gobierno de El Salvador
2009			313.837					
Reducción de la Pobreza y logro de los ODM	Proyecto Apoyo a la DGME, Fase II	62189	2009	2.240.950	En ejecución	Dirección General de Migración y Extranjería	NEX	Gobierno de El Salvador
			2008	0				
	Asistencia Técnica Migración	52942	2008	64.649	Cerrado	Dirección General de Migración y Extranjería	NEX	Gobierno de El Salvador
			2007	2.113.125				
2006	10							
Gobernabilidad Democrática	*Asistencia al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)	40083	2010	3.900	En ejecución	Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)	NEX	Gobierno de El Salvador
			2009	1.815.952				
			2008	2.091.684				
			2007	2.837.243				
			2006	2.483.419				
			2005	412.749				
	Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública	54117	2009	66.021	Cerrado	Ministerio de Hacienda/ Dirección General de Inversión y Crédito Público	NEX	PNUD
			2008	13.336				
	Fortalecimiento de las capacidades de institucionales nacionales	61673	2010	20.000	En ejecución	Ministerio de Relaciones Exteriores	NEX	Cooperación Sueca/Fondo Mundial
			2009	220.712				
			2008	327.987				
	*Fase II del Componente Tuberculosis del Fondo Mundial	53795	2010	344	En ejecución	Ministerio de Salud	NEX	Gobierno de El Salvador/ Fondo Mundial
			2009	186.810				
			2008	189.497				
2007			1.033.702					
Tecnologías Educativas	12393	2008	21.272	Cerrado	Ministerio de Educación/ Dirección General de Tecnologías Educativas	NEX	Gobierno de El Salvador	
		2007	1.084.245					
		2006	1.260.264					
		2005	484.249					
2004	3.661.367							

\*Nota: Los proyectos Asistencia al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (40083) y Fase II del Componente Tuberculosis del Fondo Mundial (53795) se analizaron también en la valoración del Apoyo a la respuesta nacional al VIH/SIDA.

VIH/SIDA								
Reducción de la Pobreza y logro de los ODM	Componente VIH-SIDA proyecto Fondo Global	12407	2009	546.486	En ejecución	PNUD	DEX	Fondo Mundial
			2008	946.985				
			2007	2.376.016				
			2006	3.118.445				
			2005	7.762.289				
			2004	11.044.631				
	Fase II del Componente VIH/SIDA del Fondo Mundial	53790	2009	62.956	En ejecución	Ministerio de Salud	NEX	Fondo Mundial
			2008	1.278.723				
			2007	530.973				
	FONDO GLOBAL VIH RONDA 7	62805	2010	3.270.085	En ejecución	PNUD	DEX	Fondo Mundial
			2009	2.957.803				
			2008	117.608				
	Ronda de Continuación de Financiamiento Fondo Global	71357	2010	4.394.245	En ejecución	PNUD	DEX	Fondo Mundial
			2009	665.736				
			2009	1.815.952				
			2008	2.091.684				
2007			2.837.243					
2006			2.483.419					
2005	412.749							
Promoción de la participación del sector privado								
Reducción de la Pobreza y logro de los ODM	Programa de Desarrollo de Proveedores	59206	2008	2.347	En ejecución	Ministerio de Economía	NIM	PNUD
			2009	558.694				
			2010	543.399				
	Vivienda y Asentamientos Urbanos Productivos Sostenibles	70692	2009	20	En ejecución	Programa de las Naciones Unidas; Gobierno de El Salvador / Viceministerio de Vivienda y Alcaldía de Santa Tecla	UN	Fondo ODM (Ventana Desarrollo y Sector Privado)
	Construyendo Mercados Inclusivos en El Salvador	58006	2009	0	Cerrado	Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI)	NEX	PNUD
			2008	37.695				
			2007	4.500				
	Growing Sustainable Business	48129	2006	84.433	Cerrado	PNUD	DEX	PNUD

#### "No-proyectos" y proyectos regionales

Área de desarrollo humano, reducción de la pobreza y ODM  
Coordinación técnica del diagnóstico común de país (CCA)

no-proyecto

Área de desarrollo de capacidades nacionales / gubernamentales

Apoyo al Consejo Económico y Social (CES)  
Sistema de Información y Gestión para la Gobernabilidad Democrática (SIGOB)

no-proyecto  
Regional

Área de ambiente y desarrollo sostenible								
Área	Título	Número Proyecto	Año	Presupuesto US\$	Estatus	Socio ejecutor	Modalidad	Donante
Contaminantes Persistentes	Plan implementación COPS 2607	00051339	2009	396.195	En ejecución	MARN (Ministerio del Medio Ambiente)	NEX	GEF
			2008	28.723				
			2007	5.882				
SAO (Substancias Agotadoras del Ozono)	Fase Salida CFC-PFMT	00060522	2010	59.000	En ejecución	MARN	NEX	MP
			2009	325.195				
			2008	130.805				
	Plan Manejo Fase Terminal CFC	00056488	2008	11.104	Cerrado	MARN	NEX	MP
			2007	14.065				
			2006	6.203				
	Monitoreo	00046320	2008	16.317	Cerrado	MARN	NEX	MP
			2007	18.372				
			2005	50				
	Asistencia Técnica para refrigeración	00046652	2008	56.174	Cerrado	MARN	NEX	MP
			2007	122.587				
			2006	52.892				
	Asistencia Técnica para Certificación	00046653	2008	14.864	Cerrado	MARN	NEX	MP
			2007	61.173				
			2006	1.216				
Multifocal	PIMS 2722 NC EA NCSA	00035852	2007	47.135	Cerrado	MARN	NEX	GEF
			2006	97.958				
			2005	38.331				
			2004	1.575				
Biodiversidad	Biodiversidad, Pesca y Turismo	00070299	2010	28.500	En ejecución	MARN	NEX	GEF
			2009	71.500				
Cambio Climático	Segunda Comunicación Cambio Climático	00052272	2010	82.070	En ejecución	MARN	NEX	GEF
			2009	280.290				
			2008	42.640				
			2007	10.500				
	Medio Ambiente	00012384	2005	80.004	Cerrado	MARN	NEX	PNUD
			2004	203.992				
	PIMS 2251 CC PDF A Bicicletas	00033528	2006	3.787	Cerrado	CESTA	NGO	GEF
			2005	7.708				
			2004	13.005				
	Canje de Deuda por Energía	00012402	2004	6.868	Cerrado	Ministerio de Economía	NEX	PNUD
	Electrificación con energía Re.	00012406	2004	18.325	Cerrado	MARN	NEX	GEF, PNUD
	Eficiencia Energética en Edificios Públicos	aun no firman		4.090.000	Aun no inicia	CNE		GEF
PIMS 606 CC EA El Salvador	00012385	2006	6.222	Cerrado	MARN	NEX	GEF	
		2005	16.368					
		2004	9.476					
Mitigación y Adaptación Cambio Climático	00062678	2010	55.217	En ejecución	MARN	NEX	PNUD	
		2009	74.542					
		2008	92.579					
SGP	SLV-GEF Programa de Pequeñas Donaciones	00039498	2004	152.293		PNUD		GEF
Recursos Hídricos	Gobernabilidad Recursos Hídricos (Agenda Agua)	00056299	2009	0	En ejecución	FUNDE	NGO	PNUD
			2008	10.973				
			2007	9.027				
	Estrategia Recursos Hídricos Zona Norte	00055148	2007	20.000	Cerrado	Comisión Nacional de Desarrollo	NEX	PNUD

Recursos Hídricos	Acceso Agua Potable San Francisco Gotera	00012408	2006	3.473	Cerrado	UNOPS	UN	Unión Europea
			2005	374.451				
			2004	528.797				
<b>PROYECTOS REGIONALES QUE INCLUYEN A EL SALVADOR</b>								
Cambio Climático Regional	Fortalecimiento de capacidades para energía renovable			1.521.430	En ejecución			GEF
	Acelerando inversiones en energía renovable a través de CABEI			89.590.000	En ejecución			GEF
	Creación de capacidades para la Fase II de Adaptación al CC			4.601.815	Cerrado			GEF
	Programa Regional en Eficiencia Energética			9.245.000	En ejecución			GEF
Regional Multifocal	Promoción regional de la protección del ambiente a través de TV			1.957.194	Cerrado			GEF
Biodiversidad	Programa de Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano			23.336.000	Cerrado			
	Conservación de biodiversidad en Café			3.613.497	En ejecución			
	Comercio para Biodiversidad (Cambio)			27.975.000	En ejecución			

<b>Área de desastres naturales</b>								
Área	Título	Número Proyecto	Año	Presupuesto US\$	Estatus	Socio ejecutor	Modalidad	Donante
Gestión de riesgos	Fortalecimiento para la gestión	00057021	2010	30.000	En ejecución	PNUD (UNETE / Protección Civil)	DEX	PNUD, Luxemburgo
			2009	281.777				
			2008	359.652				
			2007	19.961				
	Recuperación Stan/Illamatepec	00055206	2009	57.706	En ejecución	COMURES / Corporación de Municipalidades y MARN / Ministerio del Medio Ambiente	NEX	Fondo fiduciario de España
			2008	400.139				
			2007	950.600				
			2010	30.000				
	Reducción de riesgos (Stan II)	00061436	2009	917.259	En ejecución	MARN / Ministerio del Medio Ambiente	NEX	Fondo fiduciario de España
			2008	450.977				
	Gestión de riesgos	00012394	2005	7.000	Cerrado	PNUD	DEX	PNUD
			2004	53.834				
	Gestión de riesgos y asentamientos	00037798	2004	947	Cerrado	PNUD	DEX	Países Bajos
2007			27.219	Cerrado	PNUD	DEX	PNUD	
Recuperación de desastres	00047507	2006	30.491					
		2005	42.290					
Fortalecimiento de capacidades	00046848	2007	32.127	Cerrado	PNUD	DEX	PNUD	
		2006	55.372					
		2005	12.501					

## Anexo 5

# MATRIZ DE EVALUACIÓN

CRITERIOS / SUBCRITERIOS	CUESTIONES PRINCIPALES	FOCO DE ATENCIÓN	FUENTES DE INFORMACIÓN	MÉTODOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS
<b>ANÁLISIS POR ÁREA TEMÁTICA</b>				
<b>PERTINENCIA</b>				
<b>Pertinencia respecto a los objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Es la formulación de las intervenciones en las distintas áreas pertinente con respecto a las estrategias nacionales, a los desafíos de desarrollo humano y al mandato del PNUD?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Correspondencia entre los objetivos de las acciones del PNUD y las estrategias nacionales, los retos del país y el mandato del PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRODOCS</li> <li>Planes de Gobierno</li> <li>CCA, MANUD, CPAP, CPD</li> <li>Funcionarios del Gobierno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudio de documentación</li> <li>Entrevistas individuales</li> </ul>
<b>Pertinencia de los enfoques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Son los enfoques y recursos asignados a las intervenciones adecuados y apropiados para solucionar los problemas y conseguir los objetivos?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel de adecuación de las estrategias de intervención concretas a problemas y realidades del país</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRODOCS</li> <li>Planes de Gobierno</li> <li>CCA</li> <li>Comunidad de donantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudio de documentación</li> <li>Entrevistas individuales</li> <li>Grupos focales</li> </ul>
<b>EFICACIA</b>				
<b>Avance respecto a la consecución de resultados esperados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Ha cumplido el programa del PNUD los objetivos que perseguía y conseguido los resultados planeados en los ciclos programáticos?</li> <li>¿Cuáles son los principales factores que explican el nivel de logro o la falta de consecución de resultados?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificación de efectos reales y comparación con resultados planeados</li> <li>Identificar factores (fortalezas y debilidades del PNUD) detrás de la calidad de los resultados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRODOCS, informes, evaluaciones</li> <li>CPAP</li> <li>Beneficiarios</li> <li>Organizaciones ejecutoras/contrapartes</li> <li>Comunidad de donantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudio de documentación</li> <li>Entrevistas individuales</li> <li>Grupos focales</li> </ul>
<b>Generación de resultados no esperados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿En qué medida ha habido resultados inesperados o indirectos –tanto positivos como negativos– y como han sido gestionados por el PNUD?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar efectos no esperados y capacidad del PNUD para identificarlos y atenuarlos en caso de que sean negativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beneficiarios</li> <li>Grupos no beneficiarios</li> <li>Altos funcionarios del Gobierno y donantes</li> <li>Evaluaciones de resultado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas individuales</li> <li>Grupos focales</li> <li>Estudio de documentación</li> </ul>
<b>EFICIENCIA</b>				
<b>Eficiencia en la gestión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Son los recursos, reglas y procedimientos internos corporativos (sistemas de información) proporcionados y adecuados para la generación de resultados? Se adecuan al contexto nacional?</li> <li>¿Es eficiente y sostenible el modelo de financiación del PNUD?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relación entre los sistemas de gestión y consecución de los resultados</li> <li>Analizar si el modelo de financiación está en línea con los principios de eficacia de la ayuda suscritos por el PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organizaciones ejecutoras/contrapartes</li> <li>Funcionarios del Gobierno</li> <li>MANUD</li> <li>Sistemas de gestión de información de la Oficina del PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudio de manuales operativos del PNUD</li> <li>Entrevistas individuales</li> <li>Grupos focales</li> </ul>
<b>Eficiencia programática</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Ha usado de manera eficiente el PNUD sus recursos (humanos y financieros) para realizar su contribución a los resultados de desarrollo?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relación entre los recursos financieros y humanos empleados y la calidad y magnitud de los logros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informes de avance y finales</li> <li>Registros financieros de la Oficina del PNUD</li> <li>Funcionarios del Gobierno y donantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas individuales</li> <li>Grupos focales</li> </ul>



CRITERIOS / SUBCRITERIOS	CUESTIONES PRINCIPALES	FOCO DE ATENCIÓN	FUENTES DE INFORMACIÓN	MÉTODOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS
<b>SOSTENIBILIDAD</b>				
<b>Diseño para la sostenibilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Se diseñaron las intervenciones para tener efectos sostenibles dados los riesgos identificables? Por ejemplo, ¿se incluyeron estrategias de salida?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analizar los documentos de proyecto y ajustes posteriores si los hubiera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRODOCS</li> <li>Personal del PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudio de documentación</li> </ul>
<b>Sostenibilidad de los efectos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Son sostenibles los beneficios de las intervenciones del PNUD?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analizar hasta qué punto los efectos han perdurado en el tiempo. Foco: proyectos ya terminados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beneficiarios</li> <li>Altos funcionarios del Gobierno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas individuales</li> <li>Grupos focales</li> </ul>
<b>Desarrollo de capacidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Se han desarrollado las capacidades de las partes interesadas? ¿hubo una transmisión de conocimientos a los beneficiarios?</li> <li>¿Se han apropiado las partes interesadas de esos beneficios en términos de conocimientos una vez concluida la intervención del PNUD?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comprobar hasta qué punto los beneficiarios y ejecutores/contrapartes aprendieron, qué aprendieron y cómo aplican esos conocimientos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beneficiarios</li> <li>Evaluaciones finales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas individuales</li> </ul>
<b>Iniciativas piloto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el caso de que se hayan ejecutado iniciativas piloto que sean replicables, ¿se han replicado de manera efectiva?</li> <li>En el caso de que tales iniciativas no fueran replicables, ¿ha habido una estrategia de difusión de las lecciones aprendidas?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar iniciativas piloto y comprobar qué ocurrió con las mismas una vez concluidas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beneficiarios</li> <li>Altos funcionarios del Gobierno</li> <li>Personal del PNUD</li> <li>Comunidad de donantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas individuales</li> </ul>
<b>ANÁLISIS DE ASPECTOS TRANSVERSALES: GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO</b>				
<b>Estrategia de gestión del conocimiento del PNUD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Cuáles son los principales resultados obtenidos en la gestión del conocimiento respecto a generar una mejor comprensión de la situación del desarrollo humano del país?</li> <li>¿En qué medida los resultados/procesos de gestión del conocimiento obtenidos han contribuido a la capacidad del país para enfrentar los desafíos del desarrollo humano?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Productos y procesos claves de gestión del conocimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Personal PNUD</li> <li>Documentos/productos de gestión del conocimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas individuales.</li> <li>Revisión de documentos y productos de gestión del conocimiento</li> </ul>
<b>ANÁLISIS DEL POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO DEL PNUD</b>				
<b>PERTINENCIA ESTRATÉGICA Y CAPACIDAD DE RESPUESTA</b>				
<b>Pertinencia respecto a los retos y prioridades de desarrollo nacionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿En qué medida el PNUD ha tratado los retos y prioridades de desarrollo y apoyado las estrategias nacionales?</li> <li>¿Hasta qué punto el PNUD ha facilitado la ejecución de estrategias de desarrollo nacionales y jugado un papel complementario al del Gobierno en este sentido?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analizar el programa del PNUD en su totalidad ("no-proyectos" concretos). Poner especial énfasis en "no-proyectos", esto es, diálogo político, incidencia política, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Altos funcionarios del Gobierno</li> <li>Principales donantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupos focales</li> <li>Entrevistas individuales</li> </ul>

CRITERIOS / SUBCRITERIOS	CUESTIONES PRINCIPALES	FOCO DE ATENCIÓN	FUENTES DE INFORMACIÓN	MÉTODOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS
<b>Pertinencia de los enfoques (programáticos)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Ha habido un equilibrio entre intervenciones a nivel macro (centradas en el Gobierno central, políticas nacionales) e intervenciones a nivel micro (centradas en comunidades e instituciones locales)?</li> <li>¿Cuál ha sido el alcance y la profundidad de los resultados en cuanto a cobertura geográfica y grupos destinatarios? ¿El alcance y la profundidad han estado acorde con los principios de equidad y reducción de la pobreza que persigue el PNUD?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analizar la correspondencia entre los grupos que se han beneficiado de manera efectiva de la contribución del PNUD y los grupos que persigue su mandato</li> <li>Comprobar hasta qué punto la cobertura real del programa del PNUD ha conseguido llegar a estos grupos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Altos funcionarios del Gobierno</li> <li>Principales donantes</li> <li>Beneficiarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupos focales</li> <li>Entrevistas individuales</li> </ul>
<b>Capacidad de respuesta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Hasta qué punto ha sabido el PNUD responder a la evolución del contexto nacional y, en particular, a situaciones de emergencia y a demandas urgentes de sus socios?</li> <li>¿Ha sabido el PNUD responder a estas demandas y cambios de contexto manteniendo sus enfoques y orientaciones estratégicas?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analizar la velocidad de respuesta y la adecuación de las respuestas a las demandas</li> <li>Comprobar hasta qué punto responder a demandas ad-hoc ha implicado desviaciones en cuanto a la estrategia a medio plazo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Altos funcionarios del Gobierno</li> <li>Principales donantes</li> <li>Beneficiarios</li> <li>Otras agencias de Naciones Unidas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupos focales</li> <li>Entrevistas individuales</li> </ul>
<b>VALOR AGREGADO Y VENTAJAS COMPARATIVAS</b>				
<b>Valor agregado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Cuál ha sido el valor agregado del PNUD como socio de desarrollo en general y en cuanto a su contribución a la formulación de políticas públicas en particular?</li> <li>¿Ha producido la intervención del PNUD algún efecto o desplazamiento inesperado?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar y valorar el nicho /posición que ocupa el PNUD como socio de desarrollo del Gobierno</li> <li>Ver hasta qué punto el espacio que ocupa el PNUD ha afectado adversamente a otros socios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Altos funcionarios del Gobierno</li> <li>Personal de agencias de cooperación</li> <li>Organizaciones del sector privado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupos focales</li> <li>Entrevistas individuales</li> </ul>
<b>Ventajas comparativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Cuáles han sido las principales ventajas comparativas del PNUD como socio del desarrollo? ¿Han sido éstas maximizadas?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar las fortalezas del PNUD y las áreas en las que destaca a nivel de desempeño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Altos funcionarios del Gobierno</li> <li>Personal de agencias de cooperación</li> <li>Personal de la Oficina del PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupos focales</li> <li>Entrevistas individuales</li> </ul>
<b>USOS DE REDES Y EXPERIENCIAS DE OTROS PAISES</b>				
<b>Uso de redes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿En qué medida ha aprovechado el PNUD su red global para encontrar soluciones efectivas a problemas y retos del país?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar ejemplos de utilización de su red global</li> <li>Contrastar con la percepción del Gobierno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agencias de Naciones Unidas en el Salvador</li> <li>Sistema de coordinación del RC</li> <li>Funcionarios del Gobierno</li> <li>Oficina regional del PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudio de documentación (MANUD, informes anuales, etc.)</li> <li>Entrevistas individuales</li> <li>Grupos focales</li> </ul>
<b>Uso de experiencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿En qué medida ha aprovechado el PNUD las experiencias de sus socios actuales y potenciales (recursos, capacidad técnica) para incrementar la eficiencia y eficacia de sus intervenciones?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar ejemplos de aprovechamiento de experiencias y analizar sus efectos prácticos en cuanto a logro de resultados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agencias de las Naciones Unidas en el Salvador</li> <li>Oficina regional del PNUD</li> <li>Funcionarios del Gobierno</li> <li>Actores de la sociedad civil, el sector privado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas individuales</li> <li>Grupos focales</li> </ul>

CRITERIOS / SUBCRITERIOS	CUESTIONES PRINCIPALES	FOCO DE ATENCIÓN	FUENTES DE INFORMACIÓN	MÉTODOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS
<b>Alianzas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Cuál ha sido la utilidad de las alianzas, tanto a nivel operativo como estratégico?</li> <li>¿Hasta qué punto estas alianzas han permitido maximizar el alcance y calidad de los resultados?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar tipos de alianzas (sector público, privado, sociedad civil), valorar la lógica de las alianzas y su utilidad práctica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Socios PNUD</li> <li>Funcionarios del Gobierno</li> <li>Actores de la sociedad civil, el sector privado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas individuales</li> <li>Grupos focales</li> </ul>
<b>Cooperación Sur-Sur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿En qué medida el PNUD ha ayudado al Gobierno a aprovechar oportunidades de cooperación Sur-Sur?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar ejemplos de cooperación Sur-Sur promovidos por el PNUD; contrastar la visión del PNUD con la percepción del Gobierno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funcionarios del Gobierno</li> <li>Oficina regional del PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudio de documentación</li> <li>Entrevistas individuales</li> <li>Grupos focales</li> </ul>
<b>Coordinación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Cuál ha sido la contribución del PNUD a la coordinación del sistema de las Naciones Unidas?</li> <li>¿Ha promovido el PNUD el desarrollo de programas y proyectos conjuntos?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar ejemplos de coordinación, ubicar el rol del PNUD; contrastar opiniones del PNUD con percepciones de las agencias de Naciones Unidas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agencias de las Naciones Unidas en el Salvador</li> <li>Oficina regional PNUD</li> <li>Funcionarios del Gobierno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudio de documentación</li> <li>Entrevistas individuales</li> </ul>
<b>PROMOCION DE VALORES DE LAS NACIONES UNIDAS</b>				
<b>Derechos Humanos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Qué papel ha jugado el PNUD como socio sustantivo de las autoridades nacionales en el diálogo sobre derechos humanos y temas políticamente sensibles?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificación de ejemplos de contribuciones efectivas</li> <li>Percepción de las autoridades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Altos funcionarios del Gobierno</li> <li>Comunidad de donantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas individuales</li> <li>Grupos focales</li> </ul>
<b>Igualdad de género</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Hay sistemas y mecanismos institucionalizados en la Oficina? ¿Son eficaces? ¿Hasta qué punto está la igualdad de género transversalizada en los programas (a nivel de diseño, de presupuesto y de ejecución)?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel de incorporación del enfoque de igualdad de género en el quehacer institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRODOCS</li> <li>Funcionarios del PNUD</li> <li>Funcionarios del Gobierno y la sociedad civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análisis de documentos</li> <li>Entrevistas individuales</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿En qué medida apoyó el PNUD los cambios positivos en términos de igualdad de género en la formulación de políticas públicas? ¿Hubo algún efecto no esperado?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificación de logros y obstáculos en las intervenciones</li> <li>Efectos en las políticas públicas</li> <li>Identificar ventanas de oportunidad futuras para la estrategia de igualdad de género</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRODOCS.</li> <li>Funcionarios del PNUD.</li> <li>Funcionarios del Gobierno y la sociedad civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análisis de documentos.</li> <li>Entrevistas individuales</li> </ul>
<b>Equidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿En qué medida el PNUD ha tenido en cuenta las necesidades de los grupos más vulnerables y sectores excluidos de cara a promover la equidad social?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inventario de grupos beneficiarios del programa del PNUD</li> <li>Percepciones del Gobierno, las ONG centradas en la pobreza y los donantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRODOCS, evaluaciones</li> <li>Funcionarios del Gobierno</li> <li>Donantes y ONG locales e internacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudio de documentación</li> <li>Entrevistas individuales</li> <li>Grupos focales</li> </ul>

# INFORME DEL GRUPO FOCAL SOBRE EL POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO DEL PNUD<sup>260</sup>

26 OCTUBRE 2010

## I POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO

### APORTES MÁS IMPORTANTES DEL PNUD AL PAÍS EN EL PERÍODO 2002-2010

- El PNUD en el país y en la región es una “marca registrada”, lo que genera confianza y apertura para actuar intersectorialmente. Los principales aportes en este período fueron: 1) en los últimos ocho años, ha sido un factor para la movilización de recursos en el período de transición democrática del país; 2) ha contribuido de forma sustantiva al proceso de gobernabilidad democrática, brindando acompañamiento institucional al Gobierno nacional; 3) ha apostado y fortalecido el diálogo político, siendo la institución con mayor poder de convocatoria; 4) en una etapa importante del proceso de maduración democrática que ahora tenemos, el PNUD ha proporcionado aporte técnico y acompañamiento en investigación, profundización en diversas temáticas útiles para el país y para la toma de decisiones; y 5) una contribución destacada en el tema de gestión de riesgos.
- En estos ocho años, el PNUD ha mostrado déficit en dos temas: 1) la conexión ha sido con instituciones del poder ejecutivo –hay un formato rígido que ha dificultado que el PNUD conecte con otros niveles de gobierno y de la sociedad (por ejemplo, gobiernos locales)–, lo que limita las posibilidades de tener un mejor impacto en los beneficiarios finales 2) el sistema ha tenido una buena relación con instancias no gubernamentales, pero no siempre esto se ha traducido en la construcción de políticas públicas. Al observar los productos, hay muy pocos que se traduzcan en políticas públicas locales. Esto está relacionado con la reforma del Estado y la descentralización.
- El PNUD ha tenido dos roles fundamentales: 1) facilitador de procesos en dos vías; a) fuente de recursos importante para proyectos y programas (ejecución directa e interrelación de actores) y b) acompañamiento técnico a proyectos desde el Estado o las instituciones estatales; este acompañamiento no siempre se caracteriza por tener sostenibilidad en el tiempo dado que no siempre está conectado con políticas públicas; hay resultados importantes, pero de corto plazo; y 2) ha brindado un aporte importante en la construcción de conocimiento sobre el país; los Informes de Desarrollo Humano han contribuido a la discusión política y académica. Aquí, el riesgo es que el PNUD se convierta en otro *think tank* (grupo de investigación y reflexión) como los nacionales.
- Si el PNUD no hubiera estado presente, se hubieran echado de menos los Informes de Desarrollo Humano. Esto no significa que todo lo demás realizado no tenga valor. Ha llevado muy bien las labores de secretaría técnica de movimientos de diálogo (CES) y el nivel de planteamiento que ha hecho es importante. A veces, se ha percibido en el

<sup>260</sup> Este anexo recoge las opiniones de las personas participantes en el Grupo Focal, lo cual no necesariamente implica que los autores del informe estén de acuerdo con todas ellas.

PNUD miedo al Gobierno (planteamientos delicados que molestan). El Programa trabaja muy desde arriba y esto refuerza el modo de funcionar del país (país de élites que miran con compasión a los que no forman parte de esa élite). No se ha trabajado en el empoderamiento de la gente y esto puede perpetuar el sistema paternalista que se ve reflejado en el diseño de programas de gobierno, como el Sistema de Protección Social Universal (esto es un ejemplo de asuntos en los que el PNUD guarda silencio).

- Los informes de desarrollo humano son el principal aporte al país. La individualización del IDH por departamento y municipios es un avance que ha llenado un vacío relacionado con la medición de las desigualdades desde el Gobierno. En el caso del Ministerio de Salud, se está haciendo un esfuerzo para medir las desigualdades y la exclusión como insumo para la toma de decisiones. El PNUD se ha centrado en temas claves del país, como la seguridad, y ha sabido hacer publicaciones monográficas de alto aporte al país. También ha sido importante la capacidad de movilización de recursos y apoyo técnico en diferentes instancias. Debería haber más conexión con los programas del país. Un elemento negativo es que algunas agencias, como el Programa Mundial de Alimentos (PMA), no están desarrollando su trabajo en clave de desarrollo de capacidades.

#### **RELACIÓN DEL PNUD CON EL CONJUNTO DE ACTORES Y DESARROLLO DE CAPACIDADES**

- ¿Qué hubiera pasado en el país si no estuvieran las Naciones Unidas? Nos habríamos destrozado. El principal aporte ha sido acompañarnos en el proceso de construcción de la gobernabilidad democrática. Elementos de crítica son: la búsqueda de equilibrios para no quedar mal con el Gobierno (esto es así quizá en todas las agencias de Naciones Unidas). UNETE es un espacio coordinado por el PNUD que reúne una gran cantidad de organizaciones que están desarrollando trabajo a nivel local. El gran reto del país es que no tenemos una cultura de democracia,

todo lo contrario, el país ha funcionado de manera totalitaria, excluyente y abusiva con un gobierno clientelar, partidarista, usado patrimonial o proselitistamente. Los aportes en conocimiento que genera el PNUD hace que diversos actores (empresa, partidos, sociedad civil) cambien su visión y adopten nuevos posicionamientos y discursos. Estos productos han permeado poco a poco en la construcción del Estado de Derecho y la gobernabilidad local. Los resultados alcanzados son importantes, pero de corto plazo y el trabajo a nivel local que hace el PNUD no tiene la amplitud y profundidad que debería tener.

- La movilización de recursos en momentos apremiantes para el país ha sido importante, pero ha tenido una visión de corto plazo. En la relación con lo local, falta mucho por hacer. Hay paternalismo en el PNUD: “nosotros sabemos hacer las cosas, háganlo así”. Otra limitación es la creación de capacidades. Es importante que el PNUD acompañe la generación de experiencias, pero estas deben desarrollar capacidades en los territorios. El PNUD debe convertirse en facilitador de procesos y esto no se tiene claro. En la ejecución de los proyectos, no tener claro este rol de facilitadores a veces genera trabamiento. Debe articularse más la realidad local-territorial con la lógica de los proyectos para evitarlo.
- Existe trabamiento en las acciones desarrolladas por el PNUD. El PNUD ha tenido una buena relación con otras instancias del Estado, pero para el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo (VMCD) ha sido difícil tener una relación más fluida que permita tener una mejor visión de lo que se hace. El ejercicio del MANUD ha puesto en evidencia estas dificultades de dispersión de acciones y falta de información (transparencia). En el futuro, para el VMCD es importante que el PNUD refuerce su rol como coordinador de las agencias, para evitar una duplicación de esfuerzos.
- Se reconoce apoyo del PNUD al desarrollo de capacidades, lo cual se refleja en el respaldo para la conformación de la Secretaría de



Medio Ambiente y posteriormente del MARN. El PNUD ha sido pionero en el apoyo y desarrollo de capacidades en el área de medio ambiente. También ha sido un socio estratégico para la gestión de fondos (ej., fondos del GEF) y ha desarrollado un importante rol como facilitador en diversos procesos a través de mesas temáticas. Un punto que debe reforzarse es la focalización y coordinación con las instituciones del Gobierno (en esto es importante el esfuerzo que está haciendo la Cancillería).

- La atomización de la cooperación es una realidad. Cuando se piensa en la relación del PNUD con los diversos actores, es claro que la relación es hacia arriba. En estos ocho años, para el PNUD ha sido más cómodo desarrollar una relación con las instancias más estructuradas del Gobierno y el Estado, y con los grupos de investigación y reflexión cualificados del país, y es ahí donde se mueven la mayoría de relaciones. Lo que se da hacia abajo es para ejecutar, pero no para construir. Hay una excesiva carga en consultorías, lo cual está asociado a que lo que deja el PNUD, son papeles y recomendaciones. Es peligroso caer en una lógica utilitarista del PNUD, es decir, que sea éste quien se haga cargo de las cosas que los actores nacionales no queremos enfrentar o nos ayude a ganar tiempo para las cosas que no queremos discutir. Si el PNUD no tiene una contraparte fuerte, le pasa por encima (un ejemplo es el proyecto que se ejecuta con Santa Tecla, en el cual la relación es fluida y dinámica dado que Sta. Tecla es una contraparte fuerte).

#### **CAPACIDAD DE RESPUESTA A NUEVAS LÓGICAS Y VISIÓN DESDE EL GOBIERNO**

- El método del PNUD es trabajar desde arriba y con métodos paternales (acá estoy yo, esto es lo que vamos a hacer), lo que afecta a la sostenibilidad de los proyectos. En ODM, se ha intentado que se avance al ritmo del PNUD y no al del país.
- El PNUD ha mejorado su relación con la academia y con las ONG que estudian

la realidad, como FUNDAUNGO, FUSADES, FUNDE.

- Con respecto al Gobierno, al grupo no le extraña que el PNUD haya tenido dificultades para coordinar; más bien reconoce la paciencia que ha tenido el PNUD en procesos complejos y con dificultades de funcionamiento como el CES (que está funcionando más o menos bien, más por el apoyo del PNUD que por el esfuerzo del Gobierno).

#### **GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO**

- La relación con el PNUD es respetuosa: “lo que se solicita al PNUD, es lo que éste da”. Los documentos se elaboran para un público en particular y su difusión llega hasta ahí. Es importante que los actores nacionales incrementen su propio esfuerzo para usar de mejor manera los productos del conocimiento o los apoyos que brinda el PNUD.
- El PNUD ha hecho un esfuerzo para ampliar la interlocución con otros actores (en esto, destaca el tema de seguridad); sin embargo, esto es insuficiente por tres razones: 1) a nivel de Gobierno/Estado hay instituciones blindadas y, por ello, es difícil entrar; b) desde el PNUD, a veces hay escasa visión de la necesidad de fortalecer las relaciones para fortalecer las capacidades; esta limitación se debe a la lógica que imponen los proyectos, que a veces responden a diferentes fuentes que imprimen sus propias lógicas; c) muchos actores son muy débiles (no necesariamente blindados) y el PNUD no siempre arriesga lo suficiente para acompañarlos.
- Para responder de manera más eficiente a las nuevas visiones y demandas del PNUD, el principal reto del PNUD es la coordinación interagencial en el marco del Sistema de Naciones Unidas.
- El conocimiento se queda en las élites, más que por una intencionalidad del PNUD, por la forma como está estructurada la sociedad. El PNUD debe desarrollar una estrategia que le permita sortear esta situación para que la información llegue a otros sectores y se convierta en factor de empoderamiento, de

lo contrario la información seguirá al servicio de las élites.

- Cuando el nuevo Gobierno asumió el Ministerio de Salud, se encontraron múltiples y diferentes sistemas de información; esto es así, en parte, porque cada cooperante actúa con lógica propia y las entidades nacionales no tienen capacidad de asumir el liderazgo y marcar pautas. En algunos de estos casos, ha participado Naciones Unidas. Esta dispersión tiene impactos negativos en la calidad de los servicios. Algunos procesos apoyados por la cooperación hacen que el personal pase mucho tiempo en capacitación y llenando formularios requeridos por los sistemas de información.
- Fondos como el de VIH son importantes, pero no fortalecen capacidades nacionales. Cuando se terminan, la institucionalidad del Estado queda debilitada. No hay fondos para abordar enfermedades como la hepatitis, que causan muchas más víctimas y sufrimiento que el VIH.
- La gestión del conocimiento en el PNUD ha sido buena. Uno de los factores más positivos es que ha apoyado las débiles iniciativas de conocimiento que existen en el país en contraposición a FUSADES. El PNUD genera conocimiento en un rango distinto y creíble.

## **II PRIORIDADES DEL PNUD PARA EL PRÓXIMO QUINQUENIO**

- El PNUD debe incrementar la relación con redes de difusión del pensamiento que ya existen en el país y buscar las más eficaces. Esto no se ha pensado o no se ha aprovechado: cómo conectar con instituciones que forman parte de redes de difusión de pensamiento.
- En los próximos cinco años deberíamos buscar un sistema más conectado con la gente, sin que eso signifique perder la fortaleza de la relación interinstitucional (Gobierno). Buscar un equilibrio entre lo que el sistema aporta y lo que el país asume como compromiso, esto significa proponer y empujar; esto es importante para romper las lógicas que no deben reproducirse: esquemas duplicados, esquemas utilitaristas que responden a coyunturas, dispersión, improvisación, cortoplacismo, etc. Esto implica corresponsabilidad entre el Estado salvadoreño (incluyendo a los gobiernos locales) y el PNUD. La apuesta debe ser por políticas públicas locales y nacionales, “no-proyectos”; esto es lo sostenible y lo que generará impactos. En política, debe buscarse un punto de quiebre: ¿cómo lograr una sostenibilidad tributaria que resuelva los problemas de inequidad y exclusión y que genere una sociedad cohesionada? Otro punto de quiebre es procurar pactos de Estado que rompan con la tendencia de buscar acuerdos coyunturales; el país necesita otro pacto de carácter político (pacto tributario, concejos municipales plurales, pacto por la seguridad). En lo temático, está la tendencia de querer atender cien temas; sobre la base de un análisis político del país (que seguro ya hace el PNUD), debe decidirse en qué temas concentrarse. Deben ser temas que generen un efecto cascada, que impliquen plataformas sobre las que se desarrollen otros procesos. La filosofía de las apuestas debería ser cómo hacer para que el país sea más sostenible.
- El esfuerzo debe dirigirse a no repetir un escenario como el generado en el proceso de formulación del nuevo MANUD, que ha resultado difícil por la rigidez de los mandatos de las agencias. Es arduo que las agencias se pongan de acuerdo para responder a las prioridades planteadas por el Gobierno.
- La crisis mundial está generando una disminución de recursos y, si se quiere asegurar el impacto, debería haber una focalización de las agendas.
- Debe apostarse por políticas públicas. El reto debe ser generar las condiciones para que el país pueda encarar por sí mismo los retos.
- El PNUD debería concentrar su rol en posicionar los temas fundamentales para el desarrollo del país. El PNUD no es un banco y, por tanto, no puede competir en ejecutar proyectos de envergadura como los que ejecutan los bancos, pero sí puede hacer

cosas que impacten en la institucionalidad del país. No es solo posicionar temas, sino hacerlo de manera particular, tomando en cuenta el nivel local, haciéndose acompañar con liderazgo compartido de otros actores (un ejemplo negativo es el excesivo interés de visibilidad que se generó en la experiencia del mapa de pobreza). El PNUD no es un actor deliberante, es un facilitador. Pensando en temas, la reforma institucional es lo fundamental; el país necesita una segunda generación de reformas veinte años después de los acuerdos de paz.

- El PNUD es promotor de desarrollo en tanto representa a Naciones Unidas. El tema para el futuro son las políticas públicas y la generación de un nuevo pacto. Cinco cuestiones prioritarias para el futuro: 1) modernización del Estado, pasar de un Gobierno partidarista a gobiernos verdaderamente democráticos (desarrollo de capacidad de gestión pública, servicio civil); 2) fortalecer la descentralización y el desarrollo local; para ello, necesitamos resolver el ordenamiento

y desarrollo territorial, la gestión del riesgo ambiental y modernizar las capacidades locales –incluyendo gobiernos locales pluralistas y el impuesto predial (fortalecimiento financiero de los gobiernos locales)–, y reforzar las capacidades de planificación; 3) impulso de las agrupaciones humanas (cooperativas, sindicatos, mujeres, jóvenes, etc.) como medio para integrar/cohesionar a la sociedad; 4) acompañar al CES, donde los temas claves son el pacto fiscal y el pacto político, ya que en un país como el nuestro generar pactos y acuerdos nacionales debe ser una prioridad; 5) también es importante acompañar a la CONADES, la COMURES y al Sistema Nacional de Protección Civil.

- Es necesario que se estreche la relación con la Cancillería para incrementar la efectividad de la cooperación y su apoyo a la institucionalidad del país. Es muy importante (como determinante) apoyar mecanismos de redistribución de la riqueza: política tributaria y elementos distribuidores, como salud, educación y protección civil.

<b>Listado de asistentes al Grupo Focal</b>	
<b>Nombre</b>	<b>Puesto / Institución</b>
1. Alexandra Crespín	Asistente del Presidente de CONADES
2. Oscar Ortiz	Alcalde de Santa Tecla y Presidente de CONADES
3. Aída Zeledón	Subdirectora, Dirección de Protección Civil
4. Jorge Meléndez	Director General, Dirección de Protección Civil
5. Carlos G. Ramos	Director de FLACSO El Salvador
6. Paula Orsini	Unidad de Direccionamiento Estratégico, MIREX
7. Alejandra Castillo	Coordinadora de Cooperación Multilateral, MIREX
8. Julia Marta Orellana	Asesora Jurídica de CONADES
9. José María Tojeira	Rector de la UCA
10. Guadalupe Menéndez	Especialista en Cooperación Internacional, MARN
11. Mirna M. Romero	Coordinadora de Fortalecimiento Gobiernos Locales, SAE/SSDT
12. Eduardo Espinoza	Viceministro de Salud

## Anexo 7

# COMPARACIÓN DE RESULTADOS CPAP – CPAP REVISADO

Áreas prioritizadas (Resultados MANUD)	Resultados previstos CPAP 2007-2011	Resultados previstos CPAP revisado 2010-2011
Gobernabilidad Democrática	<p>1.1 Sistema de Administración de justicia y seguridad ciudadana fortalecido.</p> <p>1.2 Sistema de representación política fortalecido en su capacidad de garantizar el desempeño de un sistema democrático con la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas.</p> <p>1.3 Políticas y procesos de descentralización y desarrollo local en marcha para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales, los servicios y otros programas de acción.</p>	<p>1.1 Sistema nacional y local de gestión y ejercicio de la seguridad ciudadana, prevención de la violencia y fomento de la convivencia fortalecido.</p> <p>1.2 Sistema político a nivel nacional y local fortalecido en su capacidad de promover la construcción de un régimen de democracia de la ciudadanía.</p> <p>1.3 Capacidades nacionales y locales fortalecidas en la incorporación de la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres en las políticas y las instituciones de gobierno.</p>
Desarrollo Económico y Cumplimiento de los ODM	<p>2.1 Políticas, estrategias, planes de reducción de pobreza, crecimiento económico y logro de los ODM se fortalecen en cuanto a su calidad técnica, a la aplicación sistemática de los enfoques de desarrollo humano y de género, y al proceso de participación de actores privados, públicos, sociedad civil y cooperación.</p> <p>2.2 Existen mecanismos, estrategias y programas que promueven mayor participación del sector privado en el proceso de desarrollo humano del país y generan oportunidades de empleo de calidad y trabajo decente con equidad de género.</p>	<p>2.1 Políticas, estrategias, planes de reducción de la pobreza, crecimiento económico y logro de los ODM se fortalecen en cuanto a su calidad técnica, a la aplicación sistemática de los enfoques de desarrollo humano y de género, y al proceso de participación de actores privados, públicos, de la sociedad civil y de la cooperación.</p> <p>2.2 Capacidades nacionales y locales promovidas y fortalecidas en el impulso a procesos de desarrollo humano, generación de empleo e inversión, con participación de sector privado.</p>
Capital Humano y Social	<p>3.1 Capacidad de planificación, ejecución, monitoreo y evaluación del gasto público e inversión pública incrementada, causando mejoras en entregas de bienes y servicios a nivel nacional y local.</p> <p>3.2 Fortalecida la capacidad de respuesta contra el VIH/SIDA en áreas estratégicas, organizativas, funcionales y operativas.</p>	<p>3.1 Capacidades nacionales y locales de inversión pública, articulada para la inclusión económica y social, fortalecidas.</p> <p>3.2 Capacidad de respuesta nacional y local contra el VIH/SIDA en áreas organizativas y de prestación de servicios de salud fortalecida.</p>
Medio Ambiente y Gestión de Riesgos	<p>4.1 Incrementadas capacidades nacionales de formulación e implementación de políticas, estrategias y planes para el manejo sostenible del medio ambiente establecidos en las áreas de cambio climático, energía, ecosistemas y recursos hídricos.</p> <p>4.2 Capacidades nacionales y locales para la gestión de riesgos, prevención y recuperación de desastres, fortalecidas.</p>	<p>4.1 Incrementadas capacidades nacionales de formulación e implementación de políticas, estrategias y planes para el manejo sostenible del medio ambiente establecidos en las áreas de cambio climático, energía, ecosistemas y recursos hídricos.</p> <p>4.2 Capacidades nacionales y locales para la gestión de riesgos, prevención y recuperación de desastres, fortalecidas.</p>

# COOPERACIÓN SUR-SUR

## I. LA COOPERACIÓN SUR-SUR: UN NUEVO MODELO DE COOPERACIÓN Y UNA APUESTA INTERNACIONAL DEL PNUD

El modelo tradicional de cooperación internacional Norte-Sur, que surgió hace ya más de medio siglo, poco a poco ha venido mostrando profundas debilidades y limitaciones. Los indicadores económicos y sociales de los países receptores revelan que este tipo de ayuda ha sido ineficaz tanto para reducir la pobreza y la desigualdad como para detener el avance de las asimetrías entre los países desarrollados y en desarrollo<sup>261</sup>.

Frente a este fenómeno, ha surgido y ha venido avanzando con fuerza un nuevo modelo o modalidad de cooperación internacional, la cooperación Sur-Sur. Esta no es un fenómeno nuevo –nace en la década de los setenta del siglo XX–, pero, sin duda, en los últimos años, ha estado pasando por una etapa de revitalización y auge, se ha diversificado en participantes, ejes temáticos e instrumentos, se ha convertido en un referente común en los principales foros internacionales sobre cooperación para el desarrollo y ha empezado a dibujar una agenda propia.

Un acontecimiento que marca la historia de la cooperación Sur-Sur tuvo lugar en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, en septiembre de 1978, cuando delegaciones de 138 Estados adoptaron

por consenso el “Plan de Acción para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD)<sup>262</sup>, apuntando en su párrafo 5 que ésta “es una fuerza decisiva para iniciar, diseñar, organizar y fomentar la cooperación entre los países en desarrollo a fin de que puedan crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo, y para lograr la autosuficiencia nacional y colectiva, lo cual es esencial para su desarrollo social y económico”.

Naciones Unidas, para acompañar y estimular este proceso, creó la Unidad Especial para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (TCDC) como una herramienta para fomentar la cooperación en países iguales y sistematizar las experiencias exitosas, y, en 1981, estableció el Comité de Alto Nivel como mecanismo para supervisar el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA).

En el año 2003, considerando los avances en el intercambio entre los países del sur, la Asamblea General decidió cambiar el concepto de TCDC por el de cooperación Sur-Sur, con el fin de darle un mayor impulso a esta estrategia.

Ante los avances innegables y las potencialidades mostradas, en el año 2004, la Junta Ejecutiva del PNUD<sup>263</sup> asumió que la cooperación Sur-Sur debe ser considerada como un motor fundamental para elevar la eficiencia de los

<sup>261</sup> Para un análisis amplio de este tema, ver: Lengyel, Miguel; Thury Cornejo, Valentín, y Malacalzaúan, Bernabé. *La eficacia de la ayuda al desarrollo en contextos de fragilidad estatal: Haití y la cooperación latinoamericana*. Fundación Carolina. Avances de Investigación N° 34. Madrid, España. Enero de 2010.

<sup>262</sup> Ver: [http://tcdc.undp.org/knowledge\\_base/bapa\\_spanish.aspx](http://tcdc.undp.org/knowledge_base/bapa_spanish.aspx).

<sup>263</sup> Decisión 2004/32.



programas de desarrollo que impulsa el PNUD y lo integró al Segundo MYFF 2004-2007<sup>264</sup>.

Durante ese mismo año, la Oficina de Evaluación del PNUD desarrolló un proceso de evaluación para ponderar el papel de esta organización en el impulso de la cooperación Sur-Sur. Las principales conclusiones arrojaron que, hasta ese momento, el PNUD no había desarrollado un enfoque y una estrategia robustos en materia de cooperación Sur-Sur y que las Oficinas de País mostraban una efectividad limitada debido a que no existía aún un reconocimiento explícito sobre la prioridad de la cooperación Sur-Sur en el desarrollo. En consecuencia, los recursos financieros eran insuficientes, los incentivos débiles y no había capacidad para sistematizar el conocimiento.

En base a los hallazgos, la evaluación hace varias recomendaciones:

El PNUD debe:

- Desarrollar su compromiso alrededor de tres actividades principales: compartir conocimientos, desarrollar políticas e incidencia y catalizar la innovación. Para ello, debe fortalecer su coordinación con las organizaciones del Sistema de Naciones Unidas.
- Catalizar e innovar la identificación de las demandas emergentes de la cooperación Sur-Sur e identificar las respectivas prioridades para la acción. Armar un portafolio de resultados orientados a iniciativas piloto con el objetivo de identificar soluciones que puedan ser replicadas con apoyo del PNUD.
- Adherirse estrictamente a los criterios definidos por los países y desarrollar una estrategia corporativa de cooperación Sur-Sur que responda a los cambios dinámicos y esté orientada hacia los temas emergentes. Debe identificar contrapartes claves para trabajar con ellas en diversos contextos.

Los desafíos y recomendaciones identificados por la Oficina de Evaluación son recogidos en el Plan Estratégico del PNUD 2008-2011<sup>265</sup>, que da un nuevo paso y establece varios compromisos:

- Promover, en el plano de políticas públicas, la relación entre la cooperación Sur-Sur y los ODM.
- Transversalizar los enfoques de la cooperación Sur-Sur en los planes nacionales de desarrollo.
- Fomentar a través de la cooperación Sur-Sur las asociaciones público-privadas, las alianzas y las iniciativas conjuntas como una estrategia hacia el desarrollo incluyente.
- Animar la coherencia del Sistema de Naciones Unidas en torno a la cooperación Sur-Sur.

En el 2008, en el Cuarto Marco sobre Cooperación Sur-Sur 2009-2011, la Junta Ejecutiva del PNUD-UNFPA<sup>266</sup> confirmó la importancia de encuadrar la cooperación Sur-Sur en los ODM, fomentar y sistematizar el intercambio de conocimientos entre países del sur y ampliar los mecanismos de financiamiento de iniciativas innovadoras.

A pesar de todos los avances y de los múltiples debates desarrollados en torno a la cooperación Sur-Sur, no se cuenta con un concepto de la misma que sea generalmente aceptado. Esto se debe principalmente a su complejidad, dado que abarca un espectro muy amplio de colaboraciones e intercambios entre países del sur que se pueden ubicar en las distintas dimensiones del desarrollo (económica, social, política, ambiental, cultural, técnica).

Sin embargo, como señala la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2009), sus principios fueron planteados en la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en 1978. En dicha oportunidad, se expresó que la cooperación Sur-Sur (CSS) es un *“proceso consciente,*

<sup>264</sup> Marco de Financiación Multianual.

<sup>265</sup> “UNDP Strategic Plan, 2008-2011: Accelerating Global Progress on Human Development”.

<sup>266</sup> “Draft fourth cooperation framework for S-S cooperation 2009-2022”. Septiembre de 2008.

*sistemático y políticamente motivado, elaborado con el objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre países en desarrollo*". Este proceso coadyuva a que los países cooperantes no interfieran en los asuntos de otros estados, destacando la igualdad entre los asociados y el respeto por los contenidos locales del desarrollo.

La cooperación Sur-Sur, por tanto, "constituye una opción viable para apoyar el desarrollo a partir de los recursos y la experiencia que cada país puede compartir con otros de igual o menor desarrollo relativo en un proceso de cooperación mutua. En la práctica se presenta como una forma de cooperación independiente, que no se basa en criterios económicos y que ofrece asociaciones estratégicas entre iguales para lograr objetivos comunes" (SEGIB, 2009).

La SEGIB, después de reconocer que la cooperación Sur-Sur se ha posicionado como una prioridad en la región y que añade elementos importantes a las discusiones para mejorar la efectividad del desarrollo, reconoce explícitamente que "el PNUD juega un rol vital en la facilitación del conocimiento, las políticas, las reformas institucionales y la fertilización del aprendizaje, factores necesarios para fortalecer aún más las capacidades nacionales para mejorar las políticas, la planeación, el monitoreo y evaluación, la coordinación de la ayuda y las soluciones sur-sur en la región"<sup>267</sup>.

En concreto, el PNUD "ha proporcionado apoyo a países de la región, promoviendo el intercambio de información, el conocimiento y las buenas prácticas. Adicionalmente, ha apoyado la facilitación de la cooperación Sur-Sur en términos de competitividad, fortalecimiento de alianzas entre países en desarrollo, intercambio de experiencias y tecnologías y, promoción y facilitación de redes de expertos e instituciones" (SEGIB, 2009, 6).

## **II. LA COOPERACION SUR-SUR EN AMÉRICA LATINA: OPORTUNIDAD Y DESAFÍO**

América Latina no ha estado al margen de todos estos avances de la cooperación Sur-Sur. Por el contrario, ha tenido un papel muy activo fomentando el debate sobre esta modalidad y participando en los principales foros de cooperación internacional. Además, "impulsó su expansión bajo modalidades bien distintas, entre las que destacaron la Cooperación Horizontal Sur-Sur (en sus versiones Bilateral y Regional) así como la Cooperación Triangular" (SEGIB, 2009, 11).

Ahora bien, es importante tomar en cuenta que el impulso a la cooperación Sur-Sur en América Latina coincidió no sólo con el agotamiento del modelo tradicional de cooperación Norte-Sur, sino con el progresivo desplazamiento de la región como receptora de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) mundial. De hecho, "en 2008, la participación relativa de América Latina sobre el total mundial se situó en el 4,3%, el porcentaje más bajo desde el inicio de la presente década. Esta caída no fue compensada ni por el esfuerzo de España, quien, en 2008, aumentó su ayuda a la región hasta cerca de 1.300 millones de dólares (un 25% más que en 2007) y pasó a compartir, junto a Estados Unidos, el liderazgo regional en términos de donante" (SEGIB 2009,12).

La cooperación Sur-Sur se ha convertido ya en una herramienta clave para la construcción de capacidades en los países del continente, dada su flexibilidad para la transferencia de competencias y experiencias entre países y territorios subnacionales, su fuerte utilización del conocimiento, las habilidades y técnicas disponibles, su mayor adaptación a las necesidades de políticas de los países receptores por parte de países

---

<sup>267</sup> SEGIB. *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*. Estudios SEGIB No. 4. Pág. 6. Madrid. Noviembre de 2009.

oferentes con similares realidades y su poca o nula condicionalidad. Sin embargo, deben tomarse en cuenta algunas restricciones que enfrenta su implementación, como la limitada disponibilidad de recursos de los países latinoamericanos, la ausencia de mecanismos permanentes de coordinación institucional, y la fragmentación y aislamiento de muchas de las iniciativas.

En conclusión, la cooperación Sur-Sur se presenta en el continente latinoamericano no sólo como una ventana de oportunidad para fortalecer los procesos y alcanzar los objetivos de desarrollo, incluyendo los ODM, sino como un desafío que implica desplegar capacidades para jugar el doble papel de socio oferente y socio receptor.

### **III. EL GOBIERNO DE EL SALVADOR Y LA COOPERACION SUR-SUR**

En el marco anterior, el Gobierno de El Salvador, que inició su gestión en junio de 2009 bajo la presidencia de Mauricio Funes, no sólo reconoce la importancia de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo del país, sino que ha dado pasos para fortalecerla y convertirla en una pieza clave de la política de relaciones internacionales.

#### **3.1. FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, CREACIÓN DEL VICEMINISTERIO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE PARÍS<sup>268</sup>**

El Gobierno salvadoreño creó en 2009 el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo como ente rector de la cooperación con el mandato institucional de orientar, promover y servir de enlace entre la cooperación internacional y las prioridades estratégicas del país. Además, ha establecido que es el Ejecutivo el que asume la responsabilidad de construir, junto con las y los actores del desarrollo en su conjunto, una

estrategia nacional de cooperación que lleve al país a hacer un uso más eficaz y eficiente de la ayuda.

El Gobierno de El Salvador está consciente de que la aplicación de los principios de la Declaración de París exige un cambio de paradigmas que requerirá de las voluntades de quienes toman las decisiones, de los representantes de organismos y países cooperantes, y de la sociedad salvadoreña en su conjunto. Es necesario fortalecer las capacidades institucionales para hacer frente a los retos que París y Accra imponen, reconociendo al mismo tiempo que el país necesita avanzar en la construcción de un modelo de cooperación adaptado a sus necesidades, que le permita establecer relaciones más equitativas con el resto del mundo, definiendo una ruta para cumplir con los compromisos adquiridos con el objetivo de contribuir efectivamente a mejorar el nivel de vida de las y los salvadoreños.

#### **3.2. NATURALEZA Y APUESTA DEL NUEVO GOBIERNO SALVADOREÑO EN MATERIA DE COOPERACIÓN SUR-SUR**

Para el Gobierno de El Salvador, la cooperación externa se ha convertido en una prioridad. Para impulsarla, se transformó la anterior Dirección de Cooperación Externa en Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo.

En este marco, la cooperación Sur-Sur es un componente estratégico en la nueva política de relaciones internacionales del país, dado que es “una fuente de cooperación técnica muy significativa, que permite a los gobiernos que enfrentan desafíos similares de desarrollo compartir sus mejores experiencias de gestión, desde una relación horizontal y de bajo costo económico”<sup>269</sup>.

Esto se expresa, en primer lugar, en la creación de la Unidad de Cooperación Sur-Sur dentro de la Dirección General de Cooperación para el

<sup>268</sup> Ver los *Compromisos para una Agenda Nacional de Eficacia de la Ayuda*. Hoja de ruta para la mayor efectividad e impacto de la cooperación para el desarrollo. San Salvador, 18 de junio de 2010.

<sup>269</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores. Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo. “Informe de Rendición de Cuentas 2010”. San Salvador, El Salvador. Junio de 2010. Pág. 47.

Desarrollo, en el marco de una reestructuración del Ministerio de RREE para organizar su trabajo por modalidades y no por regiones. Dichas modalidades son tres: cooperación bilateral, cooperación Norte-Sur y cooperación Sur-Sur.

Para el Gobierno de El Salvador (GOES), la cooperación Sur-Sur, en primer lugar, tiene relevancia política, “ya que permite a los países del sur posicionarse con más fuerza en el escenario internacional, teniendo una mejor representación en los debates por construir una nueva arquitectura de la ayuda, que fomente relaciones más justas y simétricas”<sup>270</sup>.

Lo anterior parte del hecho de que en el marco de la cooperación Sur-Sur, los países que tradicionalmente han sido receptores de la ayuda, también pueden ser oferentes y que ambas cosas se pueden hacer en un plano horizontal. Pero, el hecho de convertirse en oferentes o “donantes”, cambia la posición de países como El Salvador, dado que les permite poner en valor sus propios avances, innovaciones y experiencias y adquirir la capacidad de ofrecerlas y compartirlas. Esto, sin duda, modifica la visión y perspectiva desde la que los países en desarrollo se relacionan con otros rompiendo la mentalidad de solamente “pedir” o “recibir”.

En segundo lugar, otra dimensión que el Gobierno considera significativa de la cooperación Sur-Sur es que hace posible el desarrollo de un sistema internacional de cooperación horizontal, que promueve relaciones más simétricas y menos condicionadas, que pone en valor los avances de las políticas públicas de los países en desarrollo y que realiza aportes al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Estados.

En tercer lugar, subraya la relevancia técnica de la cooperación Sur-Sur, dado que es altamente

adaptable. Las tecnologías de países del sur se adaptan con más facilidad a las prioridades de otro país del sur, que las del norte. Adicionalmente, sirve para promocionar las mejores prácticas de política pública de nuestros países. Un ejemplo de ello experimentado por El Salvador es el Programa “Hambre Cero” en Brasil<sup>271</sup>.

La apuesta por la cooperación Sur-Sur asumida por el Gobierno es, en palabras de altos funcionarios de la Cancillería salvadoreña<sup>272</sup>, convertir a El Salvador en un país oferente –y no solo receptor– de cooperación técnica, jugando un papel activo y tratando, con acciones concretas, de ganar liderazgo en la generación de espacios de diálogo y de intercambio entre los cooperantes, tanto los que dan como los que reciben, y contribuir a reformular la arquitectura de la ayuda. Se trata de convertir así al país en un referente regional en América Latina y un líder en Centroamérica en el campo de la cooperación Sur-Sur.

### **3.3. ESFUERZOS PRINCIPALES DESDE LA CREACIÓN DEL VICEMINISTERIO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO (VMCD)**

Desde que fuera creado en 2009 el VMCD, se han desarrollado por parte de la Cancillería salvadoreña distintos esfuerzos e iniciativas relacionados con la creación de mejores condiciones para el impulso de la cooperación Sur-Sur o con el fortalecimiento directo de la misma, entre los que sobresalen los siguientes:

- Establecimiento de relaciones diplomáticas con nuevos socios asiáticos como Tailandia y Vietnam.
- Fortalecimiento de relaciones de cooperación con Venezuela, Cuba, Guatemala y Qatar.
- Participación en el Grupo de Tareas de Cooperación Sur-Sur del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda, de

<sup>270</sup> Idem.

<sup>271</sup> El Programa “Hambre Cero” fue una de las prioridades del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, en Brasil, dentro de su política de combate a la pobreza y cuyos efectos más sensibles son la reducción de la desnutrición y de la mortalidad infantil.

<sup>272</sup> Entrevistas realizadas por el equipo evaluador. Noviembre de 2010.

la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

- Participación de El Salvador en el Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades, en Colombia, en marzo de 2009.
- Introducción de la experiencia de cooperación de la Región del Trifinio como una historia de caso del Grupo de Tareas de Cooperación Sur-Sur.
- Participación como expositores en la Presentación del Informe de Cooperación Sur-Sur del Gobierno de Costa Rica.
- Elaboración de una propuesta de criterios de cómo pueden hacer los países para detectar prácticas en materia de cooperación Sur-Sur.
- Instalación en el VMCD de un centro de estudios e información donde se sistematizan buenas prácticas.

Como parte del reconocimiento a los avances recientes realizados por El Salvador y al liderazgo regional que comienza a surgir, la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB) lo eligió como sede para el lanzamiento de la primera acción de capacitación del Programa Iberoamericano de Cooperación Sur-Sur, realizado en mayo y junio de 2010, en la ciudad de San Salvador, y que contó con la participación de más de 17 países iberoamericanos. Además, El Salvador ha sido invitado a exponer su experiencia en esta materia en países como Colombia y Costa Rica.

La SEGIB consideró que en el informe anual se incluyera una experiencia en la que El Salvador ha sido el país oferente y Guatemala el país receptor. Se trata de la transferencia de una buena práctica del Ministerio de Economía salvadoreño al Ministerio de Economía de

Guatemala, que es el Fondo de Fomento a las Exportaciones-Fondo de Desarrollo Productivo (FOEX-FONDEPRO). Este consiste en un cofinanciamiento no reembolsable para el desarrollo de iniciativas empresariales pequeñas y medianas de innovación de productos (bienes y servicios) o de innovación en los procesos productivos, que permitan a las empresas incorporar nuevos conocimientos y/o tecnologías de investigación, gestión, producción o cualquier otra en pro de la transferencia tecnológica, que conlleve a su mejoramiento competitivo.

Por su parte, el Instituto del Banco Mundial, en su revista “Outreach Development” (octubre, 2010) publicó un artículo<sup>273</sup> en el que señala la experiencia del Trifinio<sup>274</sup>, de la que forma parte El Salvador, como “una experiencia única de cooperación Sur-Sur”.

#### **IV. EL PNUD Y LA COOPERACION SUR-SUR EN EL SALVADOR 2002-2010**

A pesar de que no lo ha planteado explícitamente como algo relevante en los documentos programáticos referentes a los dos periodos en evaluación (y en la Memoria de Labores 2009 ni siquiera la menciona), la cooperación Sur-Sur ha estado presente en el quehacer de todas las áreas programáticas del PNUD en El Salvador a lo largo del período 2002-2010.

##### **4.1. APOYANDO A EL SALVADOR EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR**

En cuanto a la cooperación Sur-Sur propiciada y/o acompañada por el PNUD, ha sido de varios tipos, alcances y niveles, y se ha desarrollado en diferentes temas y ámbitos.

Aventurando una clasificación de acuerdo a los sujetos participantes encontramos seis tipos:

<sup>273</sup> “South-South Learning in the Trifinio Region: Transforming borderlands into areas of peace and development”.

<sup>274</sup> El Trifinio es una región de 7.541 km<sup>2</sup> integrada por 45 municipios de Guatemala, Honduras y El Salvador, en la que habitan alrededor de 700.000 personas y en la que, desde hace veinte años, se está viviendo un proceso de integración transfronteriza sin precedentes en América Latina.



- a. Entre instancias y programas de los gobiernos centrales (México, Chile, Brasil, Colombia, Paraguay y Uruguay).
- b. Entre gobiernos locales (San Salvador y Quito; Santa Tecla y Cartagena de Indias/Cercado.)
- c. Entre parlamentos (El Salvador y México).
- d. Entre organismos electorales (México y El Salvador).
- e. Entre Institutos de la Mujer (ISDEMU de El Salvador e INMUJERES de Uruguay).
- f. Entre cámaras empresariales (Guatemala y México).
- m. Marco jurídico, desarrollo de capacidades locales y fortalecimiento de las finanzas locales.
- n. Prevención de la violencia con la participación de actores claves de la comunidad, autoridades locales y entidades nacionales relacionadas.
- o. Apoyo a mujeres parlamentarias.
- p. Modelos de inversión.
- q. Gobernabilidad local.
- r. Reforma electoral.

Los países implicados han sido 19:

Las áreas temáticas que se han cubierto también revelan una amplia diversidad, siendo todas ellas relevantes para El Salvador:

- a. Institucionalización de programas de atención a la pobreza.
- b. Institucionalización de programas de transferencias condicionadas en países de América Latina.
- c. Transferencias monetarias condicionadas.
- d. Medición de la pobreza multidimensional.
- e. Protección de los derechos de los migrantes.
- f. Promoción de encadenamientos productivos.
- g. Un Laptop (computador portátil) por niño.
- h. Estrategias de atención a las personas con VIH.
- i. Manual (de las Oficinas del PNUD) sobre perspectiva de género.
- j. Presupuestos nacionales con enfoque de género.
- k. Violencia contra las mujeres.
- l. Recuperación y ordenamiento del centro histórico.
- 1. Guatemala
- 2. Honduras
- 3. Nicaragua
- 4. Belice
- 5. Panamá
- 6. República Dominicana
- 7. Cuba
- 8. Haití
- 9. México
- 10. Colombia
- 11. Venezuela
- 12. Perú
- 13. Brasil
- 14. Chile
- 15. Argentina
- 16. Uruguay
- 17. Paraguay
- 18. India
- 19. Albania

## 4.2. LAS PRINCIPALES EXPERIENCIAS DE COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR EN EL PERÍODO

### a. Entre programas nacionales

El PNUD propició y acompañó intercambios regionales en los que participó El Salvador en materia de institucionalización de dos programas nacionales: el Programa de Transferencias Condicionadas y el de Red Solidaria. Estos esfuerzos fueron realizados en cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

Dichos intercambios se materializaron en dos foros: el taller denominado “Institucionalización de Programas de Transferencias Condicionadas en Países Latinoamericanos: Recomendaciones para El Salvador”, que se llevó a cabo en febrero de 2008, y “Presentación y Discusión sobre el Programa Red Solidaria”, que se celebró en mayo del mismo año.

En dichos talleres se contó con la participación de expertos de Chile, Brasil, Colombia y Paraguay, quienes, además de exponer su experiencia en la institucionalización de los programas en sus respectivos países, contribuyeron al debate sobre los retos para El Salvador.

Como resultado, se identificaron 10 áreas de acción para la institucionalización de programas sociales y se elaboró el documento de propuesta de institucionalización de la Red Solidaria, que posteriormente daría origen a los actuales programas de “Comunidades Solidarias Rurales” y “Comunidades Solidarias Urbanas”, dirigidos ambos por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).

### b. Intercambio para la construcción de políticas públicas sociales

Aquí destaca el intercambio de experiencias en relación a la *medición de la pobreza multidimensional*.

En El Salvador, la medición oficial de la pobreza se ha hecho utilizando el método de ingresos. Además de las limitaciones en materia de

orientación de políticas públicas que este enfoque tiene, se han encontrado serias deficiencias a la metodología empleada, entre las que se encuentran: el uso de una canasta básica alimentaria que parte de patrones de consumo de dos décadas atrás, la subestimación de la línea de pobreza por discrepancia en el comportamiento entre el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y la Canasta Básica Ampliada (CBA); la excesiva discrepancia entre la CBA rural y la urbana; y la CBA rural particularmente subestimada en términos de calidad de la dieta alimenticia.

En atención a tales deficiencias, el PNUD viene promoviendo un nuevo proyecto para avanzar hacia una medición mucho más fidedigna de la pobreza en el país que lleve a corregir las deficiencias que presenta la metodología actual. Para ello, se ha facilitado el intercambio y conocimiento de la experiencia de México. En este marco, en un taller realizado a inicios del 2010, el Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social de México (CONEVAL) presentó su experiencia. Por parte de El Salvador participaron funcionarios y técnicos del Ministerio de Economía, la Dirección General de Estadísticas y Censos y la Secretaría Técnica de la Presidencia.

Asimismo, el PNUD facilitó la participación de autoridades salvadoreñas en un taller organizado por la CEPAL y la Oficina de Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford, para conocer la experiencia de Chile y a la vez profundizar el análisis de las implicaciones técnicas del proceso.

---

*Como resultado de estas acciones, se cuenta ya con un borrador de proyecto y el compromiso técnico y financiero de algunos organismos de cooperación presentes en el país. Se puede afirmar, además, que los esfuerzos de cooperación Sur-Sur han sido un catalizador para la introducción de visiones más avanzadas a fin de abordar con mayor profundidad y precisión los problemas del país en materia de pobreza.*

---

### c. Identificación de ventanas de oportunidad

El proyecto “Desarrollo Humano y Migraciones” representa una oportunidad única para la cooperación de El Salvador con los países

de la región centroamericana. El Salvador es pionero en la región en la atención a las y los migrantes, habiendo creado un Viceministerio de Relaciones Exteriores, el Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior, como entidad responsable para la atención a dicha población.

De ahí que el PNUD haya apoyado los esfuerzos para emular las iniciativas del Gobierno salvadoreño en materia de protección a los ciudadanos y ciudadanas en los innumerables riesgos y problemas que enfrentan en su ruta hacia el norte.

En ese marco, se apoyó la participación del Viceministro de Relaciones Exteriores y de la Directora de Asuntos Consulares de Guatemala en un recorrido por la ruta del migrante llamada “ruta del Golfo” que partió desde San Salvador. Durante esta actividad, autoridades salvadoreñas y guatemaltecas, funcionarios, académicos y periodistas de ambos países que siguieron la ruta, sostuvieron una serie de reuniones con sus pares, así como con organismos humanitarios que apoyan a los migrantes centroamericanos a su paso por México, a fin de integrar los esfuerzos y discutir sobre la importancia de mejorar la protección de sus derechos, como un elemento esencial para el desarrollo humano de los migrantes, sus familias y sus comunidades de origen.

#### **d. Fortaleciendo el pequeño y mediano sector empresarial**

Como área de enfoque programático, el área del sector privado comenzó en el PNUD hacia el año 2006. Sin embargo, no es sino hasta el año 2008 que cobra relevancia con la puesta en operación del “Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP)”, que nace con el objetivo de unir a los mercados de forma innovadora y presupone que las pequeñas y medianas empresas (PYMES) se integran a compradores corporativos (grandes empresas) de bienes y servicios que están interesados en generar acuerdos con nuevos proveedores para sus cadenas de valor.

En ese marco, y con la anuencia del Gobierno de México, a través de la Secretaría de Economía, el Ministerio de Economía de El Salvador inició el “Programa de Desarrollo de Proveedores” y el Gobierno mexicano, con la intermediación del PNUD, ha transferido la metodología y ha acompañado el proceso de integración metodológica, construcción de herramientas, mecanismos, sistemas de gestión y control y la formación de capacidades.

De esta manera, en El Salvador se ha construido un “Modelo de Promoción de Encadenamientos Productivos” con escala a nivel nacional y que se quiere incorporar como eje de trabajo en otras iniciativas en el ámbito rural (sobre todo proyectos “Amanecer Rural”, que es el último FIDA aprobado) y de combate a la pobreza (Asentamientos Productivos Urbanos). Actualmente, el Modelo forma parte de las estrategias de gobierno para el quinquenio.

---

*La exitosa experiencia en la adaptación y aplicación del Programa con apoyo mexicano ha llevado a compartir la experiencia salvadoreña con las cámaras empresariales de Guatemala. Por su parte, el FIDA ha catalogado el “modelo PDP” como mejor práctica y lo ha introducido como eje en sus intervenciones en la región. Los Gobiernos de Belice y Haití han recibido apoyo de la Oficina del PNUD en El Salvador para el diseño de programas específicos similares.*

---

#### **e. Tecnología en el aprendizaje infantil**

“Un Laptop por Niño” (OLPC)<sup>275</sup> es el nombre de un proyecto exitoso desarrollado por el Gobierno de Uruguay con el propósito de dar una oportunidad de aprendizaje a niños y niñas con el uso de tecnología. Para ello, se introducen innovaciones en la metodología de enseñanza, en la capacitación de maestros y maestras, en el desarrollo de contenidos multimedia y en el uso de la conectividad para potenciar la construcción social del conocimiento.

---

<sup>275</sup> OLPC: One Laptop per Child, por sus siglas en inglés.

El PNUD facilitó la misión del Viceministro de Educación de El Salvador a Uruguay para conocer la experiencia de aquel país en dicho programa. Esta misión permitió despertar el interés del Viceministro en la iniciativa y empezar con la preparación de una propuesta del mismo tipo para El Salvador.

Para la introducción de este proyecto, el PNUD facilitó el intercambio con Uruguay y Perú (2009) a través de talleres de trabajo que permitieran compartir las experiencias. El resultado de este intercambio ha sido la incorporación de medidas oportunas que han permitido dar respuesta a los retos que enfrentó el proyecto en aquellos países. Entre ellos, destaca la incorporación del trabajo social y comunitario, lo que ha permitido y facilitado la participación y superación de prejuicios de los padres y madres de familia, y la contraloría social en la asignación y cuidado del dispositivo. El intercambio de experiencias se ha convertido en un proceso continuo, lo que ha permitido también la retroalimentación constante de la experiencia del Ministerio de Educación de El Salvador con los aportes del Ministerio de Educación del Uruguay.

---

*Actualmente, la OLPC se ha convertido en uno de los ejes del Programa "Cerrando la Brecha del Conocimiento" del Plan Social de Educación del Gobierno de El Salvador.*

---

#### **f. Enriqueciendo el enfoque de género y el empoderamiento de las mujeres**

El PNUD ha contribuido a enriquecer la experiencia de El Salvador en la formulación de presupuestos con enfoque de género a través de un intercambio del grupo parlamentario de mujeres en El Salvador con la Cámara de Diputados de México. Esta experiencia fue acompañada por el Instituto Salvadoreño de la Mujer (ISDEMU), responsable de dar seguimiento a la iniciativa.

Otra actividad de cooperación Sur-Sur facilitada por el PNUD, que destaca en el período estudiado, es la participación del ISDEMU

en la feria de "Políticas que Transforman", en la que sostuvo un intercambio particular con INMUJERES del Uruguay, que ha desarrollado una práctica ejemplar en la atención a la *violencia contra las mujeres*. Esta experiencia pone de relieve las necesarias articulaciones entre los órganos ejecutivo y legislativo para dar respuesta efectiva al flagelo.

Una tercera iniciativa ha sido el apoyo al aporte de la Asociación de Parlamentarias y Ex Parlamentarias Salvadoreñas, ASPARLEXSAL durante el año 2006, compartiendo su experiencia y mediante la ayuda a mujeres parlamentarias de otros países de América Central en el diseño de proyectos similares. ASPARLEXSAL es una asociación que aglutina a parlamentarias y ex parlamentarias de todos los partidos políticos del país y que ha logrado combinar la formación de lideresas políticas con la incidencia en los partidos y en el impulso de reformas electorales tendientes a incorporar o fortalecer el enfoque de género.

También han llevado a cabo, con apoyo del PNUD, un estudio comparativo de América Latina y El Caribe sobre el uso de cuotas y/ o de otras herramientas para el impulso de acciones afirmativas que promuevan la igualdad de género.

#### **h. Desarrollo local**

Una experiencia de cooperación Sur-Sur se dio en la ciudad de San Salvador. Dada la complejidad y la importancia cada vez mayor de la recuperación y ordenamiento del centro histórico de esta ciudad, el PNUD apoyó y facilitó el intercambio con la Municipalidad de Quito, Ecuador, que había logrado éxitos evidentes en ese campo. Como resultado del intercambio, la Comuna Capitalina firmó, en el año 2004, un acuerdo de cooperación con su homóloga de Quito para que ésta brindara asistencia en el proceso de recuperación del centro histórico de la capital salvadoreña. Este proceso se detuvo a medio camino por falta de voluntad política del Concejo Municipal de San Salvador.

Actualmente, el PNUD promueve la cooperación Sur-Sur y el trabajo en red entre varios municipios

latinoamericanos en el marco del Programa “Prólogo” cuyo eje central es la gobernabilidad democrática, la cohesión social y la participación ciudadana.

Los municipios son Cartagena de Indias, de Colombia; Cercado, de República Dominicana, y Santa Tecla, de El Salvador. Aparte del PNUD participa también el Fons Valencia.

En el marco del proyecto se ha abierto un proceso sistemático de intercambio de políticas públicas locales y se ha creado una escuela virtual<sup>276</sup>.

---

*Para el gobierno municipal de Santa Tecla, la participación en este proyecto fortalece el impulso de políticas públicas locales de cara a la cohesión social y la gobernabilidad y contribuye a robustecer el papel de los territorios en los países. También contribuye al encuentro y al complemento de políticas públicas locales y nacionales. Se trata de una ventana de cooperación directa, sin intermediarios, entre gobiernos locales insertos en entornos diferentes, pero con muchos denominadores comunes. Esto es positivo para todos.*

---

#### **i. Seguridad ciudadana**

La oficina del PNUD ha venido impulsando proyectos de prevención de la violencia con la participación de actores claves de la comunidad, autoridades locales y entidades nacionales relacionadas con el tema. Para ello, ha facilitado intercambios con las Alcaldías de Bogotá y Medellín, de Colombia. También ha propiciado intercambios con las experiencias de Brasil, Chile y Argentina, que fueron discutidas y analizadas en el marco de un seminario permanente que funcionó durante los años 2004-2007. El principal resultado de este intercambio fue el enriquecimiento de la formulación de políticas locales y la implementación de estrategias de seguridad ciudadana en algunos municipios como Sonsonate, Sonzacate y Acajutla, en el departamento de Sonsonate; Santa Tecla, en el departamento de La Libertad;

y Colón, Sacacoyo y San Salvador, en el departamento de San Salvador. Los aportes también se incorporaron en el diseño de la Política Nacional de la Juventud.

Por otra parte, a través del Ministerio de Defensa, el Consejo Nacional de Seguridad Pública y la Corte Suprema de Justicia, el país, con apoyo y auspicio del PNUD, ha recibido asistencias de varios países en distintos temas:

- De Nicaragua, en materia de fortalecimiento de la policía nacional en el área de prevención de la violencia y violencia juvenil.
- De República Dominicana, Brasil y Colombia, en programas de formación de actores en seguridad ciudadana.
- De Brasil, en aspectos estratégicos del registro y control de armas y en el fortalecimiento de la investigación criminal. A raíz de los aportes recibidos, se han logrado importantes mejoras en el registro y control de armas, habiéndose homologado los sistemas de información de la Policía Nacional Civil y el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Esta experiencia ha suscitado el interés de varios países de la región y El Salvador ha dado asistencia a Guatemala, Honduras y Nicaragua.

#### **j. Gobernabilidad democrática**

El programa regional del PNUD “SIGOB Brasil” hospedó una misión del Gobierno de El Salvador en el 2009 para compartir logros, buenas prácticas y lecciones aprendidas de la propia experiencia con el programa y el uso de la herramienta SIGOB. Gracias a este intercambio y los esfuerzos de coordinación del PNUD, el Gobierno de El Salvador decidió implementar algunos módulos del programa, especialmente de cara a fortalecer y cualificar el manejo de la inversión pública.

En el marco del trabajo que el PNUD desarrolla con el Ministerio de Hacienda salvadoreño, se

---

<sup>276</sup> El PNUD acompaña sistemáticamente lo que, a juicio del alcalde de Santa Tecla, contribuye a un mayor aprendizaje en todas las partes.



fortalecieron las capacidades de la jefatura de la Dirección de Inversión y Crédito Público gracias al conocimiento de los modelos de inversión de otros países de América Latina como Perú, Argentina y Chile.

Finalmente, es importante destacar el intercambio, apoyado y facilitado por el PNUD, que se ha dado entre el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y miembros de la Asamblea Legislativa salvadoreña con el Instituto Federal Electoral (IFE) de México en materia de reforma electoral.

---

*Esto ha permitido avanzar para posicionar en El Salvador temas estratégicos en la agenda de la reforma electoral, tales como el voto residencial, el voto en el exterior y la creación de concejos municipales plurales.*

---

#### **k. Desarrollo sostenible, medio ambiente y gestión de riesgos**

El PNUD brindó asistencia al Gobierno de El Salvador en el establecimiento de un mecanismo de pago por servicios ambientales. Para ello, el conocimiento de las experiencias de Costa Rica y Nicaragua fue un insumo importante. En el intercambio que se organizó en el año 2004, participaron representantes de los Ministerios de Agricultura y Ganadería (MAG) y de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). El resultado de este intercambio fue muy concreto: la delimitación de los roles de cada ministerio y la constitución de un fondo fiduciario especial para el pago por servicios ambientales. Sin embargo, las limitaciones presupuestarias del país limitaron la posterior implementación de esta iniciativa que sigue en sala de espera.

En el año 2007, se llevó a cabo la Feria Nacional del Conocimiento. Su diseño y conceptualización tuvo como base la experiencia acumulada por el PNUD-SURF y CARE internacional en el ámbito regional. Adicionalmente, se promovieron intercambios sobre el diseño metodológico con Perú, en los que participaron por El Salvador CARE (socio estratégico en el diseño),

FUNDEMAS (representantes del sector privado) y el Gobierno (representantes de Red Solidaria).

Sin embargo, la Feria desarrollada por El Salvador tuvo algunas innovaciones que la posicionaron como un evento de gran éxito por su diseño y por su alcance. La arquitectura de una red de socios nacionales permitió incidir en los territorios e involucrar activamente al sector privado, la academia y otras organizaciones del sector público. La sistematización de esta experiencia ha hecho posible su réplica en otras ferias del conocimiento especializadas, tales como la de Microempresa realizada en el año 2008. La experiencia salvadoreña en esta materia también ha sido llevada a otros países como Guatemala, Ecuador y Nicaragua.

En materia de gestión de riesgos, el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y el Sistema Nacional de Estudios Territoriales (SNET) de El Salvador se han beneficiado del intercambio –auspiciado por el PNUD– sobre experiencias, procesos y metodologías para la atención a fenómenos climatológicos desde los territorios que se implementan en República Dominicana.

Por su parte, a raíz de estos intercambios, las autoridades de República Dominicana se interesaron en conocer el trabajo que en El Salvador se desarrolla en el campo, particularmente el trabajo comunitario y la participación de los observadores locales. Además, las autoridades de República Dominicana también se han beneficiado de la experiencia salvadoreña en la integración de los esfuerzos de monitoreo de los riesgos, materializada en la integración de los sistemas de información meteorológica, vulcanológica y otros relacionados.

En relación con los mecanismos de desarrollo limpio, se ha promovido, gracias al PNUD, el intercambio de información sobre experiencias llevadas a cabo en Uruguay, Perú y Honduras. En este caso en particular, se han beneficiado de este intercambio las cámaras empresariales, las comisiones de energía y las universidades de El Salvador y sus homólogas de otros países.

<b>Experiencias de cooperación Sur-Sur de El Salvador apoyadas y/o facilitadas por el PNUD</b>		
<b>País Oferente/Instituciones participantes</b>	<b>País Receptor</b>	<b>Área/tema de cooperación</b>
El Salvador/ADEL Sonsonate	Guatemala/Alcaldías del departamento de Quiché	Modelo Institucional y funcionamiento ADEL Sonsonate
El Salvador/Viceministerio de Relaciones Exteriores	Guatemala y México/ Instituciones responsables de migraciones	Protección de los derechos de los migrantes
El Salvador/ASPARLEXSAL	Centroamérica/Mujeres Parlamentarias	Apoyo y organización de mujeres parlamentarias
El Salvador/Ministerio de Economía	Guatemala/Cámaras empresariales	Promoción de Encadenamientos Productivos
El Salvador/Municipalidad de Santa Tecla	Colombia/Municipalidad de Cartagena de Indias, República Dominicana/ Municipalidad de Cercado	Gobernabilidad democrática local y participación ciudadana
Brasil y Chile	El Salvador/FISDL	Programas de Transferencias Condicionadas
México/SEDESOL, Programa Oportunidades	El Salvador/Secretaría Técnica de la Presidencia	Red Solidaria
Uruguay y Perú	El Salvador/Ministerio de Educación	Un Laptop por Niño
Colombia/Alcaldías de Bogotá y Medellín	El Salvador	Prevención de la violencia con participación de actores claves de la comunidad, autoridades locales y entidades nacionales relacionadas
México/Cámara de Diputados	El Salvador/Grupo Parlamentario de Mujeres	Presupuestos nacionales con enfoque de género
Uruguay/INMUJERES	El Salvador/ISDEMU	Violencia contra las mujeres.
México/CONNEVAL	El Salvador/ Secretaría Técnica de la Presidencia	Medición de la pobreza multidimensional
México/Secretaría de Economía	El Salvador/Ministerio de Economía	Promoción de Encadenamientos Productivos
Nicaragua/Policía Nacional	El Salvador/Ministerio de Defensa, Consejo Nacional de Seguridad Pública y Corte Suprema de Justicia	Fortalecimiento de la policía nacional prevención de violencia y violencia juvenil
México/Instituto Federal Electoral	El Salvador/Tribunal Supremo Electoral	Reforma Electoral
República Dominicana	El Salvador/MARN y SNET	Gestión de riesgos
Ecuador/Municipalidad de Quito	El Salvador/Municipalidad de San Salvador	Recuperación y ordenamiento del centro histórico

Fuente: elaboración propia en base a información del PNUD y personas entrevistadas durante el período de Evaluación de la ERD.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### CONCLUSIONES

1. **El PNUD en El Salvador en el período 2002-2010, sin contar con una estrategia corporativa asumida por la Oficina, ha integrado la cooperación Sur-Sur en diferentes componentes de sus intervenciones.** Ha desarrollado una muy rica experiencia y un abanico amplio y diverso en temas, actores, países y modalidades en materia de cooperación Sur-Sur y triangular. A pesar de ello, no lo han explicitado ni visibilizado, lo que refleja poca conciencia sobre la importancia y los alcances de lo que están haciendo en este rubro.
2. **No han hecho una adecuada gestión del conocimiento ni asumido corporativamente la experiencia.** Más aún, no existe en el interior del PNUD un espacio para intercambiar de manera sistemática los esfuerzos y experiencias de las diversas áreas y programas en clave de cooperación Sur-Sur.
3. **La experiencia acumulada da al PNUD un enorme potencial para contribuir a la profundización y fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur** en el país, en el marco del Plan Quinquenal del actual Gobierno. Existe entre varios actores claves del país la expectativa de que el PNUD, desde su rol de facilitador y auspiciador, pueda hacer una aportación sensible al despliegue de la cooperación Sur-Sur en el país como una herramienta para su desarrollo.

### ALGUNAS RECOMENDACIONES

1. **Estructurar una estrategia de cooperación Sur-Sur** que cruce todas las áreas y establezca las prioridades de la Oficina y de cada área,

partiendo de hacer una reflexión y sistematización de las propias experiencias de manera que puedan asimilar sus lecciones.

2. **Valorar la conveniencia de invertir recursos humanos en el tema,** creando un punto focal en la Oficina para el monitoreo de la cooperación Sur-Sur y triangular.
3. **Convertir la cooperación Sur-Sur en un eje permanente de intercambio con la Cancillería salvadoreña, en concreto con el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo.**
  - Apoyar iniciativas de intercambio de información o pesquisa de lo que está pasando en el país en esta materia. Contribuir a la identificación de buenas prácticas en base a criterios claramente establecidos y acordados con el Gobierno salvadoreño y a su amplia difusión.
  - Contribuir a la identificación de experiencias en áreas críticas para el desarrollo en El Salvador y a la construcción en el país de una base de datos y un sistema unificado donde se recojan las experiencias más aleccionadoras.
  - Promover con la Cancillería en el 2011 un primer “Foro Nacional sobre Cooperación Sur-Sur” como factor del desarrollo humano a nivel nacional y local, con el propósito de posicionar el tema en las agendas de los distintos actores.
4. **Explorar una efectiva coordinación dentro del PNUD corporativo y del Sistema de Naciones Unidas.** Coordinar con el Centro Regional de Panamá y con el Sistema de Naciones Unidas, facilitando el intercambio de esfuerzos, mecanismos y experiencias para potenciar la cooperación Sur-Sur en El Salvador.

## Anexo 9

# RELACIÓN DE PRODUCTOS DE CONOCIMIENTO POR ÁREA Y AÑO

Área	Subárea	Nombre de la publicación	Año de publicación
Desarrollo Humano	Cuadernos sobre Desarrollo Humano	El gasto público en servicios sociales básicos en El Salvador	2002
		Opciones de financiamiento para una política de vivienda popular en El Salvador	2003
		La equidad de género en El Salvador	2004
		¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?	2005
		El Agua. Una valoración económica de los recursos hídricos en El Salvador	2006
		Trayectorias hacia el cumplimiento de los ODM en El Salvador	2007
		Migraciones, cultura y ciudadanía en El Salvador	2007
		Trabajo que no se mira ni se cuenta. Aportes para una nueva relación entre el género y la economía.	2009
		Desarrollo Humano y dinámicas económicas locales: Contribución de la economía de la cultura.	2009
		Pobreza Urbana	Escenarios de vida desde la exclusión urbana. Una mirada al hábitat popular de 32 ciudades de El Salvador.
	Escenarios de vida desde la exclusión urbana. Una mirada al hábitat popular de 32 ciudades de El Salvador (versión multimedia)		2009
	Propuesta de un programa de pobreza urbana en El Salvador		2009
	Objetivos de Desarrollo del Milenio	Indicadores municipales sobre desarrollo humano y objetivos de desarrollo del milenio en El Salvador	2006
		Almanaque 262. Estado del desarrollo humano en los municipios de El Salvador	2009
		Almanaque 262. Estado del desarrollo humano en los municipios de El Salvador (versión multimedia)	2009
		Manual de apoyo docente. Aprendiendo con el desarrollo humano y los Objetivos del Milenio. Introducción Educación Básica.	2006
		Manual de apoyo docente. Aprendiendo con el desarrollo humano y los Objetivos del Milenio 1. Primer grado.	2006
		Manual de apoyo docente. Aprendiendo con el desarrollo humano y los Objetivos del Milenio 1. Segundo grado.	2006

Desarrollo Humano	Objetivos de Desarrollo del Milenio	Manual de apoyo docente. Aprendiendo con el desarrollo humano y los Objetivos del Milenio 1. Tercer grado.	2006
		Manual de apoyo docente. Aprendiendo con el desarrollo humano y los Objetivos del Milenio 1. Cuarto grado.	2006
		Manual de apoyo docente. Aprendiendo con el desarrollo humano y los Objetivos del Milenio 1. Quinto grado.	2006
		Manual de apoyo docente. Aprendiendo con el desarrollo humano y los Objetivos del Milenio 1. Sexto grado.	2006
		Manual de apoyo docente. Aprendiendo con el desarrollo humano y los Objetivos del Milenio 1. Anexos.	2006
		El Salvador. Segundo Informe de País. Sin Excusas... Alcancemos los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el 2015. Bases para el plan de cumplimiento	2009
		Monografía sobre desarrollo humano y Objetivos del Milenio, Municipio de Acajutla	2006
		Monografía sobre desarrollo humano y Objetivos del Milenio, Municipio de Conchagua	2006
		Monografía sobre desarrollo humano y Objetivos del Milenio, Municipio de Guaymango	2006
		Monografía sobre desarrollo humano y Objetivos del Milenio, Municipio de Nueva Concepción	2006
		Monografía sobre desarrollo humano y Objetivos del Milenio, Municipio de Torola	2006
		Monografía sobre desarrollo humano y Objetivos del Milenio, Microregión Valle La Esperanza	2006
		Migraciones	Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones.
	Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones (Sinopsis)		2005
	Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones (Versión popular ilustrada)		2005
	Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones (Manual de difusión e incidencia)		2005
	A través de su propio lente.		2006
	Informes sobre Desarrollo Humano		Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Desafíos y opciones en tiempos de globalización.
		Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo	2008
Elementos para un pacto nacional de empleo y cohesión social basado en el enfoque de desarrollo humano		2008	
Gobernabilidad Democrática	Democracia de Ciudadanía	El PNUD frente a los desafíos de la Paz y el Desarrollo. La experiencia de El Salvador (1992-2002)	2005
		Observatorio Legislativo 2006	2006
		Buen Provecho. El ring político se hace mesa	2007
		Institucionalidad, Diálogo Democrático y Políticas Públicas.	2009



Gobernabilidad Democrática	Seguridad Ciudadana	La victimización y la percepción de la seguridad en El Salvador.	2004		
		Armas de Fuego y Violencia	2003		
		Dimensiones de la violencia	2003		
		¡Armas, ni de juguete! Una iniciativa a favor del desarme en El Salvador	2003		
		Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana. Volumen 2	2006		
		¿Vivir sin armas?. Evaluación del proyecto municipio libre de armas, una experiencia arriesgada en un contexto de riesgo	2006		
		Foro regional de intercambio de experiencia de prevención y control de la violencia armada	2006		
		Directorio 2006. Programa de prevención y atención a la violencia	2006		
		Ciudades seguras para convivir	2007		
		Cuando la juventud cuenta	2007		
		Seguridad y paz, un reto de país. Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador.	2007		
		Desarrollo Sostenible	Ferias del conocimiento	Primera feria nacional de conocimientos. Introducción	2007
				Primer feria nacional de conocimientos. Metodología para guiar el proceso del aprendizaje social.	2007
Primera feria nacional de conocimientos. Iniciativas del aprendizaje social	2007				
Medio Ambiente	Acceso a recursos genéticos y bioquímicos.		2002		
	Diseño del sistema nacional de información sobre biodiversidad de El Salvador		2002		
	Segundo informe de país sobre la implementación del convenio sobre diversidad biológica		2002		
	Proyecto autoevaluación de capacidades nacionales para la gestión ambiental global en El Salvador		2003		
	Estrategia nacional de inventarios y monitoreo de la biodiversidad		2003		
	Guía explicativa del protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biodiversidad		2004		
	Estrategia nacional de gestión de áreas naturales protegidas y corredor biológico		2005		
	Tercer informe de país sobre la implementación del convenio sobre diversidad biológica		2006		
	Formulación de un sistema de manejo del conocimiento para la constitución de un observatorio de la gestión integrada de los recursos hídricos de El Salvador. Resumen Ejecutivo		2005		
	Acciones conjuntas, naturaleza y sociedad para un país y un mundo mejor		2006		
	El ABC del cambio climático en El Salvador		2007		
	Gestión de Riesgo		Respuesta a la emergencia provocada por la tormenta tropical Stan y la erupción del volcán Ilimatepec	2007	
			Recopilación histórica de los desastres naturales en El Salvador 1900-2005	2008	

Género		Presupuestos nacionales con enfoque de género. Cuaderno de capacitación	2005
		Construyendo presupuestos nacionales con equidad de género en El Salvador	2006
		Perfil de género de la economía salvadoreña	2006
		Ciudades para convivir: sin violencia hacia las mujeres	2007
		Estrategia de género 2008-2011	2009
		Estrategia interagencial de género	2009
Desarrollo de Capacidades	VIH/SIDA	Resultados de la línea base sobre conocimiento, actitudes y prácticas en relación a la prevención del VIH/SIDA que tienen las trabajadoras del sexo de 25 municipios de El Salvador	2007
	Sector Privado y Empleo	Perfil del consumidor salvadoreño en el siglo XXI	2008
Otros	Comisión Multidisciplinaria	Recomendaciones de la Comisión Multidisciplinaria. Contrarrestando el impacto de la crisis internacional sobre la economía de los hogares salvadoreños	2008
	Cumbre Iberoamericana	Situación y desafío de la juventud en Iberoamérica	2008

## Anexo 10

# PROYECTOS INTERAGENCIALES EN EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS EN EL SALVADOR (2002-2010)

Proyecto	Agencia líder	Agencias participantes	Donante y Presupuesto	Período de Ejecución
Programa Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición (ISAN)	OPS/OMS	PNUD, PMA, UNICEF	US\$ 4,5 millones	2010-2012
Vivienda y Asentamientos Urbanos Productivos y Sostenibles	PNUD	ONU-HABITAT, ONUDI, PNUD	US\$ 5,2 millones	2009-2012
Reducción de la violencia y construcción de capital social en El Salvador	PNUD	OIT, UNFPA, OPS/OMS, UNICEF, PNUD	US\$ 8,5 millones	2009-2012
Apoyo a las políticas educativas para el logro de los ODM	UNICEF	PMA, UNICEF, PNUD	US\$ 423.000	2008-2009
Impacto de la migración en la familia, las mujeres y los niños	UNFPA	PNUD, OIM, UNFPA y UNICEF	US\$ 90.985	2008-2009
Fortalecimiento de la Seguridad Humana a través del fomento de la convivencia y mejora de la seguridad ciudadana en 3 municipios de Sonsonate	PNUD	PNUD, UNICEF, OPS/OMS, OIT	US\$ 2,3 millones	2007-2010
Programa de Empoderamiento de la Mujer Adolescente (PIEMA)	*	FAO, OPS/OMS, PNUD, UNICEF, UNFPA	US\$ 2,8 millones	2003-2006

\* Utilizó la figura de una mesa de coordinación en la que participaban un representante de las cinco agencias participantes en el Programa. El PNUD actuó como agente administrador.











Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Oficina de Evaluación  
One United Nations Plaza  
New York, NY 10017, USA  
Tel. (212) 906 5059, Fax (212) 906 6008  
[www.undp.org/evaluation](http://www.undp.org/evaluation)