



Evaluación Medio Término



Oficina
Internacional
del Trabajo

Unidad de Evaluación

Reducción de violencia y construcción de capital social: Una nueva transición en El Salvador Evaluación final conjunta

Datos rápidos

Países: *El Salvador – Final – 06/2013*

Tipo de evaluación: *Independiente - Conjunta*

Área técnica: *Empleo (ED/EMP/MSU)*

Gestión de la evaluación: *MDG Secretariat*

Consultora: Héctor Sainz

(OIT) Código del proyecto: *ELS/09/50/UND*

Donante: *UN MDG USD 8,500,000*

UNDP: 4,171,850 UNFPA: 1,104,240

PAHO: 817,480 ILO: 879,540

UNICEF: 1,526,890

Palabras claves: *conflicto armado, violencia, reconstrucción económica*

Resumen Ejecutivo

El Programa Conjunto (PC) “Prevención de violencia y construcción de capital social en El Salvador” forma parte del Fondo ODM dentro de la Ventana de Construcción de Paz y Prevención de Conflictos. Este PC ha tenido una duración de cuatro años y ha dispuesto de un presupuesto de 8,5 millones de dólares. Las agencias SNU involucradas en su preparación y ejecución han sido PNUD (que ha actuado como agencia líder), UNICEF, OPS/OMS, UNFPA y OIT. Los principales socios salvadoreños han sido el MJSP, el INJUVE y la AMSS.

Metodología de la evaluación

La evaluación ha sido, atendiendo a las técnicas utilizadas, esencialmente cualitativa. Los principales métodos utilizados han sido el análisis documental, las entrevistas y la observación.

También se realizaron dos talleres de evaluación con los referentes técnicos de las agencias SNU, la Unidad de Coordinación y los socios implementadores.

Niveles de la indagación

Los términos de referencia incluían toda una serie de preguntas que se agrupaban en los criterios de pertinencia, eficiencia, implicación en el proceso, eficacia y sostenibilidad. La evaluación se ha ordenado en tres niveles de indagación: a) el diseño del Programa Conjunto; b) el proceso de gestión, y c) los resultados del Programa.

CONCLUSIONES

Nivel de diseño

- **Clara pertinencia desde el punto de vista de las prioridades nacionales.** Ese alineamiento se ha ido reforzando durante el periodo de ejecución, ya que se han producido grandes cambios en el contexto político desde el momento del diseño del PC. Una dificultad añadida en ese proceso ha sido que las demandas planteadas desde los socios nacionales y locales fueron concretándose de manera paulatina, ya que se trata de un modelo nacional de prevención de violencia que ha ido precisándose durante el periodo de ejecución del PC.

- **Coherencia con las áreas estratégicas prioritarias del MANUD.** Esa coherencia se ha reforzado en el MANUD 2012 con respecto al MANUD 2007. Complementariedad con el enfoque “Unidos en la Acción” del SNU. Los PC y el proceso de reforma del SNU en El Salvador constituyen dos procesos que se retroalimentan mutuamente.

- **El PC registró cambios significativos durante la fase de ejecución.** En general, debe asumirse que esos **cambios fueron positivos** ya que permitieron que el PC continuase siendo pertinente sin perder la orientación general establecida en su diseño

- **Una intervención conjunta SNU resulta altamente pertinente** para abordar la temática de prevención de la violencia, ya que genera una elevada **legitimidad y consenso**.

- Se detecta una **insuficiente complementariedad de las diferentes iniciativas apoyadas por los donantes en la temática de prevención de violencia**.

Nivel de proceso

- Las **instancias creadas para la gestión del PC funcionaron de manera adecuada**. El CDN resultó un nivel clave para la toma de decisiones, mientras que el elevado número de instituciones participantes en el CGP dificultó que esta instancia fuese tan ágil y resolutiva como habría sido deseable. Sin embargo, resultó muy útil para coordinar a los socios nacionales y a las agencias participantes en el PC, promoviendo una visión unificada de la intervención. La **Unidad de Coordinación aparece como una instancia fundamental** para la adecuada ejecución del PC.

- La **coordinación entre las agencias ha sido positiva, aunque ha presentado algunas dificultades**. La utilización de procedimientos armonizados (comunicación, monitoreo) han contribuido a reforzar la coordinación.

- El **tiempo de ejecución del PC debe ser considerado como excesivamente corto** para alcanzar las metas programadas.

- Ha habido una **positiva apropiación** del PC por parte de las autoridades salvadoreñas, quienes han asumido un papel protagonista en la ejecución del programa y en la definición de los productos.

- Algunas **metodologías implementadas desde el PC contribuyeron claramente a la apropiación** de la iniciativa. En particular debe destacarse que algunas campañas de sensibilización han tenido una influencia notable en ese sentido.

Nivel de resultados

- La evaluación ha podido constatar que el **logro de los productos incluidos en la lógica de**

intervención del PC ha sido, en términos generales, muy satisfactorio. A pesar de esa buena valoración resulta muy **difícil pronunciarse sobre los logros en el nivel de los efectos del PC**. Esto es debido fundamentalmente a que el diseño original definió de una manera muy genérica esos “efectos”.

- Todas las valoraciones recopiladas indican la **importancia que el producto 3.3**. (Inserción laboral de jóvenes) tiene para la prevención de las situaciones de violencia. Los recursos disponibles para ese producto han sido reducidos. No se incorporó una línea de trabajo para incidir en la situación de los jóvenes ya involucrados en procesos de violencia, tratando de lograr su reinserción social.

- El PC ha logrado una **destacada concentración de las iniciativas** apoyadas en un área geográfica delimitada (distritos V y VI de San Salvador), lo que permite identificar posibles impactos de la intervención y constituye una prueba de la coordinación establecida para la ejecución.

- El PC ha propuesto el establecimiento de **modelos de articulación nacional/ local** para la prevención de la violencia. En ese sentido, se detectan algunos avances importantes, pero **no parece que esos modelos se encuentren completamente asentados**.

- El análisis de la sostenibilidad de los efectos y productos generados por el PC presenta algunas **incertidumbres**, ya que la perdurabilidad de los efectos en una intervención de este tipo no puede ser abordada de una manera inequívoca.

- Durante el periodo de ejecución del PC y con apoyo de éste se han realizado algunos **avances significativos** en la elaboración de normas y políticas tanto a nivel nacional como municipal que establecen un escenario favorable para la sostenibilidad.

- El PC ha contribuido a la **articulación** y ha proporcionado un **espacio concreto para el encuentro y la negociación** entre instituciones y actores políticos. Esa articulación es, no obstante, incipiente y existen dudas sobre su permanencia en el tiempo. El SNU dispone de otras instancias que podrían continuar apoyando esa articulación (el GTI a nivel técnico y el CDN a nivel estratégico). El fortalecimiento de las funciones asumidas por la

OCR constituye una realidad que contribuye a la sostenibilidad de los efectos generados.

- Existe la voluntad por parte de algunos de los principales socios implementadores del PC de asumir los **costes de operación y mantenimiento** de los bienes y servicios creados con el apoyo de la iniciativa.
- Debe considerarse una buena práctica la **sistematización de los diferentes componentes** de la intervención con el propósito de dejar modelos y estrategias que puedan ser replicados en el futuro.

RECOMENDACIONES

Nivel de diseño

- Incorporar las lecciones aprendidas durante la puesta en marcha y gestión de los PC para **reforzar el enfoque “Unidos en la Acción” del SNU**. Fortalecer, tal como está previsto, las relaciones con las autoridades nacionales salvadoreñas. En ese sentido se considera una muy **buena práctica el mantenimiento del CDN y del GTI**.
- Asumir que la prevención de la violencia, tal como muestra la experiencia evaluada, debe ser abordada desde las instituciones nacionales y locales, reforzando sus capacidades y competencias
- Impulsar la **preparación y ejecución de nuevas iniciativas conjuntas** en el marco del UNDAF dentro del área estratégica de “Prevención de la violencia”.
- **Definir de manera más concreta posteriores intervenciones conjuntas de prevención de violencia**, focalizando con mayor precisión los componentes imprescindibles para abordar una problemática tan compleja.
- Promover una **mayor coordinación y complementariedad de las acciones emprendidas por la Cooperación Internacional** en la temática de prevención de violencia, respetando el papel protagonista de las autoridades nacionales en la definición de sus prioridades.

Nivel de proceso

- Establecer **Unidades de Coordinación** para posteriores iniciativas interagenciales. En la medida de lo posible **vincular estrechamente esas unidades con los socios locales y con la OCR**.

- Mantener **sistemas de monitoreo, evaluación y comunicación comunes para todo el SNU** en El Salvador. **Vincular esos sistemas a la OCR**.

- Asumir que los procesos de fortalecimiento institucional exigen **tiempos de ejecución más prolongados**.

- Promover la utilización de **mecanismos comunes de gestión y coordinación**. Promover la utilización del logo común SNU en las intervenciones interagenciales.

- Establecer una **priorización más clara de las instituciones socias claves** en las intervenciones dirigidas a la prevención de la violencia.

- Incorporar **metodologías cuya eficacia se ha comprobado en la generación de procesos de apropiación** por parte de las instituciones socias y de los colectivos beneficiarios. La sistematización emprendida por el PC resulta, en ese sentido, clave.

Nivel de resultados

- Valorar la conveniencia de definir **intervenciones con objetivos más definidos** para que puedan estimarse sus efectos de manera más precisa.
- Mantener la **concentración geográfica** de las intervenciones para promover efectos perceptibles en un territorio.
- **Reforzar en el futuro la lógica nacional/ local** que el PC ha intentado establecer en su estrategia de intervención. Continuar apoyando desde el SNU los logros alcanzados en la articulación interinstitucional.
- **Reforzar el componente de inserción laboral** en futuras intervenciones, ya que se considera que se trata de una línea de trabajo fundamental para promover la prevención de la violencia. Incorporar una línea de trabajo para promover la reinserción social de los victimarios.
- **Simplificar los indicadores** manejados en los marcos de seguimiento y evaluación de las intervenciones. Utilizar, en la medida de lo posible, **indicadores disponibles en los marcos de desempeño nacionales**. Combinar los indicadores “clásicos” con otras variables más cualitativas (mapas de percepción de riesgos y seguridad, etc.).

- Continuar desde el SNU en El Salvador los **esfuerzos de articulación interinstitucional** impulsados desde el PC. El CDN y el GTI constituyen instancias claves para continuar prestando ayuda en ese sentido.
- Promover **espacios de diálogo y consenso entre instituciones y actores políticos salvadoreños**. La **legitimidad del SNU** favorece la asunción de ese papel fundamental.
- **Proveer a la OCR de recursos y funciones** para que pueda continuar impulsando el enfoque “Unidos en la Acción”.
- Continuar prestando **asistencia técnica a las instituciones socias** del programa en la definición de sus **planes de sostenibilidad**.
- **Difundir de la manera más extensa las sistematizaciones** llevadas a cabo por el PC donde se recoge la experiencia llevada a cabo. Organizar un **acto de difusión** final de esas sistematizaciones para darlas a conocer a todos los actores interesados.