



Fotografía: Comunicaciones UNFPA

## EVALUACIÓN EXTERNA DEL PORTAFOLIO PBF EL SALVADOR 2017-2023

### INFORME FINAL

*Presentado por: Elisabeth Hayek y Carla Villagrán*

*21 de diciembre de 2023*

## TABLA DE CONTENIDO

<i>RESUMEN EJECUTIVO</i> .....	1
<i>EXECUTIVE SUMMARY</i> .....	5
<i>Introducción</i> .....	9
<b>1. Antecedentes y descripción del portafolio PBF El Salvador 2017-2023</b> .....	9
1.1 Antecedentes .....	9
1.2 Descripción y lógica de la intervención del portafolio .....	10
<b>2. Objetivos, alcances y limitaciones de la evaluación</b> .....	15
2.1 Objetivos de la evaluación .....	15
2.2 Alcances y limitaciones .....	15
<b>3. Metodología de la evaluación</b> .....	16
3.1 Criterios y preguntas de la evaluación .....	16
3.2 Fuentes de información e instrumentos .....	18
3.2.1 Revisión documental .....	18
3.2.2 Fuentes e instrumentos para recopilar información cualitativa .....	18
3.3 Manejo de la información .....	20
3.4 Matriz de evaluación.....	21
<b>4. Hallazgos de la evaluación</b> .....	21
4.1 Pertinencia .....	21
4.2 Eficiencia .....	26
4.3 Eficacia .....	40
4.4 Sostenibilidad y apropiación .....	46
4.5 Coherencia .....	53
4.6 Sensibilidad al conflicto.....	56
4.7 Efecto catalítico .....	58
4.8 Perspectiva de género/sensibilidad de género .....	59
4.9 Tolerancia al riesgo e innovación .....	64
<b>5. Conclusiones y recomendaciones</b> .....	66
5.1 Conclusiones .....	66
5.2 Lecciones aprendidas y buenas prácticas .....	70
5.3 Recomendaciones .....	71
<b>ANEXOS</b>	
Anexo I	Términos de referencia de la evaluación
Anexo II	Línea de tiempo del portafolio

Anexo III	Marco estratégico de resultados (construcción retrospectiva)
Anexo IV	Documentos consultados
Anexo V	Lista de actores clave consultados
Anexo VI	Instrumentos de recolección de información
Anexo VII	Matriz de evaluación
Anexo VIII	Lista de socios implementadores
Anexo IX	Resultados de la encuesta en línea

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CR	Coordinador residente del sistema operacional de Naciones Unidas
CONMIGRANTES	Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador
ERG	Grupo de referencia para la evaluación
ESCO	Agencia Salvadoreña de Cooperación
FODES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social
FONAT	Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito
GAMI	Gerencia de Atención al Migrante
GE	Gerente de la evaluación
GPI	Siglas en inglés de las iniciativas de promoción de género (Gender Promotion Initiatives)
IDH	Índice de desarrollo humano
INJUVE	Instituto Nacional de la Juventud
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
IRF	Siglas en inglés del mecanismo de respuesta inmediata del PBF (Immediate Response Facility)
MER	Marco estratégico de resultados
OCDE - CAD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – Comité de Asistencia para el Desarrollo
PBF	Siglas en inglés del Fondo de Consolidación de la Paz del Secretario General de Naciones Unidas (Peace Building Fund)
PBSO	Siglas en inglés de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz del Secretario General de Naciones Unidas (Peacebuilding Support Office)
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRF	Siglas en inglés del mecanismo para la Consolidación de la paz y la recuperación (Peace Building & Recovery Facility)
RUNOs	Siglas en inglés para agencias de las Naciones Unidas receptoras de fondos PBF
SGNU	Secretaría General de Naciones Unidas
OCR	Oficina del coordinador residente
ODS	Objetivos de desarrollo sostenible
TdC	Teoría de cambio
TdR	Términos de referencia
UNCT	Siglas en inglés para el equipo de país de las Naciones Unidas (United Nations Country Team)
UNEG	Siglas en inglés del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
WPS	Siglas en inglés para la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (Women Peace and Security Agenda)
YPI	Siglas en inglés para las iniciativas de promoción de jóvenes (Youth Promotion Initiatives)

## EVALUACIÓN EXTERNA DEL PORTAFOLIO PBF EL SALVADOR 2017-2023 RESUMEN EJECUTIVO

Desde 2017 el PBF ha venido apoyado la consolidación de la paz en El Salvador cuando el país sometió a consideración una primera propuesta para ser financiada bajo el mecanismo de respuesta inmediata del Fondo (IRF). El año siguiente fue aprobada la solicitud de elegibilidad, presentada por el Gobierno salvadoreño, para recibir financiación en el marco del mecanismo para la recuperación y la consolidación de paz (PRF). Durante el período 2017-2023 fueron aprobados un total de 12 proyectos por un monto total de USD 22,876,367.43. Las áreas temáticas priorizadas en los dos primeros años del portafolio cubren aspectos de movilidad y seguridad humana; en los años posteriores, además de los anteriores, también fueron cubiertas cuestiones relacionadas con juventud, derechos de las mujeres, memoria histórica y justicia transicional.

La distribución de los fondos asignados, según ventanas de oportunidad del PBF, fue la siguiente: dos iniciativas transfronterizas recibieron un monto de USD 1,662,818.72 (7.3%), tres proyectos bajo la ventana de promoción de jóvenes recibieron USD 4,499,530 (19.7%) y dos proyectos bajo la ventana de iniciativas de promoción de género recibieron USD 3,500,000 (15.3%). Los cinco proyectos restantes sumaron una asignación de USD 13,214,019 (57.7%).

La lógica de intervención del portafolio articuló tres grandes líneas de trabajo, siendo estas, (i) *el desarrollo de capacidades institucionales*, con énfasis en las instituciones del área de seguridad, atención de víctimas y atención integral de población retornada; (ii) *el fortalecimiento de espacios y habilidades para la participación ciudadana*, con un enfoque en la inclusión de mujeres, jóvenes y grupos en condiciones de vulnerabilidad; y, (iii) *el desarrollo de mecanismos y habilidades para la prevención y manejo de conflictos*, incluyendo el diálogo político para la construcción de acuerdos nacionales. Las estrategias de implementación cubrieron dos dimensiones: (i) *el abordaje transfronterizo* para los temas relacionados con la atención de la población retornada, con un fuerte énfasis en el desarrollo de las instituciones nacionales; y, (ii) *un enfoque territorial en lo relacionado con el fortalecimiento de liderazgos y espacios de participación ciudadana*.

La evaluación persiguió un doble propósito: recabar elementos de juicio y evidencias para *valorar el desempeño* del portafolio y *generar conocimiento* sobre la base de la experiencia. Los objetivos específicos de esta fueron: (i) valorar la eficiencia del portafolio; (ii) determinar la pertinencia e idoneidad de la cartera en términos de los factores desencadenantes de conflictos, el grado de alineación con las prioridades nacionales en el tema de consolidación de la paz y el grado de adecuación en el abordaje de temas de género y juventud; (iii) valorar la contribución del portafolio a la reducción de los factores desencadenantes de conflictos en El Salvador, así como al avance en el cumplimiento de los ODS, en particular del ODS 16; (iv) estimar las contribuciones en la promoción de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (WPS); (v) valorar el grado de implementación del enfoque de sensibilidad a la conflictividad; (vi) documentar buenas prácticas, innovaciones y lecciones aprendidas; y, (vii) proveer recomendaciones aplicables para futuros ejercicios de elegibilidad y/o programas para la consolidación de la paz.

El objeto de la evaluación fue el portafolio como instrumento marco del apoyo brindado por el PBF a El Salvador a lo largo del período 2017-2023. El análisis se focalizó en el nivel de efectos agregados, para ello, se procesó y analizó la información relacionada con los doce proyectos individuales que conforman el portafolio. En términos metodológicos se observaron dos limitaciones: la ausencia de un marco estratégico de resultados (MER); y, la falta de disponibilidad de indicadores y datos para analizar y documentar los resultados alcanzados a nivel de efectos. Para superar estas limitaciones, se llevó a cabo un taller con miembros del equipo técnico de país de Naciones Unidas para construir un MER retrospectivo y se incluyeron preguntas adaptadas de la metodología de *mapeo de resultados* (Outcome Mapping) en las guías para los grupos de discusión con destinatarios finales y en la encuesta en línea. Entre las limitaciones relacionadas con el contexto de país cabe mencionar las dificultades para acceder a ciertos informantes clave, debido a cambios de autoridades y personal de dirección en el Gobierno central y Gobiernos locales.

En la matriz de la evaluación se identificaron 52 criterios de juicio e indicadores, así como las fuentes y los instrumentos de investigación, para atender las 21 preguntas y 9 sub-preguntas guía incluidas en los términos de referencia. El análisis se estructuró en función de los criterios OCDE-CAD para la evaluación de intervenciones de consolidación de la paz (*pertinencia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad y apropiación, coherencia y sensibilidad al conflicto*) y los criterios específicos incorporados por el PBF (*carácter catalítico, sensibilidad de género y perspectiva de género, y tolerancia al riesgo e innovación*).

La evaluación utilizó métodos mixtos no experimentales, combinando la revisión documental con instrumentos de recopilación de información cualitativa de carácter primario. La revisión de documentos tomó en consideración cinco categorías, abarcando con ellas una selección de información relevante sobre el contexto y sobre las políticas públicas pertinentes a los esfuerzos apoyados por el PBF, así como los documentos programáticos del sistema de Naciones Unidas (SNU) en El Salvador, además de los documentos de diseño y seguimiento relacionados con los 12 proyectos del portafolio.

Se administraron 36 entrevistas semiestructuradas (21 individuales y 15 colectivas), 5 grupos de discusión, 1 encuesta en línea (dirigida a 59 personas, con un nivel de respuesta del 52.7%), y 5 visitas de observación directa. El proceso de consulta abarcó a un total de 151 personas, 63% de ellas mujeres, 34.4% hombres y 2.6% personas que se autoidentificaron como LGTBIQ+. La distribución según categoría de actores clave fue la siguiente: 29.9% beneficiarias y beneficiarios finales; 28.4% personal del gobierno central y autoridades locales; 19.7% personal de organizaciones de sociedad civil (OSC); 20.5% personal del SNU; y, 3.3% observadores calificados. La información cualitativa se recopiló bajo el principio de consentimiento informado. Los métodos de valoración de la información y los datos obtenidos incluyeron triangulación, análisis de consistencia e identificación de sesgos basados en intereses y/o temores específicos.

Sobre la base de la evidencia recabada se concluye que las iniciativas apoyadas en los primeros años de vigencia del portafolio PBF, guardaron estrecha relación con las prioridades y los desafíos para la consolidación de la paz que fueron identificados en la solicitud de elegibilidad. Las iniciativas apoyadas a partir del 2020 estuvieron en línea con los cambios en las prioridades establecidas por las nuevas autoridades nacionales y presentaron una alta correspondencia con los objetivos de las iniciativas del PBF para la promoción de género e inclusión de jóvenes. Los resultados esperados de los proyectos que conforman el portafolio guardaron relación con los ODS, particularmente con el Objetivo 16, y fueron consistentes con las agendas de paz de Naciones Unidas y los instrumentos programáticos del SNU en el país. No obstante estos indicadores de pertinencia, al ser consultadas las personas destinatarias finales que participaron en ejercicios de consulta previos a la implementación de los proyectos, estas expresaron que los objetivos y actividades específicas incluidos en los mismos no siempre se correspondieron con sus prioridades.

En términos de eficiencia se destaca la valoración positiva del trabajo interagencial, aun cuando se reconoce que esta modalidad de trabajo no ha alcanzado todo su potencial como instrumento conjunto de programación, ejecución y monitoreo. Se considera que la dotación de recursos financieros, humanos y materiales fue adecuada y suficiente para la ejecución de los proyectos, sin embargo, el plazo de ejecución implicó limitaciones para cumplir con los resultados esperados a nivel de efectos. La estructura de gobernanza establecida para los proyectos favoreció la transparencia y la apropiación, y si bien fue eficiente en dar seguimiento a las actividades y metas de los proyectos individuales, la ausencia de un marco estratégico de resultados, y la inexistencia de un sistema de monitoreo integrado, derivó en mecanismos de seguimiento parciales y dependientes de los procedimientos y disponibilidad de recursos de las RUNOs.

La ejecución del portafolio fue eficiente, cumpliéndose en la mayoría de los casos con las actividades planificadas. Las iniciativas que han concluido su implementación alcanzaron un 91% de ejecución financiera. El presupuesto consolidado del portafolio muestra una estructura del gasto conforme a la naturaleza de las actividades que se promovieron, con más de un 60% de los gastos efectuados destinados a servicios contractuales, gastos de personal, y transferencias y subvenciones.

En términos de eficacia, se recogieron evidencias de las contribuciones del portafolio al resultado estratégico de *mejoramiento en la calidad de la respuesta del Estado salvadoreño para la atención, protección y reintegración de personas en contextos de movilidad humana*, particularmente en lo que se refiere a la asistencia inmediata brindada a la población retornada y la atención de sus necesidades de reintegración económica y psicosocial. Desde la perspectiva de las beneficiarias y beneficiarios finales consultados, las oportunidades de reintegración a las que han tenido acceso han contribuido a cambiar los estereotipos negativos con que eran percibidos en sus comunidades y expresaron tener una mayor confianza en sí mismos y de cara al futuro. En relación con el resultado estratégico *mecanismos para el fortalecimiento de la justicia, la integridad pública, el combate de la corrupción y el fomento de los entornos seguros y pacíficos garantizando los derechos humanos*, se observó que los proyectos aprobados en el primer período generaron resultados de proceso en la medida en que crearon espacios para la construcción de acuerdos sobre políticas públicas de seguridad, así como efectos intermedios en el ámbito del fortalecimiento institucional para la atención de víctimas y el fortalecimiento de los mecanismos de control interno de la Policía Nacional Civil; iniciativas más recientes han contribuido a fortalecer el mecanismo institucional para superar rezagos con respecto a los derechos de las víctimas sobrevivientes de desapariciones forzadas y a iniciar procesos de recuperación de memoria histórica con un enfoque intergeneracional. En cuanto al resultado estratégico orientado a *desarrollar, en territorios priorizados, habilidades y mecanismos para la participación inclusiva y la incidencia, con una focalización en mujeres, juventudes, población LGBTQ+ y otros grupos en condiciones de vulnerabilidad*, se recogieron evidencias de contribuciones en el ámbito de desarrollo de habilidades a través de las escuelas de liderazgo juvenil e iniciativas para la incidencia en la formulación de políticas públicas a nivel municipal, no obstante, se registraron limitaciones en cuanto a los mecanismos institucionales para la participación a nivel local, dados los cambios político-administrativos y financieros experimentados por las instancias locales.

Todos los proyectos incluyeron componentes de fortalecimiento institucional como medida de sostenibilidad. Los resultados de la encuesta recogieron, de manera consistente, opiniones positivas por parte del personal técnico de los proyectos, tanto en relación con el apoyo y los recursos recibidos por sus instituciones y organizaciones para aplicar lo aprendido, como con las capacidades desarrolladas para replicar los nuevos conocimientos adquiridos. Los desafíos más importantes en términos de sostenibilidad se encuentran vinculados a la prevalente precariedad de recursos que afecta a los gobiernos locales y a las organizaciones de sociedad civil, la brevedad de los mandatos de las autoridades municipales, los cambios y reestructuraciones registradas en la institucionalidad de gobierno y en la división político-administrativa del país, así como al ambiente hostil y estigmatizante en el que las OSC desarrollan su trabajo. No hay constancia de la existencia de una estrategia de salida del portafolio PBF.

En términos de coherencia se observó que, si bien fueron identificadas una serie de iniciativas similares apoyadas por otros cooperantes u otras instancias de Naciones Unidas diferentes al PBF, no se establecieron mecanismos de intercambio de información y experiencias que permitieran establecer complementariedades que se reflejaran en el diseño, ejecución y/o monitoreo de los proyectos. Si bien la oficina de la Coordinación Residente (OCR) ha brindado asistencia técnica y ha ejercido un liderazgo en el proceso de formulación y selección de los proyectos, la coherencia del portafolio se vio limitada por la ausencia de un espacio regular de coordinación sustantiva, así como de monitoreo conjunto y aprendizaje.

Los proyectos carecieron de un enfoque explícito de sensibilidad al conflicto aplicado de manera sistemática, la falta de claridad conceptual y operativa del enfoque, ha generado que se tienda a interpretar como un análisis de los riesgos que comprometen la ejecución de los proyectos. El carácter catalítico de los proyectos se asoció, básicamente, con la movilización de fondos para iniciativas complementarias o similares a los esfuerzos apoyados por el PBF.

La perspectiva y la sensibilidad de género se reflejaron en el diseño de los proyectos y en el nivel de ejecución de los recursos previstos para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, sin embargo, tuvieron una menor presencia en los análisis de conflictividad y en los marcos de resultados. Esto permitió concluir que la integración de la perspectiva de género contribuyó de manera moderada a una consolidación de la paz sensible a las cuestiones de género.

La mayoría de los proyectos registraron un marcador global de riesgo e incluyeron una tabla de riesgos específicos y medidas de mitigación asociadas, no obstante, se observaron algunas inconsistencias entre el marcador global y los

niveles de probabilidad y capacidad de impacto asignados a los riesgos específicos. No se registraron indicaciones de un mecanismo o un ejercicio sistemático de seguimiento a la evolución de los riesgos, o de la puesta en práctica y/o efectividad de las medidas de mitigación propuestas. El carácter innovador de los proyectos tendió a asociarse, de manera particular, con la adopción de tecnologías de la información y el uso de recursos artísticos y deportivos.

Entre las buenas prácticas y lecciones aprendidas se destacó que las instancias de gobernanza de los proyectos, fueron efectivas para la coordinación y seguimiento de actividades, favorecieron la rendición de cuentas, así como la apropiación y la sostenibilidad de los esfuerzos por parte de las instituciones y organizaciones socias. Estas instancias fueron también claves como espacios de diálogo entre instituciones nacionales, OSC y las agencias del SNU. Se identificó también como buena práctica el nombramiento de un miembro del staff del SNU para asumir la función de coordinación de los proyectos ya que favoreció la construcción de una memoria institucional, permitió un apropiado cierre y rendición de cuentas, e incrementó las posibilidades de capitalizar el conocimiento acumulado. El arraigo territorial de algunas de las OSC socias facilitó la relación con la población destinataria de los proyectos y redujo los costos de las actividades y los tiempos de ejecución. La flexibilidad mostrada por el PBF en el manejo de los presupuestos, permitiendo cambios al interior de los rubros de gasto que se corresponden a un mismo resultado, fue determinante para propiciar el alcance de los resultados esperados.

Entre las medidas sugeridas para fortalecer el desempeño de futuras iniciativas se encuentran: (i) implementar ejercicios de devolución de las consultas realizadas con los beneficiarios y beneficiarios finales, brindando información sobre la manera específica en que las consultas han alimentado el diseño de los proyectos; (ii) fortalecer las capacidades para la aplicación de los instrumentos de análisis de conflictividad y sensibilidad al conflicto, de tal manera que estos sean incorporados de forma efectiva en los procesos de programación, asegurando que se realicen con un enfoque de sensibilidad de género para que este vaya más allá de la desagregación de datos por sexo y edad; (iii) fortalecer capacidades y/o brindar asistencia técnica para el uso de instrumentos programáticos relacionados con el análisis de riesgo y la teoría de cambio e introducir una práctica de revisiones periódicas sobre la ocurrencia e impacto de los riesgos identificados para, de ser necesario, actualizar la lógica de intervención; (iv) asegurar que los proyectos financiados por el PBF cuenten con un marco estratégico de resultados y establecer un mecanismo de coordinación que promueva la coherencia sustantiva y facilite el diseño y monitoreo conjunto de resultados estratégicos; para ello se identificaron como alternativas: la instalación de un secretariado del PBF, o que estas funciones se asuman desde la OCR incorporando en el sistema de seguimiento de indicadores del *Marco de cooperación* un módulo específico para monitorear los indicadores del PBF; (v) estandarizar los indicadores y los formatos utilizados en los informes para reportar los avances de los proyectos, así como los mecanismos de medición utilizados para ello; (vi) identificar criterios para la valoración del efecto catalítico, en forma adicional a los elementos financieros y de procesos ya considerados.

## EXTERNAL EVALUATION OF THE PBF'S PORTFOLIO IN EL SALVADOR 2017-2023 EXECUTIVE SUMMARY

Since 2017, the PBF has been supporting peacebuilding in El Salvador with the approval of a first proposal financed under the Fund's Immediate Response Facility (IRF). The following year, a request submitted by the Salvadoran Government, to be eligible for funding under the Recovery and Peacebuilding Facility (PRF), was approved. During the 2017-2023 period, a total amount of USD 22,876,367.43 were assigned to 12 projects. The thematic areas prioritized in the first two years of the portfolio covered aspects of mobility and human security; in subsequent years issues related to youth, women's rights, historical memory and transitional justice were also included.

The distribution of the allocated funds, according to PBF windows of opportunity, was as follows: two cross-border initiatives received an amount of USD 1,662,818.72 (7.3%), three projects under the youth promotion window received USD 4,499,530 (19.7%) and two projects under the gender promotion initiatives window received USD 3,500,000 (15.3%). The remaining five projects totaled an allocation of USD 13,214,019 (57.7%).

The portfolio's intervention logic articulates three main lines of work: (i) *the development of institutional capacities*, with emphasis on institutions in the areas of security, attention to victims and comprehensive attention to the returned population; (ii) *the strengthening of spaces and skills for citizen participation*, with a focus on the inclusion of women, youth and groups in vulnerable conditions; and, (iii) *the development of mechanisms and skills for the prevention and management of conflicts*, including political dialogue for the construction of national agreements. The implementation strategies cover two dimensions: (i) *the cross-border approach* to issues related to the care of the returnee population, with a strong emphasis on the development of national institutions; and, (ii) *a territorial approach to strengthening leadership and spaces for citizen participation*.

The purpose of the evaluation was dual: to gather elements of judgment and evidence to *assess the performance* of the portfolio and to *generate knowledge* based on the experience. The specific objectives of the evaluation included: (i) to assess the efficiency of the portfolio; (ii) determine the relevance and appropriateness of the portfolio in terms of conflict triggers, the degree of alignment with national peacebuilding priorities and the degree of adequacy in addressing gender and youth issues; (iii) to assess the contribution of the portfolio to the reduction of conflict triggers in El Salvador, as well as to the progress in the fulfillment of the SDGs, particularly SDG 16; (iv) to estimate the contributions to the promotion of the Women, Peace and Security (WPS) Agenda; (v) to assess the degree of implementation of the conflict sensitivity approach; (vi) to document good practices, innovations and lessons learned; and, (vii) to provide applicable recommendations for future eligibility exercises and/or peacebuilding programs.

The subject of the evaluation was the portfolio itself as a framework instrument of the support provided by the PBF to El Salvador over the period 2017-2023. The analysis focused on the level of aggregate effects; to this end, information related to the twelve individual projects that make up the portfolio was processed and analyzed. In methodological terms, two limitations were observed: the absence of a strategic results framework (SRF); and, the lack of availability of indicators and data to analyze and document the results achieved at the outcome level. To overcome these limitations, a workshop was held with members of the UN country technical team to construct a retrospective SRF and questions adapted from the Outcome Mapping methodology were included in the focus group discussion guides and in the online survey. Limitations related to the country context included difficulties in accessing certain key informants due to changes in authorities and management personnel at central and local governments.

The evaluation matrix identified 52 judgment criteria and indicators, as well as the sources and research tools to address the 21 questions and 9 guiding sub-questions included in the terms of reference. The analysis was structured according to the OECD-DAC criteria for the evaluation of peacebuilding interventions (*relevance, efficiency, effectiveness, sustainability and ownership, coherence and conflict sensitivity*) and the specific criteria incorporated by the PBF (*catalytic character, gender sensitivity and gender perspective, and risk tolerance and innovation*).

The evaluation used non-experimental mixed methods, combining document review with primary qualitative information gathering tools. The document review took into consideration five categories, covering a selection of relevant documents on the context and public policies pertinent to the efforts supported by the PBF, as well as the programmatic documents of the United Nations System (UNS) in El Salvador, in addition to the design and follow-up documents related to the 12 projects of the portfolio.

Thirty-six semi-structured interviews (21 individual and 15 collective), 5 focus groups, 1 online survey (addressed to 59 people, with a response rate of 52.7%), and 5 direct observation visits were administered. The consultation process covered a total of 151 people, 63% of them women, 34.4% men and 2.6% people who self-identified as LGBTIQ+. The distribution by category of key stakeholders was as follows: 29.9% female and male final beneficiaries; 28.4% central government staff and local authorities; 19.7% staff of civil society organizations (CSOs); 20.5% UNS staff; and, 3.3% qualified observers. Qualitative information was collected under the principle of informed consent. The methods used to evaluate the obtained information and data included triangulation, consistency analysis and identification of biases grounded on specific interests and/or fears.

Based on the evidence gathered, it is concluded that the initiatives supported in the first years of the PBF portfolio were closely related to the peacebuilding priorities and challenges identified in the eligibility application. The initiatives supported after 2020 were in line with the changes in priorities established by the new national authorities and presented a high correspondence with the objectives of the PBF initiatives for the promotion of gender and inclusion of youth. The expected results of the projects that make up the portfolio were related to the SDGs, particularly Goal 16, and were consistent with the United Nations peace agendas and UNS programmatic instruments in the country. Notwithstanding these relevance indicators, when the final beneficiaries who participated in consultation exercises prior to project implementation were consulted, they expressed that the specific objectives and activities included in the projects did not always correspond to their priorities.

In terms of efficiency, there was a positive assessment of inter-agency work, even though it is recognized that this modality has not reached its full potential as a joint programming, execution and monitoring instrument. Financial, human and material resources were considered adequate and sufficient for the execution of the projects; however, the execution timeframe implied limitations to achieve the expected results in terms of outcomes. The governance structure established for the projects favored transparency and ownership, and although it was efficient in following up on the activities and goals of the individual projects, the absence of a strategic results framework and the lack of an integrated monitoring system resulted in partial follow-up mechanisms that depended on the RUNOs' procedures and availability of resources.

The execution of the portfolio was efficient, in most cases complying with the planned activities. The initiatives that have concluded their implementation reached 91% of financial execution. The consolidated budget of the portfolio shows an expenditure structure in line with the nature of the activities promoted, with more than 60% of the expenditures made were allocated to contractual services, personnel costs, and transfers and grants.

In terms of effectiveness, evidence was gathered on the portfolio's contributions to the strategic result of *improving the quality of the Salvadoran State's response for the care, protection and reintegration of people in contexts of human mobility*, particularly with regard to the immediate assistance provided to the returned population and the attention to their economic and psychosocial reintegration needs. From the perspective of the final beneficiaries consulted, the reintegration opportunities they have had access to have contributed to change the negative stereotypes with which they were perceived in their communities and they expressed having greater self-confidence and confidence in the future. In relation to the strategic result *mechanisms for the strengthening of justice, public integrity, the fight against corruption and the promotion of safe and peaceful environments guaranteeing human rights*, it was observed that the projects approved in the first period generated process results to the extent that they created spaces for the construction of agreements on public security policies, as well as intermediate effects in the area of institutional strengthening for the attention of victims and the strengthening of the internal control mechanisms of the National Civil Police; the most recent initiatives have contributed to strengthening the institutional mechanism to overcome lags with respect to the rights of the surviving victims of forced disappearances and to initiate processes for the recovery of historical memory with an intergenerational approach. Regarding the

strategic result aimed at *developing, in prioritized territories, skills and mechanisms for inclusive participation and advocacy, with a focus on women, youth, LGBTIQ+ population and other groups in conditions of vulnerability*, there was evidence of contributions in the area of skills development through youth leadership schools and initiatives for advocacy in the formulation of public policies at the municipal level, however, there were limitations in terms of institutional mechanisms for participation at the local level, given the political-administrative changes and financial constraints experienced by local authorities.

All projects included institutional strengthening components as a measure of sustainability. The results of the survey consistently showed positive opinions on the part of the technical staff of the projects, both in relation to the support and resources received by their institutions and organizations to apply what they had learned, as well as the capacities developed to replicate the new knowledge acquired. The most important challenges in terms of sustainability are linked to the prevailing precariousness of resources affecting local governments and civil society organizations, the short terms of office of municipal authorities, changes and restructuring in government institutions and in the political-administrative division of the country, as well as the hostile and stigmatizing environment in which CSOs carry out their work. There is no evidence of the existence of an exit strategy for the PBF portfolio as such.

In terms of coherence, although a series of similar initiatives supported by other cooperating partners or other United Nations agencies other than the PBF were identified, no mechanisms were established for the exchange of information and experiences to establish complementarities that would be reflected in the design, execution and/or monitoring of the projects. Although the Resident Coordination Office (RCO) has provided technical assistance and leadership in the process of formulating and selecting the projects, the coherence of the portfolio was limited by the absence of a regular space for substantive coordination, as well as joint monitoring and learning.

The projects lacked an explicit conflict sensitivity approach which was applied systematically, and the lack of conceptual and operational clarity of the approach has meant that it tends to be interpreted as an analysis of the risks that potentially compromise project implementation. The catalytic character of the projects was basically associated with the mobilization of funds for complementary or similar initiatives to the efforts supported by the PBF.

The gender perspective and sensitivity were reflected in the design of the projects and in the level of implementation of the resources foreseen to promote gender equality and women's empowerment, but were less present in the conflict analysis and results frameworks. This led to the conclusion that gender mainstreaming contributed moderately to gender-sensitive peacebuilding.

Most projects recorded an overall risk marker and included a table of specific risks and associated mitigation measures; however, some inconsistencies were noted between the overall mark and the probability and the impact levels assigned to the specific risks. There was no indication of a mechanism or systematic exercise to monitor the evolution of the risks, or the implementation and/or effectiveness of the proposed mitigation measures. The innovative character of the projects tended to be associated, in particular, with the adoption of information technologies and the use of artistic and sporting resources.

Among the good practices and lessons learned, it was highlighted that the governance bodies of the projects were effective for the coordination and monitoring of activities, and favored accountability, as well as the appropriation and sustainability of the efforts by the partner institutions and organizations. These instances were also key as spaces for dialogue between national institutions, CSOs and UNS agencies. The appointment of a member of the UNS staff to assume the role of project coordination was also identified as a good practice, as it favored the construction of an institutional memory, allowed for an appropriate closure and accountability, and increased the possibilities of capitalizing on the accumulated knowledge. The territorial roots of some of the CSOs partners facilitated the relationship with the target population of the projects and reduced the costs of activities and execution times. The flexibility shown by the PBF in the management of budgets, allowing for changes within expenditure items that correspond to the same result, was decisive in favoring the achievement of the expected results.

Suggested measures to strengthen the performance of future initiatives include: (i) implementing feedback exercises on consultations with final beneficiaries, providing information on the specific way in which consultations have fed into project design; (ii) strengthen capacities for the application of conflict analysis and conflict sensitivity tools so that they are effectively incorporated into programming processes, ensuring that they are carried out with a gender-sensitive approach so that they go beyond the disaggregation of data by sex and age; (iii) build capacity and/or provide technical assistance for the use of programmatic tools related to risk analysis and theory of change and introduce a practice of periodic reviews of the occurrence and impact of identified risks to update the intervention logic if necessary; (iv) ensure that PBF-funded projects have a strategic results framework and establish a coordination mechanism that promotes substantive coherence and facilitates the joint design and monitoring of strategic results: the installation of a PBF secretariat, or that these functions be assumed by the RCO by incorporating a specific module to monitor PBF indicators in the *Cooperation Framework's* indicator tracking system; (v) standardize the indicators and formats used in the reports to report project progress, as well as the measurement mechanisms used for this purpose; (vi) identify criteria for evaluating the catalytic effect, in addition to the financial and process elements already considered.

## EVALUACIÓN EXTERNA DEL PORTAFOLIO PBF EL SALVADOR 2017-2023 INFORME FINAL

### Introducción

El presente Informe reúne los hallazgos, conclusiones y recomendaciones derivadas del ejercicio de *Evaluación externa del portafolio PBF El Salvador 2017-2023* (el portafolio).

La evaluación fue realizada a solicitud de la Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz del Secretario General de Naciones Unidas (PBSO por sus siglas en inglés), en seguimiento a los lineamientos establecidos en su Política de evaluaciones 2020-2024. El diseño metodológico atendió los requerimientos establecidos en los términos de referencia (TdR) publicados el 27 de junio del 2023 (Anexo I) y fue delineado en el Informe inicial aprobado por el PBSO el 22 de agosto del 2023.

La evaluación se llevó a cabo en el período comprendido entre el 25 de julio y el 16 de octubre del 2023, con una fase de investigación de campo realizada entre el 11 y el 22 de septiembre del mismo año.

El informe está estructurado en cinco secciones: la primera, reseña aspectos los antecedentes inmediatos del apoyo del PBF al país y presenta una breve descripción del portafolio y su lógica de intervención. La segunda sección presenta los objetivos y las preguntas que sirvieron de guía para el ejercicio de evaluación. La tercera reúne los principales aspectos de la metodología de trabajo; la cuarta presenta los hallazgos más relevantes, estructurados según los criterios establecidos para la evaluación; y, la quinta y última sección reúne las principales conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones.

El informe tiene como audiencia el PBSO, en particular el gerente de la evaluación y el equipo de referencia establecido para los propósitos de la presente evaluación, el UNCT en El Salvador y otras partes interesadas que el PBSO estime pertinentes.

### 1. Antecedentes y descripción del portafolio PBF El Salvador 2017-2023

#### 1.1 Antecedentes

El Fondo para la Consolidación de la Paz ha apoyado las prioridades nacionales de consolidación de la paz en El Salvador desde 2017, cuando el país presentó una primera propuesta de proyecto al mecanismo de respuesta inmediata del Fondo (*IRF*, por sus siglas en inglés). El proyecto abordó cuestiones relacionadas con la protección, la reintegración de los retornados y el fortalecimiento de los mecanismos de control externo e interno dentro de las instituciones de seguridad. En 2018, El Salvador también participó en una iniciativa transfronteriza del PBF, junto con Guatemala y Honduras, la cual estaba destinada a aumentar la resiliencia y la cohesión social en la subregión.

El 23 de julio de 2018, el Gobierno de El Salvador solicitó al Secretario General de Naciones Unidas que declarara al país elegible para recibir financiación en el marco del mecanismo para la recuperación y la consolidación de paz del Fondo (*PRF*, por sus siglas en inglés). El Gobierno solicitó el apoyo del PBF para mantener el proceso de democratización puesto en marcha tras la firma de los Acuerdos de Paz en 1992. El objetivo principal de la solicitud era abordar dos retos acuciantes para la consolidación de la paz: la seguridad ciudadana y la movilidad humana, haciendo hincapié en la ayuda a los emigrantes retornados. La evolución de los factores de conflicto y las tendencias de la movilidad humana podían aumentar la

fragilidad del país, amenazar la gobernanza democrática y obstaculizar las perspectivas de desarrollo sostenible.

La solicitud de elegibilidad, que fue acompañada por un análisis exhaustivo de la situación del país y los desafíos para mantener la paz, fue respaldada por el Coordinador Residente y posteriormente aprobada por el Secretario General en octubre de 2018. El apoyo del PBF ha contribuido a llenar vacíos críticos en los esfuerzos nacionales para abordar los factores que impulsan la movilidad humana, garantizar la atención inmediata adecuada, la protección y la reintegración de la población migrante retornada; la promoción de entornos seguros; y el apoyo a iniciativas nacionales para el diálogo democrático y la reconciliación, que se consideraron necesarias para abordar las causas profundas de los desafíos para la consolidación de la paz.

## 1.2 Descripción y lógica de la intervención del portafolio

Durante el período 2017-2023 fueron aprobados un total de doce proyectos por un monto total de USD 22,876,367.43; los dos primeros fueron financiados bajo la modalidad de *respuesta inmediata*, previo a la solicitud de elegibilidad presentada por el Gobierno de El Salvador en julio de 2018. Dicha solicitud fue aprobada por la Secretaría General de Naciones Unidas (SGNU) en octubre del mismo año.

En línea con lo solicitado por el Gobierno salvadoreño, las áreas temáticas priorizadas en los dos primeros años del portafolio cubren aspectos de seguridad humana, en particular en lo que se refiere al (i) fortalecimiento de los mecanismos de protección y atención de víctimas; (ii) atención integral de la población migrante; (iii) el fortalecimiento de los órganos de control interno de las fuerzas de seguridad pública; y, (iv) apoyo a procesos de diálogos sectoriales para la elaboración de políticas públicas en temas prioritarios para el país. Posteriormente, también fueron cubiertos temas relacionados con juventud, derechos de las mujeres, memoria histórica y justicia transicional.

En términos de la distribución de los proyectos por *ventanas de oportunidad* del PBF, se aprobaron dos iniciativas transfronterizas por un monto de USD 1,662,818.72 (7.27% del total de fondos del portafolio), tres corresponden a la ventana de proyectos de promoción de jóvenes, con un monto de USD 4,499,530.01 (19.67%) y dos a la ventana de iniciativas de promoción de género, con una asignación de USD 3,500,000.00 (15.30%). Los cinco proyectos restantes suman una asignación de USD 13,214,018.61 (57.76%).

En relación con las áreas prioritarias del PBF, once proyectos están alineados con el área estratégica 2: denominada *Diálogo y coexistencia* en el Marco Estratégico PBF de 2017-2019 y *Promoción de la coexistencia y resolución pacífica de conflictos* en Marco Estratégico PBF correspondiente a 2020-2024. Solo uno de los proyectos se identifica con el área denominada *Implementación de acuerdos de paz*, de conformidad con la nomenclatura del anterior marco estratégico, o *Apoyo a la implementación de acuerdos de paz y diálogo político* en el que se encuentra vigente.

La tabla siguiente reúne la información básica sobre los proyectos aprobados en el marco del portafolio bajo evaluación. Cinco de estos se encuentran cerrados, cuatro en fase final de ejecución y los dos restantes están en proceso de implementación. La línea de tiempo del portafolio, tomando en consideración la fecha de inicio de los proyectos, se presenta en el Anexo II.

**TABLA 1**  
**PROYECTOS, ESTADO, ÁREA GEOGRÁFICA DE IMPLEMENTACIÓN Y TEMÁTICAS PRIORIZADAS**

	PROYECTO	ESTADO	ÁREA DE IMPLEMENTACIÓN	TEMÁTICA PRIORIZADA
1	PBF/IRF-179: Programa conjunto de paz para la generación postconflicto	finalizado	Ámbito nacional	Desarrollo de capacidades para la atención y protección a víctimas de violencia (población migrante retornada, PNC y otras instituciones del sector justicia)
2	PBF/IRF- 220: Proyecto trinacional para la resiliencia y cohesión social en el norte de Centro América	finalizado	El Salvador, Honduras y Guatemala	Fortalecimiento de mecanismos para: <ul style="list-style-type: none"> <li>la reintegración social y económica de personas migrantes retornadas</li> <li>la protección y prevención de la violencia Política de seguridad ciudadana (inclusión social, administración de justicia e intercambio de información)</li> </ul>
3	PBF/SALV/A-1: Programa conjunto: paz y reintegración de personas migrantes en su regreso a casa	finalizado	Ámbito nacional con priorización de territorios con alta densidad de personas retornadas	Fortalecimiento de mecanismos para: <ul style="list-style-type: none"> <li>la atención y protección de personas migrantes retornadas</li> <li>la reintegración económica y psicosocial de las personas migrantes retornadas</li> </ul> Construcción de entornos seguros por las instituciones de seguridad y justicia Fortalecimiento del diálogo para la superación de las brechas de desarrollo
4	PBF/IRF-305: Mujeres libres de violencia en el transporte público	finalizado	2 municipios	Transporte público seguro y libre de acoso sexual hacia mujeres Fortalecimiento de instituciones públicas para el cumplimiento de las leyes de transporte público Promoción del respeto a los derechos de las mujeres
5	PBF/IRF-381: MOVEO - Jóvenes en acción	en ejecución (fase final)	5 municipios	Liderazgo comunitario de población joven Gobernanza democrática dirigida a población joven y LGBTI Género, diversidad y no discriminación de la población LGBTI
6	PBF/SAL/B-1: Fortalecimiento de la paz y los DH a través de la justicia transicional, el combate a la corrupción y la transparencia	en ejecución	Ámbito nacional	Justicia transicional Combate a la corrupción y fomento de la transparencia
7	PBF/SLV/B-2: Retorno y reintegración: acciones de reintegración esenciales para la construcción de la paz en El Salvador	finalizado	Ámbito nacional	Mecanismos de reintegración económica para población migrante retornada con énfasis en mujeres y jóvenes Atención psicosocial y consejería educativa para población retornada Atención integral especializada y protección para población retornada

	PROYECTO	ESTADO	ÁREA DE IMPLEMENTACIÓN	TEMÁTICA PRIORIZADA
8	PBF/IRF- 414: Juventudes salvadoreñas construyendo paz y resiliencia – Soy parte	finalizado	2 municipios	Procesos de diálogo intergeneracional y paz a nivel comunitario Incidencia política para la agenda global de juventud, paz y seguridad Juventud con capacidad de incidencia en políticas públicas a nivel municipal Violencia y discriminación contra las mujeres
9	PBF/IRF-420: Respuesta trinacional	en ejecución (en proceso extensión 2ª fase)	Ámbito nacional en cada país, además del nivel municipal. En El Salvador 2 municipios	Desplazamiento forzado, migración irregular, personas retornadas y desplazadas internas, migrantes en tránsito y solicitantes de asilo
10	PBF/IRF-445: Jóvenes por La Libertad	en ejecución (fase final)	Zona costera de 3 municipios	Espacios cívicos inclusivos, seguros y significativos para personas jóvenes
11	PBF/IRF-490: Mujeres guardianas de la paz (Nota: este proyecto tiene una doble clasificación ya que también incluye un enfoque en justicia transicional)	en ejecución	Municipios seleccionados en 4 departamentos	Justicia transicional con enfoque de género Participación e incidencia de mujeres que participan en organizaciones de sociedad civil, redes de mujeres y lideresas Consolidación de paz
12	PBF/SLV/C-1: ¡De una! Transformando a mi comunidad (Nota: este proyecto tiene una doble clasificación ya que también coincide con el enfoque de inclusión de jóvenes)	en ejecución	Municipios y comunidades seleccionadas en 3 departamentos	Mitigación de los impactos de la violencia Prevención de violencia Atención y protección de personas jóvenes desplazadas y en riesgo de desplazamiento, mujeres y población LGTBIQ+ Consolidación de la paz

Fuente: elaboración propia con base en información de UN MPTF Office Partners Gateway y los documentos de proyecto

Código:

	Seguridad, atención de víctimas y población migrante, diálogo político
	Juventud
	Derechos de las mujeres
	Memoria y justicia transicional

El portafolio está orientado a alcanzar un total de 36 resultados, definidos estos en términos de productos y servicios a ser alcanzados en el marco de los proyectos individuales. El análisis de los resultados permite identificar una lógica de intervención que articula tres grandes líneas de acción en función del objetivo final de consolidación de la paz, siendo éstas, (i) *el desarrollo de capacidades institucionales*, con énfasis en las instituciones del área de seguridad, atención de víctimas y atención integral de población retornada; (ii) *el fortalecimiento de espacios y habilidades para la participación ciudadana*, con un enfoque en la inclusión de mujeres, jóvenes y grupos en condiciones de vulnerabilidad; y, (iii) *el desarrollo de*

*mecanismos y habilidades para la prevención y manejo de conflictos, incluyendo el diálogo político para la construcción de acuerdos nacionales.*

La estrategia de implementación del portafolio cubre dos dimensiones: (i) *el abordaje transfronterizo* para los temas relacionados con la atención de la población retornada, con un fuerte énfasis en el desarrollo de las instituciones nacionales; y, (ii) *un enfoque territorial en lo relacionado con fortalecimiento de liderazgos y espacios de participación ciudadana.*

El marco estratégico de resultados (MER), construido en forma retrospectiva por el equipo técnico de las agencias de Naciones Unidas receptoras de fondos PBF (RUNOs), agrupa los 36 resultados esperados en tres áreas estratégicas de intervención e identifica un resultado de alto nivel para cada una de ellas.

El MER retrospectivo es producto de un taller, que se llevó a cabo al inicio de la fase de campo (11.09.2023), en el que participaron 20 funcionarias y funcionarios del UNCT convocados para este ejercicio por disponer de un amplio conocimiento y experiencia en el diseño y ejecución de los proyectos del portafolio. A partir de la presentación de la metodología a seguir, y de una propuesta preliminar de identificación de áreas y resultados, preparada por el equipo de evaluación, se establecieron tres mesas de trabajo en las cuales se redefinieron las áreas originalmente propuestas y los correspondientes resultados estratégicos, y se reordenaron los resultados de los proyectos que contribuyen a los mismos. La redacción final del MER fue consensuada en trabajo plenario.

En el Anexo III se reproduce el detalle de las áreas y resultados estratégicos tal como fueron consensuados en el taller, así como su vinculación con los resultados esperados en el marco de los proyectos individuales.

**TABLA 2**  
**MARCO ESTRATÉGICO DE RESULTADOS RETROSPECTIVO**

ÁREA ESTRATÉGICA	RESULTADO
<b>Movilidad humana</b>	Para 2023 se ha incrementado la calidad de la respuesta del Estado salvadoreño para la atención, protección y reintegración de personas en contextos de movilidad humana. ⇒ 12 resultados específicos vinculados a 6 proyectos
<b>Seguridad, justicia integridad y combate a la corrupción en la función pública</b>	Para 2023 el Estado y la sociedad civil salvadoreña cuentan con mecanismos para el fortalecimiento de la justicia, la integridad pública, el combate de la corrupción y el fomento de los entornos seguros y pacíficos garantizando los derechos humanos. ⇒ 9 resultados específicos vinculados a 7 proyectos
<b>Ejercicio de ciudadanía e inclusión de mujeres, jóvenes y grupos en condiciones de vulnerabilidad en la construcción de consensos para la consolidación de la paz</b>	Para el 2023 la sociedad salvadoreña y las instituciones en los territorios priorizados han desarrollado mecanismos y habilidades para la participación inclusiva y la incidencia (mujeres, juventudes y población LGBTIQ+ y otros grupos en condiciones de vulnerabilidad) en la consolidación de la paz, con un enfoque interseccional de prevención de las violencias y de derechos humanos. ⇒ 15 resultados específicos vinculados a 7 proyectos

Fuente: elaboración colectiva por miembros del UNCT

A partir de las líneas de trabajo y las áreas estratégicas identificadas, es posible identificar la lógica de intervención del portafolio de la siguiente manera:

**GRÁFICA 1**  
**LÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL PORTAFOLIO**



Fuente: elaboración propia con datos de los documentos de proyecto y del MER retrospectivo

## 2. Objetivos, alcances y limitaciones de la evaluación

### 2.1 Objetivos de la evaluación

La evaluación está orientada a cubrir un doble propósito, por una parte, busca recabar elementos de juicio y evidencias para *valorar el desempeño* del portafolio y, al mismo tiempo, busca *generar conocimiento* sobre la base de lecciones aprendidas y prácticas innovadoras que permitan enriquecer el diseño de iniciativas futuras. Los objetivos específicos establecidos en los TdR de la evaluación son los siguientes:

- a) Evaluar la eficiencia del portafolio, incluyendo su estrategia de implementación, los acuerdos institucionales, así como sus sistemas operativos y de gestión y la relación costos-beneficios;
- b) Valorar la pertinencia e idoneidad del portafolio en términos de: 1) abordar los factores desencadenantes de conflictos y los aspectos más relevantes para la consolidación de la paz; 2) el grado de alineación con las prioridades nacionales en el tema de consolidación de la paz; 3) si el portafolio capitalizó el valor agregado de las NU en El Salvador; y 4) el grado en que el portafolio abordó temas transversales, incluyendo cuestiones de género y juventud;
- c) Valorar en qué medida el portafolio PBF ha hecho una contribución concreta para la reducción de los factores desencadenantes de conflictos en El Salvador. Con respecto a la contribución del PBF, evaluar si el portafolio contribuyó al avance en el cumplimiento de los ODS, en particular del ODS 16;
- d) Evaluar si el apoyo proporcionado por el PBF y PBSO ha promovido la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (WPS), ha permitido un enfoque específico en la participación de las mujeres en los procesos de consolidación de la paz y si ha impulsado la igualdad de género;
- e) Valorar si el portafolio ha sido implementado con un enfoque de sensibilidad a la conflictividad;
- f) Documentar buenas prácticas, innovaciones y lecciones aprendidas derivadas del portafolio;
- g) Proveer recomendaciones aplicables para futuros ejercicios de elegibilidad y/o programas para la consolidación de la paz.

### 2.2 Alcances y limitaciones

El sujeto de la evaluación es el portafolio como instrumento marco del apoyo brindado por el PBF a El Salvador y cubre todo su período de vigencia. Desde esta perspectiva, el análisis se focaliza en el nivel agregado. Si bien el análisis tiene como base la información relacionada con los doce proyectos individuales que componen el portafolio, para los propósitos de la evaluación se procesó y analizó la información de tal manera que permita perfilar el desempeño en forma conjunta, tomando como guía los criterios y preguntas de la evaluación.

En términos metodológicos se observaron dos factores limitantes. El primero de ellos fue la ausencia de un marco estratégico de resultados (MER) para el portafolio. Para superar esta situación, el equipo de evaluación llevó a cabo un taller con el equipo técnico gerencial de las RUNOs, al cual ya se hizo referencia en la sección anterior.

El segundo factor limitante está relacionado con la falta de disponibilidad de indicadores y datos para valorar los resultados alcanzados a nivel de efectos. En respuesta a esta situación se incluyeron, en las guías para los grupos de discusión con detentarios finales y en la encuesta en línea, preguntas adaptadas de la metodología de *mapeo de resultados* (Outcome Mapping), a fin de explorar la percepción sobre los efectos generados por las iniciativas del portafolio, definidos éstos en términos de cambios registrados a

nivel personal, institucional y comunitario atribuibles a los proyectos de la cartera, además de identificar ejemplos concretos que los documenten.

Entre las limitaciones relacionadas con el contexto de país cabe mencionar las dificultades para acceder a informantes clave, asociadas a cambios de autoridades y personal de dirección en el Gobierno central y Gobiernos locales.

### 3. Metodología de la evaluación

#### 3.1 Criterios y preguntas de la evaluación

Las preguntas guía para la evaluación se encuentran estructuradas según los criterios OCDE-CAD para la evaluación de intervenciones de consolidación de la paz (*pertinencia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad y apropiación, coherencia y sensibilidad al conflicto*) y los criterios específicos del PBF (*carácter catalítico, sensibilidad de género y perspectiva de género y tolerancia al riesgo e innovación*). El equipo de evaluación realizó un ejercicio de consolidación y reordenamiento de las interrogantes definidas en los TdR, identificando un conjunto reestructurado de preguntas y sub-preguntas que se reproducen en la tabla a continuación:

**TABLA 3  
PREGUNTAS GUÍA DE LA EVALUACIÓN**

CRITERIOS	PREGUNTAS
<b>PERTINENCIA</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Fue el portafolio adecuado y estratégico para los principales objetivos y desafíos de la consolidación de la paz en El Salvador en el momento del diseño de la elegibilidad del PBF (2017-2018)?                             <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1. Si se produjeron cambios significativos en el contexto, ¿siguieron siendo pertinentes los objetivos y el enfoque del portafolio?</li> </ol> </li> <li>2. ¿Fue el portafolio pertinente para el mandato de consolidación de la paz de las Naciones Unidas y los ODS, en particular el ODS 16?</li> <li>3. ¿Fue el portafolio pertinente para las necesidades y prioridades de los grupos destinatarios/beneficiarios?</li> </ol>
<b>EFICIENCIA</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. ¿Cuán eficiente y exitoso fue el enfoque de implementación del portafolio, incluidas las adquisiciones (o contrataciones), el número de receptores de fondos (RUNOs y NUNOs) y los socios de implementación?                             <ol style="list-style-type: none"> <li>4.1. ¿Hasta qué punto fueron eficientes la dotación de personal, la planificación y la coordinación generales del portafolio (incluyendo las diversas agencias receptoras de fondos y con las partes interesadas)?</li> <li>4.2. ¿Hasta qué punto fue adecuada y clara la estrategia de focalización territorial de los proyectos?</li> </ol> </li> <li>5. ¿Se han entregado a tiempo los fondos y se han respetado los plazos para la implementación de las actividades de los proyectos?                             <ol style="list-style-type: none"> <li>5.1. ¿Generaron estos retrasos oportunidades perdidas para abordar oportunidades urgentes de consolidación de la paz?</li> </ol> </li> <li>6. ¿Con qué eficiencia recopiló el portafolio los datos para supervisar los resultados?                             <ol style="list-style-type: none"> <li>6.1. ¿Con qué eficiencia se utilizaron los datos actualizados para gestionar el portafolio?</li> </ol> </li> </ol>

<p><b>EFICACIA</b></p>	<p>7. ¿En qué medida el portafolio del PBF alcanzó los objetivos previstos y contribuyó a la visión estratégica del portafolio? 7.1. De existir ¿el sistema de monitoreo del portafolio captó adecuadamente información sobre los resultados en términos de <b>consolidación de la paz</b> a un nivel apropiado de impacto y resultados?</p> <p>8. ¿Cómo ha mejorado y contribuido el portafolio del PBF al desarrollo de la capacidad nacional para garantizar la idoneidad de los esfuerzos y los beneficios?</p>
<p><b>SOSTENIBILIDAD Y APROPIACION</b></p>	<p>9. Incluyó el diseño del portafolio del PBF una estrategia adecuada de sostenibilidad y salida (incluida la promoción de la apropiación nacional/local, el uso de las capacidades nacionales, etc.) para apoyar cambios positivos en la consolidación de la paz una vez finalizado el período de elegibilidad?</p> <p>10. ¿Hasta qué punto es firme el compromiso del gobierno y de otras partes interesadas para sostener los resultados del apoyo del PBF y dar continuidad a las iniciativas, e institucionalizar las nuevas capacidades desarrolladas?</p> <p>11. ¿Hasta qué punto es firme el compromiso del gobierno y de otras partes interesadas para sostener los resultados del apoyo del PBF en relación con la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones?</p> <p>12. ¿Cómo y en qué medida la sociedad civil y/o las organizaciones de la sociedad civil están comprometidas y cuentan con los recursos necesarios para sostener los resultados del apoyo del PBF?</p>
<p><b>COHERENCIA</b></p>	<p>13. ¿En qué medida el portafolio del PBF complementó el trabajo entre diferentes entidades, especialmente con otros actores de la ONU? 13.1. ¿En qué medida el diseño, la ejecución, el seguimiento de cada proyecto se ajustaron a los de otros proyectos en caso de existir complementariedad?</p>
<p><b>SENSIBILIDAD AL CONFLICTO</b></p>	<p>14. ¿Tenía el portafolio del PBF un enfoque explícito de sensibilidad al conflicto?</p> <p>15. ¿Eran adecuadas las capacidades internas de los RUNOs y los NUNOs para garantizar un enfoque permanente de sensibilidad al conflicto?</p> <p>16. ¿Se estableció un proceso continuo de monitoreo del contexto y un sistema de monitoreo que permitiera supervisar los impactos no intencionados? 16.1. ¿Fue el portafolio del PBF responsable de algún impacto negativo no intencionado?</p>
<p><b>CARÁCTER CATALÍTICO</b></p>	<p>17. ¿Fue el portafolio del PBF catalítico desde el punto de vista financiero y/o programático?</p>

<b>PERSPECTIVA DE GÉNERO/SENSIBILIDAD DE GÉNERO</b>	<p>18. ¿En qué medida el portafolio del PBF incorporó la perspectiva de género y apoyó una consolidación de la paz sensible a las cuestiones de género?</p> <p>18.1. ¿Tuvo en cuenta el portafolio del PBF en su conjunto los diferentes retos, oportunidades, limitaciones y capacidades de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños en el diseño de cada proyecto y en su ejecución (incluido el análisis de conflictos, la redacción de los resultados y los marcos de resultados)?</p> <p>19. ¿Se cumplieron a lo largo de la ejecución los compromisos asumidos en las propuestas de los distintos proyectos en materia de consolidación de la paz con perspectiva de género, en particular en lo que respecta al presupuesto?</p>
<b>TOLERANCIA AL RIESGO E INNOVACIÓN</b>	<p>20. ¿Fue adecuada la caracterización del riesgo y las medidas de monitoreo y mitigación propuestas?</p> <p>21. ¿Qué elementos del portafolio PBF son percibidos como innovadores o novedosos por las partes interesadas?</p>

### 3.2 Fuentes de información e instrumentos

La evaluación utilizó métodos mixtos no experimentales, aplicó así una combinación de revisión documental y aplicación de instrumentos de recopilación cualitativa de carácter primario. La combinación de fuentes e instrumentos fue definida para facilitar la triangulación y asegurar la más alta calidad y rigor en los elementos de reflexión sobre el alcance de los distintos criterios de evaluación considerados.

#### 3.2.1 Revisión documental

La revisión documental cubrió las siguientes categorías de documentos:

- a) análisis de conflictividad y otros análisis de contexto relevantes para el área de trabajo del portafolio;
- b) informes y datos disponibles sobre la implementación de políticas públicas pertinentes;
- c) documentos programáticos del UNCT (Marcos de cooperación, Análisis común de país) elaborados durante el período de vigencia del portafolio; y,
- d) documentos relacionados con el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de los proyectos.

En el Anexo IV se presenta la lista de documentos consultados.

#### 3.2.2 Fuentes e instrumentos para recopilar información cualitativa

Sobre la base de la revisión documental, y tomando en consideración tanto titulares como portadores de derechos, el equipo de evaluación identificó las siguientes categorías de informantes clave:

- a) funcionarios/as de las instituciones estatales, tanto en el nivel de toma de decisiones como personal técnico, pertinentes a las intervenciones apoyadas por el PBF (se tomaron en consideración, tanto a las instituciones rectoras, como a las ejecutoras) y funcionarios de gobiernos locales vinculados a los proyectos;
- b) personal de dirección y técnico de las organizaciones de la sociedad civil ejecutoras o co-ejecutoras;

- c) representantes de asociaciones de beneficiarios finales y/o de comunidades beneficiarias y beneficiarios finales;
- d) funcionarios/as de las agencias receptoras de las Naciones Unidas;
- e) representantes de otros organismos de cooperación internacional, con intervenciones similares o complementarias; y,
- f) observadores/as independientes calificados/as.

La selección de las personas representa una *muestra designada* (es decir, no aleatoria) en función del conocimiento especializado sobre el portafolio y/o aspectos relevantes de contexto, con ella se buscó cubrir actores claves siguiendo los siguientes criterios: (i) cobertura proporcionada a las seis categorías de actores claves; (ii) paridad en la participación de mujeres y hombres; (iii) la inclusión de distintos grupos etarios y personas en condiciones de vulnerabilidad. Con visitas a los territorios, se buscaba cubrir tanto experiencias exitosas como experiencias que enfrentaron limitaciones en el alcance de sus resultados.

La selección de personas a ser consultadas fue realizada sobre la base de la información proporcionada por el equipo de referencia de la evaluación, siguiendo los criterios arriba descritos. Limitaciones de tiempo obligaron a establecer prioridades por lo que no fue posible cubrir la categoría correspondiente a los representantes de otros organismos de cooperación internacional (categoría “e”).

La lista completa de las personas consultadas se encuentra en el Anexo V.

El proceso de consulta incluyó a un total de 151 personas, 63.0% de ellas mujeres, 34.4% hombres y 2.6 % personas que se autoidentificaron como LGBTQI+. La distribución por categoría de actores clave fue la siguiente:

**TABLA 4**  
**PERSONAS CONSULTADAS SEGÚN CATEGORÍA DE ACTORES CLAVE**

CATEGORÍA	NÚMERO DE PERSONAS	PORCENTAJE
Beneficiarias y beneficiarios finales	45	29.9
Funcionarios/as de gobierno, autoridades y funcionarios/as locales	43	28.4
Personal de organizaciones de la sociedad civil	27	17.9
Funcionarios/as de las agencias de Naciones Unidas - UNCT	31	20.5
Observadore/as calificados/as	5	3.3
<b>TOTAL</b>	<b>151</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia

Los instrumentos de recolección de información utilizados fueron los siguientes:

- a) **Entrevistas semiestructuradas.** Se realizaron un total de 36 entrevistas semiestructuradas, 21 de ellas de carácter individual y 15 en las que participó más de una persona; 30 entrevistas se llevaron a cabo en formato presencial y 6 fueron tuvieron lugar de forma virtual.

- b) **Grupos de discusión.** Se llevaron a cabo 5 grupos de discusión para capturar información cualitativa proporcionada por los beneficiarios y beneficiarias finales. Las guías de discusión estuvieron orientadas a que las personas, a partir de su participación en los proyectos, identificaran percepciones sobre los cambios experimentados a nivel personal y en relación con su entorno (específicamente, cambios en las relaciones con familiares, en las relaciones entre pares, con la comunidad y con las autoridades locales). Los grupos de discusión se llevaron a cabo en los municipios de Aguilares, Guazapa, Tecoluca y dos de ellos en San Salvador.

Las áreas de trabajo cubiertas con los grupos focales fueron: (i) atención a migrantes retornados, (ii) desarrollo de liderazgo de jóvenes para la participación e incidencia a nivel local; (iii) atención de jóvenes, bajo el principio de inclusividad por edad, género y condición de vulnerabilidad, en iniciativas de formación de habilidades para la empleabilidad y la creación de iniciativas de emprendimiento; (iv) iniciativas de recuperación de memoria histórica con un enfoque intergeneracional.

- c) **Encuestas en línea.** Se diseñó y administró una encuesta en línea para medir frecuencias en las opiniones y apreciaciones de personal técnico de las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil que participaron en procesos de formación y desarrollo de capacidades, llevados a cabo en el marco de los proyectos del PBF. Con ella se obtuvo información sobre el grado de satisfacción de las personas participantes, los cambios percibidos con respecto a su desempeño y el de sus instituciones u organizaciones.

La encuesta en línea se dirigió al total de la base de contactos facilitada por el UNCT. El instrumento se mantuvo en línea, disponible para responderlo, durante las dos semanas de la investigación de campo llevada a cabo entre el 11 y el 22 de septiembre de 2023. La encuesta fue dirigida a 59 personas, pero cuatro de los correos enviados resultaron inválidos por lo que en la práctica fueron 55 las personas invitadas a participar. Se obtuvo un nivel de respuesta del 52.7%. (55.2% de las personas que respondieron fueron mujeres, 37.9% hombres y 6.9% personas LGTBIQ+). Si bien no es posible determinar el grado de representatividad con respecto al número total de personas que han participado en los procesos de formación, el universo al cual fue dirigida la encuesta incluye el personal técnico con el cual los miembros del UNCT han mantenido contacto más allá de la finalización de los proyectos.

- d) **Visitas de observación directa.** Se observaron las instalaciones y el funcionamiento del protocolo de atención de personas retornadas en vuelos federales provenientes de los Estados Unidos y México, implementado por la Gerencia de Atención al Migrante (GAMI) de la Dirección General de Migración y Extranjería. En la visita al municipio de Aguilares, se participó en un acto de conmemoración realizado por las participantes en el proyecto PBF/IRF-490: Mujeres Guardianas de la Paz y, en el municipio de Guazapa se visitaron dos emprendimientos de personas retornadas. En Tecoluca, en forma adicional a las entrevistas colectivas y discusión en grupo, se visitó el sitio en donde se encuentra ubicada la antena de conectividad instalada como parte del proyecto PBF/IRF- 414: Juventudes salvadoreñas construyendo paz y resiliencia (Soy Parte).

En el Anexo VI se reproducen las guías aplicadas para las entrevistas semiestructuradas, las guías para la discusión en grupos y el formulario administrado para la encuesta en línea.

### 3.3 Manejo de la información

La información cualitativa obtenida a través de entrevistas semiestructuradas y discusiones en grupo, se manejó bajo el principio de consentimiento informado. Al inicio del ejercicio se explicitó el propósito de

la entrevista y se enfatizó el carácter confidencial de la misma, señalando que la información sería procesada sin identificar las fuentes y que no se harían citas directas sin el consentimiento previo de la persona involucrada.

En línea con los principios UNEG y OECD-CAD de imparcialidad, independencia y credibilidad, se aplicaron diversos métodos de valoración de la información y los datos obtenidos, entre otros, triangulación, análisis de consistencia e identificación de sesgos basados en intereses y/o temores específicos. El método de triangulación aplicado contrastó la información obtenida a través de distintos instrumentos (revisión documental, entrevistas semi-estructuradas, discusiones en grupo, encuesta en línea y observación directa) y buscó consistencias y discrepancias entre distintas categorías de actores clave consultados. Con el análisis de frecuencia, se exploraron tendencias o patrones de respuesta identificables. Para el análisis de la información cualitativa se emplearon también herramientas de análisis de texto, identificando palabras y significados clave. Se tomaron en consideración los posibles sesgos asociados con el proceso de selección de las personas que fueron consultadas.

### 3.4 Matriz de evaluación

El equipo de evaluadoras preparó una matriz que reúne y organiza los elementos metodológicos arriba descritos. En ella se relacionan, para cada pregunta y sub-pregunta de la evaluación, los respectivos criterios de juicio e indicadores específicos, así como las fuentes e instrumentos de recopilación de la información. Así, la matriz identifica un total de 52 criterios de juicio e indicadores asociados a las 21 preguntas principales y 9 sub-preguntas que sirven de guía para la evaluación.

La matriz sirvió de base para el diseño de los instrumentos de investigación y orientó el análisis y sistematización de los hallazgos. La matriz de la evaluación se presenta en el Anexo VII.

## 4. Hallazgos de la evaluación

La estructura de presentación de los hallazgos corresponde a los nueve criterios principales de la evaluación (*pertinencia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad y apropiación, coherencia, sensibilidad al conflicto, efecto catalítico, perspectiva de género/sensibilidad de género, tolerancia al riesgo e innovación*), y para cada uno de ellos se identifican las preguntas y sub-preguntas que sirvieron de guía para la investigación.

### 4.1 Pertinencia

#### ***PE 1. ¿Fue el portafolio adecuado y estratégico para los principales objetivos y desafíos de la consolidación de la paz en El Salvador en el momento del diseño de la elegibilidad del PBF (2017-2018)?***

Durante un primer período (2017-2019) se evidencia una alta correspondencia entre los principales desafíos para la consolidación de la paz identificados en la solicitud de elegibilidad presentada por el Gobierno de El Salvador (2018) y los proyectos ejecutados. Tal como se señaló en la sección de antecedentes del presente informe, la seguridad ciudadana y la movilidad humana, con énfasis en la atención a los migrantes retornados, fueron identificados como los dos desafíos prioritarios a atender.

Opiniones recogidas en el marco de las entrevistas con observadores calificados, coinciden en señalar ambos temas como los principales factores desestabilizantes para el proceso de consolidación de la paz en el país durante los años antes señalados.

Cuatro de los doce proyectos que componen el portafolio fueron aprobados durante este período, con una asignación presupuestaria de USD 8,441,837.32, equivalente al 36.9% del monto total de recursos del portafolio<sup>1</sup>. En su conjunto, estos proyectos incluyen trece resultados esperados, seis de ellos están vinculados a temas de seguridad humana y siete a la atención de la población migrante retornada.

Tanto por las áreas temáticas abordadas, como por las estrategias de implementación, estos proyectos se encontraban alineados con documentos y políticas generales de referencia, vigentes al momento de la aprobación de los mismos, como el Plan El Salvador Seguro, El Salvador es tu Casa, y el Plan Quinquenal de Gobierno 2014-2019. Los informes de evaluación final disponibles para estas iniciativas, coinciden en señalar un alto nivel de pertinencia relacionado con políticas específicas y los marcos legal e institucional vigentes a la fecha de ejecución de los proyectos<sup>2</sup>.

*PE 1.1 Si se produjeron cambios significativos en el contexto, ¿siguieron siendo pertinentes los objetivos y el enfoque del portafolio?*

Durante el período de vigencia del portafolio se registraron cambios sustantivos en el contexto de país y en las prioridades de las autoridades nacionales, coincidiendo con una nueva administración del Órgano Ejecutivo a partir de junio de 2019.

La revisión de la cartera de proyectos permite identificar que durante este segundo momento (2020-2023), fueron aprobadas ocho propuestas por un monto de USD 14,434,530.10 (63.1% del total del portafolio); dos de estos proyectos dan continuidad a temas relacionados con movilidad humana; dos más abordan principalmente aspectos clave de justicia transicional; y, cuatro guardan estrecha correspondencia con los llamados del PBF bajo las ventanas de oportunidad para iniciativas de promoción de género (GPI) e iniciativas de promoción de juventud (YPI).

Los proyectos relacionados con temas de derechos humanos y justicia transicional<sup>3</sup> dan respuesta a demandas de fortalecimiento institucional y desarrollo de espacios y habilidades para la participación de

---

<sup>1</sup> Los cuatro proyectos aprobados en el primer período son: PBF/IRF-179 Programa conjunto de paz para generación postconflicto; PBF/IRF-220 Proyecto trinacional para la resiliencia y la cohesión social en el norte de Centroamérica; PBF/SALV A-1 Programa conjunto: paz y reintegración de personas migrantes en su regreso a casa; PBF/IRF-305 Mujeres libres de violencia en el transporte público.

<sup>2</sup> Análisis y Desarrollo Social. Consultores (2020) Informe final evaluación del programa conjunto de paz para generación postconflicto. San Salvador, marzo 2020  
[https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/informe final de la evaluacion programa conjunto de paz para generacion post conflicto.pdf](https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/informe%20final%20de%20la%20evaluacion%20programa%20conjunto%20de%20paz%20para%20generacion%20post%20conflicto.pdf).

Aguilar & Asociados S.R.L. (2021) Informe de evaluación del proyecto mujeres libres de violencia en el transporte público. San Salvador, noviembre 2021. [https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/pbf irf-305 informe final- evaluacion proyecto mujeres libres de violencia en el transpore publico.pdf](https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/pbf_irf-305_informe_final-evaluacion_proyecto_mujeres_libres_de_violencia_en_el_transpore_publico.pdf)

Análisis y Desarrollo Social. Consultores (2021). Informe de evaluación programa conjunto: paz y reintegración de personas migrantes en su regreso a casa. San Salvador, agosto 2021.  
[https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/pbf slv a-1 informe final de evaluacion pbf3 def.pdf](https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/pbf_slv_a-1_informe_final_de_evaluacion_pbf3_def.pdf)

<sup>3</sup> PBF/SLV/B-1 Fortalecimiento de la paz y los derechos humanos; PBF/IRF-490 Mujeres guardianas de la paz

las víctimas y sus organizaciones, derivadas de la sentencia de inconstitucionalidad<sup>4</sup> de la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz (Decreto Legislativo 486, del 22 de marzo de 1993) y sentencias de la Corte Interamericana de Justicia (CIDH) relacionadas con la búsqueda de personas desaparecidas durante el conflicto armado.

Los cuatro proyectos aprobados bajo las ventanas de oportunidad del PBF tienen una asignación presupuestaria de USD 6,499,530.10, correspondientes al 45% de los fondos aprobados durante este segundo período y están orientados a apoyar el cumplimiento del 65.2% de los resultados esperados durante este espacio de tiempo.

Si bien no fue posible identificar un documento específico que actualice el análisis de conflictividad durante este segundo período, es de señalar que los proyectos ejecutados están alineados con el análisis de contexto y prioridades estratégicas identificadas en el *Análisis común de país* y el *Marco de Cooperación 2022-2026*, específicamente en lo relacionado con la prioridad estratégica 1 *Alcanzar el bienestar, el goce de derechos y la inclusión social con especial énfasis en las poblaciones en condición de vulnerabilidad*; y la prioridad estratégica 3 *Paz multidimensional, inclusiva, sostenible e igualitaria*<sup>5</sup>. Adicionalmente, componentes particulares de los proyectos que se encuentran alineados con prioridades identificadas en el *Plan de acción nacional de la resolución 1325 mujeres, paz y seguridad 2017-2022* y el documento borrador del *Plan nacional de la resolución 1325 mujeres, paz y seguridad 2022-2024*, elaborado en forma conjunta por instituciones del gobierno y organizaciones de la sociedad civil, con el apoyo de ONU Mujeres.

De la revisión de los documentos de proyecto se observa que, en términos generales, el conjunto de propuestas aprobadas en este segundo periodo guarda correspondencia con el documento de gobierno *Plan Cuscatlán 2019-2024*, en relación con los ejes de seguridad, mujer, innovación y cultura, observándose una mayor frecuencia en la vinculación con los ejes de juventud y turismo. Entre otros instrumentos con los cuales se especificó una alienación al momento de la formulación de los proyectos, cabe mencionar: el Plan de despegue económico; la Ley Especial para la Atención y Protección Integral de Personas en Condiciones de Desplazamiento Forzado; la Política nacional de juventud 2010-2024 del INJUVE; la Política del Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (de estas últimas es necesario señalar la reciente reconfiguración del INJUVE y la disolución de CONMIGRANTES, en cuanto entidades encargadas de velar por la implementación de dichas políticas).

Como indicador complementario para encontrar elementos de respuesta a esta pregunta, la matriz de evaluación proponía determinar el conocimiento y/o frecuencia de aplicación de los instrumentos de análisis de conflictividad y de teoría de cambio (TdC) para la identificación de prioridades estratégicas para la consolidación de la paz. Al respecto, mediante la revisión documental se observa que estos instrumentos se han aplicado con distintos niveles de profundidad en el diseño de los proyectos. A través de las entrevistas semiestructuradas con funcionarios/as del UNCT se observa que un 17.2% expresó tener conocimiento y/o poder aplicar sin dificultad dichos instrumentos; en relación con el personal de OSC socias, un 12.5% de las personas entrevistadas reporta tener dominio de los mismos.

---

<sup>4</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador (2016). *Sentencia de inconstitucionalidad*. San Salvador, julio 2016. <https://www.jurisprudencia.gob.sv/VisorMLX/PDF/44-2013AC.PDF>

<sup>5</sup> Naciones Unidas (2022). *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2022-2026*. San Salvador.

*PE 1.2 ¿Fue el portafolio pertinente para el mandato de consolidación de la paz de las Naciones Unidas y los ODS, en particular el ODS 16?*

La revisión de los documentos de proyecto y del conjunto de resultados esperados muestra que, en términos generales, las iniciativas apoyadas por el portafolio son pertinentes al mandato de consolidación de la paz y tienen vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular con el objetivo de *Paz, justicia e instituciones sólidas* (ODS 16).

En su diseño, los proyectos identifican vinculaciones con diferentes ODS, con una variación de entre tres y nueve objetivos por proyecto, reflejando el hecho de que estos se ejecutan en el ámbito más amplio de trabajo de paz y desarrollo. La tabla siguiente detalla la frecuencia de los ODS reportados.

**TABLA 5**  
**VINCULACIÓN DE LAS INICIATIVAS CON LOS ODS SEGÚN LOS DOCUMENTOS DE PROYECTO**

OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE	FRECUENCIA
ODS 1 Fin de la pobreza	1
ODS 2 Hambre cero	2
ODS 3 Salud y bienestar	1
ODS 4 Educación de calidad	2
ODS 5 Igualdad de género	10
ODS 6 Agua limpia y saneamiento	---
ODS 7 Energía asequible y no contaminante	---
ODS 8 Trabajo decente y crecimiento económico	5
ODS 9 Industria, innovación e infraestructura	---
ODS 10 Reducción de las desigualdades	5
ODS 11 Ciudades y comunidades sostenibles	1
ODS 12 Producción y consumo responsables	---
ODS 13 Acción por el clima	---
ODS 14 Vida submarina	---
ODS 15 Vida de ecosistemas terrestres	---
ODS 16 Paz, justicia e instituciones sólidas	12
ODS 17 Alianzas para lograr los objetivos	3

Fuente: elaboración propia con base en los documentos de proyecto

*PE 1.3 ¿Fue el portafolio pertinente para las necesidades y prioridades de los grupos destinatarios/beneficiarios?*

Los documentos e informes de los proyectos del portafolio reportan procesos de consulta realizados a través de grupos de discusión y, en algunos casos, por medio de encuestas con las comunidades y grupos destinatarios. No obstante, las entrevistas y grupos de discusión realizados en el marco de la evaluación

arrojaron apreciaciones diferenciadas sobre el nivel de correspondencia con sus prioridades específicas. Si bien la totalidad de las beneficiarias y beneficiarios consultados informa haber participado en ejercicios de consulta, un 46.7% manifestó que ven reflejadas sus prioridades específicas en las actividades que se desarrollaron, en el marco de uno de los cinco grupos de discusión se recogieron también comentarios sobre la falta de conocimiento acerca de los resultados de las consultas.

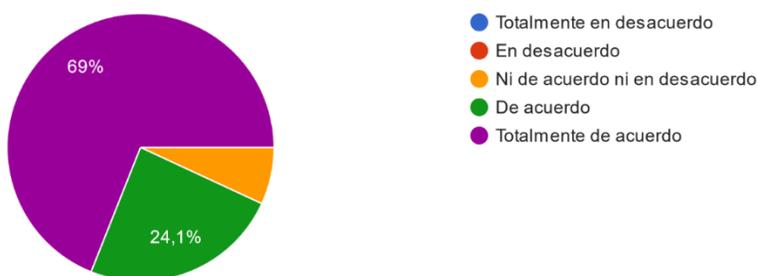
Por otra parte, considerando la perspectiva de las instituciones de gobierno y organizaciones en cuanto beneficiarias intermedias de los proyectos, es de señalar que el 36.8% de las y los funcionarios de gobierno entrevistados afirmaron haber participado en el diseño de los proyectos y un 42.1% indica haber participado parcialmente o haber sido consultados de forma puntual en algún momento de la formulación de los mismos (el porcentaje restante indica no haber participado, sin embargo, esto podría estar asociado con los cambios de personal en las instituciones). El 21.4% del personal de las OSC entrevistado indicó haber participado en el diseño, el 71.4% participó en forma parcial, un 1.8% indicó no haber participado.

A través del espectro de actores clave consultados (instituciones de gobierno y organizaciones de la sociedad civil socias en la ejecución de los proyectos, así como personas destinatarias), se recogieron percepciones en cuanto a la correspondencia entre los objetivos de los proyectos y los objetivos que identifican como parte de las agendas de trabajo de las agencias de Naciones Unidas. Esta valoración se recogió en forma unánime entre las y los funcionarios de gobierno entrevistados, y con una frecuencia ligeramente menor entre el resto de actores, por lo que puede ser considerada como un indicador indirecto de la relevancia de los proyectos con respecto a los mandatos de las agencias especializadas.

Un indicador adicional de pertinencia fue explorado a través de la encuesta línea. En esta, el 93.1% del personal técnico destinatario de los procesos de formación consideró que las capacitaciones recibidas fueron pertinentes para el trabajo de su institución u organización.

## GRÁFICA 2 PERTINENCIA DE LOS CONTENIDOS DE LA CAPACITACIÓN

*Los contenidos de la capacitación que recibí son pertinentes para el trabajo de mi institución u organización.*



Fuente: elaboración propia con base en los datos de la encuesta en línea

## 4.2 Eficiencia

### **PE 4. ¿Cuán eficiente y exitoso fue el enfoque de implementación del portafolio, incluidas las adquisiciones (o contrataciones), el número de receptores de fondos (RUNOs y NUNOs) y los socios de implementación?**

La información para responder esta pregunta se analizó desde una doble perspectiva, por una parte, el modelo gerencial y, por otra, la distribución de fondos por instancias receptoras y socios de implementación.

#### **El modelo interagencial**

El enfoque de implementación interagencial de las iniciativas financiadas por el PBF ha supuesto un importante proceso de aprendizaje para las instancias ejecutoras. Cada agencia participante tiene su propia cultura organizacional, planes de trabajo y áreas prioritarias de atención, por lo que una acción conjunta de la magnitud de los proyectos apoyados por el Fondo ha demandado adaptaciones y acomodos de todas las partes para encontrar la armonía necesaria que permita un verdadero esfuerzo coordinado. En palabras de una de las personas entrevistadas *“el modelo del PBF, con una agencia líder y un equipo de dirección, es un buen modelo de funcionamiento. El trabajo interagencial eficiente depende mucho de las agencias, algunas tienen mayor capacidad operativa que otras. La base instalada de una agencia en el país es fundamental para que el trabajo interagencial funcione”*.

Se observa que, con la experiencia acumulada, se tiende cada vez más a la colaboración y la actuación conjunta y coordinada de las agencias, superando la compartimentación de las tareas entre dos o tres involucradas que desarrollan cada cual los componentes que les corresponden, como si de tres pequeños proyectos independientes se tratara. Es así que, el trabajo más consolidado se encuentra entre aquellas agencias que han trabajado juntas más a menudo.

Las entrevistas realizadas revelaron que, aun cuando se reconocen algunas dificultades derivadas de los distintos modelos gerenciales y diferentes enfoques metodológicos y temáticos, se valora positivamente el trabajo interagencial. Se hizo mención de las ventajas de contar con áreas temáticas de especialización que resultan complementarias, así como de disponer de redes ya establecidas de contactos institucionales y organizativos, además del conocimiento de determinadas zonas geográficas del país, gracias a la experiencia de trabajo previo que algunas agencias han realizado en ellas. No obstante, cabe señalar que, en términos generales, aún queda por alcanzar todo el potencial del modelo como instrumento conjunto de programación, ejecución y, sobre todo, de monitoreo.

#### **Instancias receptoras de fondos y socios de implementación**

Durante el periodo objeto de evaluación, prácticamente la totalidad de receptores de fondos han sido agencias del sistema de Naciones Unidas, con una única excepción: en el proyecto PBF/IRF- 414: Juventudes salvadoreñas construyendo paz y resiliencia en los municipios de Jiquilisco y Tecoluca, más conocido como *Soy Parte*, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) participó, junto a UNESCO y UNFPA, como co-ejecutor de la iniciativa, habiendo recibido un 20% del presupuesto global del proyecto.

El involucramiento de las agencias en los proyectos PBF varía sustancialmente desde aquellas que llevan años gestionando varios de ellos, como PNUD u OIM, hasta las que se han involucrado en una única acción, como UNESCO, ONUSIDA, OACNUDH y UNICEF. Lo más usual es que la colaboración interagencial

congregue a tres agencias para la ejecución conjunta de una propuesta; de hecho, son once los casos en los que esto ha sucedido de esa manera. La salvedad a esta regla es la de una ocasión en la que fueron solo dos las agencias responsables de la ejecución (PBF/IRF-305 Mujeres Libres de Violencia en el Transporte Público, a cargo de PNUD y ONU Mujeres). A continuación, se detalla el número total de proyectos en los que las diversas agencias del sistema se han visto involucradas como receptoras de fondos:

**TABLA 6**  
**AGENCIAS RECEPTORAS DE FONDOS POR PROYECTO**

AGENCIA	PROYECTO											TOTAL	
	Programa Conjunto de Paz	Proyecto Trinacional	Programa Conjunto Paz y Reintegración	Mujeres Transporte Público	Jóvenes en acción (MOVEO)	Justicia Transicional	Retorno y Reintegración	Juventudes Paz y Resiliencia (Soy Parte)	Respuesta Trinacional	Jóvenes por La Libertad	Mujeres Guardianas de la Paz		iDe Una!
PNUD	X	X	X	X		X			X	X	X	X	9
OIM	X	X	X		X		X		X				6
ACNUR	X	X							X			X	4
UNODC					X	X					X		3
PMA			X				X						2
ONU Mujeres				X							X		2
UNFPA								X		X			2
OIT										X		X	2
OACNUDH						X							1
ONUSIDA					X								1
UNICEF							X						1
UNESCO								X					1
NIMD*								X					1

\* Única institución que no pertenece al sistema de Naciones Unidas que ha sido receptora de fondos del PBF

Fuente: elaboración propia con base en información de los documentos de proyecto

De todas las agencias que han recibido fondos por parte del PBF, PNUD es la que ha participado en un mayor número de iniciativas (9), seguida de OIM (6) y ACNUR (4), en forma consistente con la prioridad asignada a la atención integral de la población migrante retornada; el resto de las instancias aquí enlistadas han sido partícipes de entre 1 y 3 proyectos cada una. Ser parte de una iniciativa interagencial requiere, entre otras cosas, que cada entidad designe a una persona que actúa como responsable de la coordinación del proyecto en colaboración con las otras agencias; en ocasiones se trata de personal de la propia dependencia, pero en otros casos, son contrataciones de personal externo que se incorpora temporalmente para asumir dicha responsabilidad por el tiempo que dure el proyecto.

En el caso de PNUD y OIM, el importante número de iniciativas en las que han participado les ha llevado a crear, como parte de su estructura, pequeñas unidades encargadas de todo lo relacionado con los proyectos PBF, desde las cuales se ejerce la coordinación; por su parte, ACNUR tiene un modelo propio que consiste en participar exclusivamente en aquellas iniciativas que se alinean con las prioridades establecidas en su plan estratégico, insertándolas en el marco de sus actividades programáticas más amplias, por lo que un miembro de su personal regular asume las funciones de coordinación. Para el caso del proyecto ¡De una! en el que ACNUR actúa como agencia líder se ha procedido a la conformación de una unidad específica de coordinación. La modalidad de contratación de personal de coordinación por proyecto implica algunas desventajas, ya que limita el alcance del aprendizaje institucional, porque no permite la construcción de una memoria acumulativa, reduce las posibilidades de apropiación y de aplicación de las lecciones aprendidas y, en ocasiones, puede llegar a restringir la necesidad de realizar un apropiado cierre y rendición de cuentas, puesto que algunos de los contratos de las personas responsables de la coordinación terminan incluso antes de haber elaborado el informe final o la evaluación externa correspondiente. Este aspecto también se retoma más adelante en la sección correspondiente al criterio de coherencia.

Como socios de implementación los proyectos han contado, en todos los casos, con la participación de más de una institución del Estado y, en siete de las 12 iniciativas, también ha habido involucramiento de organizaciones de la sociedad civil (véase Anexo VIII que recoge la lista de todos los socios implementadores). En total, se ha operado con la colaboración de 25 distintas instancias de Estado y de gobierno, así como con 26 diferentes organizaciones y 4 asociaciones o comités de la sociedad civil. Las expresiones organizativas de sociedad civil nunca han participado en más de una propuesta. La iniciativa con el menor número de socios de sociedad civil aglutinó a tres (Soy Parte) y, la que congregó a una mayor cantidad contó con la participación de diez entidades distintas (Jóvenes por La Libertad). Solo una de las 26 organizaciones identificadas tiene carácter internacional, las otras son organizaciones salvadoreñas operando en el ámbito nacional. Los socios identificados como asociaciones y comités tienen carácter local.

Cabe destacar que la única ocasión en la que las agencias del sistema trabajaron junto a un socio receptor de fondos ajeno a la estructura interagencial resultó ser una buena experiencia que abre la puerta a que se haga con mayor frecuencia. El modelo en el que participan tres agencias, ha mostrado ser funcional, pero no evidencia mayores ventajas comparativas que cuando lo han hecho solo dos instancias. Por razones ya explicadas, la asignación de la coordinación de los proyectos a un miembro del staff de las agencias ofrece más beneficios que la contratación de personal externo destinado a cumplir con estas funciones. Destaca el hecho de que el alto número de socios implementadores, tanto del gobierno como de sociedad civil, demuestra una importante capacidad de interlocución y trabajo en red por parte de Naciones Unidas en el país, lo cual, a la vez, le permite apoyarse en instancias con arraigo en el territorio e identificar de mejor manera a los grupos de beneficiarios para cada uno de los proyectos.

Por último, pudo observarse que las agencias de Naciones Unidas receptoras de fondos suelen tener una sólida estructura y capacidad instalada, al mismo tiempo que conocen y dominan los mecanismos de funcionamiento de los proyectos interagenciales. Todos estos elementos resultan importantes en términos de eficiencia.

La apropiación de las instituciones nacionales y OSC, así como la disponibilidad de los recursos humanos y materiales necesarios, son condiciones necesarias para garantizar la sostenibilidad de las iniciativas, condiciones que no siempre se alcanzan. Por otra parte, es de señalar que estas instituciones y organizaciones deben atravesar por un proceso de aprendizaje en cuanto a determinadas cuestiones de

índole administrativa que, en un inicio, pueden tener cierto impacto en su eficiencia, hasta que logran dominar todos los contenidos y procesos.

Además, las OSC contribuyen a la eficacia de los proyectos en la medida que tienen presencia y arraigo en el territorio, así como relaciones de colaboración de largo plazo con las organizaciones locales y asociaciones de beneficiarias y beneficiarios finales de los proyectos.

En las entrevistas realizadas, de forma unánime, las OSC dijeron sentirse satisfechas con los logros alcanzados, así como, en general, con los diversos aspectos de su participación en los proyectos PBF.

*PE 4.1: ¿Hasta qué punto fueron eficientes la dotación de personal, la planificación y la coordinación generales del portafolio (incluyendo las diversas agencias receptoras de fondos y con las partes interesadas)?*

### **Dotación de recursos**

La opinión mayoritaria expresada desde las agencias de Naciones Unidas, con lo cual coincidieron algunas de las instituciones socias, es que la dotación de recursos financieros, humanos y materiales fue adecuada y suficiente para la ejecución de los proyectos del portafolio. Los presupuestos permitieron disponer del personal necesario e idóneo para las acciones a desarrollar y, en las ocasiones excepcionales en que fue necesario, algunas de las agencias y organizaciones socias tuvieron la capacidad de aportar algunos recursos como contrapartida para cumplir con lo planificado. En términos generales, los socios ejecutores comparten dichas opiniones, y coinciden en señalar que el personal contó con las capacidades técnicas y humanas apropiadas para el desarrollo de su labor. También se señaló que, si bien dos millones de dólares es un monto ajustado para que a través de las acciones impulsadas se puedan ver resultados a nivel de impacto, la focalización territorial de los recursos permite un uso más eficiente de estos.

Un elemento crítico señalado por todas las partes involucradas es lo referido al tiempo de duración de los proyectos. En este sentido fueron reiterados los comentarios referidos a que los dieciocho meses de los que originalmente se disponía para la ejecución de la mayor parte de los proyectos no fueron suficientes para llevar a cabo lo planificado. De hecho, la documentación disponible indica que de los doce proyectos que constituyen la cartera, siete han solicitado una extensión de tiempo, sin costo adicional, para poder concluir debidamente con lo programado. En el mismo sentido, se considera muy positivo que PBF haya tomado la decisión de ampliar el tiempo máximo de duración de los proyectos a 24 meses. Aun así, tanto desde las organizaciones de sociedad civil que actuaron como co-ejecutoras, como por parte de muchos de los destinatarios finales entrevistados se recogieron reiteradas recomendaciones para que se dé continuidad a algunas de las iniciativas que ya concluyeron a través de un nuevo proyecto que permita consolidar y ampliar los resultados obtenidos. Se entiende que, en muchos casos, los proyectos actuaron sobre problemáticas largamente desatendidas cuyo abordaje debería entenderse solo como el inicio de un proceso de más largo aliento. *“Son plazos cortos para abordar temas complejos”,* señalaba una de las personas entrevistadas, mientras otra apuntaba *“El proyecto se quedó corto para la magnitud de la situación a atender. Es necesario replicar”.*

### **Gobernanza del portafolio**

De acuerdo con las normas establecidas por el Fondo, la gobernanza y supervisión de los proyectos está a cargo de un comité ejecutivo y un comité técnico, además de una unidad de coordinación. De manera excepcional, en un proyecto específico también se hace referencia un grupo nacional de referencia de la

sociedad civil. En todos los casos, las funciones y responsabilidades establecidas para cada uno de estos órganos se especifican y pueden ser consultadas en los documentos de proyecto.

El comité ejecutivo es el órgano superior con autoridad para la toma de decisiones rectoras de los programas y su monitoreo general y está conformado por los titulares de las instituciones que participan en su ejecución, además del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia de El Salvador para la Cooperación Internacional (ESCO) que, como responsables de la cooperación internacional que se proporciona al país, participan en todas las iniciativas. El comité técnico, por su parte, se encarga de asegurar la operatividad de los proyectos y a este se integra el personal de nivel técnico de todas las instancias ejecutoras de estos. Las unidades de coordinación son responsables del desarrollo de las actividades previstas en los planes correspondientes, así como del seguimiento, monitoreo y evaluación del proceso, además de las acciones de comunicación y visibilidad. En las unidades de coordinación participan las personas designadas como coordinadoras de los proyectos por cada una de las agencias receptoras de fondos y sus equipos.

En términos generales, las opiniones recogidas a través de las entrevistas, en relación con la idoneidad de los órganos de gobernanza del portafolio para atender las necesidades de ejecución y monitoreo de las iniciativas, coinciden en señalar que estos favorecen la transparencia y la apropiación. Sin embargo, al ampliar las respuestas con un análisis más detallado las personas entrevistadas ofrecen algunos matices diferenciadores. En relación con el comité ejecutivo, se señala que es difícil que las y los titulares de las instituciones de gobierno que son convocados acudan a las reuniones, por lo que estas se sostienen con las personas que han sido delegadas para ello. En la práctica, el comité ejecutivo se ha convertido en un espacio formal utilizado básicamente para la rendición de cuentas y la presentación y aprobación de informes, con poco o ningún espacio para la discusión de temas sustantivos.

Por su parte, se recogen observaciones en cuanto a que el comité técnico tiene un carácter más dialogante e inclusivo que permite acuerdos más sustantivos, flexibles e integrales. En particular, se hizo referencia a que este es un buen espacio para coordinar con todas las organizaciones socias y a esto se añade que los arreglos a nivel técnico han servido para allanar el camino para el trabajo que se desarrolla en los comités ejecutivos. En estos espacios se abordan los detalles de cada proyecto y se trabaja con transparencia en relación con el manejo de los recursos utilizados hasta el nivel de actividades, de modo que, en la práctica, esta instancia lleva a cabo labores muy cercanas al seguimiento y monitoreo.

En términos de desafíos se resaltó el hecho de que, desde los distintos comités técnicos que han funcionado para los diversos proyectos, aún queda por hacer un ejercicio que recupere las lecciones aprendidas y el aprendizaje colectivo derivado de esa experiencia, a lo cual se agrega la necesidad de definir mejor el papel que debe desempeñar la agencia líder de cada proyecto.

En las entrevistas también se destacó la complejidad que implica la ejecución de los proyectos trinacionales transfronterizos dado el número de actores y de realidades diversas que se deben atender. En el anterior sentido se apunta que, para las partes involucradas, su participación en estos comités técnicos, si bien ha demandado mayores esfuerzos, también ha sido una valiosa experiencia de aprendizaje. Adicionalmente, se destacaron un par de momentos en que el accionar de los comités técnicos resultó crucial para los procesos: uno de ellos fue la pandemia de COVID 19 y el otro la declaración de régimen de excepción. En el primer caso, el confinamiento y la imposición de la virtualidad como mecanismo de trabajo hizo que la ejecución de los proyectos fuese más compleja, lo que obligó a los comités a tomar decisiones para reconducir la estrategia de implementación y tratar de mitigar el impacto negativo de una situación hasta entonces inédita. En dicha ocasión los equipos de trabajo reaccionaron

con agilidad y creatividad, aunque en algunos casos la nueva realidad obligó a que se tuvieran que solicitar ampliaciones en los plazos de ejecución para reajustar lo planificado al nuevo contexto.

En cuanto a los proyectos orientados a desarrollar espacios de participación para jóvenes, al inicio del régimen de excepción los comités técnicos fueron determinantes para la toma de decisiones que permitieran superar los problemas que implicaba la necesaria movilidad de las y los destinatarios ante el riesgo que pudiera significar la limitación de ciertos derechos cívicos y políticos. Para ello se adoptaron medidas de mitigación de riesgos, las cuales incluyeron la movilización de las personas participantes en transporte privado alquilado con fondos del proyecto, la acreditación de las y los jóvenes por medio de cartas que les identificaban como partícipes de actividades apoyadas por Naciones Unidas y el diálogo con autoridades de gobierno para informar acerca de las características de las iniciativas y del involucramiento de la juventud en estas.

En cuanto a las unidades de coordinación interagencial, establecidas para cada proyecto, se señala que ha habido un importante proceso de aprendizaje desde los primeros proyectos PBF. Al inicio no fue fácil comprender que los productos y efectos esperados eran responsabilidad compartida y que las actividades y los resultados no debían verse por agencia sino como conjunto. En la actualidad, el trabajo se desarrolla en estrecha colaboración y las unidades de coordinación son funcionales, se muestra un mejor acoplamiento cuando las agencias participantes tienen algunas afinidades en sus mandatos, se evidencia buena capacidad de trabajo conjunto en el terreno, las agencias son complementarias en las acciones y hay fluidez en la comunicación.

Tal como se mencionó con anterioridad, en términos de su gobernanza, los proyectos transfronterizos implican una mayor complejidad en tanto demandan esfuerzos de coordinación, no solo al interior de cada uno de los países, sino también de estos entre sí. Sin embargo, como producto de las entrevistas, se pudo apreciar que, en el caso de El Salvador (no se entrevistó a representantes de otros países), las agencias participantes expresaron una opinión positiva de su experiencia, de la cual destacan los siguientes elementos:

- a) Para garantizar la efectiva participación de todas las instancias involucradas en proyectos transfronterizos se deben considerar tiempos más prolongados que los que se dedican en proyectos nacionales a procesos que impliquen consultas a contrapartes y beneficiarios, así como para acordar el diseño final del proyecto, la redacción de informes, la toma de algunas decisiones, etc.;
- b) Durante el proceso de implementación resulta fundamental compartir los resultados del seguimiento y monitoreo que se realiza en cada uno de los países, para lo cual las herramientas virtuales de comunicación han jugado un papel fundamental;
- c) Los encuentros presenciales que tuvieron lugar entre los equipos nacionales de coordinación aportaron al fortalecimiento de capacidades de los participantes y fueron de gran beneficio para el desarrollo de un trabajo armonizado;
- d) Es necesario ser conscientes de que el éxito y las dificultades experimentadas por una de las partes tiene impacto sobre los resultados globales del proyecto y beneficia o afecta a todas las partes;
- e) El componente de fortalecimiento de capacidades institucionales ha propiciado la acción coordinada y bajo criterios comunes de las autoridades de los tres países involucradas en la atención de población migrante, lo cual es uno de los principales logros de los proyectos transfronterizos apoyados por el PBF;
- f) Se reconoce el liderazgo ejercido por el secretariado del PBF en Guatemala como un valor agregado durante la implementación de los proyectos;

- g) El manejo presupuestario resulta un tanto más complejo en tanto deben satisfacerse necesidades de un mayor número de contrapartes y una variedad más amplia de actividades.

Los representantes de las instituciones nacionales socias de los proyectos transfronterizos, valoraron positivamente el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas, no obstante, señalaron también el impacto negativo sobre el desempeño de estos proyectos, derivados de los distintos ritmos de ejecución registrados en cada país.

#### *PE 4.2. ¿Hasta qué punto fue adecuada y clara la estrategia de focalización territorial de los proyectos?*

Los proyectos transfronterizos tienen una estrategia de focalización claramente definida que responde a la lógica y dinámica de los flujos migratorios y a las áreas geográficas en donde fueron identificadas mayores necesidades y posibilidades de atención.

Considerando la totalidad de los proyectos que componen el portafolio, el 67% (8 de un total de 12) contemplan áreas geográficas prioritarias para su implementación. En los proyectos estas se definen con mayor o menor grado de detalle, pudiendo ser desde territorios con una mayor concentración de población retornada, por ejemplo, hasta grupos de población objetivo en municipios concretos.

Tanto la revisión documental realizada, como la recopilación de información cualitativa recabada, sugieren que, si bien no siempre existió estrategia explícita de focalización territorial, la definición de las áreas geográficas y la selección de los colectivos destinatarios fueron determinadas en función de factores como:

- a) la experiencia previa que sobre el territorio tienen las agencias participantes, a partir de su involucramiento en el desarrollo de proyectos anteriores;
- b) las relaciones y redes de trabajo que se han ido construyendo a lo largo de los años, las cuales incluyen a una serie de organizaciones socias que están arraigadas en el territorio y que, por ello, ofrecen ciertas garantías de eficacia y sostenibilidad; y,
- c) consultas realizadas a algunas instancias externas que son especialistas en los temas que aborda el proyecto. Por ejemplo, esta fue la manera en que se identificó sobre qué línea de autobús se intervendría en el proyecto de Mujeres Libres de Violencia en el Transporte Público, a partir de consultas realizadas con empresarios del ramo y el Viceministerio de Transportes.

En una de las entrevistas realizadas con miembros del equipo del UNCT se señaló la necesidad de evitar la dispersión actualmente existente y, como alternativa, desarrollar una estrategia de focalización territorial para centrar los esfuerzos que se llevan a cabo con fondos del PBF en aquellas regiones del país en donde se identifican mayores rezagos en términos de desarrollo y consolidación de paz. La idea central de esta propuesta sería la de evitar la dispersión, concentrar las inversiones y lograr construir una plataforma de intervenciones de paz que, de manera agregada, consiga un mayor alcance e impacto.

#### *PE 5. ¿Se han entregado a tiempo los fondos y se han respetado los plazos para la implementación de las actividades de los proyectos?*

Los fondos destinados al portafolio fueron entregados en tiempo y de acuerdo con los arreglos institucionales establecidos para ello por el PBF. No se recogió información que evidenciara lo contrario; es más, una de las personas del UNCT entrevistada señaló que “intergencialmente el manejo de los

recursos es eficiente y en todos los proyectos se ha podido ejecutar de manera coordinada para pedir el siguiente desembolso” en tiempo.

Sin embargo, cabe apuntar que los plazos originalmente previstos para la finalización de los proyectos se han visto afectados en múltiples ocasiones por diversos factores, lo cual ha obligado a que en el 58% de los casos se hayan solicitado extensiones (sin costo) para su ejecución. Entre los factores más frecuentemente reportados para los retrasos se encuentran:

- a) El cambio de un gobierno a otro, lo cual ineludiblemente significa modificaciones en las prioridades, además de tiempo, hasta que se define la nueva conformación de los equipos al interior de las diversas dependencias del Estado. Algo similar sucede a nivel local cuando tienen lugar elecciones municipales;
- b) Los prolongados tiempos que, en ocasiones, se requieren desde el gobierno para validar o aprobar procesos;
- c) La alta rotación de personal y las reestructuraciones que se vienen produciendo en los últimos años en las instituciones del Estado, lo cual en diversos momentos ha obligado a retomar acciones desde sus primeras etapas cuando ya se reportaban avances;
- d) La pandemia de COVID 19 y las medidas sanitarias impuestas para la contención de la misma;
- y,
- e) La aprobación e implementación inicial del régimen de excepción.

A pesar de todo ello, una vez agotado el plazo previsto para la extensión de los proyectos, estos han tenido la capacidad para hacer un cierre ordenado, reportando altos niveles de ejecución programática y financiera.

*PE 5.1. ¿Generaron estos retrasos oportunidades perdidas para abordar oportunidades urgentes de consolidación de la paz?*

Con la información recopilada por diversos medios, se puede afirmar que no existe constancia de que los retrasos sufridos hayan tenido un impacto negativo en términos de oportunidades perdidas para atender necesidades urgentes de consolidación de paz.

*PE 6. ¿Con qué eficiencia recopiló el portafolio los datos para supervisar los resultados?*

Las diversas iniciativas apoyadas en el marco del portafolio han sido eficientes en dar seguimiento a las actividades y metas, así como a los resultados a nivel de productos. Lo anterior permitió dar seguimiento al avance de los proyectos y también visibilizar las dificultades surgidas. Aunque se entiende que la supervisión de los resultados es responsabilidad del conjunto de las agencias, cada una tiene sus propios mecanismos de monitoreo y la manera en que la agencia líder lleva a cabo esta labor no siempre coincide con la forma en que la realizan las otras agencias involucradas.

Cabe mencionar que la ausencia de un marco estratégico de resultados para el portafolio y la inexistencia de un sistema de monitoreo asociado al mismo derivó en mecanismos de seguimiento parciales y dependientes de los procedimientos y disponibilidad de recursos de las agencias receptoras. Además, las limitaciones observadas en la aplicación de instrumentos programáticos, como el análisis de conflictividad o las teorías de cambio, conllevaron dificultades para la identificación de indicadores de efecto a nivel de los proyectos.

Para dar seguimiento a las actividades de los proyectos y al nivel de cumplimiento de los productos esperados, los mecanismos habitualmente utilizados consistieron en reuniones periódicas, presenciales o virtuales, con la participación de todas las partes ejecutoras o solo entre las agencias implementadoras, la preparación y entrega de informes, así como la revisión periódica del cronograma y de la ejecución presupuestaria. Existe también un mecanismo de supervisión que consiste en que todos los informes son sometidos a aprobación por parte de la Oficina del Coordinador Residente antes de ser remitidos al PBF.

#### *PE 6.1. ¿Con qué eficiencia se utilizaron los datos actualizados para gestionar el portafolio?*

Han existido mecanismos de seguimiento que, ante el riesgo de no poder cumplir con alguna de las acciones previstas en los marcos de resultados, han posibilitado a las agencias reaccionar para adoptar medidas correctivas inmediatas, hacer adaptaciones, reajustes y replanteamientos de las estrategias de implementación que posibilitaran alcanzar las metas. Sin embargo, no fue posible identificar un sistema formal de retroalimentación y aprendizaje asociado a los mecanismos de monitoreo de los resultados. En otras palabras, no hay constancia de que se haya dispuesto de un instrumento que permita alimentar un análisis sistemático del contexto, identifique riesgos potenciales, prevea escenarios a futuro, emita alertas tempranas y recopile buenas prácticas para una mejor gestión del portafolio.

#### **Aproximación a la eficiencia programática del portafolio**

La información documental disponible para valorar la eficiencia programática del portafolio presenta disparidades en la forma en que se presentan el cumplimiento de productos y de metas de actividades, lo cual limita la posibilidad de sacar conclusiones válidas a este respecto. En primer lugar, sólo se dispone de informes finales de cuatro proyectos<sup>6</sup>, todos los demás documentos disponibles proveen información de los avances realizados hasta la fecha en que fueron presentados, con lo cual la apreciación respecto del desempeño resulta ser parcial. En segundo lugar, cabe destacar que los formularios provistos por el PBF para obtener información acerca del avance o la finalización de los proyectos han cambiado en varias ocasiones a lo largo de los años y recogen información de muy distinta calidad y carente de criterios de estandarización. En tercera instancia, no hay parámetros definidos que indiquen si la información respecto al desempeño debe ser únicamente de carácter cualitativo o también debería incluir algún dato cuantitativo. El resultado del examen de la información disponible se describe a detalle en el cuadro a continuación:

---

<sup>6</sup> De acuerdo con las normas del PBF, todos los proyectos ya finalizados elaboran un informe final, sin embargo, hay un margen de tiempo previsto para su incorporación a la plataforma UN MPTF Office Partners Gateway, por lo que no todos estuvieron a disposición de las evaluadoras durante el periodo en que tuvo lugar la evaluación.

**TABLA 7**  
**EJECUCIÓN PROGRAMÁTICA DE LOS PROYECTOS**

	PROYECTO	TIPO DE INFORME	ESTADO DEL PROYECTO	EJECUCIÓN PROGRAMÁTICA
1	PBF/IRF-179: Programa conjunto de paz para la generación postconflicto	Final	Finalizado	De acuerdo con lo planificado (on track), con resultados significativos en consolidación de paz
2	PBF/IRF-220: Proyecto trinacional para la resiliencia y cohesión social en el norte de Centro América	Final	Finalizado	100% de ejecución programática para El Salvador y 106% para todo el proyecto
3	PBF/SLV/A-1: Programa conjunto: paz y reintegración de personas migrantes en su regreso a casa	Final	Finalizado	Información descriptiva de las acciones realizadas
4	PBF/IRF-305: Mujeres libres de violencia en el transporte público	Final	Finalizado	Actividades implementadas en tiempo con excepción de una
5	PBF/IRF-381: MOVEO - Jóvenes en acción	Informe de avance	En ejecución (fase final)	Cumplimiento de resultados de acuerdo con lo planificado (on track)
6	PBF/SLV/B-1: Fortalecimiento de la paz y los DH a través de la justicia transicional, el combate a la corrupción y la transparencia	Informe de avance	En ejecución	Actividades preparatorias o preliminares completadas
7	PBF/SLV/B-2: Retorno y reintegración: acciones de reintegración esenciales para la construcción de la paz en El Salvador	Informe de avance	Finalizado	Actividades preparatorias o preliminares completadas
8	PBF/IRF-414: Juventudes salvadoreñas construyendo paz y resiliencia – Soy parte	Informe de avance	Finalizado	Actividades preparatorias o preliminares completadas
9	PBF/IRF-420: Respuesta trinacional	Informe de avance	En ejecución	Actividades preparatorias o preliminares completadas
10	PBF/IRF-445: Jóvenes por La Libertad	Informe de avance	En ejecución	Cumplimiento de 2 resultados de acuerdo con lo planificado (on track) y uno con resultados significativos en consolidación de paz
11	PBF/IRF-490: Mujeres guardianas de la paz	Informe de avance	En ejecución	Cumplimiento de resultados de acuerdo con lo planificado (on track)
12	PBF/SLV/C-1: ¡De una! Transformando a mi comunidad	ND	En ejecución	ND

Fuente: elaboración propia con base en los informes finales e informes de avance de los proyectos

Como es posible observar, solo en uno de los proyectos se cuenta con un dato cuantitativo para conocer el nivel de ejecución programática. En cuatro casos el reporte se hace sobre la base del marcador cualitativo “on track”, en cuatro más se consigna que se ha concluido con una serie de actividades preparatorias o preliminares, en otros dos la información es meramente descriptiva y, para un proyecto (el 12) aún no hay disponible información de este tipo debido a su reciente proceso de implementación.

No obstante, ninguno de los informes reporta dificultades de importancia durante la implementación, ni da cuenta de incumplimientos relevantes. Las entrevistas realizadas y la revisión de los informes de avance, informes finales y evaluaciones externas tampoco apuntan datos que indiquen que no se alcanzaron los resultados previstos. Por lo tanto, aún con ciertas limitaciones en cuanto a la información disponible, se podría concluir que la ejecución programática fue eficiente y, en la mayoría de los casos, se cumplió con lo planificado.

### Aproximación a la eficiencia financiera del portafolio

Los datos y cifras obtenidas en la United Nations MPTF Office Partners Gateway permiten establecer que el 51% del presupuesto total aprobado corresponde a los proyectos ya finalizados y el 49% restante a los que aún se encuentran en marcha. Los proyectos ya cerrados muestran un uso eficiente de los fondos, en tanto el promedio de la ejecución financiera alcanza el 91% de los recursos aprobados. No obstante, se registraron reembolsos sobre los montos disponibles en cuatro de las seis iniciativas ya finalizadas y el valor total de lo reintegrado asciende a USD 330,962.00, cifra que representa el 2.9% del gasto total previsto. Estos dos rubros suman el 93.9% de los recursos contemplados en los presupuestos aprobados. En consulta con PBF, se estableció que el 6.1% restante del presupuesto aprobado aún no se encuentra reportado puesto que se dispone de 18 meses luego del cierre de los proyectos para subir las cifras finales a la plataforma (de donde se obtuvo la información) y esto puede provocar que existan diferencias en los montos que, por ahora, solo podrían explicarse en función de este hecho.

Por su parte, entre los proyectos que aún están siendo implementados hay uno para el cual no hay información financiera disponible (por estar aún en la fase inicial de implementación), en tanto otros ya sobrepasan el 90% de ejecución hasta la fecha del último informe al que se tuvo acceso. En promedio, el gasto ya ejecutado por los proyectos en ejecución representa el 41.6% de los presupuestos aprobados. En conjunto, los doce proyectos muestran una ejecución financiera que asciende al 66.3% del total de recursos originalmente asignados para ellos.

**TABLA 8**  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PORTAFOLIO PBF, EN USD**

	PRESUPUESTO APROBADO	PRESUPUESTO EJECUTADO	PORCENTAJE DE EJECUCIÓN
Proyectos finalizados	11,441,367.42	10,411,119.00	91.0
Proyectos en ejecución	11,435,000.01	4,751,562.00	41.6
<b>Todos los proyectos</b>	<b>22,876,367.43</b>	<b>15,162,681.00</b>	<b>66.3</b>

Fuente: elaboración propia con datos de UN MPTF Office Partners Gateway

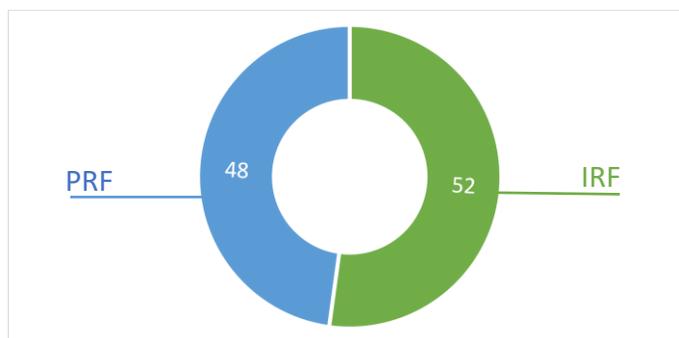
De conformidad con el documento de *Estrategia del PBF 2020-2024* (PBF, pág. 10) “el Fondo se esfuerza por responder lo antes y lo más rápidamente posible a las oportunidades de consolidación de la paz y a la demanda nacional. Cualquier país con necesidades urgentes de consolidación de la paz puede acceder a un apoyo limitado y a corto plazo a través del mecanismo de apoyo inmediato del Fondo (IRF por sus siglas en inglés). Acceder a un paquete de apoyo más amplio, con un horizonte de medio plazo, a través del mecanismo para la consolidación de la paz y la recuperación (PRF, por sus siglas en inglés) requiere una elegibilidad concedida por el Secretario General, en respuesta a la solicitud formulada por el jefe de Estado o de gobierno, que incluya un análisis de conflictividad exhaustivo y un proceso de priorización estratégica.

Se seguirá dando prioridad a países considerados ‘huérfanos de ayuda’, con importantes brechas de financiación para la consolidación de la paz”.

A pesar de que en 2018 el Secretario General de las Naciones Unidas aprobó la elegibilidad de El Salvador para acceder a fondos a través del mecanismo PRF, como ya se mencionó, ocho de los doce proyectos del portafolio han sido financiados a través del mecanismo IRF, lo cual hace suponer que el país sigue siendo considerado uno de los que presentan significativas brechas de financiación en términos de consolidación de la paz.

En el año 2022 la ejecución presupuestaria total del sistema de Naciones Unidas en El Salvador fue de 91.8 millones de US dólares, de estos, 6.3 millones (equivalentes al 6.9% del total de la inversión) se dedicaron al pilar de paz del *Marco de cooperación* (ONU El Salvador, 2022, pág. 22). De este último monto, USD 5.4 millones fueron aportados por el PBF y menos de un millón provino de otras fuentes. Lo anterior evidencia que el financiamiento del pilar de paz del *Marco de cooperación* tiene una alta dependencia de los fondos que PBF aporta (85.7% del total del pilar proviene de esta fuente).

**GRÁFICA 3**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS RECIBIDOS SEGÚN MECANISMO PRF O IRF**



Fuente: elaboración propia con datos de UN MPTF Office Partners Gateway

El Fondo también dispone de tres ventanas prioritarias de oportunidad a partir de las cuales se puede acceder a recursos financieros, estas son: la ventana de apoyo a las transiciones, la de empoderamiento de mujeres y juventudes y, la de enfoques transfronterizos y regionales. Tal como fuera señalado con anterioridad, El Salvador ha obtenido financiamiento a través de las dos últimas ventanas, por medio de siete proyectos distintos y por un monto total que se aproximan a los 10 millones de US dólares; cinco de estas iniciativas corresponden a la ventana de mujeres y juventudes y dos a la de iniciativas transfronterizas. En los últimos cinco años, los proyectos transfronterizos han representado un 7.3% del presupuesto total del PBF para el país mientras que los de mujeres y juventudes ascienden hasta el 35% de este, lo cual significa que, a pesar del número de proyectos, la mayoría de los recursos (57.7%) no han sido obtenidos a través de estos llamamientos particulares.

**TABLA 9**  
**PROYECTOS APROBADOS POR VENTANA DE OPORTUNIDAD, EN USD**

VENTANA DE OPORTUNIDAD			
Proyecto	Enfoque transfronterizo y regional	GPI	YPI
PBF/IRF-179			
PBF/IRF-220	727,818.71		
PBF/SLV/A-1			
PBF/IRF-305		1,500,000.00	
PBF/IRF-381			1,500,000.00
PBF/SLV/B-1			
PBF/SLV/B-2			
PBF/IRF-414			1,499,530.10
PBF/IRF-420	935,000.01		
PBF/IRF-445			1,500,000.00
PBF/IRF-490		2,000,000.00	
PBF/SLV/C-1			
<b>Total por ventana de oportunidad</b>	<b>1,662,818.72</b>	<b>3,500,000.00</b>	<b>4,499,530.00</b>
<b>Porcentaje sobre la inversión total</b>	<b>7.3</b>	<b>15.3</b>	<b>19.7</b>

Fuente: elaboración propia con datos de UN MPTF Office Partners Gateway

En términos del manejo de los presupuestos, desde las agencias implementadoras se recogieron reiteradas valoraciones positivas en relación con la flexibilidad que el Fondo ofrece al poder llevar a cabo reasignaciones de recursos entre líneas presupuestarias correspondientes al mismo resultado programático. Esta norma ha permitido un mejor aprovechamiento de los fondos en función de los cambios de contexto y de las nuevas necesidades que surgen durante la implementación de los proyectos, tal como sucedió, por ejemplo, durante la pandemia de COVID 19.

El análisis de la estructura del gasto del portafolio muestra que, hasta la fecha de la última actualización de la plataforma MPTF<sup>7</sup>, se había liquidado el 66.3% del total del presupuesto aprobado, lo cual equivale a poco más de USD 15 millones. El rubro en donde se concentra la mayor parte de las erogaciones es el de servicios contractuales, que significa el 38.4% del total de lo ejecutado, el cual incluye todas las contrataciones que se hacen desde los proyectos para garantizar que se dispone del recurso humano necesario y apropiado para desarrollar las acciones previstas en los planes. Es con estos recursos que se contrata a consultores y consultoras que asumen buena parte de las actividades de asistencia técnica que proveen los proyectos.

<sup>7</sup> La consulta se llevó a cabo el 13 de septiembre de 2023.

**TABLA 10**  
**ESTRUCTURA DEL GASTO CONSOLIDADO DE LA CARTERA, EN USD**

CUENTA	GASTO TOTAL	PORCENTAJE DEL GASTO	PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO APROBADO
<b>Presupuesto aprobado 22,876,367</b>			
Costos indirectos	1,000,758	6.60	4.37
Gastos de personal	1,680,852	11.09	7.35
Suministros, productos básicos y materiales	753,462	4.97	3.29
Equipamiento, vehículos, mobiliario y depreciación	575,745	3.80	2.52
Servicios contractuales	5,817,906	38.37	25.43
Viajes	326,336	2.15	1.43
Transferencias y subvenciones	1,705,734	11.25	7.46
Gastos de operación	3,301,889	21.78	14.43
<b>TOTAL</b>	<b>15,162,682</b>		<b>66.28</b>

Fuente: elaboración propia con datos de UN MPTF Office Partners Gateway

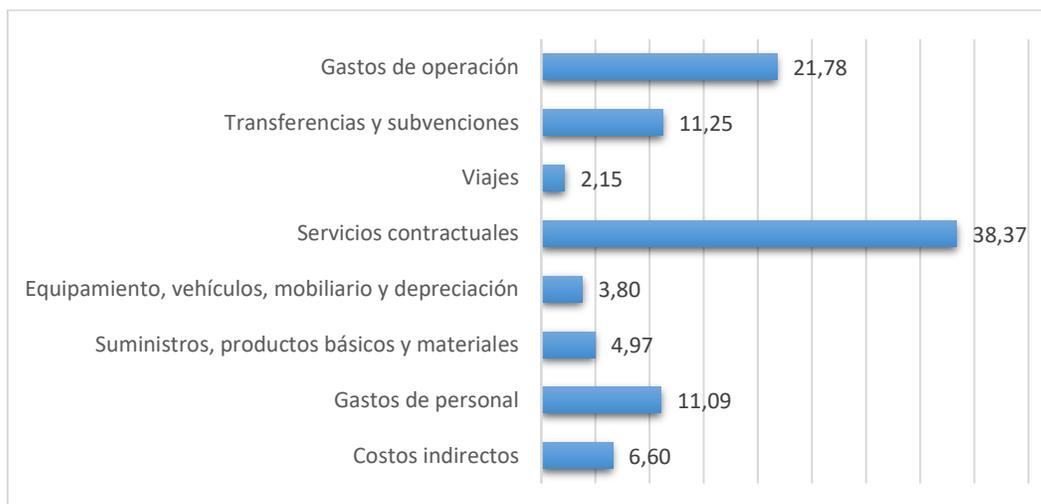
Los gastos de operación son la siguiente línea en concentrar la mayor parte del presupuesto ejecutado con un 21.8% del total. En este caso se trata de recursos destinados a gastos como el transporte, la renta de espacios de oficina y otra serie de requerimientos indispensables para la operatividad cotidiana de los proyectos. En tercer lugar, en términos de gasto, se encuentra el rubro de transferencias y subvenciones que es a través del cual se financian las actividades de las organizaciones de sociedad civil que actúan como socias ejecutoras de las propuestas; este implica un 11.3% del gasto total. Dicho monto es apenas superior al que se ha asignado a los gastos de personal del sistema de Naciones Unidas (11.1%). PBF tiene estipulado que lo gastado en este último rubro no puede, en ningún caso, superar el 20% del total del presupuesto de cada proyecto. Como se puede observar, en la cartera de El Salvador, los gastos de personal están un 8.9% por debajo del límite fijado.

El resto de los montos desembolsados significan entre el 2.2% y el 6.6% del total del gasto e incluyen los recursos correspondientes a viajes, suministros y materiales, además de los costos indirectos que son un monto fijo asignado a las agencias del sistema por la ejecución de los proyectos y que, en casi todas ellas, es equivalente al 7% del total del presupuesto de cada una de las iniciativas. La columna que aparece a la derecha en la tabla 10 refleja los porcentajes de lo que el gasto ya realizado significa en sobre el presupuesto total aprobado. Por su parte, la columna central considera qué porcentaje representa lo que ya se ha ejecutado sobre el gasto total realizado hasta la fecha en que se hizo la consulta y, al ser este un monto menor que el presupuesto total aprobado, las proporciones (expresadas en porcentajes) resultan mayores.

El presupuesto consolidado del portafolio muestra una estructura del gasto conforme a la naturaleza de las actividades que se promueven, con una mayor concentración de recursos dedicados a la remuneración de los servicios prestados por las personas y organizaciones a cargo de quienes están la mayor parte de las acciones que los proyectos llevan a cabo. Poco más del 60% de los gastos efectuados se han dedicado al pago de servicios contractuales, gastos de personal, y transferencias y subvenciones, que son las

partidas con las cuales se financian todos los recursos humanos ligados a la implementación de las propuestas.

**GRÁFICA 4**  
**ESTRUCTURA DEL GASTO CONSOLIDADO DE LA CARTERA, EN PORCENTAJES SOBRE EL GASTO TOTAL**



Fuente: elaboración propia con datos de UN MPTF Office Partners Gateway

### 4.3 Eficacia

#### **PE 7 ¿En qué medida el portafolio del PBF alcanzó los objetivos previstos y contribuyó a la visión estratégica del portafolio?**

Tal como ha sido señalado con anterioridad, los informes de avance e informes finales de los proyectos reportan niveles altos de ejecución presupuestaria y ofrecen elementos que indican un nivel adecuado de cumplimiento de productos y metas de actividades, sin embargo, una vez más, la ausencia de un Marco estratégico de resultados (MER) para el portafolio, así como la carencia de indicadores de efecto en el diseño de los proyectos individuales, junto a las diferencias en los sistemas de monitoreo utilizados, limitan la posibilidad de estimar en qué medida el portafolio, como instrumento marco de cooperación, alcanzó los objetivos estratégicos previstos.

Para el análisis de este criterio, el equipo de evaluación utilizó como referencia el MER retrospectivo elaborado en forma participativa por el equipo técnico del UNCT, además de la información cualitativa recolectada a través de los grupos focales de discusión y la encuesta en línea, instrumentos diseñados para identificar cambios atribuibles a los proyectos. Así, en el análisis de la eficacia del portafolio, el equipo de evaluación utilizó los tres resultados estratégicos identificados en el MER, e hizo un análisis agregado de los resultados esperados para cada uno de ellos. A continuación, se presentan los principales hallazgos en términos de efectos para cada resultado estratégico.

**RE 1 Para 2023 se ha incrementado la calidad de la respuesta del Estado salvadoreño para la atención, protección y reintegración de personas en contextos de movilidad humana.**

A este resultado estratégico contribuyen 6 proyectos específicos<sup>8</sup> y un total de 12 resultados esperados, estos pueden consolidarse en tres grandes líneas: (i) fortalecimiento y/o consolidación de los mecanismos institucionales para la atención inmediata y protección de la población migrante retornada y la atención de sus necesidades de reintegración económica y psicosocial, en forma diferenciada; (ii) fortalecimiento de la coordinación, y aumento de capacidades institucionales y de la sociedad civil, en los países del norte de Centroamérica para la atención del desplazamiento forzado, la migración irregular, la protección y reintegración sostenible de personas que integran movimientos mixtos; y, (iii) fortalecimiento de las instituciones del estado en territorios priorizados para la protección y atención integral a personas jóvenes desplazadas y en riesgo de desplazamiento, en forma diferenciada según género y condiciones específicas de vulnerabilidad.

En relación con los cambios esperados en las instituciones nacionales, la revisión documental y la información cualitativa obtenida a través de las visitas de observación directa y entrevistas, permite destacar la implementación sistemática de un protocolo de atención inmediata a personas retornadas (registro y asistencia humanitaria) por parte de la GAMI y una mayor capacidad de esta institución para la aplicación del enfoque de género y para atender necesidades diferenciadas de las personas LGTBQ+ y la adecuación de sus instalaciones. En forma adicional a las capacitaciones y asistencia técnica recibida en el marco de los proyectos, es de señalar también que el proceso de fortalecimiento institucional está asociado al intercambio de experiencias y mayor coordinación institucional entre los países del norte de Centroamérica.

A manera de referencia es de señalar que, de acuerdo a cifras oficiales de la GAMI, entre los años 2020 y 2023, fueron atendidas un total de 42,691 personas retornadas, 56.4% de ellas hombres, 21.1% mujeres, 12.4% niños y 9.4% niñas.

En términos de la atención de necesidades de reintegración económica y social, se recogieron indicaciones del fortalecimiento de las capacidades del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP). Representantes de esta institución valoran positivamente los cambios en su capacidad de evaluación y registro de la población migrante, así como la ampliación de las áreas de formación y certificación de habilidades profesionales más allá de las áreas tradicionales, ofreciendo así servicios que se adaptan mejor a las experiencias y habilidades de las personas retornadas. En algunos casos, la entrega de un paquete básico de herramientas al finalizar los procesos de formación y/o certificación, así como la entrega de capital semilla, facilitaron la inserción laboral y el desarrollo de actividades productivas.

A fin de explorar los cambios percibidos por los destinatarios y destinatarias finales, se realizaron dos grupos focales de discusión con jóvenes y con personas retornadas que han encontrado oportunidades de empleo o que han logrado consolidar iniciativas de generación de ingresos. De las discusiones se recogen valoraciones positivas sobre los componentes de atención psicosocial y los contenidos técnicos de las capacitaciones recibidas. Expresan que el acceso a dichas oportunidades ha contribuido a cambiar los estereotipos negativos con que eran percibidos en sus comunidades y expresan tener una mayor confianza en sí mismos y de cara al futuro.

---

<sup>8</sup> Los proyectos específicos corresponden a los numerales 1, 2, 3, 7, 9 y 12 de la lista de proyectos que aparece en la Tabla 1 (pág. 3) del presente informe.

Si bien fueron puestas en práctica algunas medidas de acompañamiento a los procesos de reintegración económica, entre ellos el sistema de seguimiento propio del INSAFORP, y un acuerdo con la organización Swisscontact para este fin, la información disponible durante el periodo de la evaluación, no permite determinar el alcance de estos procesos.

A manera de ejemplo, del cual no es posible hacer una extrapolación, en el grupo focal que tuvo lugar en Guazapa, en el cual participaron 7 personas retornadas que han mantenido sus emprendimientos, se indicó que de las 48 personas que participaron en los procesos de formación, conocen a 4 personas más que continúan trabajando en sus emprendimientos, lo cual, en conjunto, representa un 23% del colectivo inicial. El grupo de discusión estuvo compuesto por 5 hombres y 2 mujeres, quienes retornaron al país entre el 2006 y el 2013, quienes reportaron haber entraron en contacto con OIM en el año 2018. Después de recibir el aporte de capital semilla por parte del proyecto, algunos de ellos también recibieron apoyos adicionales en 2022 pasado cuando, a través de Cancillería, les fue otorgado un aporte adicional de capital.

**RE 2 Para 2023 el Estado y la sociedad civil salvadoreña cuentan con mecanismos para el fortalecimiento de la justicia, la integridad pública, el combate de la corrupción y el fomento de los entornos seguros y pacíficos garantizando los derechos humanos.**

A este resultado estratégico se encuentran asociados 6 proyectos específicos<sup>9</sup>, abarcando 9 resultados esperados. De estos proyectos, 4 fueron aprobados durante el primer período del portafolio y se encuentran finalizados por lo que no fue siempre posible acceder a funcionarios de gobierno que hubieran participado en forma directa en la ejecución de los mismos.

De la revisión documental, y de las apreciaciones recogidas en entrevistas con personal de Naciones Unidas en El Salvador, incluyendo personal que estaba en funciones en el país durante la primera fase de implementación del portafolio, se destacan contribuciones sustantivas para el objetivo estratégico de fomentar entornos seguros y pacíficos, entre ellos cabe mencionar (i) la construcción de acuerdos para la formulación de una política pública de seguridad ciudadana, con un enfoque de prevención; (ii) la modernización y automatización de los sistemas de control e historial policial; (iii) el fortalecimiento de la Oficinas de Atención a Víctimas (OLAV), mediante la adecuación de espacios de atención para personas víctimas de violencia; (iv) la formulación de 9 propuestas de reformas legales orientadas a prevenir y sancionar la violencia en contra de las mujeres en los espacios públicos, en particular en el transporte colectivo (entre ellas, las reformas a la Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas y, las reformas a los procedimientos aplicados por los cuerpos de agentes municipales para la detección y sanción de la violencia contra las mujeres); y, (v) relacionado con este último tema, los esfuerzos de sensibilización a través de 4 campañas (No estás sola; Derecho a la ciudad de niñas, adolescentes y mujeres; No es normal; Acoso es un delito), para las cuales se estimó una audiencia de 500,000 personas. Adicionalmente, se recogieron valoraciones positivas de parte de las organizaciones que participaron en el diseño de las campañas, quienes indicaron que las imágenes y mensajes utilizados en la misma, se han mantenido más allá de la finalización del proyecto (i.e. diseños incorporados en paradas de buses y carteles).

Mas allá de los efectos específicos a los que contribuyeron las iniciativas apoyadas por el PBF, estas tuvieron efectos intermedios de proceso. Así, (i) el apoyo a las mesas temáticas de diálogo para la

---

<sup>9</sup> Los proyectos específicos corresponden a los numerales 1, 2, 3, 4, 6 y 11 de la lista de proyectos que aparece en la Tabla 1 (pág. 3) del presente informe.

construcción de acuerdos sobre políticas públicas, en entre ellas las relacionadas con seguridad ciudadana, y (ii) el mecanismo de coordinación entre instituciones del gobierno, organizaciones de la sociedad civil y empresa privada, para prevenir la violencia contra las mujeres en el transporte público, fueron expresión de, y contribuyeron a, fortalecer un consenso político más amplio sobre la importancia de la participación y diálogo entre instituciones públicas, organizaciones sociales, la academia y la empresa privada, para la construcción de acuerdos en la formulación de políticas públicas.

Un ejemplo adicional de efectos en términos de fortalecimiento de capacidades técnicas y de coordinación interinstitucional, se encuentra en los resultados asociados a intervenciones en apoyo a la Comisión Nacional de Búsqueda de Niños y Niñas Desaparecidos Durante el Conflicto Armado Interno (CONABÚSQUEDA), creada por el Estado salvadoreño en enero de 2010 para dar cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Serrano Cruz. Con el apoyo técnico recibido, la Comisión busca pasar de la investigación de casos individuales a diseñar una estrategia de búsquedas masiva y un acompañamiento psicosocial colectivo. La Comisión ha firmado un acuerdo de trabajo con el Instituto de Medicina Legal y ha logrado generar apoyos con diferentes ministerios para la implementación de medidas de reparación para las familias y víctimas sobrevivientes de la desaparición forzada.

El poco tiempo transcurrido desde el inicio de dos de los seis proyectos vinculados con el resultado estratégico 2, vuelve prematuro abordar el análisis de su eficacia en términos de cambios esperados. Estos son el proyecto PBF/IRF-490 Mujeres Guardianas de la Paz y el PBF/SLV/C-1 ¡De una! Transformando mi Comunidad, con fechas de inicio de ejecución en diciembre 2022 y marzo 2023, respectivamente.

**RE 3 Para el 2023 la sociedad salvadoreña y las instituciones en los territorios priorizados han desarrollado mecanismos y habilidades para la participación inclusiva y la incidencia (mujeres, juventudes y población LGBTIQ+ y otros grupos en condiciones de vulnerabilidad) en la consolidación de la paz, con un enfoque interseccional, de prevención de las violencias y de derechos humanos. A este resultado estratégico contribuyen 6 proyectos específicos y un conjunto de 15 resultados esperados.**

Los resultados esperados de los proyectos asociados a este resultado estratégico están orientados a desarrollar liderazgos juveniles, el fortalecimiento de instituciones y organizaciones a nivel local, y facilitar espacios de dialogo y mecanismos de participación inclusivos y respetuoso de los derechos de las mujeres y jóvenes en condiciones de vulnerabilidad. De los 6 proyectos<sup>10</sup>, 4 fueron aprobados a partir de 2020.

A través de los grupos focales realizados con beneficiarias y beneficiarios finales, quienes participaron en proyectos orientados al desarrollo de liderazgos juveniles y fortalecimiento de espacios de participación (MOVEO y Soy Parte), se recogieron valoraciones positivas a nivel de desarrollo personal, destacando entre ellas, una mayor autoconfianza y sentido de pertenencia, así como de transformaciones positivas en las relaciones entre pares y con la comunidad. Los participantes perciben cambios menos evidentes en la relación con las autoridades locales y en su capacidad de incidencia frente a las mismas; y, no identifican evidencias de un mayor acceso a los servicios públicos a nivel local. Del enfoque de inclusividad incorporado en los proyectos, destacan haber experimentado cambios importantes en el entendimiento

---

<sup>10</sup> Los proyectos específicos corresponden a los numerales 3, 4, 5, 8, 10, y 11 de la lista de proyectos que aparece en la Tabla 1 (pág. 3) del presente informe.

y aceptación frente a la diversidad sexual. Adicionalmente, indican que han desarrollado capacidades para formular y gestionar sus propios proyectos.

En relación con las capacidades de incidencia y respuesta desde las autoridades locales, es de recoger las experiencias de formulación y/o actualización y aprobación de políticas municipales de género y de juventud (entre ellas, las experiencias en los Municipios de La Libertad, Tamanique, Chilitupán, Jiquilisco y Tecoluca). Si bien la aprobación de dichas políticas, por parte de los consejos municipales, es necesaria para asignar fondos que permitan actividades enmarcadas en ellas, la drástica disminución de los recursos municipales desde el año 2021 y la redefinición de la división político-administrativa aprobada por decreto legislativo en el presente año introducen elementos de incertidumbre sobre el alcance que tendrán estas instancias en el diseño y ejecución de políticas y prestación de servicios municipales, así como su impacto sobre el funcionamiento de las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCOS), que constituyen uno de los principales mecanismos de participación a nivel territorial. Este elemento del contexto será abordado nuevamente en la sección correspondiente a apropiación y sostenibilidad.

*PE 7.1 De existir ¿el sistema de monitoreo del portafolio captó adecuadamente información sobre los resultados en términos de consolidación de la paz a un nivel apropiado de impacto y resultados?*

Las limitaciones observadas en relación con la aplicación sistemática de instrumentos programáticos como el análisis de conflictividad y las teorías de cambio, así como la ya referida ausencia de un MER para el portafolio, no coadyuvaron al diseño de indicadores para dar seguimiento a los efectos inmediatos e intermedios en términos de consolidación de la paz. Sin embargo, los sistemas establecidos sí dieron seguimiento riguroso y sistemático a la ejecución en términos presupuestarios a nivel de los proyectos individuales. Diferencias en los recursos de personal disponible, enfoques metodológicos y de gerencia implementados por las diferentes agencias receptoras no facilitaron la puesta en funcionamiento de un sistema integrado de monitoreo.

Es de señalar que las relaciones de causalidad detrás de los proyectos asociados al MER, y de los cuales depende su eficacia en términos de contribuir a la consolidación de la paz presupone: (i) la posibilidad de construir acuerdos sobre políticas públicas coherentes con los compromisos internacionales adquiridos por el Estado salvadoreño en materia de derechos humanos; (ii) la sensibilización y generación de opinión pública en favor de dichas políticas; y, (iii) el desempeño eficiente de las instituciones nacionales en la implementación de dichas políticas, con cobertura incluyente y de calidad. Avances simultáneos de los tres componentes de la teoría de cambio implícita del portafolio constituyen la condición necesaria para la efectividad de las lógicas de intervención de los proyectos, particularmente en el caso de los proyectos asociados al área estratégica 2.

Desde esta misma perspectiva, es de señalar que el *Marco de cooperación de las Naciones Unidas (2020-2026)*, señala como condiciones necesarias para lograr su implementación exitosa “(i) la disposición del Estado de avanzar en la implementación nacional y local de sus compromisos internacionales en derechos humanos; y (ii) Los actores sociales, políticos y económicos comprenden y asumen la visión integral de la *Agenda 2030*, es decir el enfoque integrado de ‘no dejar a nadie atrás’, la universalidad de la *Agenda 2030* y la visión del desarrollo sostenible.” Al mismo tiempo que identifica la necesidad de “fortalecer espacios

de diálogo entre actores políticos, sociales y económicos claves para avanzar con las agendas a través de acuerdos multisectoriales)<sup>11</sup>.

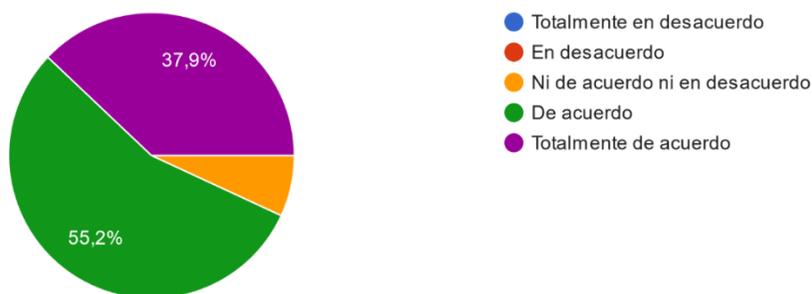
Del análisis de contexto del país, elaborado sobre la base de la revisión documental y las entrevistas, es posible constatar transformaciones en el marco legal e institucional las cuales priorizan la centralización de las decisiones de políticas pública y de asignación de recursos, la disminución de los recursos y capacidades de los gobiernos locales y la reducción de espacios para la participación de la sociedad civil; se recogen también elementos que apuntan un nuevo enfoque en el sector de seguridad y restricciones en las asignaciones presupuestarias requeridas para la cobertura incluyente de servicios públicos. Los cambios institucionales, y de enfoques de gestión gubernamental registrados, limitan la eficacia y la sostenibilidad de los resultados esperados y sugieren la necesidad de actualizar la lógica de intervención del portafolio focalizada en el fortalecimiento de capacidades institucionales a nivel nacional y local.

### ***PE 8 ¿Cómo ha mejorado y contribuido el portafolio del PBF al desarrollo de la capacidad nacional para garantizar la idoneidad de los esfuerzos y los beneficios?***

El fortalecimiento de las capacidades de las instituciones nacionales y organizaciones de base es un componente transversal en la estrategia de implementación de los proyectos PBF, particularmente de los proyectos asociados con los resultados estratégicos 1 y 2. La encuesta en línea reporta percepciones sobre cambios relevantes en la cultura organizacional y en la calidad de la atención brindada por las instituciones y organizaciones a los usuarios finales de sus servicios. El 91.3% de las personas que respondieron la encuesta indican estar de acuerdo con que los conocimientos adquiridos y las habilidades desarrolladas han servido para mejorar la eficacia del trabajo institucional; el mismo porcentaje considera que el apoyo técnico recibido en el marco de los proyectos, permitió diseñar y aplicar nuevos mecanismos y procedimientos para mejorar la calidad del servicio prestado a los usuarios; y, que el desarrollo de nuevas capacidades hizo que mejoraran positivamente el comportamiento de las personas y la cultura de trabajo institucional. (Ver Anexo IX Resultados de la encuesta en línea).

#### **GRÁFICA 5 COMPORTAMIENTO DE LAS PERSONAS Y CULTURA DE TRABAJO INSTITUCIONAL**

*El desarrollo de nuevas capacidades hizo que mejoraran positivamente el comportamiento de las personas y la cultura de trabajo institucional*

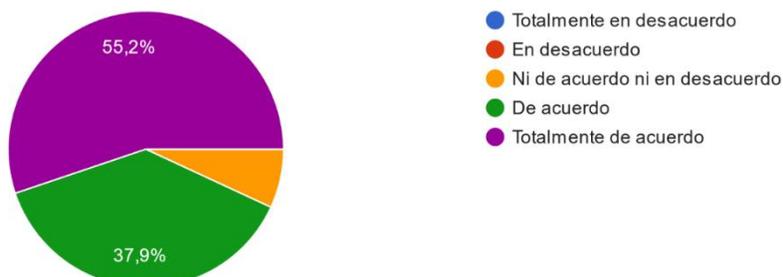


Fuente: elaboración propia con base en los datos de la encuesta en línea

<sup>11</sup> Naciones Unidas (2022), Op. cit.

### GRÁFICA 6 CONOCIMIENTOS ADQUIRIDOS Y HABILIDADES DESARROLLADAS

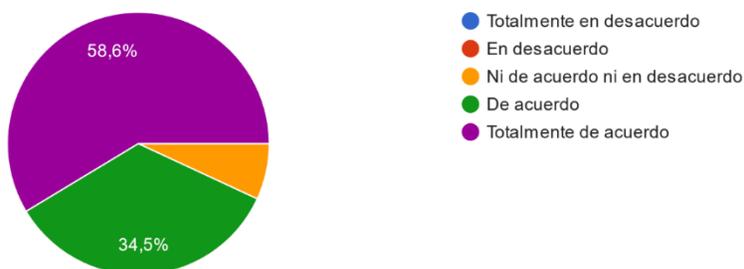
*Los nuevos conocimientos adquiridos y las habilidades desarrolladas a través del proyecto han servido para mejorar la eficacia de nuestro trabajo.*



Fuente: elaboración propia con base en los datos de la encuesta en línea

### GRÁFICA 7 APOYO TÉCNICO DEL PROYECTO

*El apoyo técnico recibido como parte del proyecto permitió a mi institución diseñar y aplicar nuevos mecanismos y procedimientos para mejorar la calidad del servicio que prestamos.*



Fuente: elaboración propia con base en los datos de la encuesta en línea

#### 4.4 Sostenibilidad y apropiación

***PE 9. ¿Incluyó el diseño de la cartera del PBF una estrategia adecuada de sostenibilidad y salida (incluida la promoción de la apropiación nacional/local, el uso de las capacidades nacionales, etc.) para apoyar cambios positivos en la consolidación de la paz una vez finalizado el período de elegibilidad?***

La totalidad de personas entrevistadas coinciden en indicar que no les consta la existencia de una estrategia de salida para el portafolio PBF una vez concluido el periodo de elegibilidad; la revisión documental realizada tampoco evidencia que una estrategia semejante hubiese sido discutida y/o desarrollada con los socios de implementación de los proyectos. No obstante, se ha comprobado que cada uno de los documentos de proyecto incluye, en todos los casos, una estrategia de salida, como parte de los requisitos exigidos en los formatos oficiales del Fondo.

No obstante, el contenido de lo que aparece como estrategias de salida se corresponde con lineamientos de sostenibilidad. Estos han sido diseñados por los equipos interagenciales que preparan los documentos de proyecto y están conformadas por una serie de componentes, más o menos comunes, que responden a la lógica de sostenibilidad más usualmente aplicada por Naciones Unidas. En la mayor parte de los casos, las acciones previstas e implementadas en términos de apropiación y sostenibilidad incluyeron uno o más de los siguientes elementos:

- a) Desarrollo de marcos legales, elaboración de protocolos, manuales, códigos de conducta y otros instrumentos institucionales que regulan procesos y apoyan una gestión más eficiente. En ocasiones, esto se acompaña de la impresión de materiales que quedan a disposición de las instituciones concernidas;
- b) Diseño y puesta en marcha de bases de datos y registros informatizados de diversa índole que facilitan el manejo de grandes cantidades de información y agilizan la prestación de determinados servicios. En algunas ocasiones la implementación de este tipo de instrumentos también propicia la consolidación de bases de datos o registros múltiples ya existentes en diversas dependencias para el manejo coordinado y colaborativo de información por parte de las instituciones relacionadas con una misma temática;
- c) Fortalecimiento de las capacidades del personal de instituciones de gobierno, organizaciones de sociedad civil y destinatarios finales a través de procesos formativos;
- d) Promoción de alianzas y creación de redes con múltiples actores para fomentar el trabajo colaborativo y multidisciplinario con el propósito de fortalecer un tejido social capaz de dar soporte a la atención de determinadas temáticas;
- e) Firma de acuerdos que involucran a instituciones de gobierno y las comprometen a dar seguimiento o continuidad a iniciativas puestas en marcha por los proyectos;
- f) Virtualización de procesos formativos originalmente previstos para ser impartidos de manera presencial, con lo cual se potencia la posibilidad de que lleguen a un mayor número de personas y sean más sostenibles en el tiempo;
- g) Programas de formación de formadores para promover la continuidad de procesos educativos a través de réplicas de lo aprendido;
- h) Revisión y rediseño de planes estratégicos institucionales para la incorporación de enfoques o temáticas específicas como cultura de paz, enfoque de género, inclusión y no discriminación, etc.;
- i) Digitalización de archivos para garantizar su preservación y propiciar una mayor y más ágil utilización de los mismos; y,
- j) Remodelación o acondicionamiento de espacios físicos, en particular, de aquellos que están destinados a la atención de población en situación de vulnerabilidad.

La efectividad en la implementación de estas medidas depende de múltiples factores como: la disponibilidad de recursos, la voluntad política, el contexto sociopolítico e institucional prevaleciente en determinados momentos, la fortaleza y estabilidad de las instituciones y organizaciones y otras múltiples variables.

Un factor crucial para la sostenibilidad y la apropiación se encuentra también en el nivel de pertinencia de los procesos de desarrollo de capacidades institucionales, el cual fue observado ya en la sección correspondiente a dicho criterio (véase Gráfica 2).

En el caso del portafolio del PBF en El Salvador, y de acuerdo con las opiniones recogidas en las entrevistas y los grupos focales, la disponibilidad de recursos financieros fue suficiente para alcanzar los resultados previstos; la voluntad política de los entes de gobierno se concretó, en cada uno de los proyectos, a través

de la aprobación de los mismos por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia de El Salvador para la Cooperación Internacional, así como de la voluntad de participación expresada por otras instancias gubernamentales que fungieron como contrapartes en las diversas iniciativas. En términos del contexto sociopolítico e institucional, cabe señalar que el portafolio no ha sido ajeno a los cambios que se han venido produciendo en la institucionalidad del país a lo largo de los últimos años, así como a los efectos que ha generado la vigencia del régimen de excepción (tal como ya se ha señalado a lo largo de este informe).

***PE 10. ¿Hasta qué punto es firme el compromiso del gobierno y de otras partes interesadas para sostener los resultados del apoyo del PBF y dar continuidad a las iniciativas, e institucionalizar las nuevas capacidades desarrolladas?***

Los niveles de sostenibilidad y apropiación varían sustancialmente dependiendo de los proyectos, las temáticas y las instituciones a las que se hace referencia. En el caso de las instituciones del Estado, se tiene constancia de múltiples resultados, conseguidos con el apoyo del Fondo, los cuales han logrado ser incorporados por estas y han podido ser sostenidos en el tiempo, en particular en modalidades como:

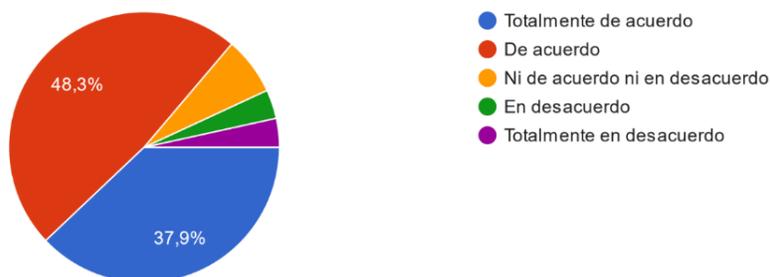
- a) Procesos formativos diseñados e implementados en el marco de proyectos PBF que han pasado a ser parte de la oferta educativa de instituciones como la Corte Suprema de Justicia, INJUVE, la PNC, INSAFORP o el Ministerio de Relaciones Exteriores, por ejemplo, y que ya son sostenidos con sus propios recursos;
- b) Temáticas y estrategias que, una vez trabajadas como parte de un proyecto, han pasado a formar parte de los planes estratégicos institucionales. Este es el caso del abordaje del acoso sexual en contra de las mujeres en el transporte público, para cuyo seguimiento el Viceministerio de Transporte dice haber recibido financiamiento adicional de otra fuente de cooperación. Otro ejemplo en este sentido es el del Ministerio de Turismo (MITUR) que se ha apropiado de la estrategia de trabajo con la juventud y le está dando continuidad más allá del proyecto.
- c) Asignación de personal técnico que asume funciones asociadas a iniciativas originalmente financiadas por el Fondo. Si bien se ha señalado ya que la alta rotación de personal es uno de los factores que pone en entredicho la sostenibilidad, también cabe agregar que, en ocasiones, ha cambiado la persona responsable de un tema, pero se ha mantenido la función de su puesto. Es por eso que en el marco de los proyectos se recomienda considerar la designación de personal que ya trabaja en la institución como una mejor opción frente a la posibilidad de nuevas contrataciones.
- d) Cambios en normativas internas o fortalecimiento de enfoques en los planes de trabajo institucionales. Tal es el caso de la revisión y rediseño que se llevó a cabo de los planes operativos en las unidades de género de diversas dependencias de gobierno.
- e) Continuidad en la implementación y uso de plataformas informáticas para la generación de información o el servicio al público. Este es el caso del Fondo para la Atención a las Víctimas de Accidentes de Tránsito (FONAT) cuyos registros fueron digitalizados como parte de uno de los proyectos PBF. Otros ejemplos son el sistema de registro de casos de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia que se instaló en la Procuraduría General de la República y el sistema de controles internos de la PNC que, hasta donde se dispone de información, siguen aún en funcionamiento.

Adicionalmente, los resultados de la encuesta en línea que se utilizó como parte del proceso de evaluación apunta opiniones positivas en términos de sostenibilidad y apropiación cuando se pregunta por tres cosas: la primera, si la institución para la que trabajan las y los encuestados les ha brindado apoyo y los recursos

necesarios para aplicar lo aprendido. En este sentido, más del 86% de las personas dice estar totalmente de acuerdo o de acuerdo con esta afirmación.

### GRÁFICA 8 APOYO INSTITUCIONAL PARA APLICAR LO APRENDIDO

*He recibido de mi institución el apoyo y los recursos necesarios para aplicar lo aprendido.*

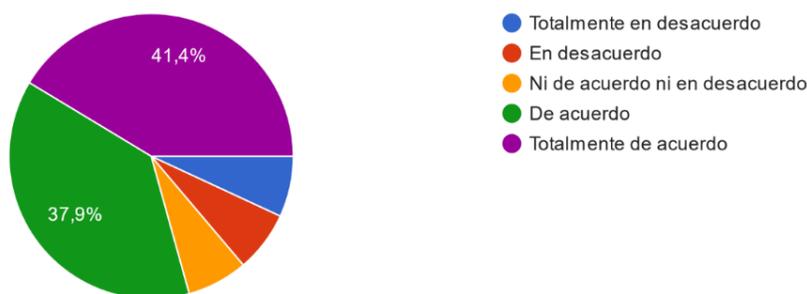


Fuente: elaboración propia con base en los datos de la encuesta en línea

El segundo aspecto acerca del cual se indagó fue si las personas que participaron en procesos de fortalecimiento de capacidades se sentían seguras o preparadas para explicar o capacitar a otra persona sobre los contenidos recibidos. En esta ocasión el 79% de las respuestas son positivas mostrando acuerdo o acuerdo total.

### GRÁFICA 9 SEGURIDAD Y PREPARACIÓN PARA REPLICAR LO APRENDIDO

*Después de la capacitación me sentí segura/o y preparada/o para explicar o capacitar a otra persona más sobre los contenidos recibidos.*

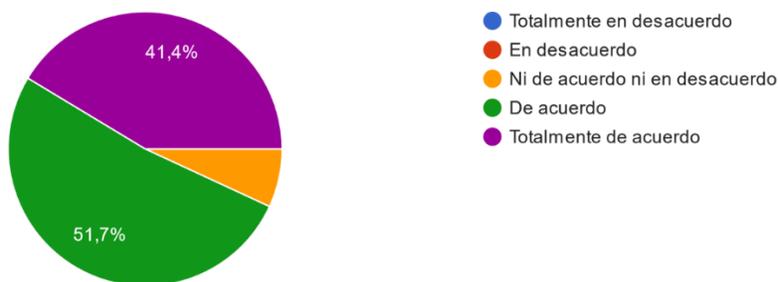


Fuente: elaboración propia con base en los datos de la encuesta en línea

El último cuestionamiento inquirió sobre el sentir de las personas en relación con la sostenibilidad en el tiempo de la implementación de nuevos mecanismos y procedimientos en la institución para la cual trabaja. El 93% de quienes respondieron a la encuesta manifestaron estar totalmente de acuerdo o de acuerdo con la idea de que los cambios realizados se mantendrán vigentes en los próximos años.

## GRÁFICA 10 SOSTENIBILIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS

Los nuevos mecanismos y procedimientos implementados en la institución se mantendrán en los próximos años.



Fuente: elaboración propia con base en los datos de la encuesta en línea

No obstante, diversas medidas recientemente adoptadas, a través de las cuales se han realizado reestructuraciones en la institucionalidad del gobierno y en la distribución de los presupuestos asignados a algunas dependencias, han provocado el debilitamiento o incluso la eventual desaparición de algunas instancias que han actuado como contrapartes en la ejecución de proyectos PBF. Tal es el caso de INJUVE, INSAFORP o el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), lo cual constituye un importante riesgo para la sostenibilidad de algunas de las iniciativas promovidas hasta ahora. A través de los proyectos, los procesos de fortalecimiento de capacidades implican la inversión de recursos en una serie de acciones y mecanismos que se dejan instalados en las instituciones bajo el supuesto de que estas perdurarán en el tiempo y contribuirán al mejor desempeño de estas. No obstante, el debilitamiento de estas instancias, puede llegar a impactar de manera negativa en las capacidades de las instituciones para sostener dichos procesos de fortalecimiento o transformación.

A nivel de los gobiernos municipales, que en diversos proyectos aparecen como actores clave, la situación de precariedad prevaleciente limita sus capacidades para dar sostenibilidad a los resultados de los proyectos PBF en los que han estado involucrados. A una histórica carencia de recursos financieros se suma el ya mencionado recorte que, a partir de una nueva ley aprobada en 2021, se empezó a aplicar a los montos que se les transfieren a las alcaldías a través del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES). Entre otras cosas, estos recortes se han traducido de inmediato en el cierre de las unidades de atención a la juventud, las mujeres, el medio ambiente, etc. En la práctica esto significa que, por ejemplo, los jóvenes y las mujeres que, a través de ciertos proyectos adquirieron herramientas para la incidencia y el seguimiento de la política pública municipal, se quedan, tal como señaló una de las personas entrevistadas, “sin interlocución y abandonados por los gobiernos locales a pesar de tener las herramientas para su participación”.

Un ejemplo de las limitaciones existentes desde este ámbito se pudo comprobar en la visita que se realizó durante el trabajo de campo al municipio de Tecoluca. En este caso, en el marco del proyecto Soy Parte, se instalaron antenas receptoras de señal de internet en cuatro puntos distintos del municipio, bajo el entendido de que el proyecto financiaba los costos de instalación de la infraestructura y los gastos de funcionamiento durante el primer año. Se firmó un acuerdo con la municipalidad en la que esta se comprometía a asumir los gastos de operación una vez finalizado dicho periodo inicial. Sin embargo, la alcaldía ha dejado de pagar y las comunidades ya no disponen de un servicio altamente apreciado por

ellas. Al ser consultados al respecto, los representantes de la corporación municipal aducen carecer de fondos para hacer frente al compromiso que habían adquirido.

A esta situación se viene a añadir la incertidumbre que ha generado la reciente medida aprobada por el Legislativo para reconfigurar la división político-administrativa del país reduciendo esta de 262 a 44 municipios. En términos de algunos de los proyectos esto implica que ciertas alcaldías con las que se ha trabajado se convertirán en distritos sin que, hasta la fecha, se tenga claridad en relación con las atribuciones que estos tendrán y, por lo tanto, tampoco con la posibilidad o no de dar seguimiento a los resultados de los proyectos. En este marco, en un futuro próximo, el aún municipio de Tecoluca se convertirá en un distrito del nuevo municipio de San Vicente Sur, sin que se tenga certeza, por ahora, de que en dicha condición vaya a contar con las atribuciones y/o los recursos necesarios para restablecer el servicio de las antenas de Tecoluca.

Los jóvenes destinatarios de los proyectos, que participaron en los grupos focales, señalaron que las municipalidades estuvieron presentes mientras duró el proyecto, pero una vez este concluyó su interés por dar continuidad a algunas de las iniciativas planteadas pareciera haber desaparecido, en palabras de un entrevistado: “una vez que la agencia sale, las municipalidades se desentienden”. Por último, también se hizo mención de que los mandatos de las autoridades municipales son muy cortos y esto actúa en detrimento de la apropiación y la sostenibilidad porque cada nuevo gobierno pareciera empezar de cero ignorando los avances realizados en el pasado.

***PE 11. ¿Hasta qué punto es firme el compromiso del gobierno y de otras partes interesadas para sostener los resultados del apoyo del PBF en relación con la participación de las mujeres y jóvenes en los procesos de toma de decisiones?***

A través del proceso de recopilación de información tanto documental como de campo, no fue posible establecer que se hubiesen institucionalizado iniciativas para sostener los resultados del apoyo del PBF conducentes a propiciar la participación de las mujeres y la juventud en procesos de toma de decisiones. Es más, desde las instituciones de gobierno, se encontraron expresiones de un menor compromiso en temas de género, además de medidas ya antes referidas como el cierre de espacios ya existentes a nivel local como las unidades de atención a la mujer en diversas municipalidades. Algo similar sucede con las unidades de atención a la juventud en los territorios.

Sin embargo, en la política gubernamental dirigida a la juventud ocupan un lugar importante y creciente una serie de acciones especialmente diseñadas para promover la empleabilidad de los y las jóvenes y su integración en iniciativas como Surf City y otros proyectos de desarrollo económico impulsados por el Gobierno.

***PE 12. ¿Cómo y en qué medida la sociedad civil y/o las organizaciones de la sociedad civil están comprometidas y cuentan con los recursos necesarios para sostener los resultados del apoyo del PBF?***

En la medida en que las organizaciones de sociedad civil asociadas a los proyectos han sido escogidas como socias ejecutoras en función de sus áreas de especialización y experiencia, los temas abordados siguen siendo prioritarios en sus agendas de trabajo. Sin embargo, una persona que trabaja para una de las OSC entrevistadas plantea que la sostenibilidad de las iniciativas depende de muchos factores: lo político, la apertura que tengan las municipalidades para atender las necesidades de la población, el acompañamiento de las organizaciones de sociedad civil al trabajo de las comunidades, la fortaleza de las propias organizaciones de sociedad civil y la posibilidad de que la atención de las necesidades de múltiples

colectivos se incluya en los presupuestos institucionales. Lo que resulta innegable es que, sin esto último, o sin el apoyo de los recursos provenientes de la cooperación internacional, las diversas expresiones de la sociedad civil pocas veces disponen de los recursos para llevar a cabo sus actividades.

De hecho, las ONG con arraigo en el territorio cuentan con capacidades instaladas, pero no así con los recursos económicos que se requerirían para sostener determinadas iniciativas por un tiempo indefinido. Además, es entre las organizaciones de sociedad civil es donde se ve una menor capacidad de absorción del personal que se contrata para la puesta en marcha de los proyectos. Cuando la ejecución concluye, las personas contratadas se desvinculan de la organización y con ello se pierde la riqueza de la capacidad técnica desarrollada, parte de la memoria institucional, las relaciones y la confianza construidas a lo largo de meses de trabajo, además de la capacidad de dar seguimiento a los resultados alcanzados por las intervenciones llevadas a cabo.

Un último factor que condiciona la capacidad operativa de las OSC, el cual fue reiteradamente señalado por múltiples actores clave entrevistados, es lo que se interpreta como un “ambiente hostil y estigmatizante” en el que hoy en día estas deben desarrollar su trabajo. Una de las razones que explica lo que muchos de los informantes consultados denominaron “el cierre de los espacios cívicos” son los fuertes lazos creados en el pasado entre diversas expresiones de sociedad civil y anteriores gobiernos. En la actualidad, en el discurso político dominante, lo que prevalece es un cuestionamiento generalizado a lo hecho por administraciones previas y un discurso cuestionador del legado de los acuerdos de paz<sup>12</sup>. En ese contexto, muchas organizaciones de sociedad civil se ven enfrentadas cotidianamente a importantes obstáculos para el desarrollo de su labor. No obstante, aunque se ven afectadas por la escasez de recursos y por un entorno poco amigable para el desarrollo de su trabajo, las OSC expresan su compromiso para mantener iniciativas que fomenten la participación de mujeres, juventudes y grupos en condición de vulnerabilidad, así como la incorporación del enfoque de género en todas sus actividades

A pesar de todo ello, en el trabajo que desde sociedad civil se llevó a cabo con grupos específicos como las mujeres o la juventud se encuentran elementos que evidencian importantes procesos de apropiación y posibilidades de sostenibilidad. Por una parte, las organizaciones de sociedad civil involucradas en el trabajo con juventud manifiestan su firme voluntad para dar continuidad a las iniciativas, incorporándolas en sus agendas y planes de trabajo, en la medida en que la disponibilidad de recursos se los permite. Además, señalan que entre los jóvenes hay deseos manifiestos para sostener los esfuerzos y los logros alcanzados. Incluso, enfatizan el hecho de que, ante la realidad tan cambiante de las municipalidades, tiene más sentido centrar los esfuerzos en fortalecer capacidades entre las y los jóvenes para que lo hecho permanezca. En términos de resultados tangibles, dicen tener constancia, por ejemplo, de que en un municipio en donde se fortaleció la capacidad de incidencia de la juventud, las y los jóvenes que participaron en el proyecto lograron que se instalara el acceso al agua del cual carecían en su comunidad y, en otros dos municipios también han conseguido una incidencia con resultados importantes de cara a sus necesidades insatisfechas.

En el trabajo con colectivos femeninos se encuentran claras expresiones de apropiación entre actores de la sociedad civil, tal como se refleja en lo expresado por una participante en el proyecto de Mujeres Guardianas de la Paz cuando manifestaba “el futuro, la sostenibilidad del proyecto dependerá de nosotras”. Además, este proyecto ha apostado por una estrategia de trabajo intergeneracional como

---

<sup>12</sup> Simbolizado, por ejemplo, en el decreto legislativo aprobado en 2022 que eliminó la conmemoración anual de la firma de los acuerdos de paz.

mecanismo de sostenibilidad, habiendo logrado, hasta ahora, un importante involucramiento de mujeres jóvenes en sus actividades.

En otro ámbito de trabajo, un ejemplo que evidencia el impacto de lo realizado y su continuidad en el tiempo son los cambios implementados por el Museo de los Niños Tin Marín en el marco del proyecto MOVEO. En este caso, el museo introdujo el tema de cultura de paz y el enfoque de género como ejes transversales en todas sus actividades, desde el reglamento institucional y el código de conducta hasta los juegos y actividades que promueve entre sus visitantes. En sus propias palabras “ahora esto forma parte del ADN de la institución y los nuevos miembros del equipo se forman con base en esos valores”, por lo tanto, “los cambios que MOVEO aportó al museo se mantendrán, (...) todo esto ha sido parte de nuestro crecimiento institucional”.

Cuando los proyectos logran aportar a la construcción de tejido social se incrementan las posibilidades de dar continuidad a los resultados. La Alianza de Salvadoreños Retornados refiere cómo a través del proyecto PBF lograron asociarse con otras organizaciones de sociedad civil hasta conformar una red a partir de la cual siguen trabajando en la formulación de política pública territorial para la atención de la población retornada, así como en un protocolo para la atención de esta y de la población migrante en general. Otro ejemplo de lo anterior es lo referido por COMCAVIS TRANS en relación con un curso de diplomado conformado por tres módulos, cada uno de los cuales fue diseñado e implementado por una organización distinta (el Museo Tin Marín, la Fundación Huellas y la propia COMCAVIS). Una vez concluido el proyecto, las tres organizaciones disponen del curso completo y han continuado impartiendo los módulos en procesos formativos dirigidos a diferentes destinatarios, incluidas instituciones del Estado como la Corte Suprema de Justicia o el Ministerio de Educación, entre otras.

#### 4.5 Coherencia

##### ***PE 13 ¿En qué medida el portafolio del PBF complementó el trabajo entre diferentes entidades, especialmente con otros actores de la ONU?***

Diez de los doce documentos de proyecto del portafolio identifican iniciativas similares o complementarias financiadas por otras fuentes de cooperación distintas al PBF. Sobre la base de la información proporcionada, el total de estas intervenciones suman USD 95,809,401.00. Aun cuando no es posible establecer una correspondencia exacta con las áreas de intervención del portafolio, en términos generales se observa la siguiente distribución:

**TABLA 11**  
**FONDOS ASIGNADOS A INICIATIVAS COMPLEMENTARIAS IDENTIFICADAS EN LOS DOCUMENTOS DE PROYECTO, EN USD**

ÁREAS DE INTERVENCIÓN	FONDOS ASIGNADOS	PORCENTAJE
Seguridad (prevención, atención de víctimas, controles de las fuerzas de seguridad pública y derechos humanos)	44,316,784.00	46.3
Integridad en la función pública	22,300,000.00	23.3
Migración y desplazamiento forzado	1,595,661.00	22.5
Equidad de género	4,068,309.00	4.2
Inclusión de jóvenes	2,576,048.00	7.2
Memoria histórica y justicia transicional	952,611.00	1.0
<b>TOTAL</b>	<b>95,809,401.00</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia con datos de los documentos de proyecto del portafolio

La principal fuente de financiamiento de estas iniciativas es el gobierno de los Estados Unidos a través de USAID, con una contribución de USD 74,530,000.00 (77.8%). Considerando los proyectos financiados por el PBF, el monto global asciende a USD 118,685,772.00, con una contribución del PBF equivalente al 19.3%.

Es de señalar que, si bien los documentos de proyecto registran complementariedades en términos de territorios, grupos de población y tipos de actividad, no ofrecen información sobre mecanismos regulares de coordinación y/o intercambio de experiencias.

Se retoman a continuación algunos elementos ya abordados en la sección de eficiencia sobre el funcionamiento de los comités directivo y técnico, como mecanismos de gobernanza de los proyectos del portafolio, ya que estos tienen un impacto sobre la coherencia del portafolio. Se reitera así que estos espacios facilitaron el intercambio de experiencias e identificación de complementariedades entre las distintas instancias ejecutoras de los proyectos individuales. Estas instancias no siempre alcanzaron todo su potencial como mecanismos de coordinación y toma de decisiones sustantivas, limitándose algunas veces a funcionar como mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas.

De la revisión documental y de las valoraciones recogidas en las entrevistas con funcionarios del UNCT es posible señalar que existe correspondencia entre los proyectos y la programación de las agencias del sistema, esta correspondencia se alcanza bajo distintas modalidades, por ejemplo, en el caso del ACNUR los proyectos PBF son incorporados en su programa anual de país.

De las entrevistas con el UNCT se recogió también la observación en cuanto a la necesidad de fortalecer la coordinación entre proyectos PBF ya que no existe un mecanismo específico para este propósito (cuatro proyectos PBF aparecen explícitamente identificados como complementarios en la tabla que identifica iniciativas similares, arriba mencionadas). Si bien existe una estrecha coordinación en temas de gestión administrativa y financiera de los proyectos a nivel individual, se identifica la necesidad de crear un espacio de coordinación sustantiva de los proyectos, siendo el desafío ir más allá de la coordinación de actividades específicas y hacer real la conceptualización y la implementación conjunta; este espacio también facilitaría el aprendizaje colectivo y la acumulación y aprovechamiento de lecciones aprendidas. Se recogió también una observación específica en cuanto a la necesidad de dejar más claramente definido el rol de la agencia líder.

*PE 13.1 ¿En qué medida el diseño, la ejecución, el seguimiento de cada proyecto se ajustaron a los de otros proyectos en caso de existir complementariedad?*

Las estrategias incorporadas en el diseño y ejecución de los proyectos del portafolio, basadas en una sólida red de socios gubernamentales y la construcción de alianzas con organizaciones de la sociedad civil, es coherente con los lineamientos de las diferentes agencias de las Naciones Unidas y con los lineamientos del PBF. Lo mismo sucede con la incorporación sistemática de los enfoques de género y juventud (más allá de los proyectos aprobados bajo las ventanas de oportunidad GPI e YPI), y la aplicación del principio de inclusividad de grupos en condiciones de vulnerabilidad.

Las líneas de trabajo comunes a los proyectos relacionadas con (i) el fortalecimiento de espacios y habilidades para la participación ciudadana; y, (ii) el desarrollo de mecanismos y habilidades para la prevención y manejo conflictos/cultura de paz, son consistentes con el área prioritaria 2: *Diálogo y Coexistencia* del Marco estratégico del PBF para el período 2017-2019, y el área prioritaria 2: *Promoción de la coexistencia y resolución pacífica de conflictos* del Marco estratégico para el 2020-2024.

**TABLA 12**  
**ARTICULACIÓN ENTRE EL MER DEL PORTAFOLIO Y EL MARCO ESTRATÉGICO DEL PBF**

**MARCO ESTRATÉGICO DEL PBF – ÁREAS PRIORITARIAS 2017-2019**

1. Implementación de acuerdos de paz	2. Diálogo y coexistencia	3. Dividendos de la paz	4. Restablecimiento de servicios básicos
--------------------------------------	---------------------------	-------------------------	--

**MARCO ESTRATÉGICO DEL PBF ÁREAS PRIORITARIAS 2020-2024**

1. Apoyo a la implementación de acuerdos de paz y diálogo político	2. Promoción de la coexistencia y resolución pacífica de conflictos	3. Revitalización de la economía y generación inmediata de dividendos de la paz	4. (Re)establecimiento de servicios administrativos esenciales
--	---	---	--

**ÁREAS DE FOCALIZACIÓN**

1 Dialogo político 2 Estado de derecho y justicia transicional 3 Reformas al sector de seguridad 4 Desarme, desmovilización, reintegración	1 Reconciliación nacional 2 Prevención y manejo de conflictos 3 Gobernabilidad democrática	1 Generación de empleo 2 Acceso equitativo a servicios sociales básicos	1 Fortalecimientos de las capacidades esenciales del Estado 2 Ampliación de la cobertura del Estado y la administración local 3 Gobernanza de los recursos para la consolidación de la paz
---	--	--	--



**PORTAFOLIO PBF EL SALVADOR 2017-2023: CORRESPONDENCIA CON ÁREAS PRIORITARIAS DEL PBF**  
según lo establecido en los documentos de proyecto  
(1 proyecto se vincula al área prioritaria 1 del PBF; 11 proyectos al área 2)

**ÁREAS ESTRATÉGICAS DEL PORTAFOLIO SEGÚN MER RETROSPECTIVO**

Movilidad humana	Seguridad, justicia, integridad y combate a la corrupción en la función pública	Ejercicio de ciudadanía e inclusión de mujeres, jóvenes y grupos en condiciones de vulnerabilidad en la construcción de consensos para la consolidación de la paz
------------------	---	---

**4.6 Sensibilidad al conflicto**

**PE 14. ¿Tenía el portafolio del PBF un enfoque explícito de sensibilidad al conflicto?**

Las evidencias recabadas durante el proceso de evaluación, a través de las entrevistas y la revisión documental, indican la ausencia de un enfoque explícito de sensibilidad al conflicto y de la aplicación de dicho enfoque en los proyectos que constituyen la cartera. Es más, las respuestas a preguntas exploratorias acerca del conocimiento y aplicación de un enfoque de sensibilidad al conflicto, por parte de las instancias ejecutoras de los proyectos, muestran que este se interpreta como un análisis de riesgos para la ejecución de estos. Lo que parece indicar que no hay claridad conceptual sobre el instrumento de sensibilidad al conflicto y su posible utilidad.

***PE 15. ¿Eran adecuadas las capacidades internas de los RUNOs y los NUNOs para garantizar un enfoque permanente de sensibilidad al conflicto?***

Las diversas instancias receptoras de fondos de la cartera PBF reconocen no disponer de capacidades ni instrumentos metodológicos para garantizar la aplicación de un enfoque permanente de sensibilidad al conflicto.

El único caso en que se refirió haber sido capacitadas para la acción sin daño fue en el que la OSC Las Dignas señaló que todo su personal recibió formación a este respecto, lo cual, según sus palabras, “fortaleció a la organización porque aprendimos a manejarnos en el territorio con acción sin daño”. Como parte del proceso fueron sujetas de una evaluación y les ofrecieron retroalimentación en aspectos en los que tenían debilidades, todo lo cual aprecian como un valor agregado de su participación en esta iniciativa porque también les ayuda cuando aplican a diversos procesos de selección para otros proyectos. Sobre la base de esas habilidades adquiridas se analizó la posibilidad de que la juventud participante en el proyecto pudiera ser afectada por el hecho de tener que asistir presencialmente a una serie de actividades en mitad del régimen de excepción y, para ello, se propusieron diversas medidas de mitigación como llevar puesta la camiseta del proyecto, ir siempre en compañía y portar su identificación; también se elaboró un protocolo para reaccionar ante la eventual captura de algún joven participante en el proyecto, pero finalmente no hubo que lamentar ninguna detención.

***PE 16. ¿Se estableció un proceso continuo de monitoreo del contexto y un sistema de monitoreo que permitiera supervisar los impactos no intencionados?***

Como sistema de Naciones Unidas existe un grupo convocado de forma semanal por el coordinador residente para hacer análisis de contexto de país. Este no está vinculado solo a los proyectos PBF, sino sirve a diversos propósitos de todas las agencias del sistema. Por otra parte, en momentos de crisis, desde la OCR se ha dado seguimiento a posibles impactos negativos de iniciativas de RUNOs, sean estos proyectos PBF o no. Adicionalmente, ONU Mujeres actualiza de manera periódica un análisis de género para la consolidación de la paz, que forma parte de sus labores habituales. Más allá de eso, se reconoce que no está establecido un sistema de monitoreo para identificar los posibles impactos no intencionados de las intervenciones apoyadas por el Fondo y, se agrega que, para poder llevarlo a cabo apropiadamente haría falta cierta formación al respecto, con el fin de adquirir conocimientos y habilidades de las que ahora no se dispone. También se recogió la opinión de quien piensa que, para llevar a cabo un monitoreo continuo del contexto, así como la supervisión de los posibles impactos no deseados, sería necesario tener mecanismos para recopilar información en el terreno, lo cual implicaría contar con una estructura que en este momento no está al alcance de dicho propósito.

***PE 16.1 ¿Fue el portafolio del PBF responsable de algún impacto negativo no intencionado?***

A través de las entrevistas realizadas se identificaron únicamente dos efectos negativos no intencionados relacionados con la ejecución de los proyectos del portafolio. Uno de ellos ya fue mencionado con anterioridad en más de una ocasión y tiene que ver con la vulnerabilidad a la cual se sometía a las y los jóvenes participantes en los proyectos al solicitar su participación presencial en diversas actividades en el marco del régimen de excepción. En este sentido, ya se refirieron también las diversas medidas de mitigación que se adoptaron en cada caso.

El segundo impacto negativo no deseado se enmarca en el proyecto de Mujeres Libres de Violencia en el Transporte Público y se produjo como consecuencia de una actividad de sensibilización realizada dentro

de un autobús de la ruta sobre la cual se estaba llevando a cabo la implementación del plan piloto. En esta ocasión se llevó a cabo una breve presentación teatral dentro de una unidad de transporte en la que los actores escenificaron una escena de acoso en contra de una mujer, sin avisar a los usuarios del transporte que se trataba de un ejercicio de simulación. En respuesta a una agresión evidente a los ojos de los pasajeros del autobús, estos reaccionaron con indignación y con uso de la fuerza bajaron de la unidad de transporte al actor que protagonizó la escena en cuestión. Como parte de dicho ejercicio hubo participación de personal de la PNC para garantizar la seguridad de todas las personas involucradas. Por fortuna, ninguna de las personas involucradas en la presentación resultó afectada en su integridad física, al haber podido explicar que de una simulación se trataba. Sin embargo, lo sucedido obligó a las instancias implementadoras del proyecto a modificar la manera de llevar a cabo este componente de la campaña de sensibilización.

Un último impacto no deseado, que no es atribuible en exclusividad, o en particular, a alguno de los proyectos del portafolio, pero del que se tuvo conocimiento a través de uno de los grupos focales con mujeres destinatarias de una de las iniciativas PBF, es lo relacionado con la manera en que, en ocasiones, se percibe el involucramiento de las mujeres en actividades que cuestionan los roles tradicionales de género. Según se nos informó, algunas de las mujeres entrevistadas, autoidentificadas como activistas por los derechos de las mujeres, han sido señaladas como “rompe hogares” por diferentes miembros de su comunidad, en particular por hombres del lugar. Pareciera ser que sus acciones en favor del empoderamiento femenino se interpretan como desafíos a las estructuras patriarcales prevalecientes en su entorno, lo cual conlleva la animadversión de ciertos sectores que las cuestionan y señalan.

#### 4.7 Efecto catalítico

##### *PE 17 ¿Fue el portafolio del PBF catalítico desde el punto de vista financiero y/o programático?*

Al contrastar la información documental con la información recopilada mediante de las entrevistas se encontraron coincidencias sobre algunos indicadores que pueden ser considerados como ejemplos del efecto catalítico de los proyectos apoyados por PBF:

- a) La inclusión de temas en la agenda de la cooperación internacional y la movilización de recursos complementarios para temas clave relacionados con memoria histórica y justicia transicional.
- b) La apertura de espacios para la interlocución entre organizaciones que trabajan por los derechos de la población LGTBIQ+ e instituciones nacionales, en forma específica cabe mencionar las oportunidades de interlocución que se abrieron para una organización que trabaja por los derechos de esta población y el Ministerio de Educación, por ejemplo.
- c) Promoción de relaciones inclusivas, tolerantes y de respeto, de jóvenes LGTBIQ+ y personas en condiciones de vulnerabilidad, en el marco de actividades de fortalecimiento de los liderazgos juveniles.

Podría también ser considerado como efecto catalítico de los proyectos del portafolio, el apoyo a la continuidad de iniciativas en las que ya se venía trabajando, en particular las orientadas a la formación de liderazgos juveniles, ya que al consolidar experiencias previas y ampliar la cobertura, se crea una masa crítica de jóvenes con habilidades para transformar sus comunidades.

Es de notar que la revisión de los informes de avance, finales y de evaluación de proyectos disponibles, muestra que no existen criterios estándares para identificar los efectos catalíticos y hay una tendencia a identificarlos con ala movilización de recursos adicionales para iniciativas complementarias.

#### 4.8 Perspectiva de género/sensibilidad de género

**PE 18. ¿En qué medida el portafolio del PBF incorporó la perspectiva de género y apoyó una consolidación de la paz sensible a las cuestiones de género?**

La respuesta a esta pregunta es el resultado del análisis que se ha llevado a cabo para atender los dos cuestionamientos planteados más adelante (preguntas de evaluación 18.1 y 19) como parte de la reflexión en torno a este criterio de evaluación. Por lo tanto, los elementos que sustentan las conclusiones que aquí se presentan, se aportan más adelante con mayor nivel de detalle.

Con dicha información es posible señalar que la promoción de la igualdad de género fue para el portafolio un objetivo importante, pero no la razón principal que inspiró los proyectos que este comprende. La perspectiva y la sensibilidad de género se reflejan, de manera más evidente, en la ejecución general de los proyectos y en las actividades que se implementaron, así como en el alto nivel de ejecución de los montos presupuestarios previstos para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, pero tienen una menor presencia en los análisis de conflictividad y los marcos de resultados. Por todo ello, puede afirmarse que el portafolio tiene una integración de la perspectiva de género que contribuyó de manera moderada a una consolidación de la paz sensible a las cuestiones de género.

**TABLA 13  
FACTORES PARA EL ANÁLISIS DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO Y LA SENSIBILIDAD DE GÉNERO EN EL PORTAFOLIO PBF**

<b>Análisis de conflictividad con perspectiva de género</b>	La mayoría de los proyectos de la cartera describe en su análisis de contexto la situación de las mujeres, los hombres, la niñez y la juventud haciendo uso de información estadística desagregada por género y edad. Algunos proyectos incluyen análisis de situación que incorporan la perspectiva de género y permiten poner de relieve las dinámicas de los conflictos que afectan de manera particular a las mujeres y el impacto que estos tienen sobre su realidad.
<b>Objetivo</b>	Lograr una construcción de la paz mediante la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres no fue el principal objetivo de la cartera.
<b>Resultados e indicadores de resultado</b>	Un porcentaje minoritario de todos los resultados que comprende la cartera contribuyeron a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. La mayoría de los indicadores de resultado están desagregados por sexo y edad, y fueron redactados con sensibilidad al género.
<b>Implementación y actividades</b>	El portafolio incluye un importante número de actividades que contribuyen directamente a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.
<b>Población objetivo</b>	Las mujeres fueron la principal población objetivo de un pequeño número de proyectos de la cartera. La mayor parte de los proyectos mencionan las necesidades diferenciadas de las mujeres, junto a las de grupos de población en condiciones de vulnerabilidad
<b>Presupuesto</b>	Se destinó un 48.1% del total de los fondos de la cartera para la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.
<b>Sensibilidad al conflicto</b>	No se llevaron a cabo análisis de riesgo desde un enfoque de sensibilidad al conflicto

Fuente: elaboración propia con base en información de los documentos de proyecto

De acuerdo con el documento de la Estrategia 2020-2024 del PBF (2020, pág. 11), los programas apoyados por este deben destinar, como mínimo, un 30% de su presupuesto a acciones destinadas a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Con ello se pretende contribuir, entre otras cosas, a reducir las brechas existentes en la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, a apoyar la participación significativa de las mujeres en la consolidación de la paz y a incentivar la innovación en este ámbito.

Desde esta perspectiva, los formatos diseñados por el Fondo para la presentación de los proyectos para su consideración y eventual aprobación incluyen, a partir de 2009, un sistema de marcadores de género que permite dar seguimiento a las asignaciones financieras previstas por cada proyecto que vayan destinadas a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Este sistema se basa en una escala de 4 puntos, en consonancia con el estándar del Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. El puntaje con el que se marca cada proyecto indica el grado de compromiso de cada iniciativa con la igualdad de género y debe interpretarse de la siguiente manera (PBF, 2019, pág. 2):

- a) Marcador de género con una puntuación de 3: para proyectos que tienen la igualdad de género como objetivo principal.
- b) Marcador de género con una puntuación de 2: para proyectos que tienen la igualdad de género como objetivo significativo.
- c) Marcador de género con una puntuación de 1: para proyectos que contribuirán de algún modo a la igualdad de género, pero no de forma significativa.
- d) Marcador de género con una puntuación de 0: para proyectos que no se espera que contribuyan notablemente a la igualdad de género.

Para clasificar los proyectos en función de este sistema de marcadores, el Fondo toma en consideración hasta qué punto la perspectiva de género y la sensibilidad de género están integrados en los siguientes componentes del documento de proyecto:

- a) el análisis de conflictividad
- b) la implementación y las actividades
- c) el marco de resultados
- d) el presupuesto

Si bien la asignación presupuestaria ha sido el principal indicador que determina la clasificación en la escala de marcadores, la incorporación del componente de género en las cuatro categorías se considera crucial.

A continuación, se procede a analizar el portafolio de proyectos PBF de El Salvador, en función de la incorporación que de dichos componentes se haya hecho. Para el efecto se utilizaron como fuentes de información los documentos de proyecto aprobados para cada una de las 12 iniciativas que componen la cartera, los informes finales presentados al cierre de los programas o, en su defecto, los últimos informes de progreso disponibles para cada uno de ellos en la plataforma MPTF.

*PE 18.1 ¿Tuvo en cuenta el portafolio del PBF en su conjunto los diferentes retos, oportunidades, limitaciones y capacidades de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños en el diseño de cada proyecto y en su ejecución (incluido el análisis de conflictos, la redacción de los resultados y los marcos de resultados)?*

Los proyectos que componen el portafolio del PBF muestran disparidades importantes al momento de considerar los retos, oportunidades, limitaciones y capacidades de mujeres, hombres, niñez y juventud en

su diseño y ejecución. Como es natural, hay iniciativas que profundizan más al considerar la situación y necesidades de determinados colectivos, por encima de otros, dependiendo de cuál es su objetivo y quiénes sus destinatarios finales.

No obstante, hay una serie de elementos que, de conformidad con los criterios establecidos por el propio Fondo, ya citados con anterioridad, resulta indispensable considerar al momento de analizar la sensibilidad al género de la cartera.

### **Análisis de conflictividad**

El principal elemento que se estudió como parte de este factor es si los documentos de proyecto incluyen un análisis sustantivo de conflictividad desde una perspectiva de género con el propósito de poner de relieve las dinámicas que en el contexto afectan de manera particular a las mujeres, sin dejar de lado la consideración de sus causas y de las posibles opciones de solución para dichos conflictos. Es decir, se debería valorar de qué forma los conflictos afectan de manera diferenciada a distintos grupos de población y cómo estos responden también de maneras disímiles a los retos que el contexto les plantea.

En el anterior sentido cabe señalar que los análisis que incorporan los documentos de proyecto son más exámenes de contexto y de situación que análisis de conflictividad propiamente dichos. La mayoría de ellos (11 de los 12 proyectos) incluyen información estadística desagregada por sexo y edad, pero no llegan a incorporar del todo la perspectiva de género que permitiría poner el énfasis en las dinámicas que experimentan los principales conflictos que afectan de manera particular a las mujeres, así como el impacto que estos tienen sobre su realidad.

### **La implementación y las actividades**

En este apartado se somete a consideración si las actividades y los productos propuestos por los proyectos se han formulado con el propósito de incidir o contribuir de manera directa a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres y si favorecen la consolidación de la paz. En este sentido, un examen exhaustivo de las estrategias de implementación y de las actividades previstas y realizadas por los proyectos del portafolio muestran una amplia variedad de acciones cuyo objetivo principal es la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Entre los recursos más frecuentemente utilizados con ese fin se encuentran:

- a) Elaboración de protocolos de atención, códigos de conducta o manuales con enfoque de género que definen normas y procedimientos para la atención de mujeres en diversas situaciones de necesidad (víctimas de violencia de género, mujeres migrantes retornadas, adolescentes embarazadas, etc.)
- b) Creación de ventanillas de atención especializada para mujeres en las instituciones del Estado
- c) Campañas de sensibilización sobre los derechos de las mujeres
- d) Fortalecimiento de capacidades a través de procesos formativos con enfoque de género
- e) Incorporación del enfoque de género en registros y bases de datos para garantizar que toda la información que se recoge puede ser desagregada por sexo y edad
- f) Recuperación de historias de vida de mujeres que comparten sus experiencias con diversos públicos
- g) Talleres de nuevas masculinidades y procesos de sensibilización dirigidos a los hombres en temas como la prevención de la violencia de género
- h) Implementación de medidas de discriminación positiva en favor de las mujeres

- i) Adopción de medidas que posibilitan la conciliación de los diversos roles desempeñados por las mujeres y posibiliten una participación más activa (horarios adaptados a las necesidades de las mujeres, mecanismos para garantizar el cuidado de hijas e hijos, actividades de proximidad, subsidio de los costos de transporte, etc.)
- j) Fortalecimiento de liderazgos femeninos
- k) Reconocimiento público del trabajo de mujeres defensoras de derechos humanos
- l) Incorporación del criterio de paridad en la participación
- m) Entrega de capital semilla a iniciativas lideradas o protagonizadas por mujeres

### **Marco de resultados**

El examen del marco de resultados de los proyectos del portafolio permite establecer hasta dónde estos han sido redactados con sensibilidad al género, si se ha recogido la necesidad de que los indicadores puedan desglosarse por sexo y edad (siempre que sea factible) y si la mayoría de los indicadores de resultados miden el cambio en términos de igualdad de género.

De la totalidad de proyectos del portafolio, un 75% tienen un marcador de género con una puntuación de 2 y el 25% restante tienen un marcador con una puntuación de 3. Esto permite concluir que, en conjunto, la cartera tiene la igualdad de género como un objetivo significativo, pero no como su objetivo principal.

El análisis de los marcos de resultados de todos los proyectos muestra que los 12 programas suman un total de 36 resultados y de estos solo 13 (36.1%) están redactados con sensibilidad de género. Para el seguimiento de los 36 resultados de la cartera se diseñaron 69 indicadores de resultados y el 55.1% de estos (38) fueron trabajados con sensibilidad de género. Estos datos reflejan que, tal como fueron concebidos, solo un porcentaje minoritario de todos los resultados que comprende la cartera estaban destinados a fomentar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Sin embargo, la definición de los indicadores que permiten dar seguimiento a dichos resultados sí contempla, de forma mayoritaria, la desagregación de los datos por sexo y edad, lo cual contribuye a dimensionar mejor el potencial impacto transformador de los proyectos.

Como se puede observar en la tabla a continuación, hay proyectos cuyos resultados están todos redactados con sensibilidad al género, a la vez que hay otros cuyos resultados carecen de esta característica. Algo similar sucede en relación con los indicadores de resultado, pero en este caso prácticamente todos tienen más de algún indicador cruzado por la variable género.

**TABLA 14**  
**PROYECTOS DE LA CARTERA PBF POR MARCADOR DE GÉNERO Y RESULTADOS, FRECUENCIAS Y PORCENTAJES**

PROYECTO	MARCADOR DE GÉNERO	CANTIDAD DE RESULTADOS POR PROYECTO	NÚMERO DE RESULTADOS SENSIBLES AL GÉNERO	% DE RESULTADOS SENSIBLES AL GÉNERO	CANTIDAD DE INDICADORES DE RESULTADO POR PROYECTO	NÚMERO DE INDICADORES DE RESULTADO SENSIBLES AL GÉNERO	% INDICADORES DE RESULTADO SENSIBLES AL GÉNERO
1 PBF/IRF-179	2	3	0	0	6	3	50
2 PBF/IRF-220	2	3	0	0	ND	ND	ND
3 PBF/SLV/A-1	2	4	0	0	5	1	20
4 PBF/IRF-305	3	3	2	66.7	6	6	100
5 PBF/IRF-381	3	3	2	66.7	6	2	33.3
6 PBF/SLV/B-1	2	2	0	0	4	0	0
7 PBF/SLV/B-2	2	3	1	33.3	5	5	100
8 PBF/IRF-414	2	4	2	50	11	11	100
9 PBF/IRF-420	2	3	0	0	9	2	22.2
10 PBF/IRF-445	2	3	1	33.3	6	3	50
11 PBF/IRF-490	3	3	3	100	6	4	66.7
12 PBF/SLV/C-1	2	2	2	100	5	1	20
<b>TOTAL</b>		<b>36</b>	<b>13</b>	<b>36.1</b>	<b>69</b>	<b>38</b>	<b>55.1</b>

Fuente: elaboración propia con datos de los documentos de proyecto

**PE 19. ¿Se cumplieron a lo largo de la ejecución los compromisos asumidos en las propuestas de los distintos proyectos en materia de consolidación de la paz con perspectiva de género, en particular en lo que respecta al presupuesto?**

### Presupuesto

Como ya se señaló anteriormente, el PBF exige que todos los proyectos cumplan con la asignación de, por lo menos un 30% de su presupuesto a acciones destinadas a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Sin embargo, de conformidad con los datos que ofrecen los documentos de proyecto, en la cartera habría al menos tres iniciativas que no cumplen con ese requisito. Se trata de los primeros proyectos que el Fondo apoyó en el país y, al menos en el caso del Proyecto Trinacional, esto se podría explicar si el presupuesto reportado para este fin solo se correspondiera con el segmento de recursos asignados al El Salvador, pero que la suma de los presupuestos destinados al componente de género en los tres países sí alcance el porcentaje mínimo requerido o, incluso, lo supere. En los otros dos casos la información no fue fácilmente asequible y fue necesario hacer cálculos que podrían no ser del todo exactos.

En términos globales, el promedio del presupuesto asignado para igualdad de género y empoderamiento de las mujeres de toda la cartera asciende al 48.1% del presupuesto total aprobado por PBF para El Salvador a lo largo de los cinco años que comprende esta evaluación. Si se tratara de un proyecto, dicho porcentaje se correspondería con un marcador de género con una puntuación de 2. En materia de cumplimiento de los compromisos asumidos en las propuestas de los distintos proyectos en materia de consolidación de la paz con perspectiva de género, los datos apuntan a un nivel de desempeño satisfactorio que asciende al 83.6% de ejecución, sobre la base de los fondos originalmente comprometidos para ese fin. Valorados de manera individual, hay dos proyectos que incluso superaron el gasto previsto y algún otro que cumplió al 100% con lo programado. Cabe recordar que una vez que concluya la implementación de todos los proyectos este porcentaje podría mostrar un desempeño aún mejor, puesto que en la actualidad aún hay un número importante de iniciativas que están en ejecución y que, por lo tanto, no pueden registrar cifras definitivas en términos financieros.

**TABLA 15**  
**PRESUPUESTOS ASIGNADOS A IGUALDAD DE GÉNERO Y EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES, EN PORCENTAJES**

PROYECTO	% DEL PRESUPUESTO PARA IGUALDAD DE GÉNERO Y EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES	% EJECUTADO DEL PRESUPUESTO DESTINADO A IGUALDAD DE GÉNERO Y EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES
1 PBF/IRF-179	8	98
2 PBF/IRF-220	18	74.2
3 PBF/SLV/A-1	17	ND
4 PBF/IRF-305	95	116
5 PBF/IRF-381	100	93.2
6 PBF/SLV/B-1	32.2	77.6
7 PBF/SLV/B-2	36.5	107.4
8 PBF/IRF-414	60.43	100
9 PBF/IRF-420	30.4	100
10 PBF/IRF-445	50	59.7
11 PBF/IRF-490	100	9.8
12 PBF/SLV/C-1	30	ND
<b>TOTAL</b>	<b>48.1</b>	<b>83.6</b>

Fuente: elaboración propia con datos de los documentos de proyecto, informes finales e informes de avance

#### 4.9 Tolerancia al riesgo e innovación

##### *PE 20 ¿Fue adecuada la caracterización del riesgo y las medidas de monitoreo y mitigación propuestas?*

Las categorías de riesgo asignadas a los proyectos presentan variaciones en las escalas utilizadas para indicar el nivel de los mismos. Los dos primeros y el último de los proyectos aprobados no registran un marcador de riesgo. A partir del tercero y hasta el séptimo proyecto en orden de la fecha de aprobación de los mismos, se asignan marcadores de riesgo con una escala del 1 al 3, donde el nivel 1 corresponde el nivel más bajo y el 3 el más alto. Los proyectos sucesivos (8 al 11) siguen los lineamientos establecidos en

el formato para la presentación de los documentos de proyecto, aprobado en marzo del 2023, en el cual se establecen nuevas categorías, siendo estas: 0, bajo riesgo de alcanzar los efectos esperados (outcomes); 1: riesgo medio para alcanzar los efectos; 2: alto riesgo para alcanzar los efectos.

En forma adicional a los marcadores de riesgo, la revisión documental permite constatar que todos los documentos de proyecto incorporan una tabla que identifica riesgos específicos, la probabilidad de que estos ocurran, su potencial impacto y las medidas de mitigación previstas.

Al hacer un análisis ponderado de los riesgos específicos, es decir, al hacer una estimación considerando tanto la probabilidad de riesgo como la capacidad de impacto del mismo, y al comparar los indicadores ponderados con los marcadores globales de riesgo, se observan algunas divergencias importantes. Así, en 8 de los 9 proyectos que registran un marcador global, este es menor que el promedio de riesgos específicos ponderados.

Al revisar la descripción de los riesgos específicos, es de señalar que estos incluyen tanto riesgos de contexto como riesgos programáticos, este no es el caso en relación con los riesgos institucionales internos o de reputación para las agencias involucradas en la ejecución de los proyectos. En la medida que los riesgos identifican las condiciones bajo las cuales se prevé que los proyectos no alcancen todo su potencial de eficacia, la información contenida en la tabla puede considerarse como una teoría de cambio implícita. No obstante, su importancia, no se encontraron evidencias de un seguimiento sistemático sobre la evolución de los mismos o sobre la implementación y la efectividad de las medidas de mitigación previstas.

### ***PE 21 ¿Qué elementos del portafolio PBF son percibidos como innovadores o novedosos por las partes interesadas?***

A través de las entrevistas es posible observar una identificación de “innovación” con el uso de tecnologías de información, de redes digitales de comunicación (WhatsApp) y conectividad (instalación de antenas), así como con la utilización de recursos artísticos (teatro, producción de documentales o videos) y la inclusión de actividades deportivas. Para el caso de un proyecto específico se destacan las alianzas con el sector privado como una acción innovadora.

Se puntualiza también como ejemplo novedoso y de flexibilidad, la adopción de plataformas digitales para dar continuidad al trabajo en medio de las restricciones asociadas a la pandemia de COVID 19, en particular la adaptación de los cursos de formación a un formato en línea. Al respecto, es de señalar que no ha sido posible identificar información que permita valorar el grado de adecuación de la metodología de enseñanza a este nuevo medio y/o el alcance en términos de cobertura.

El uso de la tecnología también aparece señalado en las evaluaciones de proyectos que se encuentran disponibles, en particular en lo referente a los sistemas de registro y procesamiento único de casos.

Las personas entrevistadas, que han participado en la ejecución de los proyectos transfronterizos, coinciden en señalar que, si bien la coordinación entre países presenta algunas dificultades, la posibilidad de intercambiar experiencias representa una innovación positiva.

De manera consistente, funcionarios de gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil destacaron que la ejecución conjunta de los proyectos y los mecanismos de gobernanza establecidos, son un elemento innovador, en la medida en que facilitan la coordinación interinstitucional, la rendición de cuentas y la apropiación de los proyectos.

Sobre la base de la revisión de la revisión de los documentos relacionados con el diseño y ejecución de los proyectos, es posible señalar que no se registran criterios claros para establecer el carácter innovador de las actividades impulsadas en el marco de los proyectos, registrándose en algunos casos como innovación la construcción de alianzas entre socios y/o el carácter participativo de los mismos, siendo uno de los requisitos para acceder a recursos del PBF.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

### 5.1 Conclusiones

#### **Pertinencia**

1. Las iniciativas apoyadas en los primeros años de vigencia del portafolio PBF, guardan estrecha relación con las prioridades y los desafíos para la consolidación de la paz en El Salvador identificados en la solicitud de elegibilidad presentada por el gobierno salvadoreño en julio del 2018.
2. Las iniciativas apoyadas por el portafolio a partir del 2020 están en línea con los cambios en las prioridades establecidas por las nuevas autoridades nacionales y presentan una alta correspondencia con los objetivos de las iniciativas de promoción de género e inclusión de jóvenes lanzadas por el PBF.
3. Los resultados de los proyectos que conforman el portafolio guardan relación con los ODS, particularmente con el Objetivo 16 Paz, justicia e instituciones sólidas y son consistentes con las agendas de paz de Naciones Unidas y con los instrumentos programáticos de las agencias que operan en el país.
4. En relación con la pertinencia de la cartera frente a las necesidades y prioridades de las beneficiarias y beneficiarios finales, se observan algunos matices: si bien los destinatarios informan que participaron en ejercicios de consulta previos a la implementación de los proyectos, expresaron que los objetivos y actividades específicas incluidos en los mismos no siempre se correspondieron con sus prioridades.

#### **Eficiencia**

5. El trabajo interagencial promovido por los proyectos PBF ha supuesto un reto y un importante proceso de aprendizaje para las agencias del sistema. Esto ha conducido a que, hoy en día, el modelo se valore positivamente por todas las instancias implicadas, aunque aún queda por alcanzar todo su potencial como instrumento conjunto de programación, ejecución y monitoreo.
6. La dotación de recursos financieros, humanos y materiales fue adecuada y suficiente para la ejecución de los proyectos del portafolio. Sin embargo, el plazo establecido para la ejecución de los mismos se considera limitado para cumplir apropiadamente con lo planificado y lograr resultados a nivel de efectos. Esto ha obligado a que, en el 58% de los casos se hayan solicitado extensiones sin costo para su implementación, lo cual ha posibilitado llevar a cabo un cierre ordenado, reportando altos niveles de ejecución programática y financiera y sin que ello hubiera afectado de manera negativa en términos de oportunidades perdidas para atender necesidades urgentes de consolidación de la paz.

7. La estructura de gobernanza establecida para los proyectos de la cartera favorece la transparencia y la apropiación. Además, las diversas instancias relacionadas con el portafolio han sido eficientes en dar seguimiento a las actividades y metas a nivel de productos. No obstante, la ausencia de un marco estratégico de resultados para el portafolio y la inexistencia de un sistema de monitoreo asociado al mismo derivó en mecanismos de seguimiento parciales y dependientes de los procedimientos y disponibilidad de recursos de las agencias receptoras. Además, las limitaciones observadas en la aplicación de instrumentos programáticos, como el análisis de conflictividad o las teorías de cambio, conllevaron dificultades para la identificación de indicadores de efecto a nivel de los proyectos.
8. La ejecución programática del portafolio fue eficiente y, en una gran mayoría de los casos se cumplió con lo planificado. No se reportan dificultades de importancia durante la implementación ni se da cuenta de incumplimientos relevantes. Sin embargo, es difícil ofrecer datos específicos a este respecto debido a las serias carencias que existen en la cantidad y calidad de la información disponible y, en particular, en relación con la falta de estandarización para la rendición de cuentas a este respecto.
9. En conjunto, los doce proyectos muestran una eficiente ejecución financiera que asciende al 66.3% del total de los recursos originalmente asignados para ellos. Este porcentaje aumenta sustancialmente si solo se consideran las iniciativas que ya han concluido su implementación, llegando a alcanzar, en este caso, un 91% de ejecución. Los programas que aún están siendo implementados reportan, hasta la fecha, un 41.6% de ejecución financiera en relación con los presupuestos aprobados.
10. El presupuesto consolidado del portafolio muestra una estructura del gasto conforme a la naturaleza de las actividades que se promueven. Poco más de un 60% de los gastos efectuados hasta la fecha van dirigidos a la remuneración de los servicios prestados por las personas y organizaciones a cargo de quienes están la mayor parte de las acciones que los proyectos llevan a cabo (servicios contractuales, gastos de personal, y transferencias y subvenciones).

## Eficacia

11. Se recogen evidencias sobre contribuciones del portafolio al mejoramiento *en la calidad de la respuesta del Estado salvadoreño para la atención, protección y reintegración de personas en contextos de movilidad humana* (R1 MER), particularmente en lo que se refiere a la asistencia inmediata brindada a la población retornada y atención de sus necesidades de reintegración económica y psicosocial. Desde la perspectiva de las beneficiarias y beneficiarios finales consultados, las oportunidades de reintegración a las que han tenido acceso han contribuido a cambiar los estereotipos negativos con que eran percibidos en sus comunidades y expresan tener una mayor confianza en sí mismos y de cara al futuro.
12. En relación con la contribución del portafolio para el establecimiento de *mecanismos para el fortalecimiento de la justicia, la integridad pública, el combate de la corrupción y el fomento de los entornos seguros y pacíficos garantizando los derechos humanos* (R2 MER), se observa que los proyectos aprobados en el primer período, generaron resultados de proceso en la medida que se crearon espacios de construcción de acuerdos multi partidos para la construcción de políticas públicas de seguridad, así como efectos intermedios en el ámbito del fortalecimiento institucional para la atención de víctimas y el fortalecimiento de los mecanismos de control interno de la Policía Nacional Civil. Iniciativas más recientes han contribuido a fortalecer el mecanismo institucional para superar rezagos con respecto a los derechos de las víctimas sobrevivientes de las desapariciones forzadas y a iniciar procesos de recuperación de memoria histórica con un enfoque intergeneracional.

13. En el caso de los proyectos del portafolio orientados a *desarrollar, en territorios priorizados, habilidades y mecanismos para la participación inclusiva y la incidencia, con una focalización en mujeres, juventudes, población LGBTIQ+ y otros grupos en condiciones de vulnerabilidad (R3 MER)*, se recogen evidencias de contribuciones en el ámbito de desarrollo de habilidades a través de las escuelas de liderazgo e iniciativas para la incidencia en la formulación de políticas públicas a nivel municipal, por otra parte, se registran limitaciones en cuanto a los mecanismos institucionales para la participación a nivel local, dados los cambios político-administrativos y financieros experimentados por las instancias locales.

### **Sostenibilidad y apropiación**

14. Todos los proyectos de la cartera incluyen lineamientos dirigidos a promover la sostenibilidad de los resultados alcanzados, pero no hay constancia de la existencia de una estrategia de salida para el portafolio PBF una vez concluido el periodo de elegibilidad. La lógica de los lineamientos de sostenibilidad está basada en las acciones más usualmente aplicadas por Naciones Unidas para este fin. Sin embargo, no fue posible identificar mecanismos formales de seguimiento que permitan determinar en qué medida dichas estrategias de sostenibilidad han sido eficaces.
15. Los resultados de la encuesta en línea realizada en el marco de la evaluación reflejaron, de manera consistente, opiniones positivas en términos de sostenibilidad y apropiación por parte de las personas destinatarias de los proyectos, tanto en relación con el apoyo y los recursos recibidos por sus instituciones y organizaciones para aplicar lo aprendido, como con las capacidades desarrolladas para replicar los nuevos conocimientos adquiridos. Además, el 93% de las personas consultadas considera que los cambios realizados por sus instituciones y organizaciones se sostendrán a lo largo de los próximos años.
16. Los desafíos más importantes en términos de sostenibilidad se encuentran vinculados a la prevalente precariedad de recursos que afecta a los gobiernos locales y a las organizaciones de sociedad civil, a la brevedad de los mandatos de las autoridades municipales, a los cambios y reestructuraciones que se están produciendo en relación con la institucionalidad de gobierno y la división político-administrativa del país, así como al ambiente hostil y estigmatizante en el que las organizaciones de sociedad civil deben desarrollar su trabajo hoy en día.

### **Coherencia**

17. Si bien fueron identificadas una serie de iniciativas similares apoyadas por otros cooperantes, u otras instancias de Naciones Unidas diferentes al PBF, no se identifican mecanismos de intercambio de información y experiencias que permitieran establecer complementariedades que se reflejaran en el diseño, ejecución y/o monitoreo de los proyectos apoyados en el marco del portafolio.
18. Aun cuando la OCR ha brindado asistencia técnica y ha ejercido un liderazgo en el proceso de formulación y selección de los proyectos, la coherencia del portafolio se vio limitada por la ausencia de un espacio de coordinación sustantiva, y de monitoreo y aprendizaje.
19. Las estrategias en la implementación del portafolio, relacionadas con el fortalecimiento de los espacios y habilidades para la participación, el desarrollo de las capacidades del Estado y la administración local, y las áreas orientadas al fortalecimiento del estado de derecho, la justicia

transicional, y la generación de empleo, son coherentes con las áreas prioritarias y de focalización del PBF.

### **Sensibilidad al conflicto**

20. La cartera ha carecido de un enfoque explícito de sensibilidad al conflicto. La falta de claridad conceptual acerca de lo que significa, así como de su utilidad, ha generado que este se interprete como un análisis de los riesgos que podrían enfrentar los proyectos en su ejecución. Además, las instancias receptoras de fondos de la cartera PBF reconocen no disponer de capacidades ni instrumentos metodológicos para garantizar la aplicación de un enfoque permanente de sensibilidad al conflicto.
21. El establecimiento de un sistema que permitiera un proceso continuo de monitoreo del contexto, y la identificación de posibles impactos negativos no intencionados como consecuencia de la ejecución de los proyectos de la cartera, requeriría del desarrollo de capacidades específicas para ese propósito, así como de mecanismos que permitieran recopilar información en el terreno.

### **Carácter catalítico**

22. El carácter catalítico de los proyectos tiende a asociarse con la movilización de fondos para iniciativas complementarias o similares a los esfuerzos apoyados por el PBF. En términos de procesos y apertura de espacios de interlocución, se encuentran los experimentados por las organizaciones trabajando en el ámbito de derechos de la población LGTBIQ+ y la relación de respeto e inclusividad desarrolladas entre los jóvenes con sus pares en condiciones de vulnerabilidad.

### **Perspectiva de género**

23. La perspectiva y la sensibilidad de género se reflejan en la ejecución general de los proyectos y en las actividades implementadas, así como en el alto nivel de ejecución de los montos presupuestarios previstos para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, pero tienen una menor presencia en los análisis de conflictividad y en los marcos de resultados. Esto permite concluir que el portafolio tuvo una integración de la perspectiva de género que contribuyó de manera moderada a una consolidación de la paz sensible a las cuestiones de género.
24. Los documentos de proyecto llevan a cabo análisis de contexto más que análisis de conflictividad propiamente dichos. De manera mayoritaria, estos incluyen información estadística desagregada por sexo y edad, pero no llegan a incorporar del todo la perspectiva de género, en tanto no identifican las dinámicas de conflicto que afectan particularmente a las mujeres, así como el impacto que estas tienen sobre su realidad.
25. Los proyectos de la cartera incluyen una amplia variedad de acciones cuyo propósito es incidir o contribuir de manera directa a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.
26. Del total de los 36 resultados previstos por los proyectos del portafolio, el 36.1% están redactados con sensibilidad de género. Estos resultados comprenden 69 indicadores de los cuales el 55.1% fueron diseñados con sensibilidad de género, siendo su característica más frecuente el requerimiento de recoger información que permita la desagregación de los datos por sexo y edad de las personas.

27. Nueve de las doce iniciativas que conforman el portafolio cumplen con la exigencia establecida por el PBF de asignar un presupuesto mínimo del 30% de los fondos totales del proyecto a igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. En términos globales, se asignó el 48.1% del presupuesto total de la cartera a estos fines. En este sentido, los datos muestran un alto nivel de eficiencia financiera que alcanza un 83.6% de ejecución sobre los fondos previstos para el componente de género.

### **Tolerancia al riesgo e innovación**

28. Aun cuando la mayoría de los proyectos registran un marcador de riesgo e incluyen una tabla de riesgos específicos y medidas de mitigación, se observan algunas inconsistencias entre el marcador global y los niveles de probabilidad y capacidad de impacto asignados a los riesgos específicos. No se registran indicaciones de un mecanismo o un ejercicio sistemático de seguimiento a la evolución de los riesgos, o de la puesta en práctica y/o la efectividad de las medidas de mitigación propuestas.
29. El carácter innovador de los proyectos tiende a asociarse con la adopción de tecnologías de la información y el uso de recursos artísticos y deportivos. Al igual que con el criterio de coherencia, no se registran criterios estándares que faciliten la caracterización de un proyecto como innovador.

## **5.2 Lecciones aprendidas y buenas prácticas**

1. El funcionamiento de las instancias de gobernanza de los proyectos muestra que estas son efectivas para la coordinación y seguimiento de actividades y son una buena práctica de cara a la rendición de cuentas, apropiación y sostenibilidad de los esfuerzos por parte de las instituciones y organizaciones socias. Estas instancias son también claves como espacios de diálogo entre instituciones nacionales, organizaciones de la sociedad civil y las agencias del sistema de Naciones Unidas.
2. El nombramiento de un miembro del staff de las agencias para asumir la función de coordinación de un proyecto PBF favorece la construcción de una memoria institucional, incrementa las posibilidades de apropiación y de aplicación de lecciones aprendidas y permite un apropiado cierre y rendición de cuentas del proyecto.
3. Los comités técnicos han demostrado ser funcionales para la atención de situaciones de riesgo, habiendo puesto en evidencia una ágil capacidad de respuesta, con apropiadas medidas de mitigación, frente a eventos que amenazaban la efectiva implementación de los proyectos, como fueron la pandemia de COVID 19 y la declaración del régimen de excepción.
4. Una adecuada selección de los socios implementadores potencia el trabajo en red, la focalización territorial y una mejor identificación de los grupos de beneficiarios de los proyectos. Además, se ha constatado que cuando los proyectos logran aportar a la construcción de redes que involucran a varios actores, se incrementan tanto la apropiación como las posibilidades de dar continuidad a los resultados.
5. La aplicación de los enfoques de inclusividad a través de procesos de formación y creación de espacios en los que se comparten una diversidad de experiencias personales, facilitan la creación patrones de tolerancia y aceptación, fortaleciendo así el desarrollo personal de los participantes.

6. La búsqueda de socios locales a nivel municipal, entre organizaciones de la sociedad civil, ha mostrado ser un esfuerzo complementario que resulta indispensable ante la debilidad que manifiestan los gobiernos locales como instancias co-ejecutoras que ofrecen pocas garantías de sostenibilidad.
7. El arraigo territorial de algunas organizaciones de sociedad civil facilita la relación con la población destinataria de los proyectos, reduce los costos de las actividades y los tiempos de ejecución.
8. La combinación de la atención psicosocial y formación de capacidades y habilidades para la incorporación laboral y/o creación de iniciativas productivas, representan un elemento clave para las transformaciones positivas experimentadas por las personas beneficiarias. En esta línea, la entrega de equipos de trabajo al final de procesos de formación y certificación laboral, es una buena práctica para asegurar la empleabilidad.
9. El acompañamiento técnico de las iniciativas productivas apoyadas con capital semilla, más allá de los apoyos iniciales brindados a través de los programas de formación, son un elemento clave en la sostenibilidad de las mismas.
10. La flexibilidad mostrada por el PBF en el manejo de los presupuestos, permitiendo cambios al interior de los rubros de gasto que se corresponden a un mismo resultado, ha sido determinante para propiciar una mejor implementación programática y una mayor ejecución presupuestaria.

### 5.3 Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones están ordenadas siguiendo la secuencia general de los criterios de evaluación. En cada caso se indica, entre paréntesis, quienes son los destinatarios principales de cada una de ellas.

1. Adoptar de forma sistemática la práctica de hacer ejercicios de devolución de las consultas realizadas y proveer información acerca de la manera en que estas han alimentado el diseño de los proyectos, a fin de fortalecer la pertinencia desde la perspectiva de las beneficiarios y beneficiarios finales. (Agencias Receptoras de las Naciones Unidas/RUNOs)
2. Incentivar el aprendizaje y aplicación práctica de los análisis de conflictividad en cuanto instrumentos específicos para el diseño de iniciativas de consolidación de la paz, mediante talleres de generación de conocimientos e intercambios de experiencias entre pares sobre la aplicación de los mismos, en particular cuando estas se desarrollan en un contexto más amplio de paz y desarrollo, a fin de facilitar la identificación de intervenciones que maximicen el valor agregado del PBF; garantizar que estos análisis se realicen con un enfoque de sensibilidad de género que vaya más allá de la desagregación de datos por sexo y edad. (PBSO – OCR)
3. Apoyar la implementación de procesos de fortalecimiento de capacidades para hacer efectiva la introducción del enfoque de sensibilidad al conflicto a través del establecimiento de un sistema de monitoreo continuo del contexto y la identificación de posibles impactos negativos no deseados como consecuencia de la ejecución de los proyectos. (PBSO – OCR)
4. Brindar asistencia técnica e incentivar la aplicación de los instrumentos programáticos relacionados con el análisis de riesgo y la teoría de cambio, propiciando así que estos cumplan con todo su potencial para fortalecer el diseño de los proyectos y no se limiten a ser un requisito formal a cumplir. En la

medida de lo posible, hacer revisiones periódicas sobre la ocurrencia e impacto de los riesgos identificados y, de ser necesario, actualizar la lógica de intervención. (OCR)

5. Asegurar que los proyectos financiados por el PBF cuenten con un marco estratégico de resultados (MER) , en el cual se articulen resultados de alto nivel con indicadores para el nivel de efectos (outcomes) y de productos (outputs), lo cual será de utilidad para orientar la coherencia de las propuestas, facilitar su seguimiento y monitoreo y permitir que los procesos de evaluación individual o a nivel de cartera que se lleven a cabo cuenten con parámetros o referentes técnicos recogidos en el MER. Idealmente, el MER debería ser actualizado sobre la base de análisis de contexto, que recoja entre otros los cambios en las prioridades de las autoridades nacionales y eventuales cambios sustantivos en cuanto a los desafíos de consolidación de paz. (PBSO)
6. Establecer un mecanismo de coordinación que promueva la coherencia sustantiva, facilite la construcción de resultados estratégicos para el conjunto de proyectos y el seguimiento integrado de los mismos, con la incorporación de indicadores a nivel de cambios o efectos intermedios. En el anterior sentido, cabe considerar diversas alternativas como la instalación de un secretariado del PBF en el país que asuma dichas funciones, o la posibilidad de que, estas funciones se asuman desde la oficina del Coordinador Residente y que se incorpore un módulo específico para dar seguimiento a los indicadores correspondientes al portafolio del PBF en el sistema de seguimiento de indicadores del *Marco de cooperación* que ya está instalado en la OCR. (PBFSO – OCR)
7. Mejorar los mecanismos establecidos por el PBF para la rendición de información relativa a la ejecución programática de los proyectos. Para ello es indispensable que se estandaricen los indicadores a través de los cuales se estimarán los avances en la implementación y los mecanismos de medición utilizados para ello, así como los instrumentos utilizados para la recolección de la información que generan los proyectos. (PBSO)
8. Identificar criterios para la valoración del efecto catalítico, en forma adicional a los elementos financieros y de procesos ya considerados. Para ello se sugiere incluir la activación de estrategias más amplias que ayuden a potenciar los resultados específicos de los proyectos. A manera de ejemplos pueden mencionarse: (i) en el caso de las iniciativas de memoria histórica, identificar en qué medida estas han logrado activar o articularse con procesos más amplios en términos de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición; (ii) en relación con las iniciativas de apoyo para la reintegración económica de la población retornada, promover la articulación con instituciones nacionales con mandatos específicos para el acompañamiento técnico y financiero que permita la consolidación de los emprendimientos o su vinculación a programas de apoyo en el nivel de micro empresas. (PBSO)
9. Facilitar la caracterización de iniciativas innovadoras y propiciar el acceso a una base de información de buenas prácticas implementadas con anterioridad en el país, o en otros contextos similares, de tal manera que exista un universo de referencia más amplio para definir el carácter innovativo de los proyectos. (PBSO)
10. Convocar a un ejercicio colectivo y participativo que permita recuperar y sistematizar las buenas prácticas y lecciones aprendidas del trabajo realizado por los comités ejecutivos y técnicos de los diversos proyectos PBF, así como del papel desempeñado por las agencias convocantes (OCR).