



Evaluación Final del VIII Programa de País de UNFPA en El Salvador (2016-2020)

Equipo Evaluador

Ana Laura Rodríguez Gustá (Coordinadora)

Aldo Magoga

Mary Luz Mejía Gómez

8 de marzo de 2020

Tabla de contenido

MAPA DE EL SALVADOR	8
RESUMEN EJECUTIVO	9
CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN	13
1.1. Propósito y objetivos de la evaluación	13
1.2. Alcance de la evaluación	14
1.3. Metodología y proceso de la evaluación	14
1.3.1. Metodología de la evaluación.....	14
1.3.2. Limitaciones principales.....	16
1.3.3. Proceso general de la evaluación.....	16
CAPÍTULO 2: Contexto nacional	18
2.1. Estrategias del país y desafíos para el desarrollo.....	18
2.2. El papel de la cooperación internacional en El Salvador.....	22
CAPÍTULO 3: La respuesta del UNFPA y del SNU y el Programa de País	24
3.1. La respuesta estratégica de UNFPA	24
3.2. La respuesta del UNFPA a través del Programa de País para El Salvador	24
3.2.1. Breve descripción del ciclo programático previo, estrategias y logros.....	24
3.2.2. El VIII Programa de País 2016-2020.....	25
3.2.3. La estructura financiera del Programa de País 2016-2020.....	29
CAPÍTULO 4: Hallazgos. Respuestas a las preguntas de evaluación	32
4.1. Pertinencia (pregunta 1)	32
4.1.1. Alineamiento con las agendas internacionales y nacionales de desarrollo.....	32
4.1.2. Alineamiento con las prioridades corporativas.....	33
4.1.3. Alineamiento con las necesidades de la población y los grupos más vulnerables	33
4.1.4. Factores causales de la pertinencia programática	34
4.2. Eficiencia (pregunta 2)	34
4.2.1. Recursos, insumos y procedimientos.....	35
4.2.2. Conversión de recursos en actividades	35
4.2.3. Relación entre el gasto de las actividades y resultados programáticos.....	35
4.2.4. Factores causales de la eficiencia programática	36
4.3. Eficacia (pregunta 3)	36
4.3.1. Producto Programático 1: Salud Sexual y Reproductiva.	36
4.3.2. Producto Programático 2: Igualdad de Género y Empoderamiento.	41

4.3.3. Producto Programático 3: Adolescencia y Juventud.	45
4.3.4. Productos Programáticos 4 y 5: Dinámica demográfica.	48
4.3.5. Factores causales de la eficacia programática	54
4.4. Sostenibilidad (pregunta 4)	55
4.4.1. Estrategias para la sostenibilidad.....	56
4.4.2. Fugas de sostenibilidad.....	57
4.4.3. Factores causales de la sostenibilidad programática.....	58
4.5. Coordinación (pregunta 5)	58
4.5.1. Dimensiones de la coordinación.....	59
4.5.2. Factores causales de la coordinación	61
CAPÍTULO 5: Conclusiones, lecciones aprendidas y buenas prácticas, recomendaciones	62
5.1. Conclusiones	62
5.1.1. Nivel estratégico.....	62
5.1.2. Nivel programático.....	65
5.2. Lecciones aprendidas y buenas prácticas	67
5.3. Recomendaciones	68
5.3.1. Nivel estratégico.....	68
5.3.2. Nivel programático.....	72

ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS Y FIGURAS

Tabla 1. Criterios y preguntas de la evaluación	16
Tabla 2. Síntesis de las técnicas de recolección de datos	17
Tabla 3. Personas consultadas, por sector de pertenencia, en porcentaje y números absolutos	18
Tabla 4. Comportamiento reproductivo, por quintil de riqueza	21
Tabla 5. Cooperación financiera no reembolsable comprometida 2014-2019, en USD.	23
Tabla 6. Asistencia proyectada del UNFPA, en millones de USD.	29
Tabla 7. Asistencia programática ejecutada por tipo de recursos, en porcentaje.	29
Tabla 8. Asistencia programática ejecutada, por Efecto del Plan Estratégico (en porcentaje)	30
Tabla 9. Asistencia programática ejecutada, por fuente de recursos (en porcentaje y USD)	31
Tabla 10. Recursos extraordinarios ejecutados, por donante / convenio (en porcentaje y USD)	31
Tabla 11. Indicadores del Producto 1	37
Tabla 12. Indicadores del Producto 2	41
Tabla 13. Indicadores del Producto 3	45
Tabla 14. Indicadores del Producto 4	49
Tabla 15. Indicadores del Producto 5	49
Tabla 16. Productos de conocimiento, encuestas y relevamientos	50
Figura 1. Ciclo de programación de la Oficina del UNFPA en El Salvador.	24
Figura 2. Teoría de cambio: lógica de intervención y diagrama de efectos	28
Figura 3. Los componentes del Sistema de Seguimiento y Evaluación.	62

ANEXOS

- Anexo 1. Términos de Referencia
- Anexo 2. Metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS)
- Anexo 3. Instrumentos de recolección de datos
- Anexo 4. Información metodológica adicional
- Anexo 5. Matriz de evaluación (completada)
- Anexo 6. Listado de personas consultadas
- Anexo 7. Listado de documentos consultados
- Anexo 8. Informe de diseño
- Anexo 9. Matriz de evaluación (formato sin completar)
- Anexo 10. Referencias bibliográficas
- Anexo 11. Datos de País
- Anexo 12. Monitoreo y Evaluación

ABREVIACIONES Y SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AISRR	Aseguramiento de Medicamentos e Insumos de Salud para la SSR
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
AGCED	Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEDAW	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
CERD	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
CdeM	Consenso de Montevideo
CPD	Documento de Programa de País (<i>Country Program Document</i>)
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CERF	Fondos centrales de respuesta a la emergencia (<i>Central Emergency Response Fund</i>)
CIPD	Conferencia Internacional de Población y Desarrollo
CMPV	Comité Municipal de Prevención de la Violencia
CONNA	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
CONMIGRANTES	Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia
CPAP	Plan de Acción del Programa de País (<i>Country Program Action Plan</i>)
CRPD	Conferencia Regional de Población y Desarrollo
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CTE	Comisión Técnica Especializada
CSW	Comisión del Estatus Jurídico de la Mujer
<i>DaO</i>	<i>Delivery as One</i> (Unidos en la Acción)
DGCP	Dirección General de Centros Penales
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
DIU	Dispositivo Intra Uterino
DSDR	Derechos sexuales y derechos reproductivos
EIS	Educación Integral para la Sexualidad
ENIPENA	Estrategia Nacional Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y en Adolescentes 2017-2027
ENVCM	Encuesta Nacional sobre la Violencia contra las Mujeres
EPU	Examen Periódico Universal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FESPAD	Fundación de estudios para la aplicación del derecho
FGR	Fiscalía General de la República
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
GANA	Gran Alianza por la Unidad Nacional
GE	Gerente de la Evaluación
GIID	Grupo Interagencial de Igualdad en Derechos
GPJ	Grupo Parlamentario de Jóvenes
GPS	<i>Global Programming System</i>
GRE	Grupo de Referencia de la Evaluación
GTID	Grupo de Trabajo Interagencial de Apoyo al monitoreo de los ODS y del MANUD
HACT	<i>Harmonized Approach to Cash Transfers</i>
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IML	Instituto de Medicina Legal
INJUVE	Instituto Nacional de la Juventud
ISBM	Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial
ISDEMU	Instituto Salvadoreño de la Mujer
ISNA	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
KPI	Indicadores Clave de Desempeño (<i>Key Performance Indicators</i>)

LACRO	Oficina Regional para América Latina y el Caribe
LEIV	Ley Especial Integral para una vida Libre de Violencia para las Mujeres
LEPINA	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales
LGJ	Ley General de Juventud
MANUD	Marco Estratégico de la Cooperación de las Naciones Unidas (UNDAF)
MAPS	Programa de implementación acelerada
MENCUD	Marco Estratégico de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas
MICS	Metodología Indicadores Múltiples por Conglomerados
MINSAL	Ministerio de Salud
MM&E	Matriz de Monitoreo y Evaluación
M&E	Monitoreo y Evaluación
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OBF	Organizaciones Basadas en la Fe
OCR	Oficina de la Coordinación Residente del Sistema de las Naciones Unidas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenibles
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	<i>Operations Management Team</i>
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU Mujeres	Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer
OP	Oficina de País
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ORMUSA	Organización Salvadoreña de Mujeres por la Paz
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PARLATINO	Parlamento Latinoamericano y Caribeño
PAT	Planes Anuales de Trabajo
PIB	Producto Interno Bruto
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PF	Planificación Familiar
PGR	Procuraduría General de la República
PIMS	Paquete de Servicios Iniciales Mínimos
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNC	Policía Nacional Civil
PNVLV	Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
PNPNA	Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSE	Programa de Servicios Esenciales
RIIS	Redes Integradas e Integrales de los Servicios de Salud
SICDES	Sistema de Información sobre Cooperación para el Desarrollo en El Salvador
SEN	Sistema Estadístico Nacional
SEPS	Sistema Estadístico de Producción de Servicios
SETEPLAN	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia
SIBASI	Sistema Básico de Salud Integral
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SecIS	Secretaría de Inclusión Social
SIS	<i>Strategic Information System</i>
SMART	<i>Specific, Measurable, Attainable, Realistic, Time-Bound</i>
SNA	Sistema Nacional de Atención Especializada en Violencia
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
SSR	Salud sexual y reproductiva
SV	El Salvador
TdR	Términos de Referencia

UIAEM	Unidades Institucionales de atención especializadas para las mujeres
UCSF	Unidades Comunitarias de Salud Familiar
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNCT	Equipo de País de las Naciones Unidas (<i>United Nations Country Team</i>)
UNDOC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
VBG	Violencia Basada en Género
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana
VMCD	Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo

MAPA DE EL SALVADOR



RESUMEN EJECUTIVO

Contexto

El presente informe evalúa el Programa de País 2016-2020 de UNFPA en El Salvador, correspondiente al octavo ciclo de cooperación, con un presupuesto proyectado de USD 9 millones entre recursos regulares y extraordinarios. Las áreas de intervención fueron: salud sexual y reproductiva, adolescencia y juventud, género y dinámicas poblacionales. El Salvador es un país con desafíos económicos, políticos y culturales. Ha logrado reducir la mortalidad materna prevenible y está atravesando el momento de bono demográfico, pero presenta niveles epidémicos de femicidio y la población vulnerable vive en contextos frágiles amenazados por la inseguridad. La desigualdad de género se manifiesta en las tasas de embarazo de adolescentes niñas, especialmente las más pobres, y la alta prevalencia de la Violencia Basada en Género.

Objetivos y alcance

La evaluación tiene por objetivo proporcionar un análisis independiente e imparcial de la cooperación de UNFPA en El Salvador en el marco del Programa de País 2016-2020, para contribuir al proceso de rendición de cuentas, el aprendizaje corporativo y proveer recomendaciones que sirvan de insumo para el próximo Documento Programático. De acuerdo con los Términos de Referencia (TdR), se examinó la pertinencia de la cooperación y la implementación programática y se valoró la relevancia estratégica de UNFPA. Se abordaron los factores contextuales y causales que facilitaron u obstaculizaron las intervenciones y se identificaron lecciones aprendidas y buenas prácticas de utilidad para la Oficina País (OP), la oficina regional (LACRO) y la sede.

Metodología

La evaluación se organizó en torno a seis preguntas centrales que guiaron el análisis de los logros de los productos programáticos y el valor de UNFPA como socio estratégico para el desarrollo sostenible de El Salvador, de acuerdo con la respuesta dada a las necesidades nacionales y los desafíos del país en derechos humanos. Los criterios de evaluación utilizados fueron provistos por los Términos de Referencia y han sido los de relevancia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad y coordinación. Estos criterios se abordaron bajo la lógica de la teoría de cambio reconstruida por el Equipo Evaluador en base a desafíos de desarrollo, hipótesis respecto de las cadenas subyacentes de logros y resultados, modalidades de participación (mode of engagement) y supuestos críticos (critical assumptions). En virtud de la centralidad de la Gestión Basada en Resultados de UNFPA, el Equipo Evaluador analizó el Sistema de Monitoreo y Evaluación del Programa de País 2016-2020, diferenciando el seguimiento de insumos y actividades, productos y resultados, riesgos e hipótesis, y la construcción de capacidades en los socios.

La evaluación utilizó una estrategia de métodos mixtos con técnicas cualitativas y cuantitativas y el Equipo Evaluador basó su análisis en una triangulación sistemática de métodos, instrumentos de recolección y fuentes de información, como entrevistas en profundidad, grupos focales, talleres de discusión con la OP y una copiosa información documental e intercambios con el Grupo de Referencia de la Evaluación. Algunas limitaciones se debieron a la rotación gubernamental reciente y a las debilidades del Marco de Resultados y los indicadores programáticos. La primera deficiencia se subsanó con un aumento de los interlocutores durante el trabajo de campo y triangulando evidencias. La segunda deficiencia se corrigió con la incorporación de indicadores por parte del Equipo Evaluador con el objetivo de capturar adecuadamente la modalidad de participación de UNFPA en países amarillos. Esto permitió valorar los avances hacia el logro de los resultados en un marco más realista, ajustado y actualizado.

Principales conclusiones en el nivel estratégico

UNFPA aborda desafíos fundamentales para El Salvador relacionados con los resultados transformadores del Plan Estratégico 2018-2021: poner fin a la muerte materna prevenible, satisfacer las necesidades de planificación familiar y erradicar la VBG y las prácticas nocivas hacia niñas y adolescentes. UNFPA acompañó procesos estructurales de política pública, aportó a las reformas sociales del país con regulaciones y herramientas de gestión novedosas, participó en la modernización de normativa con enfoque de derechos humanos, género y generacional, y facilitó metodologías de trabajo conjuntas entre el Estado y la sociedad civil. Su ventaja comparativa como socio del desarrollo se vincula con su

poder de convocatoria sustentado en el capital político de la OP, un estilo de trabajo de “cercanía”, y en la flexibilidad de la respuesta a las necesidades y solicitudes de los socios nacionales. UNFPA actuó con precisión y sentido de la oportunidad gracias a una reflexión continua de sus intervenciones, las modalidades de participación, y una teoría de cambio consistente. La respuesta del UNFPA se adaptó a los contextos cambiantes y, por ello, introdujo intervenciones territoriales. Sin embargo, UNFPA no optimizó la integralidad de las intervenciones en estos ámbitos, lo cual reduce el impacto en el corto y mediano plazo y el alcance de sus intervenciones.

UNFPA priorizó las necesidades de grupos vulnerables bajo la premisa de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás” y se posicionó como una agencia estratégica en el diseño e implementación de políticas de reconocimiento, protección y reparación de derechos para poblaciones marginalizadas. Bajo la concepción de que son sujetos titulares de derechos y del imperativo del desarrollo de proyectos de vida autónomos, UNFPA privilegió a los jóvenes, a las mujeres adolescentes y a las niñas de 10 a 14 años; las víctimas de violencia sexual; mujeres con riesgo obstétrico, puerperas, mujeres con necesidades insatisfechas de anticoncepción y en contextos frágiles. Sin embargo, algunas poblaciones con necesidades insatisfechas no fueron destinatarias directas de las intervenciones, como los grupos LBGTI, pueblos indígenas y afro, personas con VIH y trabajadoras/es sexuales.

UNFPA ocupa un lugar prioritario en el avance de los derechos sexuales y reproductivos (DSDR) de niñas y adolescentes de 10 a 14 años y lideró su puesta en la agenda pública e institucional. UNFPA instaló la violación de los DSDR como un impedimento a la construcción de un proyecto de vida autónomo, siendo este un aporte distintivo para la igualdad de género y el empoderamiento de las niñas y adolescentes en El Salvador. La prohibición del matrimonio infantil fue un logro significativo para el cumplimiento del país con los estándares internacionales de derechos humanos de niñas y adolescentes al erradicar una práctica nociva. En estos temas, la OP supo sortear un contexto hostil por la prevalencia de estereotipos culturales, actores refractarios al Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD) y actores anti derechos con capacidad de influencia gracias a su poder de convocatoria y colaboración con actores gubernamentales, sociales y de la cooperación internacional. No obstante, persisten restricciones que afectan la integridad física y la vida de las mujeres (servicios de salud sexual y reproductiva insuficientes, prevalencia de la VBG en los hogares y las comunidades, y la restricción a toda forma de aborto y su criminalización).

La vinculación de la perspectiva de género, generacional y de derechos humanos promovida por UNFPA permitió una comprensión integral y multidimensional de los desafíos de desarrollo, como la fecundidad temprana, la violencia sexual y el bono demográfico, en armonía con el Plan Estratégico 2018-2021 que enfatiza que UNFPA debe dejar de ser una agencia centrada en “*delivering things*” a otra de “*delivering thinking*”. La OP renovó los marcos de análisis para una mejor comprensión de los desafíos de desarrollo. Instaló en la agenda pública que la fecundidad temprana es un fallo del sistema de protección social y no un asunto meramente sanitario; y que el embarazo precoz y temprano tiene “costos” en términos de desarrollo sistémico, vinculándolo con los mecanismos intergeneracionales de reproducción de la pobreza, entre otros aportes. El trabajo interrelacionado (y no sectorial) de las intervenciones programáticas, las destrezas profesionales de la OP, la transversalización de la perspectiva de igualdad de género y el diálogo continuo con los socios, abonaron a estas innovaciones conceptuales.

La comprensión integral y multidimensional de los desafíos del desarrollo conlleva al apoyo de políticas intersectoriales e interinstitucionales en respuesta a los problemas, sustentadas en metodologías participativas y multiactorales en su diseño e implementación, en áreas clave del mandato corporativo: género y DSDR, adolescentes, migraciones y población. Estas políticas aportan valor al considerar la interdependencia de derechos y los contextos relacionales de los sujetos de derechos. La confianza depositada en UNFPA le dio un papel central en la suma de intereses y en la construcción de acuerdos mínimos necesarios para sostener políticas interinstitucionales e intersectoriales. El buen destino de estas políticas dependerá, en gran medida, del fortalecimiento y modernización estatal, un asunto crítico que excede la respuesta de UNFPA en el país, pero deberá considerarse especialmente en los ámbitos territoriales donde existen las mayores debilidades.

UNFPA es una agencia comprometida con la cooperación para el desarrollo en El Salvador. La OP hizo valiosos aportes al UNCT y revitalizó los mecanismos de diálogo interagencial del Sistema de las Naciones Unidas. Con un claro plan de acción, la OP buscó complementariedades temáticas y movilizó recursos, utilizando una estrategia oportuna de comunicación. Asimismo, la OP aprovechó el trabajo de la Oficina Regional de UNFPA mediante la Cooperación Sur / Sur apoyada por LACRO, pero estos intercambios no alcanzaron su máximo potencial.

Principales conclusiones en el nivel programático

El modelo de participación (*mode of engagement*) de UNFPA en El Salvador se sustentó en intervenciones vinculadas de forma secuencial y que conforman cadenas de intervenciones. Esta modalidad tuvo como pieza fundamental la gestión del conocimiento y permitió consistencia en las acciones programáticas, claridad estratégica en los resultados esperados, argumentación informada de las decisiones e interrelación entre los productos de las áreas programáticas. Este modelo de participación es innovador y requirió de una gestión del conocimiento permanente, bajo la premisa de actuar con saber específico y sobre lo acumulado. Los estudios, diagnósticos, encuestas y relevamientos de información sociodemográfica fueron el referente para los marcos normativos, las políticas públicas y el fortalecimiento de capacidades institucionales. Estas cadenas de intervenciones facilitaron, además, la vinculación de los diferentes productos programáticos que generó eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

UNFPA realizó contribuciones significativas a las agendas de desarrollo del país y de los socios nacionales, aportando en SSR, VBG, juventud y dinámicas demográficas, con logros en la mayoría de los productos de las áreas programáticas. Los resultados más significativos del octavo programa de país son: (i) cambios en los enfoques de las políticas públicas y los marcos normativos; (ii) modernización e introducción de nuevas regulaciones, protocolos y herramientas de gestión de carácter obligatorio para el personal del Estado; (iii) desarrollo de políticas públicas con mayor sustento empírico y con marco de derechos humanos, género y generacional; y (iv) coordinación interinstitucional y multiactoral. No obstante, a pesar de los aportes programáticos, UNFPA tiene todavía un trecho por recorrer en la implementación de los temas de su agenda porque El Salvador enfrenta dificultades estructurales para garantizar mayor bienestar a las poblaciones vulnerables y marginalizadas.

Las intervenciones de la OP son sostenibles, aunque con variaciones por las amenazas del contexto.

La sostenibilidad está institucionalizada en la planificación de las intervenciones y es un elemento constitutivo de su diseño e implementación. UNFPA ha sabido sortear los retos para la continuidad de los beneficios gracias a las prácticas mancomunadas de trabajo con socios y las alianzas y redes con actores diversos y gracias a una teoría de cambio que definió con claridad los supuestos críticos.

En la Gestión Basada en Resultados, la gerencia de la OP está comprometida con el desarrollo de un Sistema de M&E como una estrategia central del manejo programático. La OP registra avances significativos al utilizar las herramientas corporativas y complementarlas con prácticas institucionalizadas de planificación, seguimiento y revisión de los logros que involucran a los socios en todo el ciclo programático y colabora con la transparencia y la rendición de cuentas. Esto hace que la RBM sea funcional, en armonía con el mandato corporativo, y los resultados informan la planificación y las decisiones respecto de la distribución de recursos. No obstante, las debilidades más significativas refieren al limitado registro institucional respecto de los efectos de desarrollo.

Recomendaciones de nivel estratégico

Potenciar las oportunidades de impacto de UNFPA como socio estratégico del desarrollo, mediante la abogacía y diálogo político territorial directo. La eliminación de estereotipos y prácticas nocivas es un imperativo del Plan Estratégico 2018-2021 que supone la transformación de comportamientos a nivel micro. La OP tiene margen de intervención para remover las prácticas cotidianas discriminatorias aprovechando todas las potencialidades del “Proyecto Canadá” mediante la abogacía y diálogo político territorial que haga uso estratégico de las ventajas comparativas de UNFPA en El Salvador, particularmente de su visión sistémica del desarrollo.

Ampliar las intervenciones para incorporar otras poblaciones vulnerables, especialmente pueblos indígenas y afro, población LGBTI+, personas con HIV y trabajadoras/es sexuales. El Plan Estratégico 2018-2021 adoptó los principios clave de la Agenda 2030 destacándose la protección y promoción de los derechos humanos y la prioridad de que “nadie se quede atrás y de llegar primero a los más rezagados”. En virtud de que en El Salvador persisten necesidades insatisfechas de grupos marginalizados, vulnerables y en contextos frágiles, el próximo ciclo programático deberá abarcar otras poblaciones, en sintonía con las medidas prioritarias del Consenso de Montevideo (CdeM).

Profundizar las condiciones para el acceso universal a los servicios de SSR, con énfasis en jóvenes y adolescentes en contextos frágiles. Con la perspectiva de una programación 2020-2025 que aproveche el *stock* acumulado de la OP y garantice el cumplimiento de los ODS, se recomienda que UNFPA profundice las condiciones para el acceso universal a los servicios de SSR, con énfasis en jóvenes y adolescentes en contextos frágiles, en armonía con el mandato corporativo de fortalecer los sistemas de SSR según los principios de universalidad, integración, interconexión e implicación nacional.

Profundizar la abogacía y el diálogo político para garantizar el pleno reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos de mujeres, adolescentes y niñas en El Salvador. El próximo ciclo programático, mediante el énfasis en mujeres jóvenes, adolescentes y niñas, deberá profundizar acciones con otros actores para ayudar al país a alinearse a los estándares internacionales de derechos humanos de mujeres y niñas y levantar las observaciones pertinentes, aprovechando el lineamiento del actual Gobierno “Fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección de Derechos Humanos” (eje M), y la centralidad de la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas en la Agenda 2030 y en el mandato corporativo.

Promover y desarrollar condiciones para la construcción de un Sistema Nacional de Estadísticas. La OP podrá abogar por la generación de datos sociodemográficos, su utilización en políticas y el fortalecimiento de la institucionalidad responsable por las estadísticas nacionales, en armonía con el lineamiento gubernamental “Modernización del Estado e Innovación Tecnológica” (eje L), en virtud del mandato corporativo que la aplicación de la Agenda 2030 requiere un seguimiento eficaz desde la perspectiva demográfica, haciendo necesario el conocimiento de las características y las necesidades de la población y sus dinámicas.

Desarrollar estrategias que permitan una mayor institucionalización y escalamiento de la Educación Integral de la Sexualidad (EIS) como elemento para el empoderamiento de la juventud y el aprovechamiento del bono demográfico. Para el próximo ciclo, la OP deberá apuntar a intervenciones para una mayor institucionalización de la EIS, según el llamado corporativo de fortalecer las políticas y la sensibilización en gran escala, con enfoque integral, alcanzando a jóvenes escolarizados y sin escolarizar.

Recomendaciones del nivel programático

Priorizar el desarrollo de mecanismos y herramientas de control de calidad asociados al marco de seguimiento basado en resultados adecuados a la abogacía, diálogo político y gestión del conocimiento, propia de los países del cuadrante amarillo de UNFPA. La OP podrá fortalecer, con apoyo de la sede y LACRO, la Gestión Basada en Resultados aprovechando el inicio de un nuevo ciclo programático y la sensibilidad e interés de la oficina en intervenir con claridad estratégica en función de resultados, lo cual implicará desarrollos “granulares”¹ de procedimientos y prácticas.

La OP deberá documentar y sistematizar su modo de participación (*mode of engagement*) mediante cadenas de intervención aplicable en países amarillos. El Plan Estratégico 2016-2020 prevé cuatro modalidades de participación de UNFPA en países amarillos: abogacía y diálogo político basado en evidencia, gestión del conocimiento, alianzas y coordinación y desarrollo de capacidades (mediante asistencia técnica). El mandato corporativo no desarrolla las posibilidades de combinación de estas modalidades de participación y la OP puede ofrecer un modelo en virtud de la discusión, en ciernes, del nuevo plan estratégico de UNFPA.

¹ UNFPA EO 2019.

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

El Fondo de Población (UNFPA) es una agencia del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) establecida por la Asamblea General en la Resolución 3019 (XXVII) del 18 de diciembre de 1972. La cooperación de UNFPA en El Salvador comenzó en 1973. En 1984 se abrió la Oficina de País (OP) que tiene un Representante Internacional desde 2006. El acuerdo de cooperación entre el Gobierno de El Salvador y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), suscrito el 21 de marzo de 1975, reglamenta las relaciones entre el Gobierno de la República de El Salvador y el UNFPA. Desde el 7 de abril de 2010, este acuerdo comprende las actividades del personal del UNFPA.

En línea con el Plan Estratégico 2018-2021 del UNFPA y la Política de Evaluación actualizada en 2019², la OP y el Gobierno de El Salvador acordaron la evaluación del VIII Programa de País 2016-2020 en el penúltimo año de implementación, reconociendo que la rendición de cuentas de la cooperación sustentada en evidencia es fundamental para un nuevo ciclo programático.

1.1. Propósito y objetivos de la evaluación

El propósito de la presente evaluación fue realizar un análisis independiente e imparcial del Programa de País 2016-2020 de UNFPA en El Salvador. Se examinó la pertinencia de la cooperación y la implementación programática. Se consideraron los factores contextuales y causales que facilitaron u obstaculizaron las intervenciones y se valoró la relevancia estratégica de las acciones, con el fin de brindar evidencia sistemática para alimentar el diseño del próximo ciclo programático.

Los objetivos específicos fueron los siguientes³:

- Proporcionar a la OP, al Gobierno de El Salvador, a los socios en la implementación, así como al público en general, una evaluación independiente de la relevancia, la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad del VIII Programa de País, incluyendo su contribución al Plan Estratégico del UNFPA 2018- 2021 y a la Agenda 2030, al Consenso de Montevideo, a los resultados de desarrollo del Marco de Asistencia para el Desarrollo del Sistema de Naciones Unidas (MANUD), y al Plan Quinquenal de Desarrollo 2014- 2019 "El Salvador Educado, Productivo y Seguro".
- Analizar la coordinación del UNFPA en el Equipo de las Naciones Unidas en el País (UNCT, por sus siglas en inglés) y su contribución al desarrollo nacional, en el marco de la acción conjunta del SNU en El Salvador.
- Presentar los hallazgos centrales, las lecciones aprendidas y las buenas prácticas; proporcionar recomendaciones estratégicas y programáticas para el próximo ciclo; y, finalmente, ampliar la base de conocimiento para agilizar la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo y el Consenso de Montevideo en El Salvador.

La evaluación del Programa de País 2016-2020 fue solicitada por la Oficina del UNFPA en El Salvador y se espera que esta sea de utilidad para la OP, para la Oficina Regional (LACRO) y para el UNFPA en general, así como también para el Gobierno de El Salvador, el Grupo de Referencia de la Evaluación (GRE), los socios nacionales y las poblaciones beneficiarias de las intervenciones. Se desarrolló en el penúltimo año de ejecución del Programa 2016-2020, según la Política de Evaluación del UNFPA.

La evaluación adoptó las Normas y Estándares y el Código de Conducta definidos por el Grupo de Evaluación del SNU (UNEG, por sus siglas en inglés), la política de evaluación del UNFPA aprobada en la Junta Ejecutiva en enero de 2019⁴, los Términos de Referencia, y los lineamientos del *Handbook How to Design and Conduct a Country Programme Evaluation at UNFPA*⁵.

² UNFPA 2019a.

³ El Equipo Evaluador ajustó levemente los objetivos específicos de los Términos de Referencia (TdR) para asegurar una mayor congruencia con los criterios de evaluación de la nueva versión del *Handbook. How to Design and Conduct a Country Programme Evaluation at UNFPA* (UNFPA 2019b).

⁴ DP/FPA/2019/1.

⁵ UNFPA 2019b.

1.2. Alcance de la evaluación

La evaluación comprendió todas las actividades planificadas y/o ejecutadas entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2019, con recursos propios y con fondos complementarios de fuentes nacionales e internacionales. En términos geográficos, se cubrió el ámbito de cooperación del UNFPA en el país, examinando las intervenciones de alcance nacional y seleccionando los territorios que concentran acciones programáticas relevantes (véase el punto 1.3. Metodología y procesos de la evaluación). Se consideraron los resultados previstos en la programación y expresados en los productos del Plan de Acción del Programa de País (CPAP, por sus siglas en inglés), así como también los efectos no planificados de la cooperación del UNFPA. Se evaluaron las actividades establecidas en los Planes Anuales de Trabajo (PAT) y las actividades de incidencia, abogacía y diálogo político y coordinación. Estas últimas, dada su calidad de *soft-aid-activities*, usualmente carecen de una traducción formal en los PAT. Sin embargo, estas actividades son centrales en la modalidad de participación (*mode of engagement*) de UNFPA en El Salvador, por lo cual el Equipo Evaluador prestó especial atención. Se analizó la asistencia técnica del UNFPA a las instituciones gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y las redes intersectoriales.

En el período 2016-2019 no se registraron situaciones de emergencia humanitaria oficialmente declaradas por el Gobierno de El Salvador o por el SNU. De todas maneras, se consideraron las intervenciones de UNFPA referidas a las caravanas de migrantes centroamericanos que se desplazan hacia los Estados Unidos y las acciones a raíz del virus del Zika.

1.3. Metodología y proceso de la evaluación

Esta sección presenta la metodología de la evaluación, las principales limitaciones y el proceso general de evaluación. El Equipo Evaluador utilizó los enfoques de género y derechos humanos en el planteamiento del diseño metodológico, en la recolección y análisis de información, y en la elaboración de las conclusiones y recomendaciones⁶. Asimismo, se utilizó el enfoque de Gestión Basada en Resultados (RBM, por sus siglas en inglés) por ser una dimensión central de la política del UNFPA. Finalmente, el Sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E) tiene un capítulo específico por su relevancia para la transparencia y la eficacia de la cooperación.

1.3.1. Metodología de la evaluación

La evaluación supuso una cadena lógica que partió de las preguntas y los criterios de evaluación que sustentaron las hipótesis, los indicadores, las fuentes de información y el procesamiento y análisis de datos. Con estos elementos lógicos, el Equipo Evaluador construyó la Matriz de Evaluación (Anexo 5).

La evaluación privilegia el análisis de la ‘contribución’ del Programa de País a los cambios del desarrollo y no la ‘atribución’ causal, en su sentido taxativo. Esto no significa eludir el abordaje de las relaciones causales establecidas en la teoría del cambio y las hipótesis que sustentan las intervenciones. Pero los efectos contextuales, independientes del margen de maniobra de la OP, inciden en los logros de las definiciones programáticas. Asimismo, la estrategia adoptada de abogacía y gestión del conocimiento trae como consecuencia un conjunto de logros intangibles (a diferencia, por ejemplo, del *service delivery*), cuyos impactos directos presentan mayores desafíos de medición. No obstante, se puso especial énfasis en identificar y analizar la cadena de efectos subyacentes a la secuencia de contribución del UNFPA, con el objetivo de examinar los factores que explican dicha contribución (el por qué), su calidad (el cómo) y alcance (el para quién).

La evaluación planteó seis preguntas que orientaron la recopilación y análisis de la información⁷.

⁶ UNEG 2014.

⁷ De las 6 preguntas, dos corresponden al criterio 3 de eficacia, como 3.a y 3.b. Las preguntas de evaluación presentan ajustes operativos menores respecto de las establecidas en los TdR, realizados con el propósito de garantizar la consistencia interna del diseño. Las preguntas establecidas en los TdR fueron revisadas por el Equipo Evaluador junto con la GE, la OP, LACRO y el GRE, durante la fase del diseño metodológico, considerando el contexto del país y la guía ofrecida por el *Handbook*. En el Anexo 4, “Información metodológica adicional” se consigna una tabla comparativa entre las preguntas de la evaluación y las inicialmente formuladas en los TdR.

Tabla 1. Criterios y preguntas de la evaluación⁸

Criterio	Preguntas de evaluación
Relevancia	1. ¿En qué medida los productos del Programa de País 2016-2020 de UNFPA en El Salvador: (i) se adaptan a las diversas necesidades de la población, incluidas las de los grupos marginados y vulnerables; (ii) están en línea con las prioridades nacionales de desarrollo, las prioridades de los marcos internacionales y los compromisos asumidos por el país en materia de desarrollo y derechos humanos; y (iii) han dado respuestas oportunas a cambios surgidos durante la implementación, incluyendo situaciones de emergencia humanitaria?
Eficiencia	2. ¿En qué medida la OP ha utilizado de forma apropiada los recursos humanos, financieros (regulares y movilizados) y administrativos, y combinado las estrategias y herramientas del modelo de negocios del Plan Estratégico 2017-2021, en especial la RBM, para el logro de los productos del Programa de País, incluyendo la emergencia humanitaria?
Eficacia	3.a. ¿En qué medida se lograron los resultados esperados del Programa de País en salud y derechos reproductivos, adolescencia y juventud, género y empoderamiento de la mujer, dinámicas de población y generación de datos, tomando en cuenta: (i) la incorporación de los enfoques de derechos humanos y género en las políticas y programas nacionales y en la prestación de asistencia para las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y emergencia humanitaria, (ii) la integralidad de la Agenda CIPD; (iii) las alianzas estratégicas con diversos socios, (iii) la abogacía y el diálogo político y la gestión del conocimiento y datos para la toma de decisiones; y, (iv) el desarrollo de capacidades? 3.b. ¿Ha habido resultados no esperados generados por el Programa (positivos o negativos)?
Sostenibilidad	4. ¿En qué medida el UNFPA ha contribuido a generar condiciones propicias para la sostenibilidad de los resultados alcanzados y la duración de los efectos, una vez culminadas las intervenciones, incluso en situaciones de emergencia humanitaria?
Coordinación	5. ¿En qué medida UNFPA ha contribuido al funcionamiento de los mecanismos de coordinación del SNU y al Equipo de País, manteniendo su mandato estratégico en el ámbito interagencial y en las intervenciones del MANUD 2016-2020, incluyendo las situaciones de emergencia humanitaria?

El Equipo Evaluador recurrió a una estrategia de métodos mixtos que combinó técnicas cualitativas y cuantitativas. Para garantizar un análisis independiente e imparcial, el Equipo Evaluador basó su análisis en una triangulación sistemática de métodos, instrumentos de recolección y fuentes de información. Cada hallazgo se sustentó en dos o más fuentes para asegurar su validez y confiabilidad. La Matriz de Evaluación es la garantía de trazabilidad de los hallazgos, al consignar la evidencia registrada y las múltiples fuentes utilizadas para responder las preguntas de evaluación.

En virtud de los ejes transversales de UNFPA, la Matriz de Evaluación incorporó, en primer lugar, indicadores referidos a la adopción de los derechos humanos en las intervenciones, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, conforme al *Guidance Document* para la incorporación del enfoque de derechos humanos y género en las evaluaciones⁹, y a la *Gender Equality Strategy 2018-2021* de UNFPA¹⁰, documento corporativo complementario al Plan Estratégico 2018-2021. En segundo lugar, dada la Política de RBM del año 2011 ratificada en el Plan Estratégico 2018-2020, el Equipo Evaluador estableció indicadores de eficacia y eficiencia organizativas, coordinación y coherencia con otros socios del desarrollo, estrategias de comunicación, movilización de recursos y alianzas (incluyendo la Cooperación Sur/Sur y triangular). En tercer lugar, se relevó información del funcionamiento del Sistema de Monitoreo

⁸ El *Handbook* prevé los criterios de *coverage* y *connectedness* para emergencias humanitarias, pero su incorporación no es obligatoria (UNFPA 2019b: 52). En virtud de que no hubo situaciones oficiales de emergencia humanitaria, el Equipo Evaluador, en consulta con la GE, el GRE, LACRO, y la Oficina de Evaluación de la Sede, analizó las acciones en contextos sensibles dentro de las preguntas de evaluación, sin incorporar los criterios de *coverage* y *connectedness*.

⁹ UNEG 2014.

¹⁰ UNFPA 2019c.

y Evaluación, con la herramienta corporativa *Assessing the Country Office Monitoring and Evaluation System*¹¹.

1.3.2. Limitaciones principales

Una primera limitación refiere al Marco de Resultados del Programa e indicadores del CPAP, lo cual afecta principalmente al análisis de la eficacia programática. Los indicadores son generales y con poca precisión de resultados, características que dificulta su uso evaluativo¹². El Equipo Evaluador añadió indicadores en la Matriz de Evaluación, mayormente cualitativos, para una correcta valoración programática. Una segunda limitación concierne al hecho de que el Programa de País todavía está en ejecución y resta un año para su cierre, por lo cual se ponderó el ‘avance’ hacia los resultados esperados. Por ejemplo, las intervenciones en el ámbito municipal en materia de embarazo en niñas y adolescentes (“Proyecto Canadá”), no alcanzaron el año de ejecución, al igual que el Proyecto *Spotlight* contra la violencia feminicida, de reciente inicio. Una tercera limitación refiere a que la evaluación se realizó a pocos meses de la entrada en función de un nuevo partido de gobierno en el Poder Ejecutivo nacional, con cambios de autoridades, rotación de personal y el cierre de contrapartes institucionales centrales de UNFPA, con la consiguiente discontinuidad en la memoria histórica de alto nivel. Esta situación se mitigó con entrevistas a personal con mandato cumplido, además de relevar la opinión de personal con mandato vigente, y con una intensa revisión de documentación institucional.

1.3.3. Proceso general de la evaluación

El trabajo de terreno en El Salvador comenzó el 21 de octubre y finalizó el 2 de noviembre. La OP brindó el apoyo logístico necesario para el trabajo y las visitas fuera de San Salvador, la ciudad capital, y colaboró con la identificación de los *stakeholders* y el contacto con los socios para el armado de la agenda. El relevamiento de información se inició antes de la misión al país mediante entrevistas preliminares con personal de la OP y LACRO para la elaboración del informe de diseño y una profusa revisión documental y de datos. La presentación ante el GRE el 31 de octubre fue útil para la validación de los hallazgos preliminares al cierre de la fase de campo. A posteriori, fueron consultados algunos actores para clarificar detalles específicos y continuaron los intercambios con la Gestora de Evaluación (GE).

Los instrumentos de recolección fueron diseñados sobre la base de las hipótesis y los indicadores establecidos en la Matriz de Evaluación, derivados de las seis preguntas de la evaluación. Las fuentes de información incluyeron: (i) revisión y análisis de documentos, (ii) entrevistas semiestructuradas (individuales y grupales), (iii) grupos focales y, finalmente, (iv) visitas a terreno (que incluyeron entrevistas abiertas y observaciones *in situ* en municipios y servicios de salud locales).

Tabla 2. Síntesis de las técnicas de recolección de datos

Técnica	Consideraciones
Análisis documental	<i>Corpus</i> documental de políticas y programas del Gobierno, así como documentos programáticos de la OP y los socios. Se cuenta con documentos de los programas del UNFPA y del SNU y la evaluación intermedia de las intervenciones en salud sexual y reproductiva (SSR). Se revisaron los PAT, planificaciones e informes anuales de la OP, documentación operativa, informes de consultoría y productos de proyectos, y las presentaciones anuales de la OP de alcance de logros ante los socios.
Entrevistas semiestructuradas individuales	70 personas provenientes de UNFPA LACRO y Nacional y de contrapartes de instituciones de gobierno
Entrevistas semiestructuradas grupales	10 entrevistas colectivas (incluye, entre otras, al Grupo Técnico de la Estrategia Nacional Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas (ENIPENA) y a los Comités Municipales de Prevención de Violencia), entre dos y 8 personas.
Siete grupos focales	Con una composición entre 8 y 10 personas, los grupos focales fueron los siguientes: SNU, pastores estudiantes del Diplomado (con la Universidad

¹¹ UNFPA 2013.

¹² Este punto recibe un mayor desarrollo en el Capítulo 5.

	Evangélica), dos grupos de socios de implementación, organizaciones sociales, Grupo “Tejedores de Equidad” (Masculinidades) y un grupo focal con la totalidad del personal de la Oficina para evaluar el Sistema de Monitoreo y Evaluación.
Visitas de campo	Se visitaron los municipios de San Martín, San Miguel, Usulután, Izalco y Santa Ana seleccionados porque la OP concentra allí sus intervenciones. Son cabeceras de departamentos y representan las tres zonas geográficas del país (oriental, centro y occidental). Usulután, además, tiene intervenciones relativas a la Resolución 2250 de líderes juveniles y paz.

La construcción del mapa de *stakeholders* tuvo en cuenta el criterio de muestreo teórico¹³, es decir, la incorporación de la gama de actores con los cuales la OP se vinculó en el período y, además, la Herramienta 4 del *Handbook*, en diálogo con la OP y la GE. El mapeo incluyó: (i) contrapartes que recibieron apoyo económico directo de la OP para la implementación de intervenciones; (ii) colaboradores en el marco de las *soft-aid-activities* que no reciben apoyo financiero directo, pero permiten el logro de los productos; (iii) aliados culturales y políticos (gubernamentales, sociales y de la cooperación); y (iv) poblaciones beneficiarias intermedias y últimas de las intervenciones; consultores y universidades.

Con 139 personas consultadas, fue posible obtener información de la totalidad del espectro de *stakeholders* de UNFPA entre 2016 y 2019 (tabla 3), por lo cual se minimizaron sesgos asociados al sector de pertenencia de los interlocutores. Además, el Equipo Evaluador buscó variedad de beneficiarios últimos, al entrevistar: (i) adolescentes becarias del programa de embarazo adolescente, (ii) jóvenes beneficiarios de los campamentos de UNFPA, (iii) personal de salud territorial, y (iv) y pastores pertenecientes al Diplomado “La acción pastoral frente a la violencia feminicida y embarazo en niñas y adolescentes”. Los representantes estatales también fueron variados, al entrevistar a actores institucionales del Poder Ejecutivo, de la Asamblea Legislativa y del Ministerio Público.

Tabla 3. Personas consultadas, por sector de pertenencia, en porcentaje y números absolutos

Sector de pertenencia	Porcentaje
UNFPA	
UNFPA LACRO	1% (2)
UNFPA OP	9% (13)
Stakeholders	
Instituciones gubernamentales: Poder Ejecutivo nacional y local; Asamblea Legislativa y Ministerio Público	46% (64)
Organizaciones sociales y redes	20% (28)
Beneficiarios últimos	9% (13)
SNU y otras agencias de cooperación	14% (19)
Total	100% (139)

¹³ El muestreo teórico es el proceso de la recolección de datos para generar una teoría por la cual el analista conjuntamente selecciona, codifica y analiza su información y decide qué información escoger luego y dónde encontrarla para desarrollar su teoría tal como surge. (Glasser y A. Strauss, 1969).

CAPÍTULO 2: Contexto nacional

2.1. Estrategias del país y desafíos para el desarrollo.

El Salvador es una república democrática con un régimen político presidencialista. El presidente tiene un mandato de cinco años y los 84 diputados de la Asamblea Legislativa tres. El país se rige por la Constitución de 1983, con las correspondientes reformas a partir de los Acuerdos de Paz de 1992 que pusieron fin al conflicto armado de más de una década. Desde entonces, El Salvador tuvo alternancia partidaria: la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) gobernó hasta 2009, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) lo hizo hasta 2019 y, el partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU, en coalición con el Partido Nuevas Ideas), ganador de los comicios presidenciales de febrero de 2019, gobernará hasta 2024. Respecto de este último, sus lineamientos de acción fueron planteados en la plataforma electoral “Plan Cuscatlán” y en la Política Presupuestaria 2020¹⁴.

El Salvador es un país centralizado con 14 departamentos en tres zonas geográficas: Oriental (Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión), Central (La Libertad, Chalatenango, Cuscatlán, San Salvador, La Paz, Cabañas y San Vicente) y Occidental (Ahuachapán, Santa Ana y Sonsonate). Los departamentos se dividen en 262 municipios que se rigen por un concejo plural conformado cada tres años, por un alcalde elegido popularmente, un síndico y regidores.

El Salvador es el país más pequeño de Centroamérica, con 6,4 millones de habitantes, más otros tres millones viviendo fuera del país. Esta última característica produce ingresos por concepto de remesas, estimados entre el 16 y 18% del Producto Interno Bruto (PIB)¹⁵. El ingreso per cápita fue de casi US\$ 4,000 en 2017. Es un país densamente poblado (en el 83° percentil mundial por densidad poblacional, con 303 habitantes por km²), con una población urbana del 60.2% y un 39.8% rural. El Salvador transita un bono demográfico que se extendería hasta 2047¹⁶: un 21.5% de personas tiene entre 10 y 19 años y un 18.6% entre 20 y 29 años. Un desafío para el aprovechamiento de esta oportunidad es el escaso crecimiento económico, del 2.3 % para 2019, una de las tasas más bajas de Centroamérica.

Como se mencionó, entre 2016 y 2029 no hubo crisis humanitarias oficialmente declaradas. Pero al pertenecer al “Cinturón de Fuego” del Pacífico, el país está expuesto a movimientos telúricos de origen volcánico. En el Índice de Gestión de Riesgos 2018, El Salvador pasó de la categoría de “riesgo muy alto” a “riesgo alto” por la disminución de la dimensión de vulnerabilidad (población desarraigada y afectada por desastres recientes)¹⁷.

La mayor parte del Programa de País 2016-2020 se implementó bajo el mandato del FMLN en el Poder Ejecutivo de El Salvador. Dicho Gobierno aprobó el Plan Quinquenal de Desarrollo “El Salvador Productivo, Educado y Seguro” 2014-2019, con el objetivo de ofrecer oportunidades de buen vivir a toda su población. El plan enunció los enfoques de derechos humanos, género y ciclo de vida¹⁸ y apuntó al reconocimiento de las diferencias y necesidades específicas de los diversos grupos poblacionales. En 2014 se aprobó la Ley de Desarrollo y Protección Social que brindó el marco legal para el desarrollo humano, la protección social y la inclusión de la población. En el contexto de la Agenda 2030, El Salvador dio prioridad a nueve Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 117 metas¹⁹. Respecto de las agendas regionales, el país es parte del Plan “Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte”, con Honduras y Guatemala, cuyo propósito es superar las causas de flujos migratorios irregulares a Estados Unidos, mediante la generación de oportunidades económicas y de condiciones de vida que permitan el arraigo²⁰.

El país expandió el acceso universal a los servicios públicos. El aumento del acceso a la salud entre personas en condición de pobreza contribuyó al logro del Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) 4 (reducción

¹⁴ Gobierno SV 2019d.

¹⁵ UNFPA SV 2019e.

¹⁶ UNFPA SV 2019e.

¹⁷ European Commission 2018.

¹⁸ Gobierno SV 2015.

¹⁹ Gobierno SV 2017d.

²⁰ BID 2019b.

de la mortalidad en menores de 5 años²¹. La pobreza (medida por la línea de US\$5.5 por día), disminuyó del 39% al 31% entre 2007 y 2016 y, en el mismo período, la pobreza extrema (US\$3.2 diarios) disminuyó del 15 al 10%²². El coeficiente de desigualdad de Gini fue de 0.3614 en 2016, lo cual muestra una mejora respecto del 0.4571 de 2010. El porcentaje de población analfabeta fue de 10.8% en 2016, habiendo descendido respecto de 2010 (en 13.7%)²³. En 2018, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) arrojó un valor de 0.674, calificando al país como de desarrollo humano medio y colocándolo en el lugar 119 entre 189 naciones. Sin embargo, el país experimentó una variación negativa de 4 puntos en su IDH entre 2012 y 2017²⁴, reflejando la existencia de condiciones estructurales adversas de difícil transformación.

Las minorías étnico-raciales sufren discriminación y desventajas económicas. La población indígena constituye entre el 10 y 12 % de la población total. Se concentran en la zona rural y en las zonas urbanas pobres²⁵. En 2018 se oficializó la Política Pública para los Pueblos Indígenas de El Salvador, el Plan de Acción Nacional de Pueblos Indígenas y la Política Nacional de Salud de Pueblos Indígenas. Existe una Mesa Multisectorial para Pueblos Indígenas, conformada por instituciones gubernamentales y organizaciones de pueblos indígenas²⁶. Respecto de la población afro, un hito político fue el reconocimiento de El Salvador como país multicultural y pluriétnico ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), en 2010²⁷.

La violencia es un obstáculo significativo en el desarrollo del país. Los datos del Instituto de Medicina Legal (IML) indican un total de 52,033 homicidios entre 2005 y 2017, con una de las tasas más altas del mundo, en 63.7 muertes por 100 mil habitantes (por encima de la línea de epidemia fijada en 10 por 100 mil habitantes)²⁸. En 2014, la violencia habría tenido un costo económico de USD 4,026.3 millones, es decir, un 16 % del PIB ²⁹.

El Salvador registra importantes niveles de migración debido a la violencia de pandillas, los niveles de pobreza, la falta de oportunidades de empleo, y la exposición a los desastres naturales. Desde 2005, la migración llevó a una pérdida neta anual promedio de 57,000 personas. En 2011 se aprobó la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia que estableció la creación del Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (CONMIGRANTES), y la formulación e implementación de la Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia (aprobada en 2017). Para garantizar la ciudadanía política de los emigrados, en 2013 se aprobó la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior³⁰. Desde de octubre de 2018, la migración irregular volvió a hacerse pública con las caravanas de migrantes por vía terrestre para cruzar la frontera con México hacia los Estados Unidos.

Las desigualdades de género y la violencia contra las mujeres es otro obstáculo para el desarrollo. Entre 2012 y 2014 se registraron niveles epidémicos de violencia feminicida (superior a 10 por 100,000 habitantes)³¹. Según la Fiscalía General de la República, en 2018 la tasa de muertes violentas de mujeres fue de 13.46 por cada 100 mil mujeres³², la mayor de América Latina. En 2017, la Encuesta Nacional sobre la Violencia contra las Mujeres (ENVCM) identificó que 1,790,440 mujeres sufrieron algún tipo de violencia a lo largo de su vida. La violencia afectó, particularmente, a las afrodescendientes, las jóvenes y las habitantes de áreas urbanas. Asimismo, la prevalencia de la violencia sexual fue más pronunciada sobre niñas y adolescentes ³³. Entre 2013 y 2015 hubo 62 posibles casos de víctimas de trata para la explotación

²¹ Banco Mundial 2019.

²² Banco Mundial 2019.

²³ Gobierno SV y UNFPA SV 2017.

²⁴ PNUD 2018.

²⁵ Gobierno SV y UNFPA SV 2017.

²⁶ UNCT SV 2019.

²⁷ Gobierno SV y UNFPA SV 2017.

²⁸ UNFPA SV 2019e.

²⁹ PNUD 2018.

³⁰ Gobierno SV 2017b.

³¹ PNUD 2018.

³² UNFPA SV 2018a: 112.

³³ DIGESTYC 2017.

sexual comercial y afectó principalmente a las niñas³⁴. Las personas LGBTI también padecen violencia, agresión y discriminación. La Procuraduría de Derechos Humanos (PDHH) identificó tres homicidios en 2017, tres en 2018 y dos durante 2019³⁵, con signos de tortura. Además, esta población carece de plenos derechos civiles en ausencia de normativas de matrimonio igualitario.

La violencia contra las mujeres y la salud sexual y reproductiva (SSR) están estrechamente ligadas. La violencia en las relaciones de pareja y en el hogar es mayor entre quienes iniciaron su primera relación sexual a los 14 años (o menos) y tuvieron su primer hijo antes de esa edad³⁶. Respecto de la violencia sexual, según datos oficiales, en 2017 se registraron más de 2,025 niñas y adolescentes víctimas de violación y 2,361 casos de vulneraciones al derecho a la integridad sexual de niñas, niños y adolescentes³⁷. El 38% de las niñas entre 10 y 12 años manifestó haber mantenido relaciones sexuales en forma obligada, siendo los padrastros y los primos los principales perpetradores de las violaciones. El 22% de los nacimientos de las niñas entre 10 y 12 años fueron producto de agresiones sexuales de un familiar³⁸. Entre las adolescentes de 15 a 17 años que tuvieron sexo en los últimos 12 meses, el 10% lo hizo con un hombre que tenía 10 o más años que ellas³⁹.

Entre 2010 y 2015, la tasa de fecundidad adolescente fue de 66.8 (nacidos vivos por mil mujeres de 15 a 19 años)⁴⁰. El embarazo adolescente afecta, particularmente, a las mujeres de sectores de menores ingresos, a las que viven en zonas vulnerables, y a las de menor educación. La tasa de natalidad de adolescentes es mayor en la región oriental (con 87 nacimientos por cada 1,000 mujeres), nueve veces mayor entre mujeres con educación primaria comparada con mujeres con educación universitaria, y tres veces mayor entre mujeres del quintil más pobre respecto del quintil más rico. Las mujeres que experimentaron la maternidad antes de los 15 años es ocho veces mayor en el quintil más pobre respecto del quintil más rico⁴¹.

Tabla 4. Comportamiento reproductivo, por quintil de riqueza

Quintil de índice de riqueza	Tasa de natalidad adolescente	Porcentaje de mujeres entre 15-19 años que han tenido un nacido vivo antes de los 15
Más pobre	118	2.4
Segundo	76	2.7
Medio	80	1.1
Cuarto	59	2.0
Más rico	35	0.3

Fuente: (MINSAL / INS 2014).

La Política Nacional de Salud 2015-2019 introdujo un Sistema Nacional de Salud integrado, orientado a la cobertura y el acceso universal a los servicios. Uno de sus avances fue la reducción de mortalidad materna, con un descenso de 61% en los últimos 12 años⁴².

El uso de anticonceptivos (moderno o tradicional) fue de 72% en mujeres casadas o en unión. El método más frecuente es la esterilización femenina, usada por una de cada tres mujeres (36.8%), seguido por los inyectables (19.8%), las pastillas anticonceptivas (4.2%), el condón masculino (3.9%) y el DIU (2.2%). La necesidad no satisfecha de anticoncepción es de 11.1% en mujeres casadas o en unión y este porcentaje asciende entre las mujeres de 15 a 19 años (con un 21.6% de demanda no satisfecha). El 49% de las adolescentes dijo haber usado condón la última vez que tuvo sexo con una pareja no marital o cohabitante en los últimos 12 meses, siendo el porcentaje más alto en relación con los otros rangos de edad⁴³.

³⁴ PNUD 2018.

³⁵ UNCT SV 2019.

³⁶ DIGESTYC 2017.

³⁷ UNFPA SV 2019d.

³⁸ UNFPA SV 2019d.

³⁹ FUSADES 2018.

⁴⁰ UNFPA SV 2019d.

⁴¹ MINSAL / INS 2014.

⁴² Gobierno SV 2017c.

⁴³ FUSADES 2018.

El embarazo temprano y precoz interrumpe las trayectorias educativas de niñas y adolescentes. La Ley General de Educación insta al Ministerio de Educación (MINED) a proteger a las estudiantes embarazadas y asegurar su continuidad educativa⁴⁴. En 2017, el MINSAL informó la inscripción de 19,190 niñas y adolescentes en control prenatal, pero el MINED contaba solamente 702 niñas y adolescentes embarazadas en los centros escolares. Cuatro de cada 10 estudiantes embarazadas tenían entre 11 y 15 años y seis en mayores de 16⁴⁵.

El aborto está prohibido bajo cualquier circunstancia y por ello El Salvador es objeto de múltiples observaciones internacionales y regionales. El Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) instó al país a revisar el artículo 133 del Código Penal que conlleva el encarcelamiento de mujeres que pierden embarazos por emergencias obstétricas⁴⁶. La Comisión Interamericana de Justicia (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA) solicitó al país revisar estas condenas, reformar la legislación de prohibición absoluta del aborto, y sancionar normas conformes a los estándares internacionales de derechos humanos⁴⁷.

Respecto del VIH/Sida, la proporción de personas infectadas habría descendido en el último quinquenio. En 2018 se calculaban unas 25,379 personas con VIH, siendo 62.9% de ellas del sexo masculino y, casi en su totalidad, mayores de 15 años⁴⁸. A pesar de que el 96.1% de las mujeres recibieron cuidado de un profesional de salud en su último embarazo y de que el 92.4% sabe que el VIH puede transmitirse en forma vertical, solamente al 88.8% se les ofreció la prueba del VIH⁴⁹.

El Salvador sancionó la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (2011) y creó el Sistema Nacional para la Igualdad Sustantiva, comprometiendo a una amplia gama de instituciones del Estado con medidas en el Plan Nacional de Igualdad 2016-2020. El Instituto Salvadoreño de la Mujer (ISDEMU), organismo rector de género, integra el Gabinete de Gestión Gubernamental. El ISDEMU es responsable por la implementación de la Ley Especial Integral para una vida Libre de Violencia para las Mujeres⁵⁰ y la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (PNVLV). La Secretaría de Inclusión Social (SecIS), mediante el Programa Ciudad Mujer, introdujo servicios gratuitos para la atención en SSR, violencia basada en género (VBG), cuidado infantil y empleabilidad. En 2014 se creó el Subprograma Ciudad Mujer Joven especialmente dirigido a las adolescentes y jóvenes.

El país ratificó la CEDAW en 1981, pero su Protocolo Facultativo está pendiente de aprobación. Se conformó el "Comité Nacional de Implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y resoluciones subsiguientes que sean adoptadas en tema de mujeres, paz y seguridad" y se llevó a cabo el Plan de Acción Nacional "Mujeres, Paz y Seguridad". En el ámbito de la participación política, la nueva Ley de Partidos introdujo las cuotas electorales por género (30%), en 2013, con carácter temporal.

La respuesta de la justicia a las denuncias por VBG es insuficiente. En 2018, la Organización Salvadoreña de Mujeres por la Paz (ORMUSA) informó que entre 2016 y 2017, solo el 5% de los 6,326 delitos denunciados contra mujeres fueron a juicio⁵¹. Una consecuencia trágica de la falta de autonomía física y de la VBG es el suicidio de niñas y adolescentes embarazadas⁵². Para abordar estas problemáticas, desde 2017 se implementa la Estrategia Nacional Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y en Adolescentes 2017-2027 (ENIPENA). Su objetivo es eliminar el embarazo en niñas y adolescentes con

⁴⁴ Rivas 2019.

⁴⁵ UNFPA SV 2019e.

⁴⁶ CEDAW/C/SLV/8-9, párrafo 17.

⁴⁷ CIDH 2018.

⁴⁸ Ministerio de Salud 2019.

⁴⁹ FUSADES 2018.

⁵⁰ LEIV 2012.

⁵¹ ORMUSA 2017.

⁵² UNFPA SV 2019g.

intervenciones articuladas, con enfoque de derechos humanos y género, facilitando el empoderamiento de las niñas y adolescentes para su pleno desarrollo⁵³. En esta dirección, un avance legal fue la prohibición del matrimonio infantil en 2017.

El Salvador carece de una ley de SSR y de Educación Integral para la Sexualidad (EIS). La Ley General de Educación y la Ley de la Carrera Docente contienen disposiciones para identificar y prevenir la VBG en el sistema educativo. A esto se suma un Protocolo de actuación para la denuncia o aviso de los casos de violencia sexual en centros escolares⁵⁴. La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia⁵⁵ y la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia⁵⁶ establecen el derecho a recibir información y educación en SSR, por parte de los hogares y del Estado.

Respecto de los jóvenes, la Ley General de Juventud (LGI) otorga al Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) la rectoría. Uno de sus logros más destacados es el Congreso Nacional de Juventudes Organizadas (celebrado anualmente). La Política Nacional de Juventud (2011-2024) prioriza la prevención de la violencia, la seguridad ciudadana y el fomento de una cultura de paz. Además, en el marco de la Resolución 2250 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre juventud y paz de 2015, se realizaron procesos de consulta ciudadana.

En El Salvador hay actores anti derechos (como la Fundación “Sí a la Vida”) con poder económico, político y social que se oponen a los temas de Programa de Acción de la CIPD. Sus movilizaciones “Con mis hijos no te metas”⁵⁷ y “La familia es la vida”⁵⁸, se oponen a la “ideología de género” y defienden la “Ley Natural”; critican abiertamente a la Estrategia ENIPENA, la EIS y la “Campaña por las 17”⁵⁹. A pesar de estos actores, algunas mediciones de opinión pública muestran una mayor permisividad ciudadana en el ejercicio de los derechos sexuales y los derechos reproductivos (DSDR)⁶⁰.

2.2. El papel de la cooperación internacional en El Salvador

El Salvador es un país de baja prioridad para la cooperación bilateral por ser una economía de renta media según el Banco Mundial. Entre 2014 y abril de 2019, la cooperación financiera no reembolsable comprometida ascendió a USD 1,675,305,050.75. Entre 2014 y 2019, la cooperación del SNU fue de USD 418,619,749.41 (consignada como cooperación multilateral), sin contar la FAO. El mayor cooperante bilateral fue Estados Unidos, con USD 560,496,351.00 comprometidos⁶¹. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue el principal cooperante multilateral, con un 58% de estos fondos y por encima del Banco Mundial. Con el Plan de la Alianza para la Prosperidad en el Triángulo Norte⁶², entre 2015 y 2018, el BID aportó USD 840 millones de dólares en materia de atención en salud materno-infantil y violencia de género, entre otras prioridades.

Tabla 5. Cooperación financiera no reembolsable comprometida 2014-2019, en USD.

Modalidad	Monto
Cooperación Bilateral Norte-Sur	828,930,145.3
Cooperación Bilateral Sur-Sur y Triangular	215,200,000.0
Cooperación Multilateral y Regional	629,913,558.4
Cooperación Descentralizada	1,261,347.04

Fuente: SICDES (Gobierno de El Salvador).

Se creó el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo (VMCD) que planteó cinco ejes para guiar la

⁵³ Gobierno SV 2017a.

⁵⁴ Gobierno SV 2017c.

⁵⁵ LEPINA 2011.

⁵⁶ PNPNA 2013.

⁵⁷ Hernández 2018.

⁵⁸ Caminos del Sol 2019.

⁵⁹ ACI Prensa 2014.

⁶⁰ FESPAD y Colectiva Feminista 2017.

⁶¹ MRREE 2019.

⁶² BID 2019a.

cooperación: el enfoque de desarrollo, la apropiación de la Agenda 2030, el fortalecimiento de las estructuras de gobernanza de la cooperación, la construcción de una agenda nacional de desarrollo, y la eficacia. En 2012, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) formuló el Plan Nacional de Eficacia de la Cooperación para hacer un uso efectivo, eficiente y transparente de la ayuda⁶³.

En 2014, El Salvador se convirtió en el segundo país de América Latina (luego de Uruguay) en adoptar el modelo “Unidos en la Acción” (DaO por sus siglas en inglés) para organizar la cooperación del SNU en el país. El modelo se estructura en seis pilares: (1) Un Programa, (2) Un Marco Presupuestario Común y Un Fondo, (3) Un Líder, (4) Operando como Uno, (5) Comunicando como Uno, y (6) Un Gobierno⁶⁴. El Marco de Asistencia del Sistema de Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2016-2020 proyectó un total de USD 411,677,912 millones. Este monto incluye recursos de programación de las agencias, fondos y programas residentes y no residentes en el país, la cooperación no reembolsable bilateral o multilateral, y los recursos provenientes de diversos donantes. UNFPA aportó un 2.1% del total de recursos disponibles y por movilizar del MANUD (USD 8,600,000), en el séptimo lugar porcentual⁶⁵.

El Salvador fue uno de 15 países del mundo seleccionado para el Programa de Implementación Acelerada (MAPS, en inglés) de la Agenda 2030, lo cual tuvo como propósito facilitar el acceso a recursos técnicos del SNU mediante un convenio único en su género. Además, El Salvador fue seleccionado como piloto para el desarrollo de una metodología de estimación de las brechas financieras para el logro de los resultados transformadores del UNFPA en los ODS 3 y 5. El cambio de gobierno produjo una suerte de *impasse* respecto de los referentes institucionales para la cooperación con el SNU y la entidad o la persona responsable por la Agenda 2030 está en definición.

⁶³ MRREE 2017b.

⁶⁴ MRREE y SNU 2014.

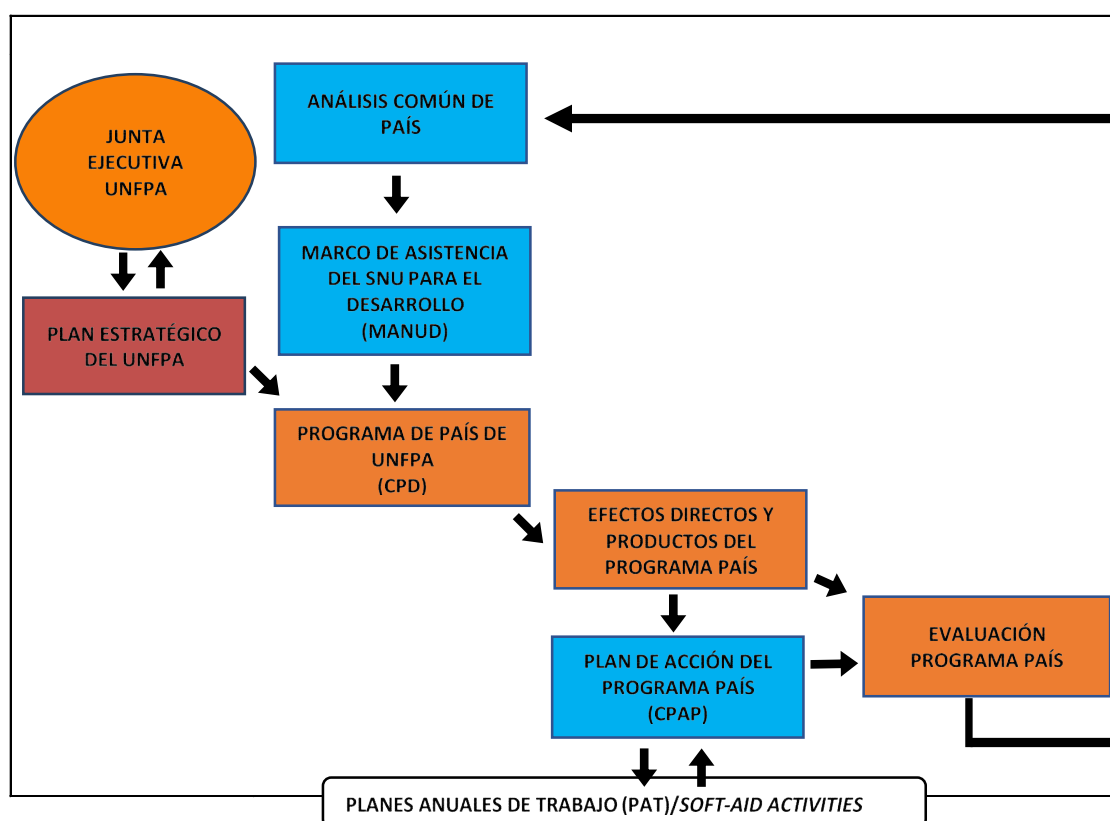
⁶⁵ PNUD y Gobierno SV 2015.

CAPÍTULO 3: La respuesta del UNFPA y del SNU y el Programa de País

3.1. La respuesta estratégica de UNFPA

La cooperación de UNFPA en El Salvador se canaliza mediante tres instrumentos programáticos: (i) el MANUD 2016-2020, (ii) el VIII Programa de País 2016-2020 y (iii) el CPAP 2016-2020 acordado entre el Gobierno de El Salvador (representado por el MRREE) y el UNFPA. La Figura 1 ilustra el ciclo de programación de la Oficina del UNFPA en El Salvador.

Figura 1. Ciclo de programación de la Oficina del UNFPA en El Salvador.



El MANUD 2016-2020 buscó contribuir con las prioridades nacionales reflejadas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 "El Salvador Educado, Productivo y Seguro", así como en las políticas sectoriales del país. La existencia de "personas excluidas y limitadas del ejercicio de sus derechos humanos y del goce de una vida digna, productiva y en armonía" se determinó como el problema que la cooperación del SNU debía atender en el país⁶⁶. Su elaboración implicó un Análisis de Situación de País que identificó los avances y los desafíos de desarrollo de El Salvador. El MANUD 2016-2020 estableció cinco áreas de cooperación: (i) bienes y servicios básicos, (ii) trabajo decente y medios de vida, (iii) gobernabilidad, (iv) resiliencia, y (v) entornos seguros y convivencia (que aborda las desigualdades de género). Para la coordinación del MANUD se estableció un Comité Directivo Nacional, integrado por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN), el MRREE a través del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, y el UNCT en El Salvador.

3.2. La respuesta del UNFPA a través del Programa de País para El Salvador

3.2.1. Breve descripción del ciclo programático previo, estrategias y logros

El VII Programa de País 2012-2015 puso el foco en el fortalecimiento de las capacidades nacionales para el avance en la Agenda CIPD y el ODM 5 (metas A y B). La evaluación final destacó los siguientes logros: (i) la adopción de una política de SSR por el MINSAL, (ii) la mejora del acceso a métodos anticonceptivos

⁶⁶ PNUD y Gobierno de El Salvador 2015:1.

modernos en los servicios públicos, (iii) el uso de la estrategia para el aseguramiento del abastecimiento de suministros de SSR, (iv) la incorporación de una EIS en los planes de estudio de la escuela pública, (v) la ejecución de un modelo integrado para sobrevivientes de violencia sexual, (vi) una mayor capacidad del personal sanitario en la ejecución del Paquete de Servicios Iniciales Mínimos (PIMS) para la SSR en emergencias, (vii) la incorporación de la SSR en los instrumentos y servicios relativos a la migración, (viii) una mejora en la planificación y en la presupuestación con proyecciones de población actualizadas; y, (xiii) el inicio de un sistema de estadísticas vitales en línea que recopila registros familiares.

Las condiciones que habilitaron los logros fueron el apoyo político de alto nivel para alcanzar iniciativas estratégicas elaboradas entre el Gobierno y el UNFPA; el fortalecimiento de los órganos rectores para una coordinación interinstitucional e intersectorial; el desarrollo de una estrategia de movilización de recursos para ampliar el alcance de la labor del UNFPA; y condiciones de sostenibilidad involucrando a los órganos decisorios y al personal técnico nacional en la ejecución⁶⁷. Predominó la estrategia de fortalecimiento institucional, puesto que El Salvador estaba clasificado como país naranja.

3.2.2. El VIII Programa de País 2016-2020

El VIII Programa de País 2016-2020 se enmarca en los Planes Estratégicos 2014-2017 y 2018-2021, en la Agenda 2030 y los ODS. El Documento Programático de País (CDP, por su sigla en inglés) se aprobó en septiembre de 2015 y el CPAP en octubre de 2017, este último bajo el Plan Estratégico 2018-2021. Como el CDP ya había incorporado la Agenda 2030 y los temas de juventud, el realineamiento al Plan Estratégico 2018-2021 supuso ajustes menores: dos indicadores adicionales en el producto de juventud y adolescencia y otro en el producto de género, en acuerdo con el MRREE y la SETEPLAN.

El Plan Estratégico 2018-2021 ratificó el objetivo principal del UNFPA que es “lograr el acceso universal a la salud sexual y reproductiva, hacer efectivos los derechos reproductivos y reducir la mortalidad materna a fin de acelerar los avances en la agenda del Programa de Acción de la CIPD, con el propósito de mejorar la vida de las mujeres, las adolescentes y los jóvenes, lo que hará posible las dinámicas demográficas, los derechos humanos y la igualdad de género” (UNFPA 2017: 3). Este objetivo se vinculó con cinco de los 17 ODS: el ODS 3 (Garantizar vidas saludables y promover el bienestar para todos en todas las edades); el ODS 5 (Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas); el ODS 10 (Reducir la desigualdad de ingresos dentro y entre países); el ODS 16 (Promover sociedades pacíficas e inclusivas para desarrollo sostenible, proporcionar acceso a la justicia para todos y construir instituciones efectivas, responsables e inclusivas en todos los niveles); y el ODS 17 (Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la asociación mundial para el desarrollo sostenible).

El Programa de País 2016-2020 se tradujo en cinco productos detallados en la Figura 2, que se corresponden con los cuatro resultados de desarrollo del Plan Estratégico 2018-2021: (i) salud sexual y derechos reproductivos sin coerción, discriminación ni violencia; (ii) adolescentes y jóvenes facultados para acceder a la salud sexual y reproductiva y al ejercicio de sus derechos reproductivos, en todos los contextos; (iii) la igualdad de género, el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas, y los derechos reproductivos progresan en contextos humanitarios y de desarrollo; y, (iv) en la consecución del desarrollo sostenible, se cuentan y están representadas todas las personas.

A su vez, los productos programáticos 2016-2020 se inscribieron en cuatro de los cinco efectos de desarrollo del MANUD 2016-2020: (i) bienes y servicios básicos; (ii) gobernabilidad democrática y políticas públicas; (iii) resiliencia; y, (iv) entornos seguros y convivencia. Una tabla de correspondencia entre productos (*outputs*) del Programa de País 2016-2020, los resultados o efectos (*outcomes*) del Plan Estratégico 2018-2021 (y 2014-2017), y los efectos de desarrollo del MANUD 2016-2020, puede encontrarse en el Anexo 4, “Información metodológica adicional”.

⁶⁷ Rodríguez et al. 2014.

3.2.2.1. Teoría de cambio

La teoría de cambio es la lógica que sustenta la intervención, incluidos las suposiciones y factores subyacentes que pueden afectar su éxito. El Plan Estratégico 2018-2021 establece que la teoría de cambio supone identificar las condiciones causales que habilitan el logro de los resultados y los riesgos que podrían influir en su consecución (*Theory of Change, Annex II*). UNFPA diferencia los resultados de impacto (*impact*), de efectos (*outcome*) y de producto (*output*) y distingue entre hipótesis específicas de las intervenciones y supuestos críticos⁶⁸. El CPAP no establece una teoría del cambio explícita, pero sí alguno de sus componentes. El Equipo Evaluador la reconstruyó a partir de la documentación disponible y el diálogo con la OP.

En primer lugar, el CPAP consignó siete desafíos de desarrollo: (i) el embarazo de adolescentes y niñas y la unión temprana de mujeres y niñas, (ii) la demanda insatisfecha de anticonceptivos y la inadecuada legislación en materia de SSR; (iii) la mortalidad materna de mujeres muy jóvenes y adolescentes, junto con el suicidio de adolescentes y niñas embarazadas, (iv) la escasa formación docente en EIS, (v) la alta prevalencia de feminicidios y la baja respuesta del sistema judicial, (vi) las escasas condiciones sociales para el aprovechamiento del bono demográfico y (vii) la dispersión del sistema estadístico nacional para generar evidencia apropiada para las políticas públicas.

En segundo lugar, a partir de estos desafíos, seis hipótesis guiaron las intervenciones y establecieron la relación entre actividades, productos programáticos y efectos (figura 2):

- Hipótesis 1. Las capacidades de los servicios de SSR se fortalecerían con normativas que aseguren la cobertura universal y sin discriminación, incluyendo la consolidación de una estrategia de planificación familiar (PF) que garantice la provisión de insumos. Esto redundaría en la disminución de la mortalidad materna, especialmente entre mujeres jóvenes, y del embarazo de niñas y adolescentes.
- Hipótesis 2. Los servicios de SSR para jóvenes y adolescentes se fortalecerían con la incorporación de estándares de calidad y la participación de redes juveniles, especialmente en el ámbito territorial. Como consecuencia, esto reduciría el embarazo de niñas y adolescentes y el suicidio de mujeres jóvenes por embarazos resultantes de la violencia sexual.
- Hipótesis 3. Las normas, planes y programas en temas sensibles como el embarazo de niñas y adolescentes, la EIS y los DSDR se modernizarían con un enfoque de derechos humanos, género y generacional. Como resultado, estos nuevos entornos legales y regulatorios permitirían cambios culturales (eliminación de estereotipos y comportamientos discriminatorios), en particular, entre el personal de salud, educación y justicia.
- Hipótesis 4. Las articulaciones con la sociedad civil y su pluralidad de intereses, producirían acuerdos mínimos para abordar la VBG, la EIS, y la prevención del embarazo de niñas y adolescentes sin discriminaciones ni estereotipos. Como consecuencia, las mujeres y niñas en zonas vulnerables verían facilitado el ejercicio de sus DSDR y la construcción de proyectos de vida autónomos.
- Hipótesis 5. La creación y consolidación de un sistema especializado de protección a víctimas de violencia de género (incluyendo la sexual), con normativa actualizada y coordinación interinstitucional, permitiría la atención y reparación a las mujeres afectadas (particularmente las adolescentes) y reduciría la VBG.
- Hipótesis 6. La consolidación de un sistema nacional de estadísticas y la generación de datos sociodemográficos actualizados y armonizados entre instituciones y niveles de gobierno permitirían el desarrollo de políticas de juventud, migraciones y erradicación de VBG, y generarían información para las emergencias humanitarias. Como consecuencia, las acciones estatales

⁶⁸ El impacto refiere a los cambios en las vidas de las personas, fruto de las acciones de múltiples actores y es un nivel de cambio por fuera del control directo del UNFPA, por lo que no pueden atribuir únicamente a UNFPA. Los efectos son cambios en capacidades institucionales y en los comportamientos que también se encuentran fuera del control exclusivo del UNFPA, a los que puede contribuir mediante una cadena de resultados. Los productos refieren a las acciones inmediatas y servicios prestados por UNFPA y, por tanto, bajo su control y responsabilidad.

ofrecerían mejores servicios en SSR, atención a migrantes y VBG, y mejorarían las condiciones institucionales para la garantía de derechos.

En tercer lugar, el Programa de País 2016-2020, en virtud de que El Salvador es un país “amarillo” en la clasificación del Plan Estratégico 2018-2021, estableció cuatro modalidades de participación (*mode of engagement*):

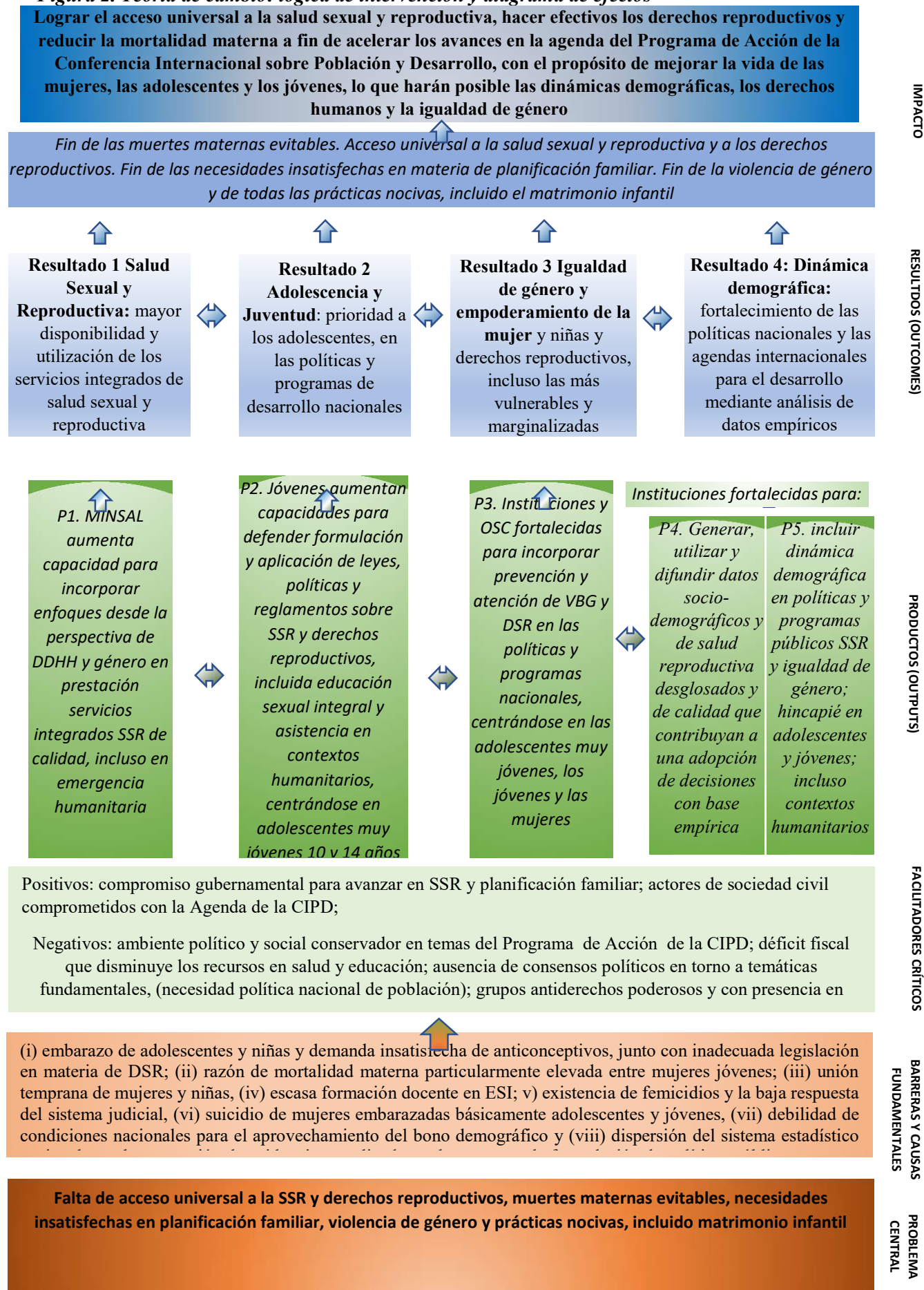
- *Abogacía y diálogo político basado en evidencia*, centrados en la formulación y la reforma de la legislación y las políticas públicas. Esta estrategia se traduce en acciones de incidencia en el ámbito decisorio (ejecutivo, legislativo y judicial) y con la sociedad civil para la creación de entornos culturales favorables para la adopción de normativas y políticas de igualdad y antidiscriminación. La abogacía supone, además, la incidencia en articulaciones interinstitucionales y mixtas (Estado/sociedad).
- *Gestión del conocimiento* que supone la generación de evidencia para la agenda pública, el fomento del debate argumentado, la armonización de información sociodemográfica proveniente de diferentes instituciones y niveles gubernamentales, y la difusión de estudios para el diseño de políticas públicas y normativas, con mensajes adecuados para diversas audiencias políticas y sociales.
- *Alianzas y coordinación* que conlleva el intercambio sistemático de conocimientos y de soluciones innovadoras (incluyendo la Cooperación Sur/Sur), y la coordinación humanitaria interinstitucional, basadas en la ventaja colaborativa de UNFPA.
- *Desarrollo de capacidades* que se traduce en la asistencia técnica para la mejora de la cadena logística de insumos para la planificación familiar (PF) y la atención obstétrica y el apoyo técnico para la mejora de los servicios de SSR y de atención en violencia.

En cuarto lugar, en la teoría de cambio del octavo ciclo se tomaron en cuenta factores contextuales positivos y factores negativos para el desarrollo de las intervenciones. Entre los factores positivos es posible señalar: (i) el compromiso para avanzar en SSR mediante nuevas políticas y legislación por parte del gobierno bajo el cual se inició el Programa de País y, (ii) la presencia de actores institucionales y sociales comprometidos con el Programa de Acción de la CIPD. Entre los factores negativos sobresalen: (i) actores sociales y políticos refractarios al Programa de Acción de la CIPD (incluyendo actores anti derechos); (ii) el déficit fiscal y la disminución del presupuesto en salud y educación; y, (iii) la ausencia de consensos políticos en torno a temáticas fundamentales del desarrollo (o la falta de “*políticas de Estado*”).

En quinto lugar, los supuestos críticos (*critical assumptions*) son las condiciones causales necesarias para el logro de los efectos de desarrollo. El Plan Estratégico 2018-2021 establece que estas pueden abordarse directamente por UNFPA o mediante la articulación con otros actores (*partnerships*). El Equipo Evaluador reconstruyó tres: (i) la coordinación interinstitucional e intersectorial es condición para la puesta en marcha de políticas integrales que den respuesta a las necesidades de la población más vulnerable; (ii) la movilización de recursos, con diferentes tipos de asociaciones, habilita la ampliación del alcance de UNFPA para atender las prioridades nacionales; y, (iii) la apropiación nacional de los logros es condición de la ejecución programática eficaz y sostenible.

Las intervenciones programáticas apuntan, principalmente, al ámbito nacional. Recientemente, se vienen desarrollando intervenciones municipales en VBG, prevención del embarazo de niñas y adolescentes, y liderazgos juveniles (en el marco de la Resolución 2250). Se destaca el proyecto de prevención del embarazo en niñas y adolescentes (financiado por el Gobierno de Canadá o “Proyecto Canadá”) en 11 municipios (Santa Ana, Ahuachapán, Izalco, Acajutla, Colón, San Martín, Soyapango, San Salvador, San Miguel, Usulután, Jiquilisco) y en VBG la iniciativa *Spotlight* que permite trabajar en tres localidades (San Salvador, San Martín, San Miguel).

Figura 2. Teoría de cambio: lógica de intervención y diagrama de efectos



3.2.3. La estructura financiera del Programa de País 2016-2020

El Programa de País 2016-2020 proyectó USD 9 millones en concepto programático y de coordinación, contabilizando recursos regulares y extraordinarios (tabla 6). Prácticamente la mitad de los fondos se proyectaron para SSR (Producto 1), reuniendo la mayor proporción de recursos regulares y de otros recursos.

Por los recortes desde la sede del UNFPA, entre 2016 y 2019, el promedio anual de fondos regulares proyectados se redujo de USD 900,000 a USD 762,250. Como contrapunto, la OP movilizó recursos extraordinarios y sumó USD 6,851,162 en los primeros cuatro años del programa, superando en un 51% el total de recursos regulares estimados para el ciclo.

Tabla 6. Asistencia proyectada del UNFPA, en millones de USD.

Efecto del Plan Estratégico	Recursos regulares	Otros recursos	Total	Porcentaje
Salud Sexual y Reproductiva	1,9	2,5	4,4	49
Adolescentes y jóvenes	0,6	0,9	1,5	17
Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	0,6	0,9	1,5	17
Dinámica demográfica	0,9	0,2	1,1	12
Coordinación para el Programa de País	0,5	--	0,5	5
Total	4,5	4,5	9,0	100

Fuente: CPD (Junta Ejecutiva, octubre de 2015).

De los USD 6,142,813.91 ejecutados entre el 1 de enero de 2016 y el 18 de septiembre de 2019, un 56% corresponden a recursos movilizados (USD 3,425,108.70) y 44% a recursos regulares (USD 2,717,705.21). El monto total ejecutado equivale a un 85.32% del total proyectado entre 2016 y 2019⁶⁹.

Tabla 7. Asistencia programática ejecutada por tipo de recursos, en porcentaje.

Efecto del Plan Estratégico	Recursos regulares	Recursos USD	Otros recursos	Otros recursos USD	Total	Total USD
Salud Sexual y Reproductiva	36,3%	986,985	62,8%	2,151,941	51%	3,138,926
Adolescentes y jóvenes	21,2%	575,223	4,8%	164,794	12%	740,016
Igualdad género y empoderamiento de mujeres	17,3%	470,430	12,3%	420,606	14%	891,036
Dinámica demográfica	19,1%	519,911	20,1%	687,767	20%	1,207,678
Coord. Programa de País	6,1%	165,157	0%	0	3%	165,157
Total	100,0%	2,717,705	100,0%	3,425,109	100%	6,142,814

Fuente: ATLAS al 19 de septiembre de 2019. Valores absolutos en USD.

Siguiendo la tabla 7, las proporciones de presupuesto proyectadas y ejecutadas de los efectos del Plan Estratégico 2018-2021 son análogas, con variación positiva en Dinámicas demográficas (8 puntos porcentuales) y descensos en Adolescentes y Jóvenes e Igualdad de Género (situándose además por debajo de sus montos absolutos inicialmente estimados). El producto SSR mantiene la mayor proporción de recursos, en concordancia con el mandato corporativo.

Adolescentes y Jóvenes tiene una mayor proporción de recursos regulares (tabla 8), por lo que fue directamente afectado por los recortes de la sede. SSR logró movilizar recursos, casi un 70% de su financiamiento, por el Convenio de Cofinanciamiento con el MINSAL. Dinámica demográfica e Igualdad de género tienen una composición de financiación más pareja.

⁶⁹ El Presupuesto Institucional (USD 1,764,202.05) se excluye del análisis por considerarse fondos aprobados independientemente del Programa de País y en virtud del funcionamiento básico de la OP.

Tabla 8. Asistencia programática ejecutada, por Efecto del Plan Estratégico (en porcentaje)

Efecto del Plan Estratégico	Recursos regulares	Otros recursos
Salud Sexual y Reproductiva (SSR)	31%	69%
Adolescentes y jóvenes	78%	22%
Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	53%	47%
Dinámica demográfica	43%	57%
Coordinación para el Programa de País	100%	0%
Total	44%	56%

Gráfico 1. Recursos ejecutados (regulares y no regulares), por producto, 2016-18/9/2019

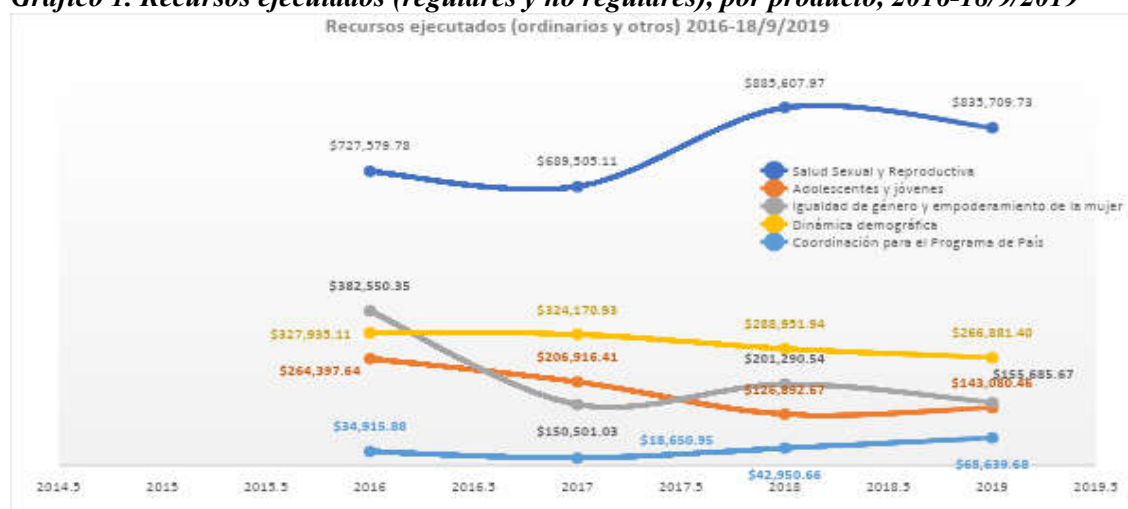
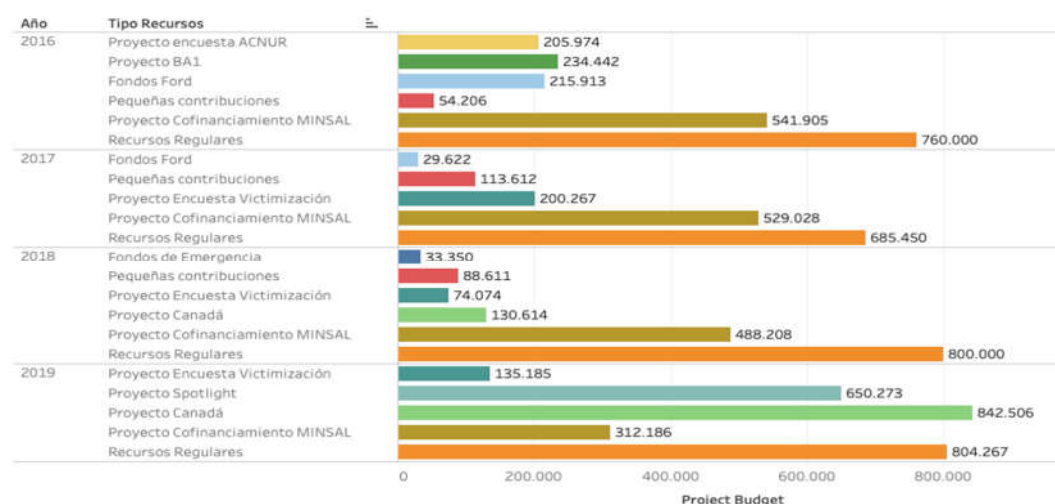


Gráfico 2. Presupuesto anual por fuente de financiación, en USD.



Fuente: ATLAS.

En la gráfica 2 se muestra que los recursos movilizados siempre excedieron los regulares, pero las fuentes variaron. Entre 2016 y 2018, el Convenio de Cofinanciamiento con el MINSAL fue la principal fuente de movilización. En 2019, esta fuente se reduce en términos absolutos y relativos. En ese mismo año, el “Proyecto Canadá” y la Iniciativa *Spotlight* representaron los mayores aportes porcentuales entre los fondos extraordinarios.

La gráfica 3 muestra que primó la ejecución directa (DEX, por sus siglas en inglés). La ejecución nacional (NEX) corresponde al 6.59% de los fondos ejecutados y se concentra, principalmente, en las actividades del “Proyecto Canadá” que requiere socios implementadores en los municipios.

Gráfico 3. Recursos ejecutados por modalidad NEX y DEX, en USD.



Tabla 9. Asistencia programática ejecutada, por fuente de recursos (en porcentaje y USD)

	2016		2017		2018		2019	
	Monto	Ejec.	Monto	Ejec.	Monto	Ejec.	Monto	Ejec.
Recursos regulares	760,000	99%	685,450	99%	800,000	97%	804,267	64%
Otros recursos	1,252,440	79%	872,826	82%	815,161	94%	1,940,150	49%
Total	2,012,440	86%	1,558,276	89%	1,615,161	96%	2,744,417	54%

Fuente: ATLAS (a septiembre de 2019).

Los recursos regulares registran altas tasas de ejecución anual (98% promedio), salvo en 2019 porque los datos disponibles para el Equipo Evaluador cerraron en septiembre. Respecto de los recursos de otras fuentes, los niveles de ejecución varían según la duración del acuerdo y el *roll-over* de un año a otro. En la tabla 10, se muestra cómo las tasas de ejecución del Convenio de Cofinanciamiento con el MINSAL fluctuaron, con niveles más bajos en 2016 y 2017 (62% y 77% respectivamente), un 100% en 2018 y un 83% hasta septiembre de 2019. Los proyectos donde UNFPA tiene un papel administrativo, como en las encuestas con la DIGESTYC, la ejecución es elevada, prácticamente 100%. Por sus recientes inicios, la ejecución de la Iniciativa *Spotlight* representa solo el 13% de los fondos disponibles en 2017. El “Proyecto Canadá” muestra una desalineación entre fondos disponibles y fondos ejecutados (74% en 2018 y 57% en 2019) (Por un análisis, véase el punto 4.2. Eficiencia).

Tabla 10. Recursos extraordinarios ejecutados, por donante / convenio (en porcentaje y USD)

	2016		2017		2018		2019	
	Monto	Ejec.	Monto	Ejec.	Monto	Ejec.	Monto	Ejec.
Seguridad no recurrente					305	0%		
Fondos de Emergencia					33,350	70%		
Fondos Ford	215,913	86%	29,622	100%	-			
Pequeñas contribuciones	54,206	87%	113,612	68%	88,611	98%		
Proyecto BA1	234,442	91%						
Proyecto Canadá					130,614	74%	842,506	57%
Cofinan. MINSAL	541,905	62%	529,028	77%	488,208	100%	312,186	83%
Encuesta ACNUR	205,974	100%	297	0%	-			
Encuesta Victimización			200,267	99%	74,074	100%	135,185	100%
Proyecto <i>Spotlight</i>							650,273	13%

CAPÍTULO 4: Hallazgos. Respuestas a las preguntas de evaluación

4.1. Pertinencia⁷⁰ (pregunta 1)

¿En qué medida los productos del Programa de País 2016-2020 de UNFPA en El Salvador: (i) se adaptan a las diversas necesidades de la población, incluidas las de los grupos marginados y vulnerables; (ii) están en línea con las prioridades nacionales de desarrollo, las prioridades de los marcos internacionales y los compromisos asumidos por el país en materia de desarrollo y derechos humanos; y, (ii) han dado respuestas oportunas a cambios surgidos durante la implementación, incluyendo situaciones de emergencia humanitaria?

Resumen. El Programa de País 2016-2020 se alineó con el Plan Estratégico de UNFPA, el Programa de Acción de CIPD y el CdeM, y las prioridades gubernamentales, en convergencia con la Agenda 2030 y el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 “El Salvador Educado, Productivo y Seguro”. A partir de los siete desafíos del desarrollo identificados en el CPAP, en los que se fundamentó la teoría de cambio, UNFPA demostró capacidad para acordar acciones acertadas con los socios nacionales en VBG, juventud, DSDR y dinámicas poblacionales. El involucramiento de los socios en el diseño de las intervenciones aseguró la relevancia de la cooperación. Asimismo, la pertinencia *dinámica* se observa en la respuesta oportuna del UNFPA a las situaciones solicitadas por los socios. Los grupos vulnerables priorizados fueron las niñas, las y los adolescentes y los jóvenes; las mujeres gestantes, puérperas y con riesgo preconcepcional; y las mujeres víctimas de violencia sexual. El programa no puso énfasis en las medidas prioritarias H e I del CdeM referidas a los grupos de diversidad sexual (o colectivos LGBTI) ni en las minorías étnicas (poblaciones indígenas y afro).

4.1.1. Alineamiento con las agendas internacionales y nacionales de desarrollo

El Programa de País 2016-2020 se enmarca en el Programa de Acción de la CIPD y Cairo+25 y el seguimiento al CdeM. En este contexto, las intervenciones de UNFPA fueron pertinentes en tanto acompañaron al país en la tercera Conferencia Regional de Población y Desarrollo ⁷¹y en la Cumbre de Nairobi (2019). El Programa de País incorporó la Agenda 2030 y acompañó la “Hoja de Ruta” de El Salvador para el cumplimiento de los ODS. Las intervenciones fueron acertadas en tanto establecieron conexiones entre el embarazo de niñas y adolescentes y la Agenda 2030, mostrando que la fecundidad adolescente afectará negativamente once de los 17 ODS⁷². Asimismo, la relevancia de las intervenciones se manifestó en el abordaje de los ODS 3 y 5 en el marco de los Resultados Transformadores del UNFPA (acompañando al MRREE, la SETEPLAN, el MINSAL y el ISDEMU).

La pertinencia programática se evidenció en los siete desafíos de desarrollo que fueron el punto de partida de la lógica de intervención, enunciados en el CPAP. Estos desafíos se alinearon a las prioridades establecidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 “El Salvador Educado, Productivo y Seguro” que buscó: (a) asegurar el derecho de las personas a una vida digna, plena, feliz y libre de discriminación; (b) garantizar que la realización humana ocurra de forma colectiva, igualitaria y solidaria, en un contexto de paz, equidad y de respeto y armonía con la naturaleza; (c) liderar activamente el proceso del buen vivir; y (d) garantizar el equilibrio y la corresponsabilidad entre los diversos actores nacionales para el bienestar de la población (Gobierno SV 2015). En sintonía con estas prioridades, las intervenciones fueron acertadas al colocar la fecundidad temprana como una barrera para el buen vivir de niñas y adolescentes y para el desarrollo económico en general, por los efectos agregados negativos sobre el bienestar al reducir el retorno fiscal de la inversión social realizada en este grupo poblacional.

⁷⁰ La pertinencia es el grado en el cual los objetivos programáticos están alineados con las estrategias del UNFPA, las prioridades nacionales, y las necesidades de los grupos más vulnerables. Además, se consideró la pertinencia dinámica, es decir, la flexibilidad y la capacidad de adaptación de UNFPA a cambios en los requerimientos de los socios, a fin de determinar si las intervenciones fueron pertinentes a lo largo del ciclo programático (UNFPA 2019a).

⁷¹ CRPD 2018.

⁷² Estos ODS son: la pobreza (ODS1), el hambre (ODS2), la salud y bienestar (ODS3), la educación (ODS4), la igualdad de género (ODS5), el agua limpia y saneamiento (ODS6), el trabajo decente y crecimiento económico (ODS8), la reducción de las desigualdades (ODS10), ciudades y comunidades sostenibles (ODS11), la justicia y la paz (ODS16), y la alianza para lograr los objetivos (ODS17).

En vinculación directa con la Política Nacional de Salud y los propósitos de solidaridad e igualdad del Plan Quinquenal, UNFPA acompañó al MINSAL en el fortalecimiento de la gestión estatal y los marcos regulatorios desde una perspectiva de derechos humanos para la prevención del embarazo de niñas y adolescentes, la reducción de muertes maternas y la atención de calidad en SSR para adolescentes en tanto grupo en mayor situación de riesgo⁷³. Otro desafío de desarrollo, la desigualdad de género, tuvo respuesta programática con acciones en VBG y violencia sexual, en conformidad con la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (PNVLV) y los estándares internacionales del Programa de Servicios Esenciales (PSE) en violencia. Respecto de la EIS, y a pesar del contexto poco favorable, UNFPA tuvo intervenciones pertinentes al abordar las necesidades planteadas en ámbitos formales e informales por actores institucionales, con el MINED, el INJUVE, y el Programa Ciudad Mujer Joven. Esto permitió, además, el trabajo con liderazgos juveniles territoriales, aspecto central del Plan Estratégico de UNFPA y de la Política de Juventud del país. En dinámicas demográficas, las intervenciones fueron apropiadas en tanto abogaron por la mejora de los sistemas de registros públicos, las estadísticas sociodemográficas, las proyecciones poblacionales y el Censo de Población y Vivienda, insumos para la planificación del gasto y la inversión nacional.

Respecto de la *relevancia dinámica*, UNFPA abordó las solicitudes de los socios en DSDR y en VBG en forma rápida y oportuna, brindando atención y apoyo para niñas afectadas por VBG en centros escolares. La relevancia dinámica se evidencia, también, en la respuesta atenta a las mujeres criminalizadas por emergencia obstétrica y aborto, mediante la presencia de la gerencia del UNFPA en las instancias judiciales, como forma de velar por la aplicación del debido proceso en un país internacionalmente observado por debilidades judiciales.

4.1.2. Alineamiento con las prioridades corporativas

El Programa de País 2016-2020 reflejó las prioridades del Plan Estratégico 2018-2021 y los resultados transformadores del UNFPA al jerarquizar la reducción de la mortalidad materna mediante el trabajo con los DSDR de jóvenes y adolescentes y la EIS, la igualdad de género (centrándose en violencia sexual), y colocar en agenda las políticas poblacionales y la generación de información como herramientas de la planificación del desarrollo. El embarazo de niñas y adolescentes fue la puerta de entrada estratégica para articular las prioridades corporativas ya que permitió vincular la desigualdad de género con la mortalidad materna, la EIS, los DSDR, la participación de las y los jóvenes y las dinámicas poblacionales.

Las intervenciones se inscribieron adecuadamente en la *Gender Equality Strategy* 2018-2021 y su mandato de promover intervenciones basadas en derechos, participativas, centradas en las personas, transformadoras, basadas en evidencia y en resultados⁷⁴. La prohibición de las uniones y el matrimonio infantil fue relevante en el marco del ODS 5 y de los Resultados Transformadores del UNFPA. El Programa de País visibilizó la encarcelación de mujeres y su juzgamiento por homicidio agravado por aborto, colocando el asunto en el contexto más amplio de derechos humanos y de DSDR. Además, vinculó la penalización absoluta del aborto con la mortalidad materna, ya sea por falta de atención médica en el postaborto, o por suicidio de mujeres jóvenes debido a embarazos no intencionales y forzados⁷⁵.

El Programa de País se alineó con el Modelo de Negocios del UNFPA y, en tanto país amarillo, las intervenciones privilegiaron la abogacía y el diálogo político basado en evidencia, *vis-a-vis* una estrategia de comunicación y movilización de recursos⁷⁶. Las intervenciones recurrieron a la Cooperación Sur/Sur y articulación con LACRO. No se registra, sin embargo, una estrategia explícitamente delineada de Cooperación Sur/Sur, como sí se observa, por ejemplo, en movilización de recursos.

4.1.3. Alineamiento con las necesidades de la población y los grupos más vulnerables

El Programa de País 2016-2020 priorizó a las mujeres menores de 18 años y a quienes sufren violencia sexual, incluyendo a niñas y adolescentes que ya son madres y requieren de apoyos para no abandonar el

⁷³ Vaca 2018.

⁷⁴ UNFPA 2019c:12.

⁷⁵ UNFPA SV 2019g.

⁷⁶ UNFPA SV 2019a.

sistema escolar y desarrollar un proyecto de vida autónomo y sin discriminaciones. Asimismo, se priorizaron las poblaciones de los municipios más vulnerables y de los centros escolares con altos niveles de VBG; las mujeres con riesgo obstétrico y las que tienen necesidades insatisfechas de anticoncepción. Sin embargo, las necesidades de los grupos LBGTI, y los pueblos indígenas y afro (medidas prioritarias H e I respectivamente del CdeM), no tuvieron intervenciones programáticas. Sus necesidades se abordaron en forma indirecta mediante el trabajo con socios quienes, a su vez, estaban vinculados a estas poblaciones, o bien con alguna acción puntual de abogacía.

4.1.4. Factores causales de la pertinencia programática

La estrategia de la OP de trabajar en forma cercana con los socios y su respeto por la apropiación nacional de los logros favoreció la relevancia programática y la pertinencia dinámica. En concreto, la OP definió las prioridades junto con líderes institucionales y organizaciones sociales. Gran parte de los socios (como el MINSAL, DIGESTYC, el MINED y el ISDEMU) son de larga data, por lo cual la historia colaborativa facilitó la construcción de intereses compartidos. En temas sensibles en el país, como los DSDR y la EIS, las intervenciones fueron acertadas gracias al uso estratégico de los productos de conocimiento, difundidos y transmitidos en un lenguaje asequible para posicionarlos en diferentes ámbitos y formatos comunicacionales, mediante la abogacía y el diálogo político. Por cierto, algunos factores externos favorecieron la relevancia, como el entorno de políticas públicas y leyes nacionales coincidentes con el Programa de Acción de la CIPD en juventud e igualdad de género, y el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. El contexto de los ODS y la tercera CRPD también coadyuvaron a la pertinencia de las intervenciones. Sin embargo, existen algunos desafíos para garantizar la pertinencia programática en lo que resta del Programa de País. Mayormente, estos refieren al cambio de gobierno en junio de 2019, con nuevas prioridades y estructuras estatales (como la Secretaría de Innovación y Tecnología y la Comisionada Presidencial), y la cancelación de instituciones otrora importantes para la cooperación entre el UNFPA y el Gobierno de El Salvador (SETEPLAN y la Secretaría de Inclusión Social SecIS).

4.2. Eficiencia⁷⁷ (pregunta 2)

¿En qué medida la Oficina de País ha utilizado de forma apropiada los recursos humanos, financieros y técnicos y ha combinado apropiadamente herramientas y enfoques de la Gestión Basada en Resultados para el logro de los productos del Programa de País?

Resumen. Los fondos disponibles, la calidad del apoyo a las intervenciones y el alcance de los logros muestran un ajuste adecuado: gran parte de las actividades del Programa de País 2016-2020 se cumplieron, UNFPA brindó apoyo técnico de calidad, se hizo seguimiento a las intervenciones y se respetaron los tiempos acordados. La OP se reestructuró y alineó sus perfiles de recursos humanos de acuerdo con la estrategia de abogacía de alto nivel y la gestión de conocimiento. Frente al recorte de fondos regulares, la OP desplegó una estrategia activa y exitosa de movilización de recursos. La reorganización de la OP, los mecanismos de gestión claros, la planificación y revisión de las intervenciones de forma regular con los socios, y los seguimientos programáticos y financieros, reflejan una alta eficiencia programática.

Los sistemas de gestión de la OP permiten el análisis de los dos primeros aspectos y una aproximación al tercero. Esto último se debe a que los indicadores de la MM&E no son indicadores de resultados en términos del Plan Estratégico de UNFPA 2018-2021 (este punto se desarrolla en el Anexo 12). Por ende, no es factible un análisis taxativo de costo-efectividad, si bien se ofrece evidencia de la eficiencia programática en función de resultados.

⁷⁷ La eficiencia es la medida en que los productos del Programa de País alcanzaron sus resultados con la cantidad apropiada de recursos e insumos (fondos, personal, procedimientos y tiempos de gestión)⁷⁷. La valoración de la eficiencia implica tres pasos: (i) establecer la relación entre los recursos e insumos y los procedimientos para la ejecución de actividades; (ii) analizar el proceso de conversión de estos recursos en actividades y su calidad; y (iii) relacionar los gastos de las actividades con los resultados programáticos medidos en indicadores de logros de la Matriz de Monitoreo y Evaluación (MM&E) del CPAP.

4.2.1. Recursos, insumos y procedimientos

Se registró un adecuado ajuste entre recursos, insumos y tiempos de ejecución: UNFPA brindó apoyo técnico y dio seguimiento a las intervenciones, se cumplieron los tiempos acordados, y los porcentajes de ejecución anual de los fondos regulares fueron elevados, en el orden del 99%. Un aspecto central de la eficiencia se vincula con la estrategia exitosa de movilización de recursos de la OP que superó las expectativas⁷⁸. UNFPA obtuvo recursos de diversas fuentes, con una ejecución de USD 5,086,959.95 (La tabla 10, en 3.2.3. Estructura financiera, detalla montos y fuentes). El monto total movilizado (considerando las porciones sin ejecutar) asciende a USD 7,993,672 (principalmente por el Convenio de Cofinanciamiento entre el MINSAL y UNFPA).

Respecto de los fondos movilizados, con excepciones, el programa no tuvo mayores atrasos y se realizó según lo establecido en el CPAP. El “Proyecto Canadá” tiene un bajo nivel de ejecución (59%) y se debió al cambio de Gobierno que dilató los tiempos de autorización para iniciar actividades en el ámbito municipal. El proyecto *Spotlight* también tiene una baja tasa (13%), por su inicio reciente y por leves rezagos en los trámites requeridos para su aprobación. Los recursos humanos para el manejo administrativo y las finanzas demuestran competencia. Los tiempos de aprobación y desembolsos son rápidos, las aprobaciones son procesadas dentro de una semana desde la llegada de la solicitud y los pagos a los proveedores dentro de siete días de la aprobación. Sin embargo, *Spotlight* está aumentando las demandas en compras.

4.2.2. Conversión de recursos en actividades

UNFPA absorbe la mayor parte de la ejecución financiera de los socios por el sistema de pago directo (DEX). Esta modalidad podría tensionar el mandato corporativo de creación de capacidades nacionales para la gestión de proyectos, además de que la administración resta tiempo a la gestión programática. Sin embargo, se trató de una gestión solicitada por el Gobierno de El Salvador, en virtud de que la administración de fondos considerados “pequeños” como los del UNFPA producen altos costos de transacción para las burocracias locales y rezagos significativos en la ejecución al deber contar con la aprobación legislativa por concepto de fondos provenientes desde el exterior. Por su parte, el sistema DEX se ha vuelto más ágil gracias a la plataforma GPS (*Global Programming System*) que alivianó y digitalizó procedimientos. Un resultado no esperado de la eficiencia en la administración DEX es el posicionamiento de UNFPA como agencia confiable y capaz para la gestión de encuestas (este es el caso, por ejemplo, de Infosegura con PNUD). Dado este atributo, se proyecta que la OP será la encargada de administrar los fondos del préstamo del BID para el Censo de Población y Vivienda.

Con excepciones, la ejecución NEX es de inicio reciente y no es posible derivar mayores conclusiones de su eficiencia. Los socios fueron seleccionados por sus perfiles temáticos, trabajo previo y capacidad de gestión mediante competencia. UNFPA, siguiendo los estándares corporativos, realiza la evaluación de capacidades para los socios implementadores (con actividades superiores a USD 100.000 en el ciclo), según el HACT (*Harmonized Approach to Cash Transfers*) de UNFPA.

En el caso de Convenio de Cofinanciamiento con el MINSAL, UNFPA logró cumplir con la adquisición y distribución en tiempos y costos inferiores a lo que podría obtener el MINSAL, debido a los procedimientos más ágiles (en comparación con el Estado), por el ahorro del 13% de IVA (del que UNFPA está exonerada), y por las economías de escala de la compra centralizada de UNFPA en Copenhague.

4.2.3. Relación entre el gasto de las actividades y resultados programáticos

El Equipo Evaluador identificó intervenciones altamente eficientes respecto del gasto, las actividades y los resultados. Un primer ejemplo es la compra de insumos anticonceptivos en el marco del Convenio de Cofinanciamiento con el MINSAL. UNFPA puso USD 234,410 entre 2016 y 2019. Al tomar en cuenta los gastos y los resultados, por cada dólar que UNFPA invirtió, el Gobierno volcó USD 7 en promedio del período 2016-2019⁷⁹. La estrategia de abogacía que acompañó la adquisición tuvo como resultado cambios

⁷⁸ La reducción de recursos regulares impactó en el trabajo en género con el Poder Judicial que, junto a cambios en sus liderazgos con personas menos afines a la agenda de UNFPA, desincentivó las intervenciones.

⁷⁹ Véase la Matriz de Evaluación, Sección Eficiencia por tablas y gráficos adicionales en este punto.

en las regulaciones y la gestión de servicios y, en 2020, se proyecta la preparación de un plan maestro del MINSAL para la planificación de insumos en SSR y anticonceptivos.

Un segundo ejemplo de alta eficiencia entre gasto y resultado es el segundo Mapa de Embarazos adolescentes, con datos de 2017 y publicado en 2019, cuyo monto total ascendió a USD 17,145 por concepto de confección del informe, reproducción y presentación en diferentes espacios. Con este bajo monto, la OP ofreció un insumo de planificación para el MINSAL y un documento central para la Estrategia de la ENIPENA. Es utilizado por organizaciones sociales de mujeres y por el Foro Nacional de Salud para la incidencia, en particular en el ámbito territorial, puesto que incluye datos de fecundidad de niñas y adolescentes en los municipios de El Salvador.

Como contrapunto, los recursos en las actividades de abogacía para la preparación del Censo de Población y Vivienda 2017 no han tenido resultados todavía. La no conducción del Censo se debió al entorno político de polarización, un factor externo al control de la OP. De todas formas, UNFPA continúa acompañando el plan preparatorio para su inicio en 2020, con un préstamo del BID. En caso de que se confirme a la OP como unidad administradora y reciba un *overhead*, será una intervención exitosa, aunque al presente momento de la evaluación esto sea una posibilidad.

4.2.4. Factores causales de la eficiencia programática

Un primer factor causal de la eficiencia programática es la “*cercanía*” con los socios y el trabajo con socios con larga trayectoria de cooperación con UNFPA que reduce la incertidumbre. Esto permite la acumulación de conocimientos en el manejo de las restricciones institucionales y las prácticas de gestión de proyectos. La plataforma corporativa GPS agilizó el manejo de las operaciones administrativas y financieras. Un segundo factor central en la eficiencia es la reorganización de los recursos humanos de la OP en sintonía con el modo de participación en un país amarillo y de acuerdo con la teoría de cambio del Programa de País 2016-2020. Esto fomentó el trabajo colaborativo entre gerencia, programa y administración, se incorporaron perfiles para la movilización de recursos y las comunicaciones, y se promovió la gestión programática transversal.

4.3. Eficacia⁸⁰ (pregunta 3)

4.3.1. Producto Programático 1: Salud Sexual y Reproductiva.

Aumento de la capacidad del MINSAL para incorporar enfoques desde la perspectiva de los derechos humanos y la igualdad de género en la prestación de servicios integrados de salud sexual y reproductiva de calidad, incluso en situaciones de emergencia humanitaria.

Resumen. Con base en las hipótesis 1 al 3 de la teoría de cambio del Programa de País, la cooperación de UNFPA en El Salvador contribuyó con el desarrollo de las capacidades nacionales del MINSAL mediante intervenciones que permitieron: (i) afianzar los enfoques de género, derechos humanos y no discriminación en los marcos regulatorios de SSR, (ii) implementar políticas y medidas oportunas en SSR y DSDR, (iii) introducir herramientas de gestión en PF, (iv) diversificar la canasta anticonceptiva y (v) modernizar los servicios de atención en SSR para jóvenes y adolescentes. De esta forma, UNFPA contribuyó con la profundización de la reforma de salud del país que priorizó la atención integral en salud con enfoque familiar y comunitario en SSR. Entre los factores de éxito es posible mencionar la abogacía de alto nivel sustentada en la gestión del conocimiento, la articulación multiactoral y el compromiso del MINSAL.

⁸⁰ Eficacia es la medida en que se han logrado los productos (outputs) programáticos y el grado en que éstos han contribuido al logro de los resultados (outcomes) establecidos, de acuerdo con la lógica de intervención reconstruida en la teoría de cambio. Su evaluación requiere la comparación de las metas previstas, los productos y los resultados con los logros reales (UNFPA 2019a). Dado que los indicadores de la MM&E del CPAP son limitados, estos se examinan sólo a título descriptivo para cada producto y se procede, seguidamente, con un análisis narrativo.

4.3.1.1. Indicadores del CPAP

Tabla 11. Indicadores del Producto 1

Indicador	Línea de base	Meta	Logro a 2018	Cumplimiento
Número de directrices y normas elaboradas con el apoyo técnico del UNFPA y aprobadas por el MINSAL que incluyen un enfoque basado en los derechos humanos y las cuestiones de género respecto de la prestación de servicios de SSR.	0	4	5	125%
Capacidad nacional adoptada para aplicar el PIMS en el inicio de una crisis.	No	Si	Si	SI
Establecimiento de una estrategia nacional para la modificación del comportamiento social, estrategias de comunicación para adolescentes y jóvenes, incluidas las poblaciones clave.	No	Si	Si	SI
Número de instituciones nacionales apoyadas por el UNFPA que aplican la estrategia de programación integral relativa a los preservativos.	0	1	1	100%

A diciembre de 2018, el indicador “Número de directrices y normas elaboradas con el apoyo de UNFPA” registraba cinco normativas aprobadas por el MINSAL, superando la meta de cuatro. Un lineamiento se aprobó en 2019 (“Lineamientos técnicos para la atención de la mujer en el período pre-concepcional, prenatal, parto, puerperio y al recién nacido”), lo que elevaría el porcentaje de cumplimiento. Los indicadores sobre PIMS y de estrategia para la modificación de comportamientos sociales y de comunicación para adolescentes, jóvenes y grupos claves se informan alcanzadas. MINSAL incorporó la implementación de la estrategia de condones, cumpliendo la meta de instituciones nacionales con programación integral de preservativos (100%). Los indicadores informan adecuados niveles de cumplimiento, pero sub especifican los resultados, especialmente las regulaciones alcanzadas e instituciones fortalecidas.

4.3.1.2. Análisis narrativo

Las intervenciones en el producto de SSR se inscriben en las hipótesis 1 a 3 de la teoría de cambio, referidas a la necesidad de consolidar normativas, incorporar estándares de calidad en la atención, y elaborar planes y programas que, a su vez, permitan cambios culturales en el personal de salud y educación. Con estos avances, se pondrían en marcha procesos institucionales y cambios de comportamiento que reducirían la mortalidad materna y el embarazo de niñas y adolescentes.

- ***Cambios en los enfoques de las políticas públicas***

El UNFPA contribuyó con la profundización de la reforma de salud cuya perspectiva de atención integral con enfoque familiar y comunitario definió la SSR como un estado general de bienestar⁸¹. Gracias al UNFPA, el MINSAL adoptó la perspectiva de derechos humanos, género y generacional en sus planes y herramientas de gestión⁸². En su misión permanente ante las Naciones Unidas, el Gobierno de El Salvador mencionó que el enfoque de derechos humanos aportado por UNFPA fortaleció la atención en salud, e integró la promoción, la prevención y la protección de DSDR⁸³.

Con la perspectiva de género, la OP colaboró con la visualización del embarazo de niñas y adolescentes como una problemática de salud integral, ligada a la VBG y a una falla en el sistema de protección social. Además, la violencia sexual e intrafamiliar hacia niñas y adolescentes pasó a entenderse como una violación a los DSDR. Según un actor gubernamental entrevistado: “Uno de los mayores avances que hemos tenido como país fue pasar de un enfoque biologista en el tema de embarazo adolescente a verlo como una

⁸¹ MINSAL 2018c: 11.

⁸² UNFPA SV 2017c.

⁸³ MINSAL / Unidad de Atención Integral a la Mujer, la Niñez y la Adolescencia, UAIMNA 2018.

problemática social en el que todas las instituciones del Estado estamos llamadas según nuestras competencias a erradicar”.

Con la perspectiva de derechos humanos, la OP ayudó a ampliar la comprensión de la atención del evento obstétrico. Los “Lineamientos técnicos para la atención de la mujer en el período pre-concepcional, prenatal, parto, puerperio y al recién nacido” adoptaron un enfoque de promoción, prevención y atención de complicaciones, e introdujeron el concepto de “violencia obstétrica” (tardanza en la atención médica urgente durante el parto, indiferencia frente a pedidos de la embarazada, inadecuada provisión de información, no manejo intencional del dolor)⁸⁴. La perspectiva generacional sirvió para colocar la necesidad de mejorar los servicios de SSR para jóvenes y adolescentes, considerándolos *sujetos de derechos* en la toma de decisiones y velando por su “interés superior”⁸⁵.

● **Marcos regulatorios**

La OP acompañó la modernización y ampliación de los marcos regulatorios para la atención en SSR, a fin de garantizar el acceso universal y remover toda discriminación. UNFPA contribuyó a estandarizar los procedimientos técnicos y las bases conceptuales y legales de uso obligatorio para las instituciones del Sistema Nacional de Salud y del Instituto Salvadoreño del Seguro Social⁸⁶. En primer lugar, la OP contribuyó con la mejora de normas relevantes para la reducción de la mortalidad materna y el riesgo obstétrico. Los “Lineamientos técnicos para la atención de la mujer en el período preconcepcional, prenatal, parto, puerperio y al recién nacido” (que actualizaron la versión de 2011) apuntaron a la reducción de la morbilidad materna e infantil (una meta de la Política Nacional de Salud y de los ODS), incorporando disposiciones para identificar a mujeres con alto riesgo reproductivo. Estos lineamientos establecieron pautas para el manejo de la morbilidad relacionada con la SSR, la transmisión de VIH, y la planificación de servicios integrales de SSR en fases tempranas de una emergencia humanitaria y el uso de PIMS. Además, estas normas resultaron oportunas para reforzar la respuesta a la transmisión sexual y materno infantil del virus del Zika, en particular para el personal de salud en los municipios más afectados (Chalatenango, Cabañas y Cuscatlán)⁸⁷.

Estos lineamientos permitieron que la OP apoyara la estrategia de atención humanizada del parto. Esta incluyó la prevención de la violencia obstétrica y la obligatoriedad de la atención del aborto en curso. Esta disposición es de suma relevancia en el contexto de restricción absoluta a la interrupción del embarazo⁸⁸. UNFPA dio asistencia técnica para la elaboración de una propuesta de protocolo de secreto profesional y de objeción de conciencia y realizó intervenciones puntuales en el Hospital de Sonsonate por la elevada tasa de denuncias.

La OP apoyó otras regulaciones con pautas operativas para la reducción de la morbilidad materna: los “Lineamientos Técnicos para la Aplicación del Código Amarillo en la RIIS [Redes Integradas e Integrales de los Servicios de Salud]” para la detección y manejo de la sepsis⁸⁹, y los “Lineamientos Técnicos para la Aplicación del Código Naranja en la RIIS”⁹⁰ para la detección y manejo de las hipertensiones arteriales asociadas al embarazo”. UNFPA acompañó la difusión e implementación del Código Rojo para la prevención y el manejo de las hemorragias obstétricas (cuyo lineamiento fue aprobado en el ciclo programático anterior). Por cierto, la OP ayudó con la actualización de ginecólogos certificadores en manejo de morbilidad extrema (sepsis, hemorragia e hipertensión), dejando instaladas 28 maternidades con capacidades para abordar las principales causas de morbilidad materna perinatal del país⁹¹.

⁸⁴ MINSAL 2019.

⁸⁵ MINSAL 2018a.

⁸⁶ Por un listado completo de los seis lineamientos técnicos del octavo ciclo programático, véase la Matriz de Evaluación, Sección Eficacia, “Marcos regulatorios 2016-2020”.

⁸⁷ UNFPA SV 2017c.

⁸⁸ Zepeda de Baires y MINSAL 2016.

⁸⁹ MINSAL 2016.

⁹⁰ MINSAL 2017b.

⁹¹ UNFPA SV 2017c.

La OP colaboró con la actualización de los “Lineamientos técnicos para la provisión de servicios de anticoncepción”, en consulta con el Foro Nacional de Salud⁹². Estos incorporaron las últimas recomendaciones de la OMS 2015, establecieron apartados específicos para poblaciones especiales como los adolescentes, prescribieron las consejerías de SSR en todos los niveles de salud y guías para el registro y control de insumos anticonceptivos.

UNFPA contribuyó con el MINSAL para la adopción de normativa específica para la atención en SSR a adolescentes y jóvenes y esto resultó en los “Lineamientos técnicos para la atención integral en salud de adolescentes y jóvenes en las RIIS” en 2018. Se trata de un instrumento para la atención diferenciada, interinstitucional e intersectorial y con enfoque de género, que incorpora disposiciones para la identificación de adolescentes en riesgo⁹³. Estos lineamientos son los primeros de su tipo en el país y proveen estándares para el desarrollo de servicios “amigables”, distinguiendo entre servicios, áreas y consultas diferenciadas para adolescentes. Asimismo, se elaboró una propuesta de manual para la atención en SSR a adolescentes para su uso por el Programa Ciudad Mujer Joven⁹⁴.

El MINSAL atribuye las mejoras en la atención en SSR a los lineamientos y protocolos clínicos acompañados por UNFPA⁹⁵. Los lineamientos contribuyeron con la institucionalización de los partos y nacimientos, logrando un 99.2% en 2018⁹⁶. Estas normativas coadyuvaron con la reducción de la razón de mortalidad materna que en 2018 fue de 28.6 por cada 100 mil nacidos vivos, superando anticipadamente la meta fijada en el ODS 3⁹⁷. En el Informe del Examen Periódico Universal (EPU), El Salvador destacó como un logro en derechos humanos el significativo descenso de la morbilidad y mortalidad materna⁹⁸. Se trata de una reducción en un 29 % respecto al 2015 (antes del inicio del actual ciclo programático). De todas maneras, en 2015 el MINSAL excluyó el suicidio materno del cálculo de la razón, por lo cual el descenso registrado posiblemente sea menor.

● **Fortalecimiento institucional**

En el marco del Convenio de Cofinanciamiento entre el MINSAL y UNFPA (2016-2021), la OP colaboró con el fortalecimiento de servicios de SSR universales y de calidad. Este convenio excede la sola adquisición y distribución de insumos de SSR. Sirvió para la asistencia técnica del UNFPA en la gestión logística de medicamentos, en la implementación y expansión de la Estrategia de Aseguramiento de Medicamentos e Insumos de Salud para la SSR (AISRR), y en el monitoreo y seguimiento de los registros de usuarias de métodos permanentes⁹⁹. En 2020, la OP apoyará al MINSAL en la creación e implementación de un plan maestro de fortalecimiento institucional¹⁰⁰.

En primer lugar, UNFPA colaboró con la planificación de la disponibilidad de medicamentos e insumos de SSR y PF en el MINSAL. La OP instó a la conformación de un comité con actores gubernamentales para la mejora de la cadena logística para superar el desabastecimiento. Con la Cooperación Sur/Sur y la asesoría de PRISMA se hizo un diagnóstico de las brechas en gestión logística. Esto llevó a readecuar las competencias técnicas de proveedores de las farmacias especializadas que mejoraron las alternativas de dispensación¹⁰¹. El MINSAL comenzó a implementar una propuesta técnica para el fortalecimiento de la gestión logística de los insumos médicos en SSR que redujera los tiempos de entrega de insumos anticonceptivos en los almacenes regionales del MINSAL y, además, se fortalecieron las farmacias de los siete hospitales más importantes del país¹⁰².

⁹² MINSAL 2018c.

⁹³ MINSAL 2018b.

⁹⁴ UNFPA SV 2019b.

⁹⁵ González y MINSAL 2016.

⁹⁶ MINSAL / Dirección de Vigilancia Sanitaria / Unidad de Estadística e Investigación en Salud, 2018.

⁹⁷ Gobierno SV / SETEPLAN 2019.

⁹⁸ Gobierno SV 2019c.

⁹⁹ UNFPA SV 2017c, 2018c y 2019b.

¹⁰⁰ UNFPA SV 2020.

¹⁰¹ UNFPA SV 2019a.

¹⁰² MINSAL 2017c.

Con estas acciones, UNFPA contribuyó con la meta de la Estrategia AISRR de acceso universal a insumos de SSR de calidad, de forma oportuna, y según las preferencias personales ¹⁰³Aumentó la cobertura, disminuyó el desabastecimiento y la oferta de anticonceptivos pasó de 5 a 7 métodos modernos¹⁰⁴. En 2018, la AISRR era aplicada por 28 maternidades y 36 micro redes de salud (incluyendo 449 Unidades Comunitarias de Salud Familiar, UCSF), equivalente a un 51.4% de las micro redes de las cinco regiones de salud.¹⁰⁵ El abastecimiento de métodos anticonceptivos alcanzó un 67% en 2018 (subiendo de 44% en 2016). El porcentaje de establecimientos de salud de la RIIS con métodos anticonceptivos modernos aumentó de 31.4% en 2016 a 60% en 2018¹⁰⁶.

En segundo lugar, UNFPA contribuyó con la estandarización de los registros, manejo y producción de datos de usuarias de métodos permanentes, siendo esta información necesaria para la planificación de adquisición de insumos de SSR y otras decisiones gerenciales. A partir de un diagnóstico que mostró debilidades en la producción de información¹⁰⁷, la OP proveyó asesoría técnica. Como resultado, se mejoró el Sistema Estadístico de Producción de Servicios (SEPS), al incorporar 193,646 usuarias de métodos permanentes y mejorar la coordinación de los niveles de salud para la generación de datos confiables en el indicador “Usuarias activas en planificación familiar”¹⁰⁸.

En tercer lugar, UNFPA facilitó la actualización de los profesionales de salud en el manejo y uso de anticonceptivos, especialmente los de larga duración (DIU e implantes subdérmicos) y depo provera (hormonal inyectable). También recibieron capacitación en la aplicación de la Estrategia AISRR, dejando personal con conocimiento en el 38.5% de micro redes¹⁰⁹ y logrando que los proveedores de salud prioricen la adquisición y asignación de medicamentos e insumos de PF en las áreas más demandadas de atención obstétrica y anticoncepción¹¹⁰. Se está apoyando al MINSAL para la creación de campañas de comunicación sobre anticoncepción, riesgo reproductivo, atención preconcepcional, violencia sexual, uniones tempranas y prevención del embarazo en adolescentes¹¹¹. Estas intervenciones colaboran con la eliminación de la discrecionalidad y los prejuicios del personal de salud para fortalecer la promoción y provisión de anticonceptivos, y mejoran la calidad de las consejerías anticonceptivas.

En cuarto lugar, UNFPA está acompañando la adopción de ocho de los estándares de OPS/OMS para la atención de calidad en SSR para adolescentes. En articulación con LACRO, se avanzó con la armonización de la información requerida, mediante la Cooperación Sur/Sur (con capacitaciones brindadas por Reprolatina). Con el “Proyecto Canadá”, se está contribuyendo a la mejora de los establecimientos de salud con la dotación de equipo e insumos en SSR a fin de asegurar la prestación en los servicios amigables para adolescentes, y se está sensibilizando a personal de salud de los establecimiento de 10 municipios (de los priorizados en la ENIPENA) con materiales de UNFPA, abonando al desarrollo de dicha Estrategia¹¹². En emergencia humanitaria, UNFPA apoyó la capacitación del personal de salud en el uso de PIMS para la atención de la SSR (incluyendo la violencia sexual). Además, la OP apoyó la coordinación para estas situaciones, involucrando a funcionarios de las comisiones técnicas de los albergues, del sector de educación y de salud de las regiones sanitarias, con el Ministerio de Gobernación¹¹³.

La mayor disponibilidad de anticonceptivos favoreció la reducción del embarazo adolescente. En 2015, un 30% del total de embarazos era de niñas y adolescentes y, en de 2017, de 28%¹¹⁴. En números absolutos, esto fue una reducción de 656 embarazos en el grupo de 10 a 14 años y de 5,098 en el de 15 a 19 años, sumando 5,754 adolescentes embarazadas menos entre 2015 y 2017. El descenso se observa, mayormente,

¹⁰³ De Aguirre 2017.

¹⁰⁴ UNFPA SV 2019b.

¹⁰⁵ UNFPA SV 2019a. La línea de base de 2015 consignaba 10 micro redes y 125 UCSF.

¹⁰⁶ UNFPA SV 2019b. Se calcula considerando la disponibilidad anual, con un mínimo de un mes.

¹⁰⁷ De Aguirre 2016 y 2017.

¹⁰⁸ UNFPA SV 2019b.

¹⁰⁹ UNFPA SV 2019b.

¹¹⁰ UNFPA SV 2019b.

¹¹¹ UNFPA SV 2019a.

¹¹² En la visita del Equipo Evaluador a San Miguel comprobó la refacción del servicio de SSR para adolescentes.

¹¹³ MINSAL 2018a.

¹¹⁴ UNFPA SV 2019d.

entre las edades de 15 a 19 años. La reducción entre las niñas de 10 a 14 años no se dio con la misma intensidad, lo que supone un desafío remanente puesto que estos casos son producto de la violencia sexual¹¹⁵.

4.3.2. Producto Programático Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer.

Fortalecimiento de la capacidad de las instituciones gubernamentales nacionales y las organizaciones de la sociedad civil para incorporar la prevención y la atención de la violencia por razón de género y los derechos sexuales y derechos reproductivos en las políticas y programas nacionales, centrándose en las adolescentes muy jóvenes, los jóvenes y las mujeres.

Resumen. A partir de las hipótesis 3, 4 y 5 de la teoría de cambio, el Programa de País contribuyó a la consolidación de políticas públicas intersectoriales para abordar la desigualdad de género, colaborando con el desarrollo de capacidades para abordar la violencia sexual y el embarazo de niñas y adolescentes, en cumplimiento con el ODS 5 y el mandato del Plan Estratégico 2018-2021. UNFPA colaboró con la renovación de marcos de sentido en las políticas públicas y metodologías intersectoriales. Se logró sensibilizar en estos temas a decisores gubernamentales y legisladores, y difundir la problemática de la violencia sexual y del embarazo de niñas y adolescentes como violaciones graves de derechos. Las intervenciones programáticas facilitaron la prohibición del matrimonio infantil, la adopción de la Estrategia ENIPENA y la consolidación del Sistema Nacional de Atención a la VBG. Se expandió la institucionalidad para la prevención y atención de víctimas y para la prevención del embarazo de niñas y adolescentes de forma significativa, y se consolidaron las instituciones gubernamentales con rectoría en el tema.

4.3.2.1. Indicadores del CPAP

Tabla 12. Indicadores del Producto 2

Indicador	Línea de base	Meta	Logro a 2018	% Cumplimiento
Número de instituciones públicas que reciben apoyo del UNFPA y cumplen las recomendaciones del EPU sobre los DSDR de mujeres, niñas y adolescentes.	0	2	5	250%
Número de organizaciones de la sociedad civil que reciben apoyo del UNFPA y aplican un mecanismo de seguimiento social en materia de DSDR.	0	4	3	75%
Número de instituciones públicas que reciben apoyo del UNFPA y aplican un sistema especializado para proporcionar atención y cuidados a las adolescentes que sobreviven a actos de violencia sexual.	0	3	7	233%

A diciembre de 2018, la meta de dos “instituciones públicas” que cumplieran “las recomendaciones del EPU sobre los DSDR de mujeres, niñas y adolescentes” excedió lo previsto, con cinco instituciones reuniendo esta condición (250%). El avance en el “Número de organizaciones de la sociedad civil que aplican un mecanismo de seguimiento social en materia de DSDR” es de 75% puesto que contaba con tres de las cuatro articulaciones sociales propuestas como meta. Así establecido el indicador es inadecuado, puesto que las organizaciones son agrupaciones de múltiples colectivos nacionales y territoriales y subestiman los logros. El indicador “Número de instituciones públicas que aplican un sistema especializado para proporcionar atención y cuidados a adolescentes que sobreviven a actos de violencia sexual” excede la meta original, con un cumplimiento de 233%, pero no captura la magnitud de la expansión institucional resultante de la acción del UNFPA.

¹¹⁵ UNFPA SV 2019d.

4.3.2.2. Análisis narrativo

Las intervenciones en Igualdad de género se inscriben en las hipótesis 3, 4 y 5 de la teoría de cambio, referidas a la necesidad de elaborar planes y programas que induzcan cambios culturales en el personal estatal; la construcción de un sistema especializado para la atención en VBG; y, acuerdos sociales que permitan a las niñas y las adolescentes ejercer sus DSDR. Estos avances habilitarían procesos institucionales y cambios de comportamiento que reducirían el embarazo de adolescentes y niñas, la unión temprana de mujeres y las tasas epidémicas de feminicidio.

- ***Cambios en los enfoques de las políticas públicas***

UNFPA contribuyó con la renovación de marcos de análisis en las políticas públicas: introdujo la perspectiva de juventud y generacional en las políticas de género y, a su vez, introdujo la perspectiva de empoderamiento de mujeres en las políticas de juventud y de protección a la infancia. Se trata de una innovación conceptual, puesto que la OP ayudó a converger dos agendas de derechos usualmente separadas, los derechos de las mujeres y los derechos de la infancia, colocando en esta intersección los derechos humanos de las *adolescentes niñas*. El ISDEMU y el Programa Ciudad Mujer incorporaron el embarazo de niñas y adolescentes como parte de la VBG y contribuyó a superar un enfoque adulto-céntrico. A su vez, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA) y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), instituciones de protección a la infancia, adoptaron el embarazo de niñas y adolescentes como una vulneración de DSDR.

La OP colaboró en la ampliación de las dimensiones de VBG ya que contribuyó a poner en la agenda pública la violencia obstétrica, el acoso en el transporte colectivo y el acoso sexual laboral¹¹⁶. En trata y tráfico de personas con fines de explotación sexual, UNFPA habría sido la única agencia que posicionó el tema, con el proyecto interagencial “Prevención de la violencia contra las mujeres, trata y femicidio en Centroamérica” (BA1), cuyo cierre coincidió con el primer año del Programa de País (OIM 2016). Están en curso acciones en masculinidades y género con el colectivo Tejedores de Igualdad, en el proyecto *Spotlight*, en sintonía con las “Conclusiones Convenidas sobre el Papel de los Hombres y los Niños en el logro de la Igualdad de Género” de las Naciones Unidas instando a los hombres a comprometerse con la igualdad¹¹⁷.

- ***Marcos regulatorios***

UNFPA contribuyó a generar mayor adhesión para el tratamiento de normativas de DSDR como forma de garantizar el empoderamiento de las mujeres y las niñas. Con el argumento de que “el embarazo en niñas y adolescentes debe ser considerado como una de las formas de violencia que más impacta en las aspiraciones personales y la salud de este grupo poblacional”¹¹⁸, la OP promovió la prohibición del matrimonio infantil. En articulación con LACRO y como parte de una iniciativa interagencial (con UNICEF y ONU Mujeres), en 2017 se reformó el Código de Familia con el apoyo de las y los diputados presentes, sin abstenciones ni votación en contrario para el Decreto Legislativo 754/2017¹¹⁹.

UNFPA proporcionó insumos argumentativos a la Asamblea Legislativa a partir del estudio “Maternidad y unión en niñas y adolescentes: Consecuencias en la vulneración de sus derechos” y del “Mapa de embarazos en niñas y adolescentes en El Salvador 2015”. Al vincular el embarazo de menores de 18 años con violencia sexual, se comenzó a desnaturalizar la procreación y formación de hogares a edad temprana y a eliminar los estigmas que recaen sobre la conducta sexual femenina. En suma, la OP contribuyó con la eliminación de prácticas nocivas en cumplimiento con los resultados transformadores de UNFPA y abonó al ODS 5 que plantea la eliminación del matrimonio infantil, precoz y forzado.

Con evidencia científica, UNFPA contribuyó al tratamiento de marcos regulatorios sensibles, como los anteproyectos de despenalización del aborto por causales. En función del interés manifestado por actores

¹¹⁶ Lemus 2018.

¹¹⁷ CSW 2014.

¹¹⁸ UNFPA SV 2019g: 7.

¹¹⁹ Alvarenga 2017.

legislativos, la OP dio insumos para el Grupo Parlamentario de Jóvenes (GPJ) y el Grupo Parlamentario de Mujeres, espacios multipartidarios que manifestaron interés en trabajar el tema. Los dos mapas de embarazos en niñas y adolescentes en El Salvador (2015 y 2017) mostraron que el embarazo temprano era resultado de la violencia sexual. Si bien los anteproyectos no fueron aprobados, se logró una mayor sensibilización y conocimiento en las circunstancias que afectan el ejercicio de los DSDR y producen violencia sexual¹²⁰.

UNFPA dio asesoría técnica a la Comisión intergubernamental sobre DSDR convocada por el Gobierno de El Salvador, para dar una respuesta normativa a la petición de la “*Campaña de las 17*”, una movilización social de alcance internacional orientada a la excarcelación de 17 mujeres privadas de libertad por aborto¹²¹. Junto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), UNFPA apoyó con evidencia sistemática los debates institucionales desarrollados a partir de estos reclamos. El resultado fue una “Estrategia de abogacía, comunicación y movilización ciudadana para la interrupción voluntaria del embarazo por causas terapéuticas” para su uso por parte de las autoridades¹²².

● **Fortalecimiento institucional**

El Programa de País contribuyó a la consolidación de políticas públicas intersectoriales para abordar la desigualdad de género. La Estrategia ENIPENA de prevención del embarazo de niñas y adolescentes es uno de los resultados más emblemáticos. El Gobierno consignó esta política como el mayor logro reciente para la igualdad de género en el Informe de país para la XIV Conferencia Regional de la Mujer¹²³. Aprobada por el Gabinete de Gestión Social e Inclusión, es una política interinstitucional con el propósito de ofrecer una “protección integral” con tres ejes de intervención: prevención; protección especial, acceso a la justicia y restitución de derechos; y gestión del conocimiento¹²⁴.

El papel decisivo del UNFPA en la Estrategia ENIPENA es reconocido por las personas entrevistadas, al punto que se sostiene que, sin UNFPA, ésta no habría prosperado. UNFPA acompañó, además, el funcionamiento regular del Comité Técnico de la ENIPENA, el cumplimiento de su Plan Operativo de corto plazo, y el fortalecimiento del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia CONNA como ente coordinador. Como resultado, se dispone de una primera herramienta, el Protocolo interinstitucional para la atención, abordaje y seguimiento de niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual, en proceso de validación.

UNFPA contribuye con el anclaje territorial de la ENIPENA. En concreto, al apoyar un modelo integral de acción en los ámbitos comunitarios mediante el “Proyecto Canadá”, se trabajan coordinadamente las dimensiones de igualdad de género y empoderamiento de mujeres, VBG, DSDR y juventud. Estas intervenciones priorizan la protección de derechos de mujeres de 10 a 14 años (consideradas *titulares de derechos*), la promoción de centros escolares libres de violencia con conocimiento de EIS, y la provisión de servicios de SSR amigables para adolescentes y jóvenes (UNFPA SV 2017b). El fortalecimiento institucional se basa en la articulación de actores locales, mediante el trabajo en el Comité Municipal de Prevención de la Violencia (CMPV), los centros educativos y de salud, y la sensibilización a los hogares. Un total de 150 jóvenes de 7° a 9° fueron receptoras de becas de estudio, en 10 municipios seleccionados por el Comité Técnico de la ENIPENA entre 25 priorizados debido a sus índices de embarazos y VBG. Las jóvenes pertenecen a 300 centros educativos identificados por el MINED como carentes de cualquier otro tipo de apoyo programático.

¹²⁰ FESPAD y Colectiva Feminista 2017.

¹²¹ En 2014, organizaciones de derechos humanos pidieron 17 indultos para mujeres condenadas por homicidio agravado a la Asamblea Legislativa. La Comisión, designada por el presidente y liderada por el MRREE con la asesoría del ISDEMU, incluyó al MINSAL, el MINED, el CONNA, la SecIS, la Subsecretaría de Participación Ciudadana y el Ministerio de Justicia.

¹²² UNFPA SV 2016a. Este documento, que consignó avances en DSDR (MINSAL et al. 2016), dio insumos para los informes gubernamentales ante el Comité de la CEDAW y la tercera CRPD.

¹²³ Gobierno SV 2019b.

¹²⁴ Gobierno SV 2017a: 10.

La evaluación identificó, sin embargo, fugas de eficacia debido a un trabajo territorial débilmente articulado. Las instituciones locales entrevistadas señalaron que, con los socios implementadores, el contacto fue esporádico (con excepciones), reduciéndose la articulación a la aprobación de las becas. En Usulután se manifestó, por ejemplo, que las becas no comprendieron a las beneficiarias más empobrecidas en zonas de pandillas. En virtud de esta problemática, y dado los magros avances del Programa de Mentorías de acompañamiento a las becarias, el socio Médicos del Mundo está revisando la estrategia para asegurar la presencia de mentoras comunitarias (jóvenes de la comunidad que apoyen a las niñas y las adolescentes), incorporando zonas amenazadas por la inseguridad. Ahora bien, las condiciones de inseguridad de El Salvador son una realidad que impone restricciones a las intervenciones y a la llegada territorial de los socios implementadores, por quienes UNFPA es además responsable de su integridad).

En VBG, la OP colaboró con la adopción de instrumentos de gestión que, por su calidad normativa, “*tienen una incidencia vertebral*”¹²⁵ y buscó posicionar a las víctimas en el centro de la atención integral. A tales efectos, la OP acompañó el fortalecimiento del ISDEMU. Según una de las personas entrevistadas: “*Nosotras podríamos decir que toda la atención en violencia sexual la armó el UNFPA. Ha sido una apuesta muy importante del Fondo en coordinación con el ISDEMU. Seguimos con un mismo hilo conductor en cuanto a las intervenciones y la apuesta.*” La OP colaboró con la Comisión Técnica Especializada (CTE), mecanismo interinstitucional que funciona desde 2012 y vela por la LEIV y el PNVL (agrupando a 24 instituciones), en sus tareas regulatorias y de construcción de un sistema de respuesta integrado. Las normativas resultantes del apoyo de UNFPA se consignaron como avances del país en las rendiciones de cuentas internacionales¹²⁶.

La eficacia del apoyo de UNFPA se observa en la expansión del Sistema Nacional de Atención especializada en violencia (SNA), la herramienta de política pública que define los procedimientos de gestión y coordina las respuestas desde el Estado para la atención de víctimas de VBG. Como parte del proyecto *Spotlight*, la OP apoya el Sistema de Monitoreo de las Unidades Integrales de Atención Especializadas en Violencia (UIAEM) y del SNA en su conjunto. Se apunta a la incorporación de los estándares internacionales del PSE¹²⁷. Esto facilitará la atención integral e interinstitucional de las víctimas¹²⁸.

UNFPA contribuyó con las estrategias de intervención en VBG en diferentes instituciones. Con el ISDEMU, se destacan la “Estrategia de Prevención del Femicidio y Violencia Sexual” y la “Estrategia de prevención y atención de la violencia sexual en niñas menores de 18 años”, esta última considerada “*una ganancia*” porque cambió el foco institucional antes centrado exclusivamente en las “*mujeres adultas*”. En el Programa Ciudad Mujer Joven, UNFPA apoyó la “Estrategia de prevención de violencia sexual en centros escolares”, introduciendo acciones novedosas y apropiadas para jóvenes y adolescentes, con componentes lúdicos acordes a estos grupos etarios¹²⁹. Una externalidad positiva de este trabajo y efecto no esperado de UNFPA fue la mayor articulación interinstitucional entre el Programa Ciudad Mujer, ISDEMU, MINED y MINSAL para la respuesta a la VBG.

Como resultado de las intervenciones de UNFPA, se registra una expansión significativa de la institucionalidad para la atención en VBG. En junio de 2018, el SNA articulaba Casas de Acogida y 101 Unidades Integrales de Atención (UIAEM), con cobertura en 15 departamentos. El 80% de las instituciones supervisadas por la CTE tenía, al menos, dos herramientas de combate a la violencia¹³⁰. Con esta institucionalidad, entre 2014 y 2018, fueron atendidas 24,105 mujeres afectadas por violencia en 13,459 servicios de consejería y a través del servicio telefónico¹³¹.

¹²⁵ Los ocho instrumentos en VBG se consignan en la Matriz de Evaluación, Sección Eficacia, “Marcos regulatorios”.

¹²⁶ Gobierno SV 2017c y 2019c.

¹²⁷ En elaboración el “Protocolo de actuación interinstitucional” y el “Reglamento de funcionamiento”.

¹²⁸ UNFPA SV 2020.

¹²⁹ En Santa Ana, San Martín y Usulután usan el Tren de Prevención de VBG y en San Salvador la Técnica del carrusel.

¹³⁰ Gobierno SV 2019a.

¹³¹ Gobierno SV 2019a.

Al apoyar al ISDEMU en su función de rectoría, la OP dio asistencia técnica para cursos en VBG y SSR en la Escuela Nacional de Formación para la Igualdad Sustantiva, dejando personal capacitado en VBG en el Estado¹³². A esto se suma personal con destrezas técnicas para la elaboración de los informes del “Estado y Situación de Violencia contra las Mujeres” que es el documento central de rendición de cuentas del ISDEMU en VBG. Un resultado no esperado del apoyo al ISDEMU fue el incremento presupuestal aprobado por la Asamblea Legislativa (un 13.6% para 2019)¹³³, un anteproyecto para mejorar la jerarquía del organismo, y otro para ampliar la cobertura en VBG¹³⁴. Finalmente, UNFPA apoyó al ISDEMU en la provisión de más de 400 *kits* de emergencia en los albergues y en las UIAEM por las caravanas de migrantes hacia Estados Unidos (con Fondos Centrales de Emergencia, CERF)¹³⁵, en alianza con ONU Mujeres, el MINSAL y la Dirección General de Migración.

● **Cambios en los imaginarios sociales**

UNFPA contribuyó a cambiar estereotipos y creencias culturales que generan discriminación por género y subordinación de las mujeres. Con tal propósito, la abogacía y el diálogo político contaron con una estrategia comunicacional desarrollada por la OP para lograr una difusión amplia de los mensajes transformadores. Además, UNFPA colaboró con campañas gubernamentales en violencia feminicida, VBG y violencia sexual (“*Rompamos el silencio*”, (Peñate 2018), “*Violencia contra las mujeres es violencia contra la sociedad*”¹³⁶ y acoso en el transporte público (Vice Ministerio de Transporte y empresas privadas, entre otras). UNFPA contribuyó con campañas de organizaciones sociales, como “*Pongamos punto final a una historia de impunidad*” de REDFEM¹³⁷ que sensibilizó en la LEIV y logró adhesiones del sector judicial (RED-FEM 2018). Algunas organizaciones sociales comentaron que “*ha habido un cambio, el imaginario ha ido cambiando y ha ido evolucionando*”.

4.3.3. Producto Programático 3: Adolescencia y Juventud.

Fortalecimiento de la capacidad de los jóvenes para defender la formulación y la aplicación de leyes, políticas y reglamentos amplios sobre salud y derechos sexuales y derechos reproductivos, incluida una educación sexual integral y la prestación de asistencia en contextos humanitarios, centrándose e proteger a las adolescentes muy jóvenes de entre 10 y 14 años.

Resumen. Sustentándose en las hipótesis 2, 3 y 4 de la teoría de cambio del Programa de País, UNFPA apoyó procesos de incidencia de jóvenes y adolescentes para su empoderamiento como agentes de cambio en DSDR, VBG y EIS. Las intervenciones de UNFPA renovaron los abordajes de las políticas y acciones del Estado en materia de adolescencia y juventud, particularmente en DSDR, instando a una metodología interinstitucional y participativa. Se destaca el “Plan Estratégico intersectorial para la atención integral en salud de las personas adolescentes y jóvenes 2016-2019” y la incorporación de la prevención del embarazo adolescente y los DSDR en planes y programas del INJUVE. En EIS, por las dificultades del entorno, se avanzó principalmente en los ámbitos informales. UNFPA colaboró con la consolidación de liderazgos juveniles, en sintonía con el eje B del Consenso de Montevideo y trabajó con prácticas innovadoras con las Organizaciones basadas en la Fe OBF

4.3.3.1. Indicadores del CPAP

Tabla 13. Indicadores del Producto 3

Indicador	Línea de base	Meta	Logro a 2018	% Cumplimiento
-----------	---------------	------	--------------	----------------

¹³² Entre 2014 y 2018 se capacitaron 6,451 personas en VBG, masculinidades, género y SSR.

¹³³ Gobierno SV 2019a.

¹³⁴ Se propuso crear el Instituto Salvadoreño para las Mujeres, entidad de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio y autonomía técnica y financiera (Gobierno SV 2019a). El anteproyecto de ley para la Atención, Protección y Reparación Integral a Víctimas de Delito y Violencia amplía la protección (Gobierno SV 2019c).

¹³⁵ UNFPA SV 2019i.

¹³⁶ UNFPA SV 2017a.

¹³⁷ UNFPA SV 2016c.

Número de oficinas subnacionales del MINED que ejecutan programas de EIS en las escuelas con el apoyo del UNFPA.	0	7	0	0%
Plataformas juveniles que reciben apoyo del UNFPA y abogan por que los órganos decisorios nacionales y locales inviertan cada vez más en programas para jóvenes y adolescentes.	0	3	2	67%

A diciembre de 2018, el indicador “Número de oficinas subnacionales del MINED que ejecutan programas de EIS” no registraba avances. Sin embargo, el “Proyecto Canadá” permitió el inicio de cursos de EIS en centros escolares municipales, pero esto no se captura con el indicador consignado. En cuanto a la existencia de plataformas juveniles que abogan para que los órganos decisorios nacionales y locales inviertan en programas para jóvenes y adolescentes, se alcanzaron dos de estos mecanismos (de tres), con un 67% de cumplimiento. No obstante, así planteado, este indicador subestima el alcance de las plataformas, puesto que estas agrupan varios colectivos y ONG y tienen llegada territorial *vis-a-vis* articulación nacional. A su vez, dada la ausencia de legislación específica en EIS, los indicadores deberían haber consignado avances normativos.

4.3.3.2. Análisis narrativo

Las intervenciones en Adolescencia y Juventud corresponden a las hipótesis 2, 3 y 4 de la teoría de cambio referidas a la participación juvenil en las agendas y los servicios de SSR; los planes y programas en EIS; y la articulación con organizaciones sociales para promover la EIS y los DSDR de jóvenes y adolescentes. Estos avances pondrían en marcha procesos institucionales, sociales y culturales que reducirían el embarazo de adolescentes niñas y la VBG.

- ***Cambios en los enfoques de las políticas públicas***

Las intervenciones de UNFPA renovaron los abordajes de las políticas y acciones del Estado en materia de adolescencia y juventud, particularmente en DSDR, instando a una metodología interinstitucional y participativa. En particular, la adopción de estos abordajes se refleja en el “Plan estratégico intersectorial para la atención integral en salud de las personas adolescentes y jóvenes 2016-2019”, cuya elaboración fue altamente participativa. Este plan adoptó conceptos de género y derechos humanos que estaban ausentes en su versión anterior (2012-2014)¹³⁸. Con el INJUVE, UNFPA colaboró en renovar la perspectiva generacional introduciendo los DSDR y el embarazo adolescente como un aspecto central para la construcción de proyectos de vida autónomos. Según personal del INJUVE, el embarazo adolescente se volvió la “*apuesta de estos últimos años*”. Una innovación fue la introducción de EIS y SSR en el programa de empleabilidad “Jóvenes con Todo” (para jóvenes vulnerables en edad de trabajar) mediante la capacitación a referentes y destinatarios¹³⁹. Con excepciones, en América Latina las políticas sociales y de inserción laboral para jóvenes no adoptan los DSDR como barreras para su participación en el mercado de trabajo¹⁴⁰.

- ***Fortalecimiento institucional***

UNFPA apoyó al MINED en las diversas dimensiones de la EIS, al punto que “*el tema de EIS no hubiera sido posible sin el UNFPA*” (Entrevista actor gubernamental). UNFPA acompañó un plan para la implementación de EIS en el sistema educativo desde el nivel parvulario (inicial) hasta la educación media y vinculó EIS con VBG. Además, apoyó la elaboración de módulos para estudiantes (pendiente de publicación), la actualización de “Guías metodológicas para el trabajo docente en el aula” y los “Lineamientos técnicos para el desarrollo de Círculos Educativos con Adolescentes Embarazadas”. La OP apoyó un curso especializado en EIS (adicional al básico ya existente), con mayor complejidad de conocimientos. Como consecuencia, se logró la actualización curricular y la formación docente continua y, por primera vez, se introdujo la EIS en educación superior¹⁴¹.

¹³⁸ Véase: Matriz de Evaluación, Sección Eficacia, “Contenidos en DDHH de marcos regulatorios”.

¹³⁹ El informe de gestión del INJUVE agradece a UNFPA por la formación de 31 técnicos de 11 sedes del programa en SSR, en el Módulo de Habilidades y competencias para la vida y el trabajo (INJUVE 2019).

¹⁴⁰ Martínez Franzoni y Voorend 2008.

¹⁴¹ UNFPA SV 2020.

Con el “Proyecto Canadá”, la OP está avanzando en los ámbitos municipales, priorizando “contextos frágiles” según el mandato corporativo¹⁴² y resistentes a la EIS. En 2020, los 300 centros escolares del proyecto tendrán capacitación en EIS, ya que se prevé la formación de docentes referentes quienes, a su vez, realizarán abogacía y educación con los hogares en las jornadas de intercambio con las familias (“Escuelas para padres”). En el marco del abordaje intersectorial, UNFPA está capacitando a referentes de salud en adolescentes para vincular salud y educación, una “*conexión que siempre hemos querido*”¹⁴³. No es posible evaluar la eficacia de esta intervención por su inicio reciente, pero su potencial impacto es significativo por la deserción escolar de las jóvenes embarazadas.

En EIS informal, UNFPA apoyó al INJUVE con la formación de personal técnico de los Centros Juveniles¹⁴⁴, potenciando las intervenciones mediante la metodología de replicación de saberes entre pares y comunidades¹⁴⁵. Como resultado, INJUVE mantiene la campaña de prevención del embarazo adolescente “*Sí a la Opción, No al Azar*” que conformó una red de facilitadores juveniles en el ámbito territorial¹⁴⁶.

- ***Cambios en los imaginarios sociales***

UNFPA contribuyó con cambios en los estereotipos y creencias. Esto supuso el desarrollo de estrategias de comunicación asentadas en los productos de investigación y con impronta en las redes sociales¹⁴⁷. UNFPA estuvo presente en eventos clave de intercambio de ideas de política que permitieron ir modificando las visiones de los actores. Uno fue el Foro “Buenas prácticas en salud integral de adolescentes con énfasis en prevención del embarazo” que reúne, anualmente, profesionales, instituciones y organizaciones sociales, a partir de la convocatoria del MINSAL y de la Alianza Intersectorial para Adolescentes. En el Foro se debaten estrategias de intervención¹⁴⁸. Además, UNFPA posibilitó el “Primer Congreso Intergeneracional y Regional de la EIS” en El Salvador (en 2019), con la colaboración de LACRO. La declaración final posicionó a la EIS como “herramienta de empoderamiento”¹⁴⁹. Como resultado, entrevistados de organizaciones sociales e instituciones gubernamentales coincidieron en que hay una mayor aceptación de la EIS: “*Cambió el imaginario. Es más fácil hablar ahora de EIS, antes era como hablar de aborto*”. A su vez, los docentes comenzaron a desnaturalizar el embarazo adolescente.

Otro cambio cultural tangible se verificó entre los asistentes al Diplomado para pastores, en asociación con la Universidad Evangélica y ACT Alianza¹⁵⁰. Los resultados son auspiciosos, en tanto los participantes consultados por el Equipo Evaluador señalaron la necesidad de sensibilizar en VBG y SSR a sus iglesias y creyentes, reconociendo además que las instituciones (incluyendo las iglesias) son ámbitos donde se ejerce violencia hacia las niñas y las jóvenes. Respecto de la eliminación de estereotipos, varios argumentaron que el diplomado les “*abrió los ojos*” al cambiar preconceptos y poder tener nuevas miradas para el diálogo con sus feligreses.

UNFPA apoyó el anteproyecto de “Ley de Educación en Afectividad y Sexualidad Responsable”, rechazado por la Asamblea Legislativa en 2018¹⁵¹. A pesar de este revés, el Grupo Parlamentario de Jóvenes colocó la EIS en su Agenda Parlamentaria y la OP aprovechó esta ventana de oportunidad para sensibilizar a decisores de política y acompañar la formulación de un nuevo anteproyecto para fines de 2019. En caso

¹⁴² UNFPA 2017, párrafo 24.

¹⁴³ Se prevé que las consejerías en SSR de los centros escolares deriven para la provisión de métodos anticonceptivos.

¹⁴⁴ UNFPA SV 2016b. Se trató de un curso de 80 horas con 23 facilitadores en los 9 centros juveniles en el territorio.

¹⁴⁵ UNFPA facilitó material educativo para EIS y para el Programa “Positivamente” del INJUVE (con recursos movilizados de Reino Unido y Canadá). UNFPA SV 2019j.

¹⁴⁶ En 2016 esta Campaña favoreció a 84 jóvenes de 6 centros juveniles (Sonsonate, Ahuachapán, Ilopango, Mejicanos, Berlín, San Francisco Gotera) y se replicó con 14 voluntarios a 1,680 jóvenes. En los años siguientes fueron sensibilizados 316 jóvenes de 10 municipios y 50 jóvenes con medidas de protección del ISNA (INJUVE 2019).

¹⁴⁷ UNFPA SV 2020.

¹⁴⁸ MINSAL 2017a, UNFPA SV 2017d.

¹⁴⁹ Choriego 2019.

¹⁵⁰ ACT Alianza es una coalición de 144 iglesias y organizaciones en más de 100 países que busca propiciar un cambio positivo y sostenible en la vida de poblaciones pobres y marginadas, independientemente de su religión, creencias políticas, género, orientación sexual, raza o nacionalidad.

¹⁵¹ Cristina et al. 2018.

de aprobarse, será un avance significativo puesto que la EIS está dispersa en varias normativas, dificultando su implementación. Además, una ley brindaría la oportunidad de contar con recursos¹⁵².

- **Empoderamiento de adolescentes y jóvenes**

La OP colaboró con procesos participativos para el empoderamiento de los jóvenes como agentes de cambio en DSDR, EIS y VBG. Estas intervenciones se enmarcaron en procesos regionales y agendas globales de derechos. La OP contribuyó a consolidar procesos de participación y fortaleció liderazgos juveniles que abarcaron a más de 25 organizaciones y redes juveniles¹⁵³, en línea con el eje B del Consenso de Montevideo (CdeM).

En primer lugar, varios de estos procesos se desarrollaron en el marco de la tercera Conferencia Regional de CRPD y de Cairo+25, con la Articulación Salvadoreña por el CdeM¹⁵⁴. Esta Articulación participó del diálogo entre el Estado y las organizaciones sociales que elaboró el informe oficial para la reunión de Lima. Se trató de una experiencia sin antecedentes y, como derivado, en este espacio mixto se debatió y elaboró la política nacional de población. La Articulación desarrolló capacidades autónomas de veeduría y presentó un Informe Alternativo de Cumplimiento, como parte del monitoreo social al CdeM mediante la plataforma regional “Mira que te Miro”.

UNFPA colaboró con la construcción de agendas locales de juventud, paz y seguridad, en respuesta a la Resolución 2250. Se realizó un proceso de consulta con organizaciones y redes juveniles en EIS, DSDR y VBG, priorizando cuatro municipios (Sonsonate, Jiquilisco, Tecoluca y Ciudad Delgado). Estas agendas relacionaron los ODS y el CdeM¹⁵⁵. Un primer resultado fue la consolidación de un grupo de seguimiento, con mesas territoriales y una reflexión respecto de la necesidad de fortalecer la ley de juventud y la propia institucionalidad del INJUVE¹⁵⁶. Otro resultado fue el surgimiento de liderazgos juveniles de proyección regional e internacional quienes participaron en el Campamento *¡Juventudes Ya! Rumbo a CIPD +25* de UNFPA de América Latina¹⁵⁷ y en Nairobi: “*tenías a 35 jóvenes que no los podías parar*”¹⁵⁸.

En segundo lugar, la OP apoyó los procesos de participación social de redes territoriales y articulaciones nacionales de organizaciones juveniles como parte del desarrollo de servicios de SSR amigables para adolescentes. Como consecuencia, se fortalecieron liderazgos juveniles para acompañar al MINSAL y a las Unidades Juveniles de la Procuraduría de Derechos Humanos en ocho municipios. Esto permitió la elaboración de una propuesta metodológica para la mejora de los servicios en SSR desde la perspectiva de los jóvenes¹⁵⁹.

4.3.4. Productos Programáticos 4 y 5: Dinámica demográfica.

“Fortalecimiento de la capacidad de las instituciones nacionales para generar, utilizar y difundir datos sociodemográficos y sobre salud reproductiva desglosados de gran calidad y oportunos que contribuyan a una adopción de decisiones con base empírica”; “Fortalecimiento de la capacidad de las instituciones gubernamentales y de las organizaciones de la sociedad civil en materia de análisis y utilización de datos sociodemográficos empíricos con el fin de incluir la dinámica demográfica en políticas y programas públicos relacionados con la salud sexual y reproductiva y la igualdad de género, con especial hincapié en los adolescentes y los jóvenes, incluso en contextos humanitarios”.

¹⁵² En el ámbito supranacional, UNFPA apoyó al Parlamento Latinoamericano y caribeño (Parlatino) en la elaboración de una ley en SSR con disposiciones de EIS, liderado por una diputada salvadoreña. Es una “Ley Modelo” aprobada en 2017, con enfoque de derechos humanos y DSDR, e insta a la formación en sexualidad en todo el ciclo vital (Parlatino 2017).

¹⁵³ UNFPA SV 2020.

¹⁵⁴ La Articulación es una agregación de grupos sociales, ONG y varias plataformas de defensa de DSDR y género.

¹⁵⁵ Artiga 2019.

¹⁵⁶ ENLACES et al. 2018.

¹⁵⁷ El Campamento buscó fortalecer las capacidades de incidencia de los jóvenes para la “Cumbre de Nairobi sobre la CIPD 25: Adelantando la promesa”, celebrado en Nairobi en noviembre de 2019. En el Campamento, los participantes asumieron 25 compromisos para la plena implementación del CdeM y el Programa de la CIPD.

¹⁵⁸ Según se manifestó en uno de los grupos focales con sociedad civil.

¹⁵⁹ UNFPA SV 2017a.

Resumen. Las intervenciones en Dinámica Demográfica (productos 4 y 5) se derivan de la hipótesis 6 de la teoría de cambio. Por sus productos de conocimiento, Dinámica Demográfica asentó la interrelación programática y esto contribuyó a la eficacia y la eficiencia. La evidencia sistemática provista sobre la realidad salvadoreña visibilizó los siete desafíos de desarrollo consignados en el CPAP, ofreciendo evidencia de la magnitud de las problemáticas y colocándolas en la agenda pública e institucional. Las intervenciones posicionaron la necesidad de un Censo de Población y Vivienda como un insumo central para la planificación, mostraron la relevancia de la inversión en juventud para el desarrollo sostenible, colaboraron con la formulación de políticas públicas en materia migratoria y poblacional, brindaron información para acciones en VBG, y apoyaron al país en el seguimiento a sus compromisos internacionales. No obstante, no se logró la realización del Censo de Población y Vivienda de 2017.

4.3.4.1. Indicadores del CPAP

Tabla 14. Indicadores del Producto 4

Indicador	Línea de base	Meta	Logro a 2018	% Cumplimiento
Encuestas y registros administrativos realizados con apoyo del UNFPA donde se hayan incluido las variables nacionales clave relacionadas con la dinámica demográfica (SSR, migración).	1	2	3	200%
Número de instituciones nacionales que reciben apoyo del UNFPA y generan datos sociodemográficos y sobre SSR basados en una metodología armonizada que permite que los datos se agreguen y se comparen.	0	3	2	67%
Número de bases de datos nuevas o actualizadas con datos sociodemográficos desglosados de fácil acceso público para permitir que se realice un seguimiento de las desigualdades socioeconómicas y demográficas.	7	10	0	0%

A diciembre de 2018, el indicador “Encuestas y registros administrativos realizados donde se hayan incluido las variables nacionales clave relacionadas con la dinámica demográfica”, consignaba tres instrumentos alcanzados, superando las expectativas iniciales y logrando una tasa de cumplimiento de 200%. El indicador “Número de instituciones nacionales que generan datos sociodemográficos” alcanzaba el 67%, ya que esta condición se cumplía en dos de las tres instituciones propuestas como meta. El indicador “Número de bases de datos nuevas o actualizadas con datos sociodemográficos desglosados de fácil acceso” refleja que no se alcanzaron las metas. De siete bases de datos que cumplían la condición, el programa propuso llegar a diez y a diciembre de 2018 no se contaba con ninguna nueva base. Esto se debió a la no realización del Censo de Población y Viviendas de 2017.

Tabla 15. Indicadores del Producto 5

Indicador	Línea de base	Meta	Logro a 2018	% Cumplimiento
Número de estudios e informes elaborados con el apoyo del UNFPA en que se estudia la dinámica demográfica con el fin de determinar tendencias de desarrollo en lo que respecta a la SSR, el género y los jóvenes.	8	16	5	62.5%
El país ha realizado el análisis de la situación de la población con el apoyo del UNFPA.	0	1	0	0%
Número de políticas públicas elaboradas con el apoyo del UNFPA para proteger los derechos de los migrantes y sus familias.	0	1	1	100%

El indicador “Número de estudios e informes en que se estudia la dinámica demográfica” consignó ocho procesos en su línea de base y como meta 16. A diciembre de 2018 se contaba con trece acumulados, indicando un avance del 62.5% de la meta. Sin embargo, el indicador no permite apreciar la dimensión del

alcance que tuvieron las investigaciones de UNFPA. Por su parte, el indicador “El país ha realizado el análisis de la situación de la población con el apoyo del UNFPA”, a 2018 no presenta avances, pero en 2019 se presentó el estudio “Oportunidades demográficas de las olas poblacionales de El Salvador”. El indicador “Número de políticas públicas elaboradas con el apoyo del UNFPA para proteger los derechos de los migrantes y sus familias” cumplió la meta establecida, pero invisibiliza los resultados derivados de esta política. A su vez, los indicadores no abordan aspectos regulatorios como la necesidad de avanzar en una política poblacional.

4.3.4.2. Análisis narrativo

Las intervenciones en Dinámicas Demográficas, correspondientes a los productos 4 y 5, se derivan de la hipótesis 6 de la teoría de cambio, referida a la información estadística y sociodemográfica y a las políticas de desarrollo nacional sustentadas en evidencia. Estos avances permitirían mejorar los servicios brindados por el Estado en SSR, VBG y migraciones, y las condiciones institucionales que garantizan el ejercicio de derechos a lo largo del ciclo de vida.

Tabla 16. Productos de conocimiento, encuestas y relevamientos

Productos de conocimiento	Año
<i>Maternidad y unión en niñas y adolescentes: Consecuencias en la vulneración de sus derechos (UNFPA, MINSAL, INSA, ISDEMU, CONNA, INJUVE)</i>	2016
<i>Mapa de embarazos en niñas y adolescentes en El Salvador 2015 (UNFPA)</i>	2016
<i>Mapa de embarazos en niñas y adolescentes en El Salvador 2017 (UNFPA)</i>	2019
<i>El costo económico del embarazo en niñas y adolescentes (UNFPA)</i>	2017
<i>El Costo Social del Embarazo y Uniones Tempranas en niñas y adolescentes (UNFPA)</i>	2017
<i>Estudio sobre el Gasto Público Social en juventud para el periodo 2014 – 2016 (UNFPA)</i>	2017
<i>Oportunidades demográficas de las olas poblacionales de El Salvador</i>	2019
<i>Identificación de financiamiento para alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con los resultados transformadores del Plan Estratégico del UNFPA 2018 – 2021</i>	2019
Encuestas	
<i>Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad (Encuesta de Cultura de Paz) (DIGESTYC)</i>	2017
<i>Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad (Encuesta de Cultura de Paz) (DIGESTYC)</i>	2018
<i>Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad (Encuesta de Cultura de Paz) (DIGESTYC)</i>	2019
<i>Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres (DIGESTYC)</i>	2017
<i>Encuesta sobre percepción del acoso laboral y sexual en las instituciones públicas</i>	2018

- **Nuevas temáticas de la agenda pública**

La abogacía de alto nivel sustentada en estudios sistemáticos de la realidad salvadoreña sirvió para visibilizar, en la agenda pública, los siete desafíos de desarrollo consignados en la teoría de cambio. El estudio “Oportunidades demográficas de las olas poblacionales de El Salvador”¹⁶⁰ proporcionó una visión integral entre las dinámicas poblacionales, el desarrollo y el bienestar individual, con enfoque de género. Con una amplia difusión pública y mediática¹⁶¹, la OP posicionó tres urgencias para el desarrollo: (i) el creciente envejecimiento poblacional y las escasas capacidades existentes para el envejecimiento digno; (ii) la igualdad de género como condición necesaria para el aprovechamiento del bono demográfico, introduciendo el concepto “bono demográfico femenino”; y (iii) la oportunidad del país de reasignar recursos y transferencias intergeneracionales dados los cambios poblacionales. Una persona entrevistada del nivel gubernamental aseguró que el estudio mostró “*qué poco tiempo nos queda para aprovechar el bono demográfico y qué intervenciones hay que hacer y cuáles son los retos para la población que envejece y el país no está preparado*”.

¹⁶⁰ UNFPA SV 2019f.

¹⁶¹ Teleprensa 33 s. f.

El Programa de País 2016-2020 consignó como resultado esperado el Censo de Población y Vivienda en 2017. Este no se realizó por factores externos al control de UNFPA de índole política y económica. Sin embargo, la OP lo ha mantenido como una prioridad de la agenda de desarrollo y ha colaborado en la creación de condiciones políticas favorables para su realización ¹⁶². Entre otras acciones, la OP recurrió a la Cooperación Sur/Sur con LACRO, hizo abogacía con altos funcionarios del nuevo Gobierno (Casa Presidencial, Secretario de Innovación y Tecnología, funcionarios de las Secretarías de Innovación y Tecnología y Comercio e Inversión) y logró la adhesión del GPJ en la Asamblea Legislativa, entidad responsable por la aprobación del préstamo del BID para el censo. El Viceministro de Economía expresó interés en el desarrollo de los instrumentos de la ronda censal 2020 y en el fortalecimiento de DIGESTYC y se acordó que UNFPA será la agenda responsable de la ejecución de los fondos del BID ¹⁶³. La OP lideraría la coordinación del proceso censal y cuenta con lineamientos a tales efectos ¹⁶⁴. Se prevé concluir la negociación con el BID en el 2020 para que el censo inicie en 2021 y los resultados estén en 2023.

El censo es central para el desarrollo del país: ofrecerá insumos para la planificación de las políticas públicas, el seguimiento a la Agenda 2030 y el CdeM (CEPAL y UNFPA 2017), y el Presupuesto Basado en Resultados que comenzará en 2020 (UNFPA, INJUVE, y SETEPLAN 2018). De no realizarse, las proyecciones poblacionales derivadas del censo anterior ya no reflejarán la realidad demográfica en 2020 ¹⁶⁵.

- ***Insumos para el compromiso gubernamental con las agendas de desarrollo***

UNFPA dio insumos para que el país cumpla con sus compromisos regionales e internacionales de desarrollo. Se destacan los aportes al “Informe de País sobre el avance en la implementación del CdeM sobre Población y Desarrollo” presentado en la tercera Conferencia Regional. Fue el resultado del trabajo conjunto entre actores gubernamentales, con el liderazgo del MRREE, y organizaciones sociales agrupadas en la Articulación Salvadoreña por el CdeM. Este espacio mixto Estado/sociedad civil se consideró una “*contribución estratégica*” de UNFPA por el valor político del diálogo multiactoral. De hecho, derivó en la elaboración de la Política Nacional de Población. Según un actor gubernamental: “*Fue el mayor logro de todo ese proceso... Preparamos un borrador de Política Nacional de Población*”.

Con relación a la Agenda 2030, la OP promovió acciones para la generación de un sistema nacional de indicadores de la Hoja de Ruta para el cumplimiento de los ODS. Se identificó que un 40% de los indicadores de ODS estaban cubiertos con datos estadísticos y registros oficiales. La información generada posibilitó la presentación del informe nacional “Revisión Nacional Voluntaria de la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en El Salvador” en el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible en 2017 ¹⁶⁶. Además, permitió la construcción de un portal para el seguimiento de los indicadores. UNFPA propició la confluencia de los ODS con la Guía Operacional del CdeM y colaboró con la difusión territorial de la Agenda 2030 con intervenciones piloto de planificación municipal con los ODS para su futuro escalamiento ¹⁶⁷.

En el marco de los “Resultados Transformadores” del UNFPA, la OP colaboró con la medición de costos y brechas para el logro de los ODS 3 (“Evitar las muertes maternas prevenibles” y “Satisfacer la demanda de anticonceptivos”) y ODS 5 (“Erradicar la VBG”). La OP elaboró una metodología propia con la participación gubernamental. Se identificaron buenas prácticas nacionales e internacionales para el cumplimiento del ODS 3 y el ODS 5. Para los actores gubernamentales entrevistados este fue un “*proceso importante*” ya que esta intervención permitirá escalar el uso de la metodología a los otros ODS. Asimismo, en tanto prueba piloto mundial, es un instrumento para el UNFPA en sus esfuerzos por medir las brechas de los tres resultados transformadores ¹⁶⁸.

¹⁶² Salazar et al. 2019.

¹⁶³ UNFPA SV 2020.

¹⁶⁴ Peláez, Rivas, y Salazar 2019.

¹⁶⁵ Un listado de las asistencias técnicas y la formación de personal de DIGESTYC está en la Matriz de Evaluación, Sección Eficacia, “Desarrollo de capacidades para el Censo de Población y Vivienda”.

¹⁶⁶ Gobierno SV 2017d.

¹⁶⁷ UNFPA apoyó eventos de socialización de los ODS en San Miguel, con la Universidad de San Miguel, y en 2018 la Alcaldía colocó los ODS para colocarlos en su planificación como caso piloto.

¹⁶⁸ UNFPA SV 2019h.

- **Insumos para el diseño e implementación de políticas públicas**

La OP acompañó a las autoridades en el diseño de políticas públicas mediante documentos, estudios y encuestas. En primer lugar, la OP apoyó la elaboración de una propuesta de Política Nacional de Población y su plan de acción, un aporte fundamental al tratarse de una política sistémica y multidimensional, por comprender las necesidades de la totalidad de los grupos etarios. La política resultó del trabajo mancomunado de actores gubernamentales (SETEPLAN, MRREE, ISDEMU, INJUVE, SecIS, DIGESTYC y MINSAL) y organizaciones sociales agrupadas en la Articulación Salvadoreña para el CdeM. Asimismo, se contó con Cooperación Sur/Sur y el apoyo de la Comisión Nacional de Población de México. El proceso de consulta se hizo público en el primer Foro Nacional de Población, instancia en la que se vinculó la necesidad de una política de esta índole con los avances en el CdeM¹⁶⁹. La política no ha sido aprobada, pero diversos actores están comprometidos con tal fin. Será una política oportuna ya que el país carece de instrumentos jurídicos especializados¹⁷⁰. El documento recoge las necesidades de los grupos vulnerables, como los grupos indígenas, los grupos LGBTI, los adultos mayores, las personas con discapacidad, y busca aprovechar el bono demográfico. En los temas de cuidado “*la política generó mucha expectativa*” puesto que el país precisa lineamientos en este tema.

En segundo lugar, la OP contribuyó con la Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (2017), con un amplio proceso de consulta y dentro de una iniciativa interagencial, bajo la rectoría de CONMIGRANTES¹⁷¹. La política adoptó un enfoque de derechos y género y prevé la creación de un Sistema Nacional Único de Información Migratoria (con indicadores de género). Esta política dio insumos para el desempeño del Gobierno de El Salvador en las presidencias pro t  pore de la Conferencia Regional para las Migraciones y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribe  os¹⁷². Además, result  o oportuna para sensibilizar al personal estatal frente a la incertidumbre del programa migratorio “Estatus de Protección Temporal” para migrantes salvadoreños (y centroamericanos) en Estados Unidos. En este marco, se creó la primera Oficina Municipal de Atención a la Persona Migrante (Zacatecoluca) y la articulación local de prestadores de servicios a la población migrante salvadore  a¹⁷³.

En tercer lugar, y respecto de las contribuciones a políticas sectoriales, los productos de dinámica poblacional de UNFPA fueron útiles para las políticas de juventud y género. El estudio “Gasto Público Social en Juventud, 2014-2016” se desarrolló con SETEPLAN usando una metodología de LACRO. Este estudio brindó evidencia de la inversión social en la población entre 15 y 29 años (un 30% de la población total), dio seguimiento al informe anterior (2011-2013) y mejoró las estimaciones (contó con los gastos devengados del Gobierno Central y mayor apertura del sistema contable)¹⁷⁴. Como resultado, el país cuenta con una serie temporal de seis años de estimaciones continuas, desagregadas por diferentes clases de gasto (específico, indirecto, ampliado y en bienes públicos). El INJUVE utiliza estos datos para el Plan Nacional de Juventud, el fortalecimiento del Sistema de Indicadores de Juventud y el Programa de Empleo y Empleabilidad “Jóvenes con Todo”¹⁷⁵. Dado que la inversión en juventud contribuye más al desarrollo sostenible que las posteriores en el ciclo vital¹⁷⁶, el estudio aporta a las políticas de bienestar de El Salvador de largo plazo y llama la atención a los responsables en diferentes niveles jurisdiccionales a invertir más, puesto que el gasto lo concentra el Gobierno Central frente a menores aportes de los Gobiernos Locales.

En VBG, los relevamientos de las dinámicas poblacionales han sido importantes para las políticas e intervenciones. La Encuesta de Violencia contra las Mujeres, apoyada por la OP y realizada por la DIGESTYC, fue la primera medición de su tipo de la prevalencia de la violencia contra las mujeres en el país. Está alineada a los estándares internacionales y los objetivos estratégicos de la Plataforma de Acción de Beijing. El ISDEMU utilizó los datos para fundamentar la “Estrategia de Prevención del Femicidio y

¹⁶⁹ UNFPA SV 2018b.

¹⁷⁰ FUNDAUNGO 2018.

¹⁷¹ Las consultas, entre septiembre de 2015 y enero de 2016, fueron en municipios del país y ciudades de Estados Unidos, México, Belice, España e Italia. Colaboraron PNUD, ACNUR, ONU Mujeres y UNICEF.

¹⁷² MRREE 2017a.

¹⁷³ Arteaga 2018, UNFPA SV 2018f.

¹⁷⁴ UNFPA et al. 2018.

¹⁷⁵ INJUVE, 2017.

¹⁷⁶ OECD 2017.

Violencia Sexual”¹⁷⁷, para los informes de rendición de cuentas nacionales en VBG¹⁷⁸ y los de actuación ante organismos internacionales y regionales (como la CEDAW y la Conferencia Regional de la Mujer).

También en relación con VBG, UNFPA apoyó la Primera Encuesta sobre Percepción del Acoso Laboral y Sexual en las instituciones públicas (relevada en 67 agencias), realizada por DIGESTYC. Según un actor gubernamental, *“es producción de información que le aporta mucho al ISDEMU por su función de rectoría”* y permite delinear *“intervenciones novedosas”* para la PNVLV y su Plan Quinquenal 2016-2021. Derivó en acciones de sensibilización sobre acoso sexual y laboral en el sector público. En breve, se publicará un análisis de los hallazgos.

En cuarto lugar, en relación con SSR, UNFPA y otras agencias del SNU realizarán la Encuesta Nacional de Salud (ENS) 2020 con la metodología Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS). La encuesta, actualmente en levantamiento cartográfico, ofrecerá información de salud de mujeres en edad fértil entre 15 a 49 años, infantes menores de cinco años, entre otros grupos poblacionales, de 14 departamentos y 219 municipios. Relevará 182 indicadores en temas de DSDR, desarrollo infantil, educación, nutrición, VIH, entre otros. Los actores gubernamentales valoran este aporte ya que esta información, necesaria para las políticas del Sistema Nacional de Salud, no se obtiene de los registros administrativos del MINSAL¹⁷⁹.

Finalmente, UNFPA dio insumos para las políticas de seguridad y migraciones, al administrar tres rondas de la Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad (Cultura de Paz) del Proyecto Infosegura (PNUD), a cargo de DIGESTYC. En la ronda 2019, UNFPA enriqueció preguntas sobre migraciones y derechos humanos (Entrevista OP). Estas modificaciones permiten medir las causas de la migración irregular y el respeto de los derechos humanos por parte de los cuerpos de seguridad, fortaleciendo la información para 13 indicadores del Sistema de Monitoreo del “Plan El Salvador Seguro” y tres del ODS 16¹⁸⁰. No obstante, la competencia técnica de UNFPA no se aprovechó plenamente en la producción de documentos. Por ejemplo, UNFPA no contribuyó en el primer Informe de Monitoreo del “Plan El Salvador Seguro” (con datos de la encuesta mencionada) elaborado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (2018). Sus aportes hubieran sido oportunos en las recomendaciones sobre prevención de violencia que apuntan a mejorar las condiciones físicas de los centros escolares y dan lineamientos para los CMPV¹⁸¹, asuntos en los que UNFPA está trabajando con el “Proyecto Canadá”.

● **Fortalecimiento institucional**

Una dimensión fundamental de la calidad de la información sociodemográfica se refiere a la fortaleza de las instituciones y los circuitos que la producen y UNFPA colaboró en este sentido. En primer lugar, en materia de estadísticas vitales, la OP colaboró con la mejora de “oportunidad, cobertura y calidad”, por considerarse un “componente determinante para la planificación y medición del progreso del país”¹⁸². En 2016 se creó el Comité Interinstitucional de Estadísticas Vitales y se formuló una hoja de ruta para la unificación de fuentes de información, mediante una mejor coordinación interinstitucional entre centros del MINSAL y los gobiernos municipales, con apoyo de SETEPLAN. Como resultado, mejoró el sistema de recolección de información iniciado en el programa anterior¹⁸³. Esto permitió que, al menos en parte, se utilice una plataforma en línea cuyo software se había instalado. Esto permitió reducir *“procedimientos”*. En particular, se avanzó con el código único de nacimiento (CUN) que habilitará la trazabilidad de los Registros Familiares en algunos municipios. El CUN es importante dado que el país provee el registro único de identificación solamente a las personas mayores de 18 años, por lo que se considera *“uno de los grandes resultados de ese trabajo coordinado en el cual UNFPA no bajó los brazos”*; y, *“en 2017 el primer niño que nació tuvo su CUN”*, según un actor gubernamental. Como balance general, hay una mayor

¹⁷⁷ ISDEMU 2018.

¹⁷⁸ ISDEMU 2019.

¹⁷⁹ Hernández 2019.

¹⁸⁰ UNFPA SV 2019a.

¹⁸¹ CNSCC 2018.

¹⁸² UNFPA SV 2018e.

¹⁸³ En 2013 se preparó un software para que las municipalidades capturen los datos desde la fuente. En 2017, de 262 municipalidades, 166 tenían el sistema instalado, pero solo 140 lo usaban y parcialmente (Grupo Banco Mundial 2017).

institucionalización municipal y nacional del sistema de software: un 40% de las alcaldías (incluyendo las más pobladas) envía información online a DIGESTYC, con varias estadísticas vitales.

Los avances hechos por UNFPA son fundamentales en un contexto donde la información de los sistemas de estadísticas vitales carecen de cobertura universal por la falta de articulación institucional, deficiencias en los registros administrativos, y mala clasificación de algunos hechos vitales (como por ejemplo las defunciones maternas)¹⁸⁴.

En segundo lugar, respecto del Censo de Población y Vivienda, UNFPA contribuyó con las capacidades de DIGESTYC para la preparación, relevamiento y análisis censal, apostando por una “*intervención estructural*” y que “*DIGESTYC salga fortalecida*”. Esta intervención es importante por las debilidades de DIGESTYC¹⁸⁵, dada su dependencia presupuestal¹⁸⁶. En esta dirección, la OP colaboró con la conformación del Comité Técnico del Censo (SETEPLAN, DIGESTYC, UNFPA, PNUD) para coordinar el “proyecto censal” con una estimación presupuestal. Mediante la Cooperación Sur/Sur con LACRO, se hizo un diagnóstico de las capacidades de DIGESTYC, un mapa de riesgos y estrategias de mitigación¹⁸⁷. La OP promovió la capacitación y actualización del personal técnico y, con Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), se apoyó la cartografía censal. Se intercambiaron experiencias con la OP de Guatemala, cuyo censo de 2018 fue coordinado por UNFPA. Estas capacitaciones son fundamentales puesto que el país carece de programas de formación en demografía, lo cual no ha permitido el recambio generacional. Como resultado, hay lineamientos de trabajo con mayores fortalezas técnicas y estimaciones presupuestarias, y personal con conocimiento demográfico actualizado.

4.3.5. Factores causales de la eficacia programática

UNFPA contó con un entorno favorable de políticas públicas que le permitieron acompañar los esfuerzos nacionales de desarrollo, en el marco del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. En SSR, UNFPA acompañó acciones que venían desarrollándose en la Política Nacional de SSR que introdujo la gratuidad de los servicios de atención en SSR y extendió los Equipos Comunitarios de Salud Familiar y Equipos Comunitarios Especializados¹⁸⁸. Análogamente, en VBG, UNFPA intervino en el contexto de políticas y marcos legales, algunos de estos apoyados en el ciclo programático anterior, creando condiciones para la eficacia. Además, el compromiso de las autoridades políticas del MINSAL, el ISDEMU, el INJUVE, entre otros, fue fundamental. La organización social y multiactoral de El Salvador fue otro factor favorable a la eficacia programática. En SSR, las intervenciones se potenciaron gracias a la Alianza Intersectorial para Adolescentes (coordinada por el MINSAL) y el Foro Nacional de Salud que hacen seguimiento a la morbilidad y maternidad materna y el embarazo de niñas y adolescentes. La presencia de algunas feministas en el Estado y un fuerte movimiento social de mujeres, considerado el más dinámico de Centroamérica, fue clave para mantener temas en agenda y en el *lobbying* y monitoreo de acciones. La densidad de las redes juveniles territoriales, por su parte, permitieron darle seguimiento a la Agenda 2030 y el CdeM, creando condiciones para la veeduría ciudadana. Ahora bien, el entorno político también afectó la eficacia de forma negativa, interfiriendo con la velocidad de la implementación y su expansión territorial. Pero esto varió según resultados. En dinámica poblacional, los cálculos electorales, la polarización política y la falta de consolidación de políticas institucionales de Estado interfirieron con la realización en fecha del Censo de Población y Vivienda. Las autoridades locales no tienen incentivos para apoyar el censo puesto que un 50% de los montos anuales asignados del presupuesto nacional depende del total poblacional.

En DSDR y EIS, posiciones conservadoras sociales y políticas obstaculizaron la actualización normativa (por ejemplo, no fue posible la aprobación del anteproyecto de Ley de SSR presentado por el MINSAL)¹⁸⁹.

¹⁸⁴ Ruiz Salguero et al. 2015.

¹⁸⁵ Peláez et al. 2019.

¹⁸⁶ Grupo Banco Mundial 2017.

¹⁸⁷ Peláez et al. 2019.

¹⁸⁸ Gobierno SV y UNFPA SV 2017.

¹⁸⁹ Esta ley permitiría asegurar el acceso a anticonceptivos de forma gratuita en establecimientos de primer y segundo nivel, la ampliación de cobertura en el área rural, la institucionalización de las consejerías y de lineamientos técnicos para la provisión de servicios de anticoncepción, la inclusión al listado oficial de anticonceptivos del implante de etonorgestrel, como método

Además, en ciertos ámbitos de intervención, la persistencia de estereotipos no facilita la garantía de derechos. La práctica de “objeción de conciencia” médica y de no respeto al principio de secreto profesional lleva a priorizar la denuncia de las mujeres antes que la atención postaborto. En el ámbito territorial, en las visitas de terreno se identificó que pastores con ideas conservadoras influyen en los centros escolares y desincentivan la EIS. Incluso los propios hogares son refractarios a que el sistema escolar ofrezca elementos educativos en el tema. Las debilidades institucionales propias de países de renta media, manifestadas en particular en el ámbito subnacional, son una amenaza a la eficacia. Además, la inseguridad endémica es una barrera significativa para captar actores locales y desarrollar intervenciones en las zonas más vulnerables por las amenazas de las pandillas y las formas extremas de violencia ejercida contra las comunidades.

En SSR, algunos lineamientos no se han apropiado por la totalidad del personal del Sistema Básico de Salud (SIBASI), debido a que el sistema de salud está “disperso” y falta “homogeneidad de la atención”. Lo mismo puede decirse del trabajo con el MINED, ya que la sensibilización en EIS y juventud no es homogénea entre todos los docentes. Por ello la movilización de recursos para el fortalecimiento de la institucionalidad territorial del “Proyecto Canadá” fue oportuna para la consolidación de las capacidades necesarias para SSR, género, EIS y juventud.

A pesar de estas dificultades, las estrategias de la OP favorecieron la eficacia en todos los resultados. Esto se debe a la combinación de modalidades de participación (*mode of engagement*): (i) gestión del conocimiento con estudios y análisis que generaron evidencia poblacional, epidemiológica y de derechos humanos útiles para la identificación de problemas y diseño de intervenciones; (ii) abogacía de alto nivel sustentada en estos productos de conocimiento que incentivaron la articulación entre el Gobierno y las organizaciones sociales en la elaboración e implementación de políticas públicas estratégicas (migración, VBG, población, juventud); (iii) desarrollo de alianzas con actores tradicionales y no tradicionales, tanto para ampliar la resonancia de la agenda CIPD y obtener legitimidad, como para mitigar riesgos y reducir obstáculos. Estas modalidades de trabajo constituyeron *cadena de intervenciones*, que además favorecieron la integralidad e interdependencia del enfoque programático, y se desarrollaron con autoridades institucionales y sociedad civil, reflejando la vocación participativa de la OP.

4.4. Sostenibilidad (pregunta 4)

¿En qué medida el UNFPA ha contribuido a generar condiciones propicias para la sostenibilidad de los resultados alcanzados y la duración de los efectos, una vez culminada las intervenciones, incluso en situaciones de emergencia humanitaria?

Resumen. La OP desplegó diferentes estrategias para crear condiciones de sostenibilidad de las intervenciones y mitigar los riesgos, actuando sobre los supuestos críticos establecidos en la teoría de cambio. El factor central para la sostenibilidad identificado por el Equipo de Evaluación es la estrategia de la OP de colocar en el centro de las intervenciones el respeto al principio de la apropiación nacional, la inserción en alianzas multiactorales, la construcción de redes técnico-políticas para movilizar intereses que blinden las intervenciones, el aprovechamiento de estructuras existentes y alianzas con organizaciones sociales diversas. Se observaron, sin embargo, fugas de sostenibilidad en relación con algunas acciones del ámbito territorial.

La sostenibilidad se refiere a la medida en que los beneficios persistan con el cierre de las intervenciones (y los fondos) de UNFPA y, por lo tanto, denota las estrategias de continuidad previstas en el Programa de País¹⁹⁰. En países amarillos, donde la modalidad de participación supone abogacía y gestión de conocimiento, la sostenibilidad debería poner foco en la resiliencia de las contribuciones programáticas frente a condiciones que obstaculicen su continuidad.

anticonceptivo de larga duración, y la aplicación, por mandato legal, de la anticoncepción de emergencia (Gobierno de El Salvador 2019).

¹⁹⁰ UNFPA 2019a.

4.4.1. Estrategias para la sostenibilidad

Las estrategias para la creación de condiciones de sostenibilidad son diversas y complementarias y el Equipo Evaluador las agrupó en cuatro grandes categorías.

4.4.1.1. Maduración de las intervenciones

UNFPA intervino con un horizonte de mediano y largo plazo y evitó las intervenciones de corto plazo o “*efectistas*”. Esto supuso un proceso de construcción de las acciones con los socios, mediante un diálogo regular, y el acompañamiento en la maduración de las condiciones de trabajo autónomo bajo el principio de la apropiación nacional. La posición de la OP fue de “*no agenciarse*” las acciones, “*sino que el Gobierno lo asuma*”. Esta estrategia fue unánimemente valorada por los actores sociales e institucionales consultados. Los procesos pueden ser más lentos, pero quedan más arraigados en los actores, las instituciones y sus regulaciones. Un ejemplo es la Estrategia ENIPENA, cuyo Comité Técnico sigue en funcionamiento más allá del cambio de gobierno.

La estrategia de mediano plazo y la maduración de las condiciones para el trabajo autónomo por parte de los actores nacionales se facilita, también, por la continuidad de las líneas de trabajo entre ciclos programáticos, lo cual permite la acumulación de logros. En género y SSR, los beneficios se mantienen al construir sobre lo consolidado y no intervenir *ex novo* (incluso las innovaciones se apuntalan sobre construcciones anteriores para asegurar la sostenibilidad). Un ejemplo es el trabajo en VBG: la sostenibilidad se garantiza mediante el apoyo de largo plazo y la mejora continua de los servicios que generó condiciones para el trabajo autónomo del ISDEMU gracias al acompañamiento de UNFPA desde 2012. Actualmente hay unas 106 unidades de atención que cubren casi la totalidad del país y están en proceso de evaluación de brechas para la institucionalización del PSE en los próximos 5 años.

4.4.1.2. Construcción de redes técnico – políticas

Una segunda estrategia para garantizar la sostenibilidad es el diálogo político de alto nivel y directo con autoridades nacionales, ya sean representantes del Poder Ejecutivo o de la Asamblea Nacional. UNFPA movilizó su capital simbólico, como su credibilidad y la confianza depositada por los actores, para cultivar vínculos de “*cercanía*” (término recurrente entre los actores entrevistados), en función de las necesidades de desarrollo. A esto se suman los apoyos que UNFPA buscó en espacios multiactorales. UNFPA se apoyó en aliados con visibilidad nacional, llegada territorial y compromiso manifiesto con los temas de su mandato, como, por ejemplo, la Alianza Intersectorial para Adolescentes que aglutina 15 organizaciones de diferentes sectores y el Foro Nacional de Salud, con 850 Comités comunitarios y mesas nacionales.

Esto produjo una red técnico-política afin al Programa de Acción de la CIPD que promovió la continuidad y permitió el reposicionamiento de los temas con los nuevos actores gubernamentales. Esta lógica multiactoral, si bien podría tener costos de transacción porque implica la convocatoria de actores diversos y la agregación de intereses distintos, sirve para crear condiciones robustas frente a contingencias externas ya que suma los esfuerzos y recursos de varios actores. Una prueba de la robustez de las condiciones de sostenibilidad creadas por UNFPA fue la renovación del Acuerdo del Cofinanciamiento con el MINSAL bajo el nuevo gobierno, cuya formalización blindó los beneficios derivados de las intervenciones.

La renovación generacional resultó una herramienta central en estas redes y abona a la sostenibilidad de mediano y largo plazo. El GPJ representa un primer ejemplo. Instituido en 2016 con reconocimiento formal de la Asamblea Legislativa y de naturaleza interpartidaria, el GPJ acordó una Agenda Parlamentaria 2018-2021 que incorporó temas de UNFPA¹⁹¹. Por tratarse de 44 diputadas y diputados menores de 35 años, son políticos con una trayectoria por delante. Otro ejemplo es la Articulación Salvadoreña por el CdeM, con mayoría de jóvenes y autonomía de acción para el monitoreo de los compromisos del país, en el ámbito territorial, nacional e internacional (aspectos mencionados en la Sección de Eficacia).

4.4.1.3. Intervenciones estructurales

Una tercera estrategia es el desarrollo de intervenciones institucionales de carácter estructural, como el fortalecimiento de las rectorías de los organismos responsables de las áreas de SSR (MINSAL), género

¹⁹¹ Escobar 2018.

(ISDEMU) y adolescencia y niñez (CONNA); la modernización de procesos institucionales (mejora de la cadena de abastecimiento de insumos de SSR, uso de estándares de calidad en SSR para adolescentes); y, la introducción de marcos regulatorios (lineamientos y protocolos para la atención en VBG y SSR). Estas acciones acompañan los esfuerzos estatales, son acumulativas y continuadas entre ciclos programáticos. Su carácter estructural está dado porque generan rutinas y pautas de trabajo cotidianas para los actores que brindan servicios de salud, educación y en VBG. A título ilustrativo, el apoyo en VBG fue acertado por su carácter institucional (y no asistencial y puntual) al fortalecer el monitoreo del Sistema Nacional de VBG para garantizar una vida libre de violencia y de discriminación. En suma, la estrategia de fortalecimiento institucional selectivo del Programa de País colaboró con la modificación de comportamientos en la atención de usuarias y usuarios.

En esta estrategia, la OP aprovechó estructuras administrativas existentes para favorecer la continuidad de los beneficios: las alianzas fueron con actores que ya estaban participando en espacios del mandato de UNFPA y se consolidan los mecanismos existentes. Por ejemplo, en la implementación del “Proyecto Canadá”, se utiliza el CMPV municipal para la apropiación territorial de las acciones de prevención del embarazo de niñas y adolescentes. Como se señala desde la OP: *“Nos metimos en su Comité de seguimiento, porque la idea era no crear nuevas instancias, sino utilizar las que ya estaban y que estas alojaran e incorporaran el tema del embarazo adolescente en su acción. Ahí hay articulación y se busca no sobrecargar a la gente con participación adicional”*.

4.4.1.4. Acercamiento a la pluralidad de voces de la sociedad civil

Una cuarta estrategia para garantizar la continuidad de los beneficios es el trabajo con la sociedad civil. Dado que la sociedad civil no es homogénea, esta estrategia de sostenibilidad implicó un diálogo con la pluralidad de posiciones. Una línea de acercamiento fue el diálogo permanente con organizaciones sociales afines al Programa de Acción de la CIPD para el desarrollo de rutas de incidencia en el mandato de UNFPA. Diversas expresiones del movimiento social exigen derechos en los temas programáticos de UNFPA. Las organizaciones con llegada territorial (ORMUSA, La Colectiva, Enlaces, APROCSAL, etc.), hacen contraloría y, por ende, velan por el cumplimiento de las intervenciones. A título ilustrativo, las organizaciones sociales informan al UNFPA y al MINSAL el desabastecimiento de insumos de SSR en los establecimientos.

Pero la OP también se acercó a trabajar con las Organizaciones Basadas en la Fe (OBF), a efectos de lograr acuerdos mínimos y puntos de convergencia para garantizar la sostenibilidad de las intervenciones, en particular en VBG y EIS en los ámbitos territoriales. Los pastores del diplomado “La acción pastoral frente a la violencia feminicida y embarazo en niñas y adolescentes” manifestaron interés en replicar los contenidos y sensibilizar a sus propias iglesias: con los elementos adquiridos *“los pastores podemos hacer el acompañamiento”*. En enero de 2020, la Universidad Evangélica anunció una segunda edición del diplomado¹⁹².

4.4.2. Fugas de sostenibilidad

El Equipo Evaluador identificó fugas de sostenibilidad a propósito del “Proyecto Canadá. Esto se debe, principalmente, al trabajo territorial todavía insuficiente por parte de algunos de los socios implementadores. Los CMPV consultados mencionaron los escasos contactos con estos actores y su ausencia de estas estructuras. Estos serían indicadores de una débil labor interinstitucional, aspecto central para la continuidad de los beneficios de las intervenciones. La evidencia recogida muestra que, más allá de la asignación de las becas a niñas y jóvenes, no quedarían capacidades instaladas para abordar la problemática desde el lado de la prevención. Esta situación representa un desaprovechamiento de los aliados institucionales de UNFPA con llegada territorial (ISDEMU, Programa Ciudad Mujer, MINSAL y MINED).

Asimismo, la insuficiente asignación presupuestaria en relación con las necesidades de la anticoncepción es una amenaza a la sostenibilidad. Por cierto, en 2018, la reducción del presupuesto para la compra de insumos de SSR y anticonceptivos resultó sorteada satisfactoriamente por la OP mediante gestiones ante el

¹⁹² Editorial 2020.

Ministerio de Salud de Honduras y la Sede y se consiguieron donaciones para 2019¹⁹³. Si bien en ese mismo año el MINSAL incrementó el aporte financiero para adquisiciones de insumos y medicamentos, esto fue a expensas de los implantes dérmicos. El MINSAL buscó mejorar el acceso a adolescentes y jóvenes, pero las acciones deben reforzarse puesto que el país presenta el mayor número de mujeres en edad reproductiva (de 15 a 49 años) de su historia¹⁹⁴.

4.4.3. Factores causales de la sostenibilidad programática

Los factores facilitadores y obstaculizadores de la sostenibilidad programática son análogos a los de eficacia. Las amenazas a la sostenibilidad se vinculan con la rotación del gobierno y los cambios en las prioridades, si bien varios cuadros técnicos permanecieron en puestos de responsabilidad lo cual abonó a la continuidad de los beneficios. La ausencia de presupuestos públicos etiquetados para temas del mandato de UNFPA (como la atención de SSR diferenciada para adolescentes), amenaza la continuidad de los beneficios de las intervenciones, en un contexto de restricción fiscal. El cierre de SETEPLAN, contraparte fundamental de UNFPA, y la ausencia de un interlocutor institucional con las responsabilidades de esta Secretaría dificulta la llegada directa a las más altas autoridades. Asimismo, las debilidades estatales propias de países de renta media son aparentes en el ámbito local con capacidades institucionales insuficientes. Finalmente, la incidencia activa de actores con agendas conservadoras es otro de los obstáculos para que las acciones en áreas de mayor sensibilidad se mantengan sin el apoyo de UNFPA. A esto se suma la violencia endémica en zonas tomadas por las pandillas que corta las estructuras de sociabilidad e impide la llegada sostenida de la acción estatal, que UNFPA acompaña.

Tomando en cuenta estas amenazas, y en sintonía con los *supuestos críticos* de la teoría de cambio del Programa de País, el Equipo de Evaluación identificó como una estrategia fundamental de la OP el hecho de coordinar con múltiples actores y construir articulaciones y redes técnico-políticas para sostener los resultados en el tiempo. Asimismo, las alianzas de UNFPA con el GJP, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y las OBF son una herramienta valiosa para contribuir positivamente a la sostenibilidad. Estos actores pueden incidir en diversas audiencias y exigir el cumplimiento de los compromisos nacionales, regionales e internacionales en juventud, DSDR y VBG. Finalmente, en la medida en que la “*cercanía*” fue una dimensión destacada por los socios de UNFPA, el principio de la apropiación nacional, siguiendo el Plan Estratégico de UNFPA, fue parte de los factores que dan cuenta de la resiliencia de los efectos de desarrollo.

4.5. Coordinación¹⁹⁵ (pregunta 5)

¿En qué medida UNFPA ha contribuido al funcionamiento de los mecanismos de coordinación del SNU y al Equipo de País (UNCT), manteniendo su mandato estratégico en el ámbito interagencial y en las intervenciones del MANUD 2016-2020, incluyendo las situaciones de emergencia humanitaria?

Resumen. UNFPA colaboró con el UNCT y los mecanismos de coordinación del SNU en temas de su mandato, según la estrategia de alianzas y coordinación para soluciones innovadoras de la teoría de cambio del Programa de País y del Plan Estratégico 2018-2021 para países amarillos. UNFPA tuvo un papel interagencial proactivo debido a su disposición al trabajo mancomunado y su perspectiva multidimensional del desarrollo. UNFPA aportó al UNCT en el alineamiento del país a las agendas internacionales de desarrollo y derechos humanos. Dadas las dificultades contextuales para avanzar en DSDR, los aportes de UNFPA son considerados “*insustituibles*” en el UNCT. El éxito de la coordinación se explica por el propio mandato corporativo de UNFPA, y por el estilo de trabajo y las capacidades técnicas del personal de la OP que es reconocido por sus innovaciones y vinculaciones temáticas de forma ágil y precisa.

¹⁹³ De Honduras se consiguió una donación de 2500 implantes y 6000 DIU (UNFPA SV 2019a) (UNFPA SV 2019b).

¹⁹⁴ UNFPA SV 2018c.

¹⁹⁵ La coordinación refiere a la medida en que el UNFPA ha sido un miembro activo y contribuyente a la coordinación del UNCT y de sus mecanismos de trabajo, tanto en sus responsabilidades como en los aportes dentro del SNU (UNFPA 2019a).

4.5.1. Dimensiones de la coordinación

UNFPA tuvo un papel interagencial proactivo, reconocido unánimemente por la totalidad de actores del SNU consultados. Sobresalen dos habilidades: (i) la capacidad de “*articulación*” entre agencias, fondos y programas y, (ii) la generación de “*conexiones*” entre diversos temas. Dadas las dificultades del contexto nacional para avanzar en derechos humanos, los aportes de UNFPA son considerados “*insustituibles*” en el UNCT en DSDR, información sociodemográfica, violencia sexual y EIS; temas en los que ejerce un “*liderazgo indisputado*”. En el período programático analizado, el Equipo Evaluador identificó cuatro dimensiones de colaboración del UNFPA con la coordinación del UNCT: (i) los debates del desarrollo en el UNCT, (ii) los grupos interagenciales, (iii) la iniciativa *Spotlight* para la eliminación del feminicidio y, (iv) otras actividades conjuntas.

4.5.1.1. Debates de desarrollo en el UNCT

UNFPA colaboró con el UNCT en el apoyo al país para su adhesión a las agendas globales de desarrollo y el cumplimiento con los compromisos internacionales de derechos humanos. Se reconoce que UNFPA ha tomado posiciones muy activas, con apoyos concretos y en terreno. Respecto de la implementación de la Agenda 2030 y los ODS, la OP colaboró con la presentación de la “Primera Revisión Voluntaria Nacional sobre la implementación de la Agenda 2030” del país en 2017. En ese mismo año, CEPAL posicionó a El Salvador en el tercer lugar de América Latina y el Caribe por su avance en la producción de indicadores de los ODS. En el marco del “Memorándum de Entendimiento” entre el SNU y el Gobierno¹⁹⁶, la OP integró la misión técnica para la implementación acelerada de los ODS o “Misión MAPS”. Esta misión realizó un análisis de la concordancia entre los planes nacionales de desarrollo y los ODS (*Rapid Integrated Assessment*) que estableció una línea de base respecto a la integración de los ODS en la planificación nacional. La misión elaboró una “Hoja de Ruta” y un Sistema de M&E para los ODS¹⁹⁷. Los actores gubernamentales y del SNU entrevistados destacaron el papel de UNFPA en el análisis de datos.

En el seguimiento de los compromisos internacionales de derechos humanos que realiza el UNCT, UNFPA y OACNUDH lideraron la elaboración del informe del SNU para el ciclo 2019 del EPU¹⁹⁸. UNFPA realizó un aporte significativo puesto que, en esta ocasión, no se conformó una comisión interagencial específica. En derechos humanos de las mujeres, UNFPA lideró, junto con ONU Mujeres y otras agencias, el informe del UNCT al Comité de la CEDAW 2016. Los datos de los estudios de UNFPA nutrieron ambos informes en embarazo de niñas y adolescentes, VBG, DSDR e interrupción de embarazo. Son citados, por ejemplo, el estudio de “Maternidad y Unión en niñas y adolescentes: Consecuencias en la vulneración de sus derechos” y el “Informe Especial sobre el Estado de los derechos sexuales y derechos reproductivos con énfasis en niñas, adolescentes y mujeres en El Salvador”.

En el SNU, UNFPA está considerada estratégica por su mandato de transformación cultural de los estereotipos de género. En la abogacía para la prohibición del matrimonio infantil y uniones tempranas, UNFPA sumó acciones con UNICEF, ONU Mujeres y la Oficina de la Coordinación Residente (OCR). La reforma al Código de Familia “*fue el resultado de un trabajo conjunto*” y las posiciones públicas del SNU se fundamentaron a partir de los estudios de UNFPA¹⁹⁹. En género, ONU Mujeres y UNFPA desarrollaron complementariedades. La yuxtaposición en VBG se abordó adecuadamente, según las entrevistas realizadas, ya que UNFPA enfatiza violencia sexual y embarazos forzados, asuntos de urgente atención en el país. En DSDR y en la despenalización del aborto por causales, UNFPA tiene un liderazgo reconocido por el UNCT. En estos temas, el SNU acompaña (pero no sustituye) a UNFPA en la abogacía con actores políticos, cooperantes y embajadores, en particular en los casos de mujeres procesadas. Gracias a los esfuerzos del UNFPA, el SNU formó un grupo interno de sensibilización al momento del debate parlamentario sobre la despenalización del aborto por causales, en respuesta a las solicitudes nacionales de insumos técnicos con marco de derechos humanos.

¹⁹⁶ Gobierno SV s. f.

¹⁹⁷ Gobierno SV y UNDG LAC 2017.

¹⁹⁸ UNCT SV 2019.

¹⁹⁹ Naciones Unidas SV et al. 2017.

UNFPA colaboró con dos planes interagenciales de alcance regional: el Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRSP) y el Plan de Desarrollo Integral de Centroamérica y México, liderados por ACNUR. El MIRSP se enfoca en las poblaciones desplazadas en América Central y México y UNFPA participó en las consultas convocadas por ACNUR. En el Plan de Desarrollo Integral, fruto de la colaboración de 16 agencias, fondos y programas del SNU, a cargo de CEPAL y con responsabilidades específicas de ACNUR y OIM, UNFPA comprometió acciones en SSR²⁰⁰. En esta última iniciativa, la OP abogó por escalar el aporte y sugerir el apoyo de LACRO para dar “una propuesta como organización subregional”, al tratarse de una iniciativa supranacional.

4.5.1.2. Grupos interagenciales

La organización de los grupos interagenciales se ajustaron a la Agenda 2030, apostando a los aceleradores de implementación. UNFPA lidera el Grupo de Datos (GTID, oficialmente denominado Grupo de Trabajo Interagencial de apoyo al monitoreo de los ODS y del MANUD), encargado de dar seguimiento a los ODS y su sistema de M&E, de supervisar la evaluación del MANUD 2016-2020 y colaborar con los indicadores de conferencias regionales²⁰¹. El GTID funcionó regularmente (con participación de FAO, UNICEF, PNUD, OIM y ACNUR) y acompañó al país en el Primer informe voluntario de los ODS. El liderazgo de UNFPA se estima “muy bueno” y sistemático, según se manifestó en el Grupo focal del SNU. UNFPA favoreció el ambiente de diálogo, la construcción participativa de la agenda de trabajo, el registro regular de minutas, y la preparación de informes de actuación²⁰². Una jefatura de agencia entrevistada consideró que el GTID tenía un funcionamiento “ejemplar”.

En 2016, UNFPA coordinó el Grupo Interagencial de Género y realizó un trabajo positivo. En 2017 se conformó el Grupo Interagencial de Igualdad en Derechos (GIID), liderado por ONU Mujeres y UNFPA como agencia alterna (donde participan ACNUR, PMA, FAO, PNUD y UNICEF). El GIID revisó el grado de incorporación de la perspectiva de igualdad de género en el MANUD y en el trabajo del UNCT, utilizando la metodología del *Gender Scorecard*²⁰³, y contribuyó con las comunicaciones públicas del SNU en VBG. La igualdad de género es un tema interagencial y UNFPA se distingue por su aporte en DSDR.

UNFPA integra el Comité Interagencial de ONUSIDA y el Grupo Únete y se valora su contribución técnica. En el Grupo Únete (liderado por PMA), que aborda las emergencias de lento desarrollo, como el caso del fenómeno de la sequía, UNFPA registró elevados índices de asistencia y apoyó con sensibilización e información en VBG y SSR, incluyendo información demográfica²⁰⁴. Asimismo, UNFPA cooperó con la actualización del Plan de Respuesta ante Emergencias²⁰⁵. Si bien no ha habido una emergencia de alto impacto desde 2011, UNFPA ha estado atenta a la preparación ante eventuales crisis humanitarias. UNFPA ha trabajado en forma cercana con OIM, ONU Mujeres y ACNUR con las caravanas de migrantes y las poblaciones retornadas. Aportó capacitación en el uso de *kits* para las caravanas de migrantes y poblaciones desplazadas internas en los albergues. Para las agencias del SNU consultadas, UNFPA añade valor en esta atención porque las mujeres de estas poblaciones padecen violencia sexual.

UNFPA colaboró con las operaciones y la logística del SNU como parte del *Operations Management Team* (OMT) (con FAO, UNICEF, OIM, PNUD, UNODC, ONU Mujeres, ACNUR y PMA). Las actividades conjuntas en las áreas de recursos humanos, adquisiciones y finanzas sirvieron para unificar criterios y actualizar procedimientos. UNFPA lidera el grupo de compras e impulsó “Acuerdos de Largo Plazo” que aumentaron la eficiencia en las adquisiciones.

4.5.1.3. Iniciativa *Spotlight*

Spotlight es un proyecto global e interagencial para la eliminación de la violencia contra las mujeres, adolescentes y niñas, con fondos de la Unión Europea y el compromiso de la Asamblea General de las

²⁰⁰ CEPAL 2019.

²⁰¹ GTID 2018.

²⁰² GTID 2019.

²⁰³ UNCT 2018.

²⁰⁴ Grupo ÚNETE 2016.

²⁰⁵ Grupo ÚNETE 2019.

Naciones Unidas. La iniciativa se enmarca en el ODS 5 y en los ODS 1, 2, 3, 4, 6, 13 y 16. El proyecto es coordinado por la OCR y participan ONU Mujeres, UNFPA, PNUD y UNICEF. Su propósito es la reducción de las tasas de femicidio a menos de 10 por cada 100 mil, valor mínimo a partir del cual se considera epidemia (actualmente en 13.46 por mil).

UNFPA comprometió acciones en tres de los seis pilares de *Spotlight*: prevención de la violencia, servicios de calidad y apoyo a movimientos de mujeres²⁰⁶. Sus contribuciones, sin embargo, exceden estos pilares. Esto se debería al “*estilo de trabajo*” colaborativo que busca “*relacionar y sumar*” y al personal de UNFPA que es capaz de establecer “*conexiones*” entre las temáticas del proyecto y producir “*innovaciones*” (Entrevistas SNU). Las prácticas innovadoras que *Spotlight* identificó para diseñar acciones provienen, de hecho, del UNFPA: el involucramiento de hombres para la transformación de las masculinidades (con el colectivo Tejedores de Igualdad) y el diplomado con las OBF. Asimismo, se valoró que las conexiones entre EIS, masculinidades, y VBG “*salen muy fácil con el UNFPA*”, por su enfoque multidimensional. Incluso la OP propuso un *Chatbot* (aplicación digital interactiva) para la sensibilización de hombres de 15 a 18 años (como público primario) en género y sexualidad llamado “Entre Nos”²⁰⁷.

4.5.1.4. Otras actividades conjuntas

Respecto del aporte en otros mecanismos de coordinación, UNFPA colaboró con relevamientos de datos. Con PNUD apoyó las encuestas de Infosegura. Con UNICEF, UNFPA está desarrollando la Segunda Encuesta Nacional de Salud 2019-2020 dando apoyo financiero y técnico en los módulos de SSR e integra el Comité Técnico (con UNICEF, OPS y actores gubernamentales)²⁰⁸. La encuesta será útil para el Sistema Nacional de Salud, el ISDEMU, el CONNA, el ISNA, entre otros, y los ODS²⁰⁹.

4.5.2. Factores causales de la coordinación

Un factor causal que favoreció la coordinación de UNFPA en el marco del SNU fue la voluntad de la OP de “*tratar de confluir*” e incorporarse en las instancias de trabajo conjunto, en sintonía con las estrategias previstas en la teoría de cambio del Programa de País y el mandato corporativo de la labor de consuno de acuerdo con las ventajas comparativas de UNFPA. Otros factores causales fueron las características propias del personal gerencial, programático y administrativo. El perfil técnico y el compromiso del personal contribuyó a hacer operativo el mandato de la coordinación interagencial. Los actores del SNU entrevistados ponderaron los saberes específicos y capacidades de las personas de la Oficina para avanzar en la comprensión integral de las agendas de desarrollo, manteniendo el enfoque de derechos humanos.

La cooperación del SNU en El Salvador como país *DaO* parece tener un escaso peso explicativo en los aportes a la coordinación por parte del UNFPA ya que el *DaO* habría tenido “*altos y bajos*” en el país (Entrevista SNU). De hecho, varios actores gubernamentales manifestaron que los apoyos del SNU tendieron a ser sectoriales e individualizados. Sin embargo, la Agenda 2030 y la implementación acelerada ofrecerían un contexto más propicio para una mayor interagencialidad. La reciente reforma de Naciones Unidas con un “*enfoque más amplio*” y de fomento a la complementariedad y el Marco Estratégico de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas (UNSDCF, por sus siglas en inglés), de próxima elaboración, son “*una oportunidad para todas las agencias de vincular el trabajo y plantearse acciones a largo plazo*”, según se manifestó en una entrevista con personal del SNU.

²⁰⁶ Los pilares son: marco legislativo y políticas públicas, fortalecimiento institucional, prevención y modificación de normas sociales, entrega de servicios esenciales de calidad, disponibilidad de datos y apoyo a movimientos de mujeres.

²⁰⁷ ALHARACA 2019. Durante la evaluación aún no estaba en funcionamiento.

²⁰⁸ Hernández 2019.

²⁰⁹ UNFPA cooperó con la propuesta “Protección y atención integral a sobrevivientes de violencia basada en género retornadas o en situación de desplazamiento forzado” para el *Peace Building Fund*, con ACNUR y OIM (UNFPA SV, OIM, y ACNUR 2018). Si bien esta no resultó aprobada, las agencias destacaron la experiencia de trabajo conjunto.

CAPÍTULO 5: Conclusiones, lecciones aprendidas y buenas prácticas, recomendaciones

5.1. Conclusiones

5.1.1. Nivel estratégico

CONCLUSIÓN 1: UNFPA aborda desafíos fundamentales para El Salvador relacionados con los resultados transformadores del Plan Estratégico 2018-2021: poner fin a la muerte materna prevenible, satisfacer las necesidades de planificación familiar y erradicar la VBG y las prácticas nocivas hacia niñas y adolescentes. Su ventaja comparativa como socio del desarrollo se vincula con su poder de convocatoria sustentado en el capital político de la OP, un estilo de trabajo de “cercanía”, y en la flexibilidad de la respuesta a las necesidades y solicitudes de los socios nacionales.

→**Origen:** preguntas 1, 3, 4 y 5.

→**Criterios:** pertinencia, eficacia, sostenibilidad y coordinación.

→**Recomendación asociada:** 1

UNFPA es un socio fundamental para el desarrollo de El Salvador por su alto poder de convocatoria y capacidad de dar respuestas oportunas y de calidad, bajo el principio de apropiación nacional de los logros. En un contexto político, social y cultural sensible para el Programa de la CIPD, UNFPA supo generar acercamientos, aunar voluntades y llegar a acuerdos acertados, logrando agendas interpartidarias y multiactorales en su mandato. En armonía con el Plan Estratégico 2018-2021, la Agenda 2030 y el Programa de la CIPD, UNFPA acompañó procesos estructurales de política pública, aportó a las reformas sociales del país con regulaciones y herramientas de gestión novedosas, participó en la modernización de normativa con enfoque de derechos humanos, género y generacional, y facilitó metodologías de trabajo conjuntas entre el Estado y la sociedad civil.

UNFPA actuó con precisión y sentido de la oportunidad gracias a una reflexión continua de sus intervenciones, las modalidades de participación, y una teoría de cambio consistente entre desafíos, hipótesis de intervención y efectos esperados. Las destrezas y conocimiento del personal de la OP, el trabajo en equipo y la capacidad de diálogo estrecho con los socios nacionales llevaron a la valoración de UNFPA como una agencia cercana, transparente y confiable para profundizar procesos de cambio social y cultural. La respuesta del UNFPA se adaptó a los contextos cambiantes y por ello desarrolló intervenciones territoriales. Sin embargo, UNFPA no optimiza la integralidad de las intervenciones en estos ámbitos, lo cual reduce el impacto en el corto y mediano plazo y el alcance de las mismas. El diseño general de las acciones locales y la forma operativa de trabajo de los socios implementadores no potencian el valor de UNFPA como socio en estos niveles.

CONCLUSIÓN 2: UNFPA priorizó las necesidades de grupos vulnerables bajo la premisa de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás” y se posicionó como una agencia estratégica en el diseño e implementación de políticas de reconocimiento, protección y reparación de derechos para poblaciones marginalizadas. Sin embargo, algunas poblaciones en contextos frágiles y necesidades insatisfechas no fueron destinatarias directas de las intervenciones.

→**Origen:** preguntas 1, 3 y 5.

→**Criterios:** pertinencia, eficacia y coordinación.

→**Recomendación asociada:** 1 y 2

El Programa de País 2016-2020 priorizó a los jóvenes, a las mujeres adolescentes y a las niñas de 10 a 14 años, incluyendo a las menores de 18 años que ya son madres y requieren de apoyo para no abandonar el sistema escolar. También comprendió a las mujeres víctimas de violencia sexual, a las mujeres con riesgo obstétrico, puérperas, mujeres con necesidades insatisfechas de anticoncepción y en contextos frágiles (caravanas de migrantes y mujeres gestantes en zonas afectadas por el Zika). Asimismo, las poblaciones de los municipios más vulnerables fueron beneficiarias de las intervenciones, siempre bajo la concepción de que son sujetos titulares de derechos y del imperativo del desarrollo de proyectos de vida autónomos.

El Salvador es un país con varias poblaciones en situación de vulnerabilidad. Las necesidades de los grupos LBGTI, pueblos indígenas y afro (medidas prioritarias H e I del Consenso de Montevideo), personas con VIH, trabajadoras/es sexuales, no se jerarquizaron en el presente ciclo programático. Sus necesidades se abordaron indirectamente mediante el trabajo con socios con alguna vinculación a estos grupos. En ocasiones, la llegada directa a niñas y adolescentes en algunas zonas específicas de alta inseguridad se dificultó por la adversidad de estos contextos.

CONCLUSIÓN 3: UNFPA ocupa un lugar prioritario en el avance de los DSDR de niñas y adolescentes de 10 a 14 años y lideró su puesta en la agenda pública e institucional. La OP supo sortear un contexto hostil por la prevalencia de estereotipos culturales, actores refractarios al Programa de Acción de la CIPD y actores anti derechos con capacidad de influencia. Esto supuso destrezas en el manejo de los contextos políticos y la movilización de su poder de convocatoria, colaborando con actores gubernamentales, sociales y de la cooperación internacional.

→**Origen:** preguntas 1, 3, 4 y 5.

→**Criterios:** pertinencia, eficacia, sostenibilidad y coordinación.

→**Recomendación asociada:** 1, 3 y 4.

UNFPA fue un líder indiscutido para que los DSDR de las niñas y adolescentes de 10 a 14 años se reconozcan, garanticen, y puedan ejercerse en libertad y sin discriminación. UNFPA instaló la violación de los DSDR como un impedimento a la construcción de un proyecto de vida autónomo, siendo este un aporte distintivo para la igualdad de género y el empoderamiento de las niñas adolescentes en El Salvador. También visibilizó la prevalencia de la violencia sexual hacia menores de 15 años, una manifestación de su extrema vulnerabilidad. La prohibición del matrimonio infantil fue un logro significativo para el cumplimiento del país con los estándares internacional de derechos humanos de niñas adolescentes y la erradicación de prácticas nocivas.

UNFPA apoyó al Estado en sus compromisos como garante de los DSDR: se introdujeron servicios de calidad para la atención en DSDR para adolescentes y jóvenes; se adoptaron estrategias para la atención de la violencia sexual hacia niñas adolescentes en múltiples instituciones; y los marcos normativos de SSR incorporaron los DSDR, sustentándose en los enfoques de derechos humanos, género y generacional. UNFPA fue protagónico en el diálogo nacional respecto de la revisión de la prohibición absoluta del aborto, aportando evidencia sistemática y con marco de derechos humanos, en diálogo político con actores gubernamentales *vis-a-vis* la movilización de grupos sociales, y liderando la cooperación internacional.

Para asegurar que las niñas adolescentes participen de la vida social, UNFPA desplegó acciones focalizadas y territoriales para transformar las micro-dinámicas cotidianas de discriminación y VBG, con intervenciones holísticas y multisectoriales en municipios seleccionados estratégicamente por sus debilidades. No obstante, persisten restricciones que afectan la integridad física y la vida de las mujeres vinculadas con servicios de SSR todavía insuficientes, prevalencia de la VBG en los hogares y las comunidades socioeducativas, y la restricción a toda forma de aborto y su criminalización.

CONCLUSIÓN 4: La vinculación de la perspectiva de género, generacional y de derechos humanos promovida por UNFPA permitió una comprensión integral y multidimensional de los desafíos de desarrollo, como la fecundidad temprana, la violencia sexual y el bono demográfico.

→**Origen:** preguntas 1, 2 y 3, y SM&E²¹⁰.

→**Criterios:** pertinencia, eficiencia y eficacia.

→**Recomendación asociada:** 3 y 4.

El Plan Estratégico 2018-2021 enfatiza que UNFPA debe dejar de ser una agencia centrada en “*delivering things*” a otra de “*delivering thinking*”. La OP enmarcó sus contribuciones en esta dirección, al renovar los marcos de análisis de los desafíos de desarrollo y señalar la multidimensionalidad de los DSDR, la

²¹⁰ Anexo 12. Sistema de Monitoreo y Evaluación.

fecundidad temprana y la VBG, con la promoción de la perspectiva de derechos humanos, género y generacional.

UNFPA instaló en la agenda pública que la fecundidad temprana es una falla del sistema de protección social y no un asunto meramente sanitario. El embarazo precoz y temprano tiene “costos” en términos de desarrollo sistémico, como los bajos retornos de la inversión pública en las niñas y el desaprovechamiento del bono demográfico femenino. Se vinculó, adecuadamente, con los mecanismos intergeneracionales de reproducción de la pobreza en El Salvador. UNFPA fomentó exitosamente la adopción de la perspectiva generacional en las políticas de género y, a su vez, el enfoque de género en las políticas de protección a la infancia. Esto permitió visibilizar la problemática específica de los *derechos humanos de las adolescentes niñas*. En tanto el embarazo temprano y precoz expresa una conculcación de derechos, las estrategias de VBG incorporaron las especificidades de las menores de 14 años y, a su vez, las estrategias de prevención de embarazo incorporaron la violencia sexual y la coacción como uno de los determinantes del fenómeno.

Además, UNFPA vinculó los DSDR con el empoderamiento juvenil. La OP aportó en la multidimensionalidad del desarrollo a largo plazo del país al evidenciar que la inserción laboral, la empleabilidad y la continuidad educativa de los jóvenes son aspiraciones que requieren, como sustento, el manejo autónomo del calendario reproductivo. La inversión en DSDR es parte de la inversión necesaria en juventud para crear condiciones favorables para no desaprovechar el bono demográfico de El Salvador.

La agenda de la CIPD y el CdeM facilitaron estas conexiones entre los desafíos del desarrollo. El trabajo interrelacionado (y no sectorial) de las intervenciones programáticas, las destrezas profesionales de la OP y la transversalización de la perspectiva de igualdad de género, abonaron a estas innovaciones conceptuales. Asimismo, el diálogo con actores institucionales y sociales, y la capacidad de escucha a las demandas de socios y contrapartes promovieron procesos de reflexión para conectar las temáticas según las necesidades del país.

CONCLUSIÓN 5: La consecuencia inmediata de la comprensión integral y multidimensional de los desafíos de desarrollo es el apoyo a políticas intersectoriales e interinstitucionales en respuesta a los problemas, sustentadas en metodologías participativas y multiactorales en su diseño e implementación.

→**Origen:** preguntas 1, 3 y 4.

→**Criterios:** pertinencia, eficacia y sostenibilidad.

→**Recomendación asociada:** 1, 3 y 4.

La claridad y precisión conceptual en los desafíos de desarrollo permitió que UNFPA apoyara políticas intersectoriales e interinstitucionales, con participación multiactoral en su diseño e implementación, en áreas clave del mandato corporativo: género y DSDR (Estrategia ENIPENA), DSDR de adolescentes (Plan Estratégico Intersectorial para la atención en salud de las personas adolescentes y jóvenes), migraciones (Política nacional de migración) y población (pendiente de aprobación). En contextos de burocracias con tradición sectorial (Zúñiga 2013), estas políticas aportan valor al considerar la interdependencia de derechos y los contextos relacionales de los sujetos de derechos²¹¹.

Estas políticas fueron posibles gracias a una adecuada identificación de aliados gubernamentales y sociales, la construcción de redes técnico-políticas para la continuidad de las acciones y el trabajo en conjunto con los actores nacionales, respetando el debate de desarrollo del país. La confianza depositada en UNFPA le dio un papel central en la agregación de intereses y en la construcción de acuerdos mínimos necesarios para sostener políticas interinstitucionales e intersectoriales. El buen destino de estas políticas dependerá, en gran medida, del fortalecimiento y modernización estatal, un asunto crítico que excede la respuesta de UNFPA en el país, pero deberá considerarse especialmente en los ámbitos territoriales donde se observan las mayores debilidades.

²¹¹ González 2002.

CONCLUSIÓN 6: UNFPA es una agencia comprometida con la cooperación para el desarrollo en El Salvador. La OP hizo valiosos aportes al UNCT y revitalizó los mecanismos de diálogo interagencial del SNU. Además, gracias a la abogacía calificada y la estrategia de comunicación, desarrolló una extensa red de contactos con otros cooperantes, logrando complementariedad en los temas de su mandato.

→ **Origen:** preguntas 1 y 5.

→ **Criterio:** pertinencia y coordinación.

→ **Recomendación asociada:** 3, 4, 5 y 6.

UNFPA cumplió con el mandato corporativo de diálogo interagencial para el desarrollo y lideró y promovió acciones coordinadas dentro del SNU, mostrando compromiso con las actividades colectivas. La vocación de trabajo colaborativo en el SNU contribuyó a que El Salvador pudiera avanzar con la Agenda 2030 y los ODS, las prioridades del CdeM, y los compromisos de país ante el Examen Periódico Universal (EPU) y el Comité de la CEDAW. A pesar de que las dificultades propias de la articulación interagencial, UNFPA fue constante y aportó en DSDR, juventud, población y desarrollo y violencia sexual.

En consonancia con la Resolución 71/243 de la Asamblea General que predica la colaboración y coordinación para una respuesta coherente, integrada y eficaz de la cooperación, UNFPA amplió las alianzas más allá del SNU y articuló con otros actores de la cooperación, embajadas y organismos multilaterales. Con un claro plan de acción, la OP buscó complementariedades temáticas y movilizó recursos, utilizando una estrategia oportuna de comunicación. Asimismo, la OP utilizó la regionalización de UNFPA mediante la Cooperación Sur/Sur apoyada por LACRO, pero no se desplegó todo el potencial de este tipo de intercambio.

5.1.2. Nivel programático

CONCLUSIÓN 7: La OP logró un modelo de participación (*mode of engagement*) sustentando en intervenciones que se vinculan de forma secuencial y conforman *cadena de intervenciones*. Esta modalidad se basó en la gestión del conocimiento y permitió consistencia en las acciones programáticas, claridad estratégica en los resultados esperados, argumentación informada de las decisiones e interrelación entre los productos programáticos.

→ **Origen:** preguntas 1, 2, 3, 4 y SM&E²¹².

→ **Criterios:** pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

→ **Recomendación asociada:** 7 y 8.

El Programa de País se armonizó con el Modelo de Negocios del UNFPA y, en tanto país amarillo, privilegió la abogacía y el diálogo político, la gestión de conocimiento, las alianzas y la coordinación, y el fortalecimiento institucional focalizado con recursos extraordinarios. Con base en estas estrategias, la OP construyó un modelo de participación propio al combinarlas de forma secuencial. Es decir: las estrategias que sustentan las intervenciones se relacionan dentro de una lógica que supone la visualización de un problema y continúa hasta la construcción de las herramientas de gestión para su implementación y seguimiento.

Las acciones se desarrollan a partir de productos de conocimiento que señalan con precisión los problemas de desarrollo y las áreas de carencia para la acción programática. Con estos insumos, se identifican los *stakeholders* y se realiza abogacía y el diálogo político informado para el cambio de marcos regulatorios y el desarrollo de políticas públicas. Finalmente, con las acciones de apoyo a los sistemas de M&E entre los socios, UNFPA cierra la cadena de intervención dejando algunas capacidades para el monitoreo. La gerencia de la OP se inclinó por acciones encadenadas para evitar, en particular, intervenciones aisladas y sin capacidad de conectar o escalar hacia otros ámbitos de cooperación, en virtud del contexto de reducción de recursos regulares. Las cadenas de intervenciones facilitaron, además, la vinculación de los diferentes productos programáticos que generó eficiencia, eficacia y sostenibilidad. Este modelo de participación es

²¹² Anexo 12. Sistema de Monitoreo y Evaluación.

innovador y requirió de una gestión del conocimiento permanente en la gestión gerencial y programática bajo la premisa de actuar con saber específico y sobre lo acumulado. Los estudios, diagnósticos, encuestas y relevamientos de información sociodemográfica fueron el referente para los marcos normativos, las políticas públicas y el fortalecimiento de capacidades institucionales.

CONCLUSIÓN 8: UNFPA realizó contribuciones significativas a las agendas de desarrollo del país y de los socios nacionales, aportando en SSR, VBG, juventud y dinámicas demográficas, con logros en la mayoría de los productos programáticos.

→ **Origen:** preguntas 1 y 3.

→ **Criterio:** pertinencia y eficacia.

→ **Recomendación asociada:** 5 y 6.

Los resultados más significativos del octavo programa de país son: (i) cambios en los enfoques de las políticas públicas y los marcos normativos; (ii) modernización e introducción de nuevas regulaciones, protocolos y herramientas de gestión de carácter obligatorio para el personal del Estado; (iii) desarrollo de políticas públicas con mayor sustento empírico y con marco de derechos humanos, género y generacional; y (iv) coordinación interinstitucional y multiactoral. UNFPA facilitó la ampliación del acceso universal a los servicios de SSR, redujo la demanda insatisfecha de insumos de SSR, mejoró la cadena de abastecimiento y contribuyó con la reducción del embarazo temprano y precoz. La OP aportó a la expansión de la institucionalidad para la atención de la VBG; fomentó la participación de jóvenes como agentes de cambio en DSDR, EIS y VBG, en el marco de procesos regionales y agendas globales de derechos. UNFPA incidió en la mejora de algunas capacidades estadísticas del país y apoyó la preparación del Censo de Población y Vivienda, una herramienta central para la planificación y las políticas del país. El censo no se realizó en el año estimado y se prevé su ejecución corresponda al próximo ciclo programático.

Asimismo, UNFPA fue un agente de cambio cultural, facilitado por la abogacía y el diálogo político y la estrategia de comunicación con amplia llegada a los medios, las redes sociales y mensajes elaborados para distintas audiencias. UNFPA contribuyó con los procesos de eliminación de prejuicios respecto los DSDR y la EIS y de estereotipos respecto del comportamiento sexual y reproductivo de niñas y adolescentes, instando a cambios entre decisores de política y en el imaginario social. A pesar de los aportes programáticos, UNFPA tiene todavía un trecho por recorrer en la implementación de los temas de su agenda, porque El Salvador enfrenta dificultades estructurales para garantizar mayor bienestar a las poblaciones vulnerables y marginalizadas, algunas de estas vinculadas con la institucionalidad estatal, la violencia social y la inseguridad.

CONCLUSIÓN 9: Las intervenciones de la OP son sostenibles, aunque con variaciones por las amenazas del contexto. La sostenibilidad está institucionalizada en la planificación de las intervenciones y es un elemento constitutivo de su diseño e implementación. UNFPA ha sabido sortear los retos para la continuidad de los beneficios gracias a las prácticas mancomunadas de trabajo con socios y las alianzas y redes con actores diversos.

→ **Origen:** preguntas 3 y 4.

→ **Criterios:** eficacia y sostenibilidad.

→ **Recomendación asociada:** 1.

UNFPA abordó las hipótesis críticas de la teoría de cambio para garantizar las condiciones de sostenibilidad de las intervenciones. Una prueba crucial de la continuidad de los beneficios fue la reciente rotación gubernamental ya que, a pesar de cambios en autoridades y cancelación de contrapartes de UNFPA, las líneas fundamentales de intervención parecen mantenerse. Siguiendo el principio de apropiación nacional de los logros, UNFPA respetó los tiempos de maduración de las acciones entre los socios y construyó una trama de actores técnicos y políticos, sociales e institucionales que blindaron la continuidad de los beneficios. Las alianzas con la sociedad civil, en particular, demostraron una enorme versatilidad en función de la sostenibilidad de las intervenciones: se articularon acciones con jóvenes favorables a la Agenda de la CIPD y con las OBF, usualmente más reacias a los temas de SSR, EIS y VBG. Sin embargo, persisten algunas amenazas, por ejemplo, las referidas al presupuesto para insumos de SSR e intervenciones

territoriales. UNFPA tiene una oportunidad de desplegar su capital simbólico, social e institucional en el ámbito territorial, no enteramente aprovechado dado la actual forma de implementación.

CONCLUSIÓN 10: En la Gestión Basada en Resultados, la gerencia de la OP está comprometida con el desarrollo de un Sistema de M&E como una estrategia central del manejo programático. La OP registra avances significativos al utilizar las herramientas corporativas y complementarlas con prácticas institucionalizadas de planificación, seguimiento y revisión de los logros. Estas prácticas son altamente efectivas porque involucran a los socios en todo el ciclo programático y colabora con la transparencia y la rendición de cuentas. No obstante, existen áreas de mejora ya que varias reflexiones sustantivas no son registradas y/o formalizadas en las plataformas corporativas de manera sistemática y se reduce la probabilidad de su uso estratégico posterior.

→ **Origen:** pregunta 2 y SM&E²¹³

→ **Criterio:** eficiencia.

→ **Recomendación asociada:** 3, 7 y 8.

La gerencia de la OP manifiesta la relevancia de la RBM y el personal programático y operativo tiene conciencia y compromiso con el seguimiento de los productos y la medición de resultados. En este ciclo programático, UNFPA avanzó de manera tangible con la RBM en forma consistente y con un Sistema M&E que combina herramientas corporativas y prácticas propias de la OP. El seguimiento de insumos y actividades es adecuado y el seguimiento de los resultados de las intervenciones y su vinculación con los efectos de desarrollo es una práctica regular que involucra los comités previstos en el CPAP y otros socios nacionales. Estas reflexiones compensan las deficiencias de la Matriz de M&E del CPAP. Los indicadores programáticos y las categorías de las herramientas corporativas encierran dificultades para países amarillos que sustentan sus efectos de desarrollo en los resultados de la abogacía y el diálogo político. De hecho, en el Sistema de M&E corporativo, hay un sub-registro significativo de la contribución de UNFPA en El Salvador. La OP puede, de todas formas, medir los logros del programa y rendir cuentas de manera objetiva por otros sistemas de documentación y registro y por la incorporación de indicadores para intervenciones específicas. Esto hace que la RBM sea funcional, en armonía con el mandato corporativo, y los resultados informen la planificación y las decisiones respecto de la distribución de recursos. Sin embargo, las debilidades más significativas refieren al desarrollo de memorias institucionales respecto de los efectos de desarrollo.

5.2. Lecciones aprendidas y buenas prácticas

Lecciones aprendidas. Son generalizaciones basadas en las experiencias de las intervenciones que se aplican a situaciones más amplias (UNFPA 2018) y recuperan factores que hayan afectado sus resultados e impacto (OCDE 2010).

- Para el logro de los resultados transformadores de UNFPA en países amarillos con actores conservadores opuestos a los temas del mandato corporativo, las intervenciones son de largo aliento, involucrando a múltiples actores institucionales, sociales y de la cooperación, y con continuidad entre ciclos programáticos.
- La gestión del conocimiento en países amarillos tiene valor en tanto se utilice en la abogacía de alto nivel, es decir, aquella que involucre a decisores clave del ámbito institucional y social, y se acompañe de una estrategia comunicacional versátil, de forma de poder argumentar ante diversas audiencias sociales y políticas.
- En temas sensibles del Programa de la CIPD, el principio de apropiación nacional se refuerza mediante la rendición de cuentas regular con los socios, porque aporta transparencia, pero, principalmente, sirve para la construcción de las relaciones de confianza, un requisito funcional para los acuerdos mínimos que permiten impulsar cambios culturales y normativos.

²¹³ Anexo 12. Sistema de Monitoreo y Evaluación.

Buenas prácticas. Son los métodos, técnicas o prácticas probados y adquiridos durante las intervenciones que sean innovadores, replicables y escalables.

- Las cadenas de intervención que combinan estratégicamente las modalidades de participación de UNFPA son una práctica novedosa que permite resultados altamente eficaces y sostenibles en países amarillos, particularmente afectados por los recortes de los recursos regulares de la sede.
- La estrategia de mitigación de riesgos que supone la abogacía y diálogo político con las OBF, *prima facie* adversos al Programa de la CIPD, es innovadora porque construye alianzas y trabajo en colaboración concreto que reduce la resistencia a temas como la VBG, la SSR y la EIS. En América Latina, esta es una estrategia para su pronta imitación, ya que los actores conservadores movilizan públicamente en contra de la igualdad de género y la EIS, obstaculizando las intervenciones de UNFPA.
- La estrategia activa de movilización de recursos, buscando diferentes donantes y aliados, con propuestas que escalan al nivel regional, es una buena práctica para países de renta media que no son prioritarios en la cooperación internacional, pero con desafíos de desarrollo ligados a debilidades de las capacidades estatales y elevados niveles de pobreza. Esta estrategia supone una decisión gerencial clara y personal destinado a esta tarea, junto con una estrategia de comunicación que permita la elaboración de mensajes a diversos donantes. Además, requiere de una estructura de personal armonizada con las necesidades de ejecución y claridad gerencial en la planificación y revisión de los logros, a efectos de que la movilización se traduzca, efectivamente, en altos niveles de eficiencia y eficacia programática.

5.3. Recomendaciones

5.3.1. Nivel estratégico

RECOMENDACIÓN 1: Potenciar las oportunidades de impacto de UNFPA como socio estratégico del desarrollo, mediante la abogacía y diálogo político territorial directo.

Prioridad: ALTA

Dirigido a: OP

Origen: conclusiones 1, 2, 3, 5 y 9.

Racionalidad. La eliminación de estereotipos y prácticas nocivas es un imperativo del Plan Estratégico 2018-2021 que supone la transformación de comportamientos a nivel micro. La OP tiene margen de intervención para remover las prácticas cotidianas discriminatorias aprovechando todas las potencialidades del “Proyecto Canadá” mediante la abogacía y diálogo político territorial que haga uso estratégico de las ventajas comparativas de UNFPA en El Salvador, particularmente de su visión sistémica del desarrollo. Por cierto, se tienen en cuenta las restricciones del entorno dadas por la inseguridad y la violencia pandillera que afectan las intervenciones de la cooperación en el país.

Operativamente supone:

- En el entrante ciclo programático, plantear la *abogacía y diálogo político territorial* de forma central en la nueva teoría de cambio, que suponga la presencia de personal gerencial y programático en momento críticos (y no permanente) de las intervenciones del “Proyecto Canadá”, aprovechando la reducida escala geográfica de El Salvador y el circuito de movilización y logístico ya existente para la entrega de insumos de SSR en las regiones.
- Adicionar redes territoriales para las intervenciones del “Proyecto Canadá” y sumar otras institucionalidades locales como las Unidades Mujer municipales para focalizar las intervenciones y maximizar los beneficios especialmente en las menores de 15 años, reforzando el papel desempeñado por los socios implementadores y asegurando la integralidad del proyecto.
- Desarrollar estrategias multiactorales que permitan posibles “rutas de acceso” para alcanzar a las poblaciones en contextos de riesgo que han quedado rezagadas por la inseguridad en el momento actual del “Proyecto Canadá”, aprovechando los saberes y los circuitos de actores territoriales institucionales y redes sociales locales.
- Iniciar un diálogo político con las autoridades municipales para la elaboración de planes municipales de desarrollo con uso de datos sociodemográficos y datos de SSR, EIS y VBG, introduciendo las dinámicas poblacionales de forma directa en el “Proyecto Canadá”.

- Abogar por el fortalecimiento de las capacidades institucionales locales, movilizand cooperaciones para el desarrollo especializadas en el desarrollo municipal que permitan intervenciones con enfoque de derechos humanos, género y generacional²¹⁴.
- Reordenar las responsabilidades del personal programático y los profesionales contratados para el apoyo al “Proyecto Canadá” para intervenir en los territorios, afinando cronogramas y metas de trabajo.

RECOMENDACIÓN 2: Ampliar las intervenciones para incorporar otras poblaciones vulnerables, especialmente pueblos indígenas y afro, población LGBTI+, personas con HIV y trabajadoras/es sexuales.

Prioridad: ALTA

Dirigido a: OP, LACRO

Origen: conclusión 2

Racionalidad. El Plan Estratégico 2018-2021 adoptó los principios clave de la Agenda 2030 destacándose la protección y promoción de los derechos humanos y la prioridad de que “nadie se quede atrás y de llegar primero a los más rezagados”. En virtud de que en El Salvador persisten necesidades insatisfechas de grupos marginalizados, vulnerables y en contacto frágiles, el próximo ciclo programático deberá adicionar otras poblaciones, en sintonía con las medidas prioritarias del CdeM y en la medida de sus recursos.

Operativamente supone:

- Mantener el énfasis en mujeres jóvenes, adolescentes y adolescentes niñas y adicionar como poblaciones destinatarias aquellos grupos que sufren doble discriminación por género y raza, como las mujeres afro e indígenas, aprovechando los avances institucionales y legales del país respecto de estos grupos y utilizando estratégicamente la Cooperación Sur/Sur de UNFPA para la adopción de la perspectiva intercultural, particularmente en SSR.
- En sintonía con las intervenciones basadas en evidencia, realizar análisis con los datos disponibles y nuevos relevamientos (MICS), de la situación específica de vulneración de derechos de estos colectivos.
- Bajo la perspectiva de sujetos titulares de derechos, incorporar colectivos de afrodescendientes, indígenas y grupos LGBTI+ a las plataformas juveniles y de mujeres con las que UNFPA trabaja para fomentar la participación y la exigibilidad de derechos.
- Mediante diálogo político de alto nivel, procurar nuevos marcos regulatorios de SSR, respetuosos de la diversidad sexual y la adopción de prácticas de atención en SSR libres de homofobia, utilizando la experiencia acumulada de otras OP de América Latina mediante cooperación Sur/Sur y la relación de confianza entre la OP y el MINSAL.
- Abogar por prácticas de cuidado y protección para las personas con VIH y las trabajadoras/es sexuales, asegurando su acceso a información e insumos, mediante estrategias comunicacionales adecuadas a las necesidades de estas poblaciones.
- Aprovechando el poder de convocatoria de la OP y sus vínculos multiactorales, iniciar un debate para sensibilizar sobre las barreras jurídicas y culturales que impiden que los grupos LGBTI+ gocen de plenos derechos.

RECOMENDACIÓN 3: Profundizar las condiciones para el acceso universal a los servicios de SSR, con énfasis en jóvenes y adolescentes en contextos frágiles.

Prioridad: ALTA

Dirigido a: OP, LACRO, SEDE

Origen: conclusión 3, 4, 5, 6 y 10.

Racionalidad. Con la perspectiva de una programación 2021-2025 que aproveche el *stock* acumulado de la OP y garantice el cumplimiento de los ODS, se recomienda que UNFPA profundice las condiciones para el acceso universal a los servicios de SSR, con énfasis en jóvenes y adolescentes en contextos frágiles, en armonía con el mandato corporativo de fortalecer los sistemas de SSR según los principios de universalidad, integración, interconexión e implicación nacional.

²¹⁴ A título ilustrativo, algunas entidades relevantes podrían ser la Unión Iberoamericana de Municipalistas (que tienen agenda de género), UN Hábitat (con tradición en apoyo a iniciativas municipales de empoderamiento de mujeres, la cooperación alemana, entre otras) y el BID (el mayor cooperante de El Salvador y cuyas intervenciones priorizan el fortalecimiento institucional y de los servicios civiles).

Operativamente supone:

- Desarrollar una teoría de cambio específica para el Convenio de Cofinanciamiento entre el UNFPA con el MINSAL, a fin de contar con mayor claridad estratégica de los múltiples efectos de desarrollo asociados con las actividades que acompañan la adquisición y distribución de insumos de SSR y anticonceptivos.
- Continuar con el desarrollo de capacidades para planificar, adquirir, distribuir y vigilar la cadena de planificación, adquisición, distribución y suministro de insumos de SSR, aprovechando la experiencia regional, centrándose en la generación de demanda y mejora de los proveedores de servicios, mediante la Cooperación Sur/Sur y aprovechando las lecciones aprendidas y recomendaciones de la *Mid-Term Evaluation of the UNFPA Supplies Programme (2013-2020)* (UNFPA EO 2018).
- Con la abogacía calificada y el diálogo político en el ámbito legislativo, promover la aprobación de una ley nacional de SSR y un presupuesto etiquetado para la adquisición de insumos de SSR y anticonceptivos. UNFPA tiene como ventana de oportunidad la implementación del Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados y la argumentación de que se trata de una inversión (y no un gasto) para el aprovechamiento del bono demográfico para garantizar recursos nacionales que logren reducir la demanda insatisfecha de insumos de SSR.
- Aprovechando el impulso a la adopción de estándares de calidad en los servicios de SSR para adolescentes, en el próximo ciclo programático, abogar y hacer alianzas para el desarrollo de prácticas de exigibilidad de derechos sistemáticas, con metas e indicadores, por parte de redes juveniles con las que UNFPA cuenta con articulaciones.
- Con base en el acumulado técnico y político de la Estrategia ENIPENA, el próximo ciclo programático podrá diseñar e implementar una Estrategia de prevención del *segundo* embarazo adolescente con indicadores específicos y con una ruta de cuidados en SSR para adolescentes y niñas que quedan (ellas y sus hijos) en desventaja por su maternidad temprana y precoz. UNFPA podrá abogar para que este esfuerzo se adopte en la Política Integral de Desarrollo Infantil Temprano del nuevo Gobierno, puesto que el bienestar de madres niñas en contextos frágiles es una condición *sine qua non* del desarrollo infantil.

RECOMENDACIÓN 4: Profundizar la abogacía y el diálogo político para garantizar el pleno reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos de mujeres, adolescentes y niñas en El Salvador.

Prioridad: ALTA	Dirigido a: OP, LACRO, SEDE	Origen: conclusión 3, 4, 5 y 6.
------------------------	------------------------------------	--

Racionalidad. El próximo ciclo programático, mediante el énfasis en mujeres jóvenes y adolescentes niñas, deberá profundizar acciones con otros actores para ayudar al país a alinearse a los estándares internacionales de derechos humanos de mujeres y niñas y cumplir las recomendaciones existentes, aprovechando el eje M, “fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección de Derechos Humanos” del actual gobierno, y la centralidad del mandato corporativo a la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas en la Agenda 2030.

Operativamente supone:

- Promover una Mesa interagencial (SNU y otros cooperantes) para la aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW (pendiente en el país), aprovechando el espacio y los recursos de *Spotlight* y la ventaja comparativa de UNFPA en reforzar los marcos normativos, jurídicos y de rendición de cuentas para la igualdad.
- Abogar por adecuados niveles de recursos para VBG y DSDR, apoyándose en las alianzas con decisores clave, como el GPJ, y sumando de manera más sistemática al Grupo Parlamentario de Mujeres por su incidencia en la asignación de partidas presupuestales (para la LEIV, por ejemplo).
- Aprovechar los avances culturales con la prohibición del matrimonio infantil para profundizar en estrategias comunicacionales específicas que visibilicen las uniones tempranas de hecho como práctica nociva, mediante la estrategia comunicacional que la OP logró consolidar.
- Continuar apoyando los debates nacionales en torno a los DSDR y la VBG, colaborando con evidencia y en el marco de derechos humanos para que el país levante las observaciones y cumplimente con las recomendaciones del EPU. La OP podrá aprovechar su capacidad de convocatoria y su solidez técnica,

y sumando aliados regionales como el Comité de Seguimiento a la Convención Belém do Pará (cuya Declaración de 2014 colocó a las leyes de restricción absoluta del aborto como normas que perpetúan la VBG), la CIDH y el Comité de la CEDAW.

- Diseñar una ruta de intervención para fortalecer la atención postaborto y las normas de secreto médico profesional, desarrollando rutas de incidencia y la Colaboración Sur/Sur con otras OP por sus experiencias de consejerías postaborto e iniciativas de secreto profesional que garanticen las SSR de las mujeres y reduzcan las muertes maternas evitables²¹⁵.

RECOMENDACIÓN 5: Promover y desarrollar las condiciones para la construcción de un Sistema Nacional de Estadísticas.

Prioridad: ALTA	Dirigido a: OP	Origen: conclusiones 6, 8 y 9.
------------------------	-----------------------	---------------------------------------

Racionalidad. La OP podrá abogar por la generación de datos sociodemográficos, su utilización en políticas y el fortalecimiento de la institucionalidad responsable de las estadísticas nacionales, en armonía con el eje L “Modernización del Estado e Innovación Tecnológica” del actual Gobierno, en virtud del mandato corporativo que la aplicación de la Agenda 2030 requiere un seguimiento eficaz desde la perspectiva demográfica, haciendo necesario el conocimiento de las características y las necesidades de la población y sus dinámicas poblacionales.

Operativamente supone:

- Acompañar el desarrollo de una estrategia para la construcción de un Sistema Nacional de Estadísticas para el próximo ciclo programático, cuyo primer paso sea la realización del Censo de Población y Vivienda y el fortalecimiento político y técnico de las instituciones productoras de estadísticas. A tales efectos, la OP podrá movilizar apoyos estratégicos en el marco de la iniciativa *Development Account Programme on Statistics and Data 2016-2019* del Grupo de Censos de la Conferencia Estadística de las Américas, del BID (con la negociación del préstamo para el censo) y el proyecto del Banco Mundial *Global Civil Registration and Vital Statistics (CRVS) Scaling Up Investment Plan 2015-2024* (para fortalecer las estadísticas vitales).
- En lo inmediato, movilizar las redes técnico-políticas construidas para liderar una “Mesa pro Censo de Población y Vivienda”, gracias al poder de convocatoria de la OP, y que incorpore a actores sociales que darán insumos para el seguimiento de los compromisos de la Agenda 2030 y del CdeM.
- En el corto plazo, abogar por la aprobación de la Política Nacional de Población, posicionado su utilidad para la implementación del Programa de Presupuesto por Resultados, y como elemento promotor de un Sistema Nacional de Estadísticas.

RECOMENDACIÓN 6: Desarrollar estrategias que permitan una mayor institucionalización y escalamiento de la EIS como elemento para el empoderamiento de la juventud y el aprovechamiento del bono demográfico.

Prioridad: ALTA	Dirigido a: OP, LACRO	Origen: conclusión 6 y 8.
------------------------	------------------------------	----------------------------------

Racionalidad. Para el próximo ciclo programático, la OP deberá apuntar a intervenciones para una mayor institucionalización de la EIS, según el llamado corporativo de fortalecer las políticas y la sensibilización en gran escala, con enfoque integral, alcanzando a jóvenes escolarizados y sin escolarizar, en sintonía con los compromisos que el Gobierno de El Salvador asumió en la materia en la Cumbre de Nairobi de 2019.

Operativamente supone:

- Continuar abogando por una ley nacional de EIS y un plan de acción, con presupuesto etiquetado, aprovechando la articulación con el GPJ y la Cooperación Sur/Sur con LACRO.
- Abogar para la incorporación de los cursos básicos y especializados de EIS del MINED de forma obligatoria y con ponderación para la carrera docente y las promociones, aprovechando la ventana de oportunidad del Plan Educativo Nacional Cuscatlán del nuevo Gobierno que plantea la dignificación docente y pertinencia pedagógica.

²¹⁵ Podrá consultarse la experiencia de apoyo a “Iniciativas sanitarias” de UNFPA en Uruguay.

- En gestión del conocimiento, sistematizar las prácticas de sensibilización en EIS con el INJUVE, a efectos de diseñar un plan estratégico de formación de replicadores, con clara capacidad de llegada, priorizando a los territorios más vulnerables.
- Dada la alianza con las OBF, la OP podrá diseñar una estrategia para que los egresados del diplomado escalen a sus iglesias de influencia sensibilización en EIS con VBG, incorporando su diseño como parte del trabajo del diplomado.
- Abogar por declaraciones públicas por parte de OBF a favor de la EIS y sustentadas en evidencia, aprovechando las vinculadas con UNFPA para liderar este proceso y enrolar aquellos segmentos religiosos más abiertos al diálogo en la materia, como forma de continuar con la eliminación de prejuicios y estereotipos con nuevas audiencias.

5.3.2. Nivel programático

RECOMENDACIÓN 7: Priorizar el desarrollo de mecanismos y herramientas de control de calidad asociados al marco de seguimiento basado en resultados adecuados a la abogacía, diálogo político y gestión del conocimiento, propia de los países del cuadrante amarillo de UNFPA.

Prioridad: MEDIA

Dirigido a: SEDE, LACRO, OP

Origen: conclusiones 7 y 10.

Racionalidad. La OP podrá fortalecer, con apoyo de la sede y LACRO, la RBM aprovechando el inicio de un nuevo ciclo programático y la sensibilidad e interés de la OP en intervenir con claridad estratégica en función de resultados, lo cual implicará desarrollos “granulares” (UNFPA EO 2019) de procedimientos y prácticas de RBM.

Operativamente supone:

- En forma inmediata, la OP deberá utilizar más estratégicamente las herramientas corporativas de información para la RBM, registrando análisis con mayor detalle y sistematicidad, vinculados a las prácticas de la OP de seguimiento basado en resultados mediante reflexiones conjuntas. Esto supone mejorar los *milestones* y la sistematicidad de los aprendizajes, mejores prácticas y factores habilitantes/restricciones vertidos en los Informes Anuales del SIS.
- La sede y LACRO deberán adaptar los sistemas conceptuales y de información para la RBM en países amarillos, para que los procedimientos y herramientas respondan efectivamente a la medición de los efectos de las respuestas que UNFPA puede dar en estos contextos; tomando a la OP de El Salvador como un piloto.
- Para el próximo ciclo programático, la sede y LACRO deberán apoyar a la OP en el desarrollo de un Marco de Resultados y matriz de indicadores propia de un país amarillo, centrado en la abogacía y el diálogo político. A tales efectos, se deberán desarrollar indicadores que reúnan dos cualidades en función de la cultura de resultados: (i) indicadores más afinados a los resultados de la abogacía y el diálogo político y (ii) indicadores cruzados y no solamente por producto, con apoyo de LACRO y la sede:
 - Mejorar los indicadores para el próximo ciclo programático, más afinados a resultados de segundo nivel (población meta y calidad del uso de las normativas y herramientas apoyadas por UNFPA) y menos centrados en intervenciones de primer nivel (prevalencia de prácticas).
 - Introducir indicadores cruzados que puedan capturar con mayor precisión la transversalización del enfoque de género y derechos humanos en las intervenciones, y el empoderamiento juvenil, siguiendo el mandato de UNFPA.
 - Para el próximo ciclo programático, la OP deberá establecer una línea sistemática para el fortalecimiento de los Sistemas de M&E entre los socios que permitirá articular los avances realizados bajo una estrategia clara, con líneas de base y metas.
- Aprovechando el apoyo a la participación y empoderamiento juvenil, incentivar a que las organizaciones sociales (particularmente la Articulación Salvadoreña para el CdeM) desarrollen y utilicen plataformas de exigibilidad de derechos con indicadores y mediciones de logros para ser usados para la rendición de cuentas estatal.

RECOMENDACIÓN 8: La OP deberá documentar y sistematizar su modo de participación (*mode of engagement*) mediante cadenas de intervención para ofrecer un modelo de participación en países amarillos.

Prioridad: MEDIA

Dirigido a: SEDE, LACRO, OP

Origen: conclusiones 7 y 10.

Racionalidad. El Plan Estratégico 2016-2020 prevé cuatro modalidades de participación de UNFPA en países amarillos: la abogacía y diálogo político basado en evidencia, gestión del conocimiento, alianzas y coordinación y desarrollo de capacidades (mediante asistencia técnica). El mandato corporativo no desarrolla cómo pueden combinarse estas modalidades de participación.

Operativamente supone:

- La OP, en calidad de país amarillo, desarrolló su propio planteamiento estratégico. Por ello debería sistematizar y documentar su modalidad de participación mediante cadenas de intervenciones para poder transferir aprendizajes respecto de “cómo” se interviene con estas cadenas y cómo se dan las interdependencias específicas, identificando su eficiencia y eficacia y vinculación con la sostenibilidad de las intervenciones.
- La sede y LACRO podrán aprovechar este modelo de participación para las instancias corporativas y regionales de diálogo de teoría de cambio, RBM y planificación, en virtud de la respuesta de UNFPA en países del cuadrante amarillo, porque con importantes desafíos de desarrollo por la presencia de actores conservadores, los niveles de pobreza y la prevalencia de contextos frágiles.