



# Evaluación Medio Término



Oficina  
Internacional  
del Trabajo

Unidad de Evaluación

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

### Datos rápidos

**Países:** *El Salvador*

**Evaluación a mitad de periodo:** *Medio  
Término - 11/2011*

**Tipo de evaluación:** *Independiente - Conjunta*

**Área técnica:** *Empleo (ED/EMP/MSU)*

**Gestión de la evaluación:** *MDG Secretariat*

**Consultora:** *Juana Henao*

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

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

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

PAHO: 817,480 ILO: 879,540

UNICEF: 1,526,890

**Palabras claves:** *Construcción de capital  
social, conflicto armado, violencia,  
reconstrucción económica*

### Resumen Ejecutivo de MDG

En este informe se presenta la evaluación de medio término del Programa Conjunto “Reducción de la Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador” de la ventana de Paz del F-ODM, realizada en el marco de la Estrategia de M&E del Fondo. Su propósito fue alimentar la reflexión y toma de decisiones del Equipo de País que lo está implementando, ofreciendo una descripción del contexto, el diseño, el proceso y los resultados del programa, un análisis de su pertinencia, de su coherencia interna y externa, del nivel de alineación y apropiación nacional y de su sustentabilidad técnica y política, junto con una valoración de su eficiencia, eficacia y sostenibilidad. A la luz de la descripción y del

análisis efectuado se formulan recomendaciones dirigidas a cualificar su implementación y potenciar sus resultados.

Con un presupuesto aprobado de US \$ 8,500 millones, al frente del programa se encuentran, por parte del gobierno, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, recientemente transformado en Consejo Nacional de Juventud y la Alcaldía Municipal de San Salvador, y se cuenta con la participación del Ministerio de Educación y el Instituto para la Niñez y la Adolescencia.

De acuerdo con los TdR que el Equipo de País elaboró a partir de los propuestos por el F-ODM, la evaluación se realizó en tres etapas: la primera se propuso lograr un conocimiento inicial del PC a través de la revisión de documentos suministrados por el F-ODM y el PC; a través de una visita al país, la segunda estuvo orientada a enriquecer el conocimiento del PC y obtener mayores evidencias sobre su diseño y desarrollo; y la última, se concentró en el análisis de toda la información y la elaboración del informe preliminar, que fue revisado por el F-ODM y por el Equipo de País a través del Grupo de Referencia de la evaluación, así como en la elaboración del informe final en el que se incorporaron la gran mayoría de comentarios y recomendaciones recibidas.

La evaluación permitió caracterizar El Salvador como un país centroamericano de aproximadamente de seis millones de habitantes, pequeña extensión territorial y alta densidad poblacional, con desigualdades sociales y no muy avanzado desarrollo económico, el cual se encuentra en proceso de democratización y transformación política-institucional, tras los Acuerdos de Paz de Chapultepec firmados en 1992 que dieron fin a una guerra civil de más de una

década, y en los cuales el Sistema ONU sirvió como mediador. Tanto por los antecedentes históricos que incluyen las secuelas del conflicto interno, como por la geopolítica actual del tráfico de drogas y el surgimiento del fenómeno de las maras o pandillas, en la actualidad los altos índices de violencia, delincuencia e inseguridad en El Salvador representan una preocupación de primer orden, alrededor de la cual el gobierno, con el apoyo del SNU y de otros cooperantes (EEUU, la Unión Europea y España), ha venido haciendo esfuerzos y probando estrategias de intervención, algunas de las cuales se capitalizan en el PC y se encuentran en fase de expansión.

El diseño del PC se realizó técnica y participativamente bajo el liderazgo del PNUD. La calidad del proceso permitió diseñar un programa pertinente, que responde a las prioridades e intereses del país y se encuentra alineado con las políticas nacionales, el MANUD y la Ventana de Paz del MDG-F. Aunque durante el diseño no participaron las autoridades que en la actualidad participan en su desarrollo, existe un buen nivel de apropiación nacional, particularmente en el nivel local y que puede mejorar en el caso del principal socio nacional. El marco de resultados y la teoría del cambio del PC poseen sustentabilidad técnica y política, y el enfoque de seguridad humana y ciudadana, la perspectiva de derechos y de género, el enfoque diferencial, el abordaje integral y el énfasis en la prevención son muy atinados y se están aplicando adecuadamente. No obstante, por su complejidad, por los niveles de intervención (nacional y local), y por la gran cantidad de estrategias que se están poniendo a prueba a nivel local, corre el riesgo de presentar dispersión, así como falta de jerarquización y especificidad, lo que le puede restar efectividad. De ahí que sea conveniente determinar con precisión los factores sobre los que se pretende incidir con las distintas intervenciones, los indicadores que miden sus resultados, las poblaciones a las que se dirigen, el peso que tienen y el papel que juegan dentro del diseño y modelo adoptado.

La estructura y nivel de gobernanza son adecuados, se ha avanzado en el trabajo conjunto y la interagencialidad, por lo que el PC presenta mayor eficiencia en su modelo de gestión. Hay liderazgo del CR del SNU, compromiso de las agencias, y buena coordinación y gestión de la agencia líder. El PC cuenta con una Unidad de Coordinación conformada por un equipo competente, comprometido y suficiente, orientado adecuadamente por la coordinadora, y el Comité

Técnico es el escenario en el que se está dando la mayor interagencialidad y la coordinación con el gobierno, teniendo en cuenta que se reúne mensualmente. Parte de la Unidad de Coordinación empezaba a laborar en la sede del MJSP y a tener mayor acercamiento con su equipo humano, particularmente con el de prevención.

A nivel local hay muy buenas prácticas en la aplicación de los principios de la Declaración de París, un equipo de alto perfil designado por el gobierno municipal, y una estrategia de fortalecimiento de las capacidades de las unidades y equipos de la Alcaldía, por medio de su participación en la implementación de las estrategias y de procesos de formación (diplomados, cursos), lo que contribuye a la sostenibilidad de los resultados. No obstante, sería conveniente mejorar algunos procesos de comunicación interna (gobierno-agencias), lograr mayor participación en la dirección del PC del MJSO, mayor articulación entre niveles (nacional-local), y mayor visibilización de todas las agencias a nivel nacional.

El PC levantó una línea de base de un sistema de indicadores coherente con la política y el Programa de Prevención municipal y sobre una muestra de toda la ciudad. Por ello se cuenta con un instrumento para la evaluación del programa de Prevención de la Violencia de AMSS, pero no con una línea de base focalizada en las comunidades de los tres distritos en los que se están haciendo las intervenciones del PC. No obstante, se realizó un censo y se aplicó una encuesta a los jóvenes que enriquecen el conocimiento sobre la población y facilitan la focalización. Los indicadores del marco de resultados no diferencian entre efectos y productos, algunos no son pertinentes y predominan los de producto. Hay un monitoreo permanente a las actividades por parte de la Unidad Coordinación y de los puntos focales de las agencias, aunque no es lo suficientemente sistemático en cuanto al registro y los reportes semestrales que se envían el F-ODM no se aprovechan suficientemente para reflexionar sobre la marcha del PC. A nivel nacional no se ha puesto en marcha el sistema de monitoreo de la implementación del Plan Estratégico de la Política de Seguridad Humana y Convivencia del MJSP, eje de la intervención de este componente, y no se está haciendo un seguimiento sistemático a las principales intervenciones (Policía Comunitaria y Estrategia de Prevención de apoyo a los municipios), salvo en el caso de las vedas de armas sobre las que se produjo un informe de

seguimiento reciente a la luz de evidencias recogidas, el cual hace un análisis de la marcha de esta importante estrategia y formula recomendaciones muy pertinentes.

A nivel nacional el logro más destacado es la formulación de la Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia (PNJSC), el diseño del Plan Estratégico para su implementación, el fortalecimiento de la PNC con la filosofía de la Policía Comunitaria, las vedas de armas, y el diseño e implementación de la Estrategia Nacional de Prevención Social de la Violencia en apoyo a los municipios. No obstante, la PNJSC no cuenta los recursos financieros suficientes para la puesta en marcha del plan, y se requiere fortalecer el proceso de reordenamiento y fortalecimiento del sector de prevención dentro de MJSP.

En materia de gestión del conocimiento, se avanzó en la creación de un Observatorio Nacional sobre Violencia, se realizó una investigación pertinente y de buena calidad sobre “Juventud y Violencia”, aunque hay un cierto retraso en la puesta en marcha del Observatorio Ciudadano. El PC ha contribuido a colocar en la agenda pública el tema de la prevención, todavía no ha promovido suficientemente el debate público para crear opinión pública y contribuir a la construcción de consensos. Lo mismo puede decirse sobre el trabajo con los medios de comunicación, que conjuntamente con la sociedad civil, deben jugar un papel importante en la construcción de una cultura de paz como proyecto nacional. Por su parte, el Observatorio Metropolitano presenta desarrollos importantes y el Diplomado sobre Atención y Prevención de la Violencia de Género liderado por el sector justicia constituye una buena práctica de formación de funcionarios y agentes de cambio.

A nivel local, el PC también ha logrado importantes resultados en materia de formulación de políticas, no solamente de seguridad y convivencia, sino de género y de juventud y empieza a apoyar la implementación de la política de protección integral de la niñez. Adicionalmente, a través de sus distintos efectos y productos, el PC está contribuyendo al fortalecimiento institucional y a la implementación de la Política de Seguridad y Convivencia, para lo cual se diseñó y puso en marcha el Programa de Prevención de Violencia dentro del cual se enmarca la acción del PC.

Los resultados son contundentes en cuanto al avance, la pertinencia y la calidad de la mayoría de

las estrategias que se vienen poniendo en marcha, algunas de las cuales ya culminaron y otras se encuentran en curso o iniciando su proceso de implementación. Dentro de las estrategias más avanzadas y/o culminadas merecen destacarse el Observatorio Municipal de Seguridad, la Campaña Yo Decido Vivir en Paz, el Programa de Prevención de la Violencia en los centros escolares, la estrategia de promoción del liderazgo y el asociacionismo juvenil, la recuperación de espacios públicos, las vedas de armas, la promoción de eventos deportivos con la capacitación de sus promotores, la Banda de Paz y la capacitación de los funcionarios de la alcaldía en gestión de políticas de convivencia y seguridad.

Dentro de los efectos tempranos que se pudieron detectar se destaca la promoción de la coordinación interinstitucional, la especialmente a nivel local, así como la construcción de capital social en las comunidades. Algunas de las personas entrevistadas reconocieron una mayor presencia del gobierno y una mayor inversión social, así como una cierta percepción de mayor seguridad en sus comunidades. Igualmente, se evidenció que en los jóvenes, particularmente del centro escolar visitado, hay una comprensión de la importancia que tiene el compromiso individual con el cambio de comportamiento para la construcción de la paz y la superación de la violencia, así como que algunos docentes también ven la importancia de introducir cambios en sus prácticas pedagógicas. En lo que atañe a efectos en la reducción de la violencia, los datos disponibles no son consistentes ni conclusivos, pero sugieren que aún no se frena ni se revierte la escalada de la violencia que se viene presentando desde hace unos años atrás. No obstante, debe tenerse presente que los programas de prevención, y en particular los de prevención primaria, generan efectos evidenciables solamente a largo plazo.

En lo que se refiere a la sostenibilidad, puede considerarse que la pertinencia del PC, su alineación con las políticas nacionales y locales, el nivel de apropiación alcanzado, particularmente a nivel local, así como su orientación al desarrollo de capacidades nacionales, conducen a pensar que los logros del PC tendrán sostenibilidad, aún ante el escenario del cambio de autoridades en los dos niveles gubernamentales. El PC debe pensar en su estrategia de salida y ojalá conseguir una extensión que le permita consolidar el modelo de intervención en marcha.

Para fortalecer la implementación del PC, así como la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad de sus resultados, se formularon recomendaciones para el componente de nivel nacional, el del nivel local y relacionados con el modelo de gestión.

A nivel nacional se recomienda aumentar la gobernanza del PC y su sostenibilidad con un mayor liderazgo del MJSP dentro del Comité de Gestión y del Comité Técnico, lograr el reordenamiento y el desarrollo de capacidades del sector de prevención, seguir impulsando la implementación de la Estrategia Nacional de Prevención Social de la Violencia en apoyo a los municipios y la Policía Comunitaria, articular los distintos observatorios y diseñar un sistema de información sobre violencia centralizado de nivel nacional.

Para promover la co-responsabilidad de la Sociedad Civil, se recomienda agilizar la aplicación de las estrategias previstas y promover el debate social, con miras a influir sobre la opinión pública y contribuir a la construcción de consensos y compromisos. Para ello el trabajo con los medios de comunicación, como se tiene previsto, es de singular importancia.

Con respecto al nivel local, se recomienda una mayor focalización de algunas intervenciones, sobre aquellas familias y jóvenes que presenten un mayor número de factores de riesgo. Es importante concederle mucha atención a las estrategias dirigidas a la familia y continuar promoviendo el diálogo intergeneracional. Dada la fuerte asociación que existe entre comportamiento violento, actividad sexual riesgosa y consumo de sustancias psicoactivas, abordar estos temas en los programas de prevención escolar y comunitaria, y en los procesos de re-socialización de jóvenes en conflicto con la ley, es altamente aconsejable. Mantener la promoción del deporte y de los encuentros en torno a éste, como se viene haciendo con gran éxito, es muy conveniente.

Para el desarrollo de habilidades para la vida y de competencias sociales dentro de los centros educativos, es altamente recomendable que los talleres de habilidades para la vida se transversalicen en el currículo y que la transformación pedagógica de los docentes se oriente hacia el desarrollo de capacidades en los maestros para intervenir adecuadamente en el manejo de los comportamientos violentos de los estudiantes y promover el desarrollo competencias

emocionales, comunicativas y cognitivas específicas, desde los primeros grados.

Sobre la estrategia que busca abrir oportunidades de inserción laboral y generación de ingresos para los jóvenes, se ve conveniente fortalecerla, incluso financieramente. La experiencia de OIT en el país, así como la que ha adquirido en los PC de la ventana de Juventud, Empleo y Migración en los que viene participando en otros países, debe ser capitalizada en este PC. Igualmente, es conveniente mirar qué tipo de articulaciones y aprendizajes se pueden lograr con el Programa Projovent que tiene este componente de generación de alternativas laborales y de inserción económica para los jóvenes.

Para fortalecer el modelo de gestión es recomendable afianzar los avances que se han logrado en la interagencialidad, la coordinación con el gobierno y la programación conjunta. También es deseable que a nivel nacional el PC sea visto como un esfuerzo del gobierno e interagencial, logrando una mayor visibilidad e interacción con todas las agencias. Una mayor comunicación, construcción de acuerdos y coordinación entre las instancias nacionales y locales que participan en el PC también es conveniente, junto con una mayor comunicación entre los distintos socios del gobierno y las agencias.

El fortalecimiento del sistema de M&E es una tarea urgente, para lo cual se recomienda una revisión de los indicadores del marco de resultados y seguir sistematizando y evaluando las distintas intervenciones. Para la evaluación final se sugiere la aplicación de encuestas para jóvenes, familias y actores comunitarios e institucionales que midan algunos indicadores de manera retrospectiva, junto con estrategias cualitativas, con la medición de algunos indicadores clave a partir de fuentes secundarias, con la evaluación de las estrategias y con los ejercicios de sistematización.

Para lograr la sostenibilidad, se requiere diseñar una buena estrategia de salida, consolidar las estrategias y asegurar la apropiación y el desarrollo de las capacidades de los actores nacionales y locales, para lo cual se estima conveniente extender el PC por un semestre como mínimo.