



EVALUACIÓN PMA

Evaluación del plan estratégico para El Salvador 2017-2021

Informe de evaluación centralizada

Oficina de Evaluación
OEV/2020/040



**Programa
Mundial de
Alimentos**

**SALVAR
VIDAS
CAMBIAR
VIDAS**

Enero de 2022

Agradecimientos

Econometría S.A. y su equipo de evaluación agradecen a la Oficina de Evaluación y a la oficina del PMA en El Salvador por toda la colaboración brindada durante el desarrollo de la presente evaluación. Asimismo, extienden su agradecimiento a todas las personas de las instituciones del Gobierno de El Salvador, a los asociados cooperantes, a las agencias de las Naciones Unidas y a otras entidades, así como a las mujeres y a los hombres beneficiarios del PEP, por compartir con el equipo de evaluación sus percepciones, aprendizajes y experiencias.

Exención de responsabilidad

Las opiniones expresadas corresponden al equipo de evaluación y no reflejan necesariamente las del Programa Mundial de Alimentos (PMA). La responsabilidad de las opiniones formuladas en este informe recae exclusivamente en los autores. La publicación de este documento no implica aprobación alguna, por parte del PMA, de las opiniones que contiene.

Las denominaciones empleadas y la presentación del material en los mapas no implican la expresión de opinión alguna, por parte del PMA, sobre la condición jurídica o constitucional de ningún país, territorio o zona marítima, ni sobre la delimitación de sus fronteras.

Créditos de fotografía

Imagen de portada: PAM/Rein Skullerud

Personal clave para la evaluación

OFICINA DE EVALUACIÓN

Andrea Cook	Directora de la Oficina de Evaluación
Sergio Lenci	Control de calidad
Giulia Pappalepore	Responsable de la evaluación
Natalia Meléndez Fuentes	Analista de evaluación
Cristian Maneiro	Analista de evaluación

EQUIPO DE EVALUACIÓN

Ana Laura Rodríguez Gustá	Líder de equipo
Penélope Vaca Ávila	Experta cualitativa (estudios de caso)
María Gloria Cano	Experta temática
Nancy Argueta	Experta local
Carolina Murgueitio	Control de calidad

Participaron en la evaluación como personal de soporte: Marcela Gorla y Verónica Mundt.

Contents

1. Introducción.....	3
1.1. Características de la evaluación	1
1.2. Contexto	2
1.3. Sujeto de la evaluación	9
1.4. Metodología, limitaciones y consideraciones éticas de la evaluación	17
2. Hallazgos	22
2.1. PE 1: ¿En qué medida la posición estratégica, el rol y la contribución específica del PMA se basan en las prioridades del país y en las necesidades de las personas, así como en las fortalezas del PMA?	22
2.2. PE 2: ¿Cuál es el alcance y la calidad de la contribución específica del PMA a los efectos estratégicos deL PEP en El Salvador?	29
2.3. PE3: ¿En qué medida el PMA ha utilizado sus recursos de manera eficiente para contribuir a los resultados del PEP y los resultados estratégicos?	51
2.4. PE4. ¿Cuáles son los factores que explican el desempeño del PMA y el grado en que se ha realizado el giro estratégico esperado por el PEP?	55
3. Conclusiones y recomendaciones.....	65
3.1. Conclusiones	65
3.2. Recomendaciones	67

Lista de figuras

Figura 1. Línea del tiempo del PMA en El Salvador, el PEP (2017-2021) y el contexto nacional (2012-2020)	11
Figura 2. Alineación entre los efectos estratégicos del PEP y los ODS.....	25
Figura 3. Porcentaje de cumplimiento promedio de los indicadores de los productos (2017-2020)	30
Figura 4. Porcentaje de mujeres y hombres beneficiarios planeados y alcanzados (2017-2020) .	47
Figura 5. Números planeados y alcanzados de personas beneficiarias.....	53
Figura 6. Ayuda oficial para el desarrollo (ODA) que recibieron los países de Centroamérica, 2010-2019 (millones de dólares a precios constantes, 2019)	58
Figura 7. Distribución del presupuesto planificado en el PEP de El Salvador (2017-2020), por efecto estratégico (%)	58
Figura 8. Origen de las contribuciones del presupuesto del PEP (2017-2020)	59
Figura 9. Presupuesto planificado, recursos asignados y gastos, 2017-2020 (dólares y porcentaje)	59
Figura 10. Recursos por actividad del PEP para cada año de 2017 a 2020 (dólares).....	60

Lista de mapas

Mapa 1. Incidencia de la pobreza multidimensional por departamento, 2019	3
Mapa 2. Inseguridad alimentaria por departamento (en porcentaje poblacional y números absolutos).....	5
Mapa 3. Municipios del Corredor Seco	7
Mapa 4. Cobertura del PEP de 2017 a 2020, según número de categorías de intervención.....	52

Lista de tablas

Tabla 1. Presupuesto planeado y recursos por actividad correspondientes al período 2017-2020 (en dólares, porcentajes).....	14
Tabla 2. Tipo de técnicas de recolección de datos, por naturaleza de la fuente de información ..	18
Tabla 3. Síntesis de los ejercicios cualitativos de recolección de información por actor	19
Tabla 4. Estudio de caso: ejercicios realizados y su racionalidad	19
Tabla 5. Alineación entre el PEP y el PQD (2014-2019)	22
Tabla 6. Cumplimiento de los indicadores de los efectos del EE1, por año.....	31
Tabla 7. Cumplimiento de los indicadores de los productos por categoría del EE1 según actividad, por año	31
Tabla 8. Cumplimiento de los indicadores de los efectos del EE2, por año.....	34
Tabla 9. Cumplimiento de los indicadores de los productos del EE2, por actividad y según categoría, por año	34
Tabla 10. Cumplimiento de los indicadores de los efectos del EE3, por año.....	36
Tabla 11. Cumplimiento de los indicadores de los productos del EE3, por año	37
Tabla 12. Cumplimiento de los indicadores de los efectos del EE4, por actividad y según categoría, por año	39
Tabla 13. Cumplimiento de los indicadores de los productos del EE4, por actividad y según categoría, por año	39
Tabla 14. Cumplimiento de los indicadores de los productos del EE5, por actividad y según categoría, de 2017 a 2020	42
Tabla 15. Cumplimiento de los indicadores de los efectos de protección por año	44
Tabla 16. Cumplimiento de los indicadores de los efectos de rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas, por año	45
Tabla 17. Cumplimiento de los indicadores de los resultados transversales de igualdad de género, por año	47
Tabla 18. Recomendaciones de la evaluación del PEP.....	68

Resumen

INTRODUCCIÓN

CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN

1. Las evaluaciones de planes estratégicos para los países (PEP) son el principal instrumento para la rendición de cuentas y el aprendizaje, de acuerdo con las expectativas de la Junta y la dirección del PMA. Al permitir obtener datos empíricos sobre el posicionamiento estratégico y los resultados del PMA, estas evaluaciones orientan el diseño de la siguiente generación de PEP y, en potencia, contribuyen al diseño de los marcos de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible (MCNUDS).
2. La evaluación del PEP relativo a El Salvador para 2017-2021 ha abarcado las intervenciones del PMA en el país entre 2016 y 2020¹. Los principales usuarios de los resultados de la evaluación son la oficina del PMA en el país y las partes interesadas internas y externas, incluidos los beneficiarios.
3. El equipo de evaluación adoptó un enfoque metodológico mixto de base teórica aprovechando los datos obtenidos del seguimiento, un examen de los documentos disponibles, entrevistas semiestructuradas, debates de grupo con los beneficiarios, encuestas en línea y cuatro estudios de casos. Durante todo el proceso se aplicó la perspectiva de género. Debido a la pandemia de la enfermedad por el coronavirus de 2019 (COVID-19), la evaluación se realizó a distancia, y la recopilación de datos se efectuó entre diciembre de 2020 y marzo de 2021. Los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones se examinaron junto con las partes interesadas durante dos talleres en línea celebrados en junio de 2021.

CONTEXTO

4. El Salvador es un país muy densamente poblado, con una superficie de 21.040 kilómetros cuadrados y una población de 6,7 millones de habitantes². Situado en el Corredor Seco de América Central, está expuesto periódicamente y es sumamente vulnerable a desastres como sequías, lluvias torrenciales, inundaciones y ciclones tropicales, relacionados tanto con el cambio climático como con los fenómenos climáticos de El Niño y La Niña, que se producen con una frecuencia de entre dos y siete años.
5. El Salvador es un país de ingreso mediano-bajo, cuyo crecimiento anual medio del producto interno bruto (PIB) ha sido del 2,4 % en el último decenio³ y que depende en gran medida de las remesas (véase el cuadro 1). La pobreza multidimensional afecta a los hogares de las zonas tanto rurales como urbanas⁴. Las mujeres, que encuentran grandes obstáculos para acceder al mercado laboral y obtener autonomía financiera, se ven más afectadas por la pobreza

¹ El alcance de la evaluación se definió de acuerdo con la oficina en el país partiendo del supuesto de que el informe de evaluación se presentaría junto con el nuevo PEP en el segundo período de sesiones ordinario de 2021 de la Junta Ejecutiva. Por este motivo, el informe de evaluación incluye datos financieros y de programas a fecha de diciembre de 2020. La oficina en el país decidió prorrogar el período abarcado por el PEP vigente hasta junio de 2022 después de que la evaluación se hubiera asignado a un equipo de evaluación externa.

² Gobierno de El Salvador, Dirección General de Estadística y Censos. 2020. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2019*.

³ Gobierno de El Salvador, [Banco Central de Reserva](#). 2021. Producto Interno Bruto.

⁴ *Ibid.*

que los hombres⁵. El feminicidio y la violencia de género siguen siendo un problema muy preocupante⁶.

6. En 2015, El Salvador registró la mayor tasa de homicidios del mundo, debido en buena parte a la violencia y la inseguridad ocasionadas por el crimen organizado y las pandillas callejeras (“maras”), que también se encuentran entre las principales causas de abandono escolar, migración y desplazamientos internos⁷.

7. El Salvador ocupaba el puesto 50 entre los 117 países clasificados en el Índice Global del Hambre de 2020⁸ y, de los hogares analizados, el 53 % registraba distintos niveles de inseguridad alimentaria⁹. También la malnutrición constituye un importante problema de salud pública, cuyos costos sociales equivalen al 10,3 % del PIB¹⁰.

8. En el sector agrícola de El Salvador predominan los pequeños productores (82 %), que practican fundamentalmente una agricultura de subsistencia¹¹. En 2020, los sectores agrícola, pesquero y forestal representaron el 5,11 % del PIB¹².

9. La pandemia de COVID-19 amenaza con invertir las tendencias positivas registradas en el país en materia de desarrollo humano y reducción de la pobreza, pues se supone que el desempleo, el trabajo en el sector no estructurado y las desigualdades territoriales irán en aumento¹³.

⁵ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres). 2020. *Perfil de país según igualdad de género de El Salvador*.

⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2020. [Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe](#).

⁷ PMA. 2020. *El Salvador Annual Country Report*.

⁸ Von Grebmer, Klaus y Bernstein, Jill. 2020. 2020 Global Hunger Index: *One Decade to Zero Hunger – Linking Health and Sustainable Food Systems*.

⁹ Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF). 2020. El Salvador: Análisis de inseguridad alimentaria aguda de la CIF noviembre 2020 - febrero 2021.

¹⁰ CEPAL y PMA. 2019. El costo de la doble carga de la malnutrición. Impacto social y económico. El Salvador.

¹¹ Gobierno de El Salvador, Ministerio de Agricultura y Ganadería. 2009. IV Censo Agropecuario 2007-2008.

¹² Banco Mundial. 2020. *Indicadores económicos*.

¹³ Naciones Unidas en El Salvador. 2021. [Análisis común de país](#).

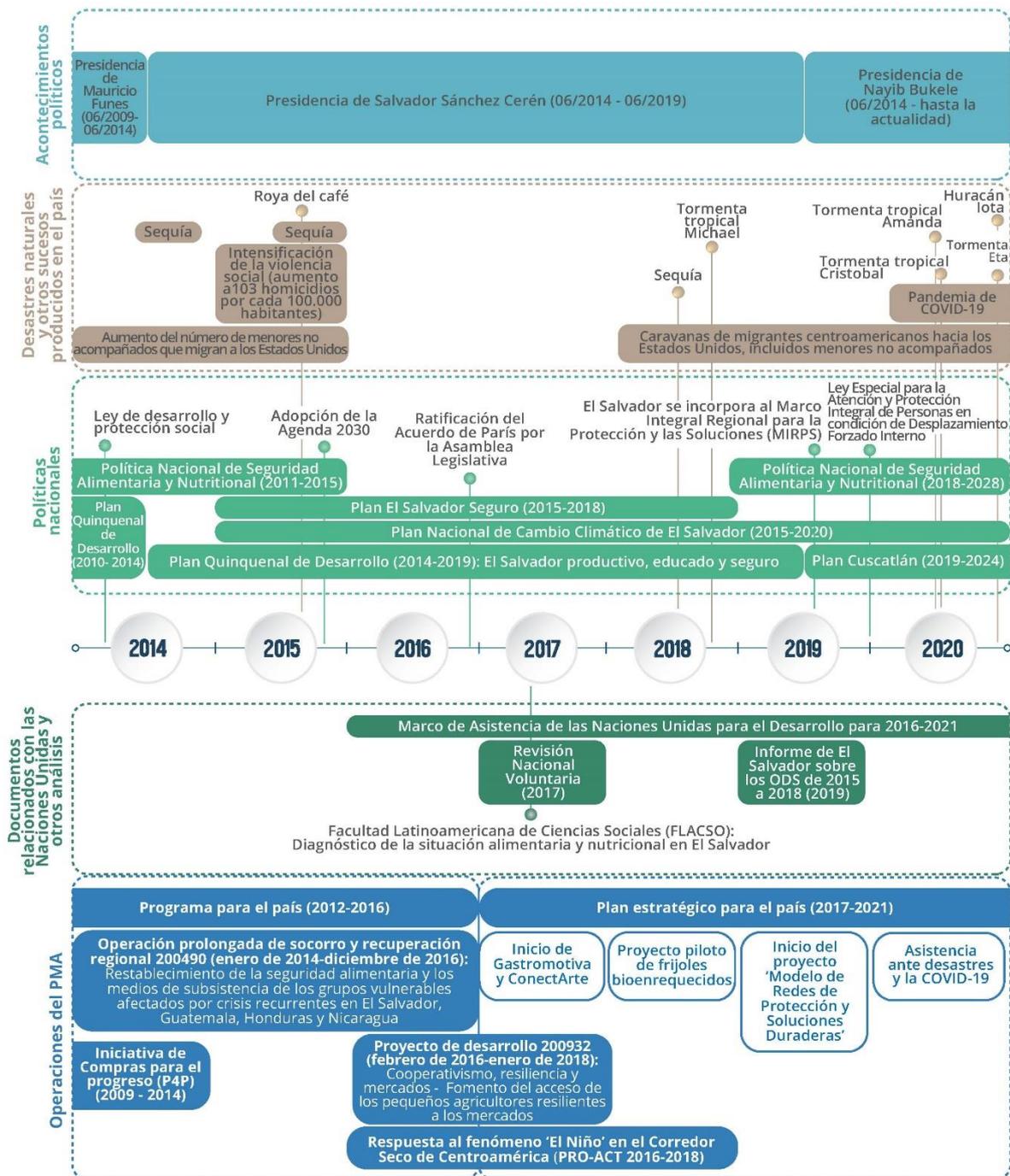
CUADRO 1: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS DE EL SALVADOR			
	Indicador	Año	Valor
	Población total (1)	2019	6 704 864
	PIB per cápita (dólares EE.UU.) (2)	2020	3 799
	Remesas en porcentaje del PIB (3)	2020	20
	Índice de Desarrollo Humano (4)	2020	0,673
	Coeficiente de Gini (2)	2021	0,35
	Porcentaje de hogares en situación de pobreza multidimensional (1)	2019	28,1
	Porcentaje de hogares en situación de pobreza extrema (1)	2019	4,5
	Índice de Desigualdad de Género (4)	2020	0,383
	Personas desplazadas internamente (5)	2020	71 500
	Índice Global del Hambre (6)	2020	10,5
	Estatura para la edad (retraso del crecimiento moderado y grave) (niños menores de 5 años) (7)	2020	11,2

Fuentes: Elaborado por la Oficina de Evaluación sobre la base de los datos procedentes de: 1) la Dirección General de Estadística y Censos (2019); 2) el Banco Mundial (2020 y 2021); 3) el Banco Central de la Reserva (2020); 4) el *Informe sobre Desarrollo Humano 2020* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); 5) la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2020); 6) el informe sobre el Índice Global del Hambre de 2020; 7) el informe titulado *Estado Mundial de la Infancia 2021* del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

PLAN ESTRATÉGICO DEL PMA PARA EL PAÍS

10. El PMA está presente en El Salvador desde 1969, y ha ido pasando gradualmente de intervenciones de emergencia, recuperación y alimentación escolar a una cartera de recuperación, desarrollo y fortalecimiento de las capacidades. El PEP se ejecutó durante un período difícil, marcado por desastres naturales, un cambio de Gobierno y la pandemia de COVID-19 (figura 1).

Figura 1: Sinopsis del contexto nacional y del PEP para El Salvador



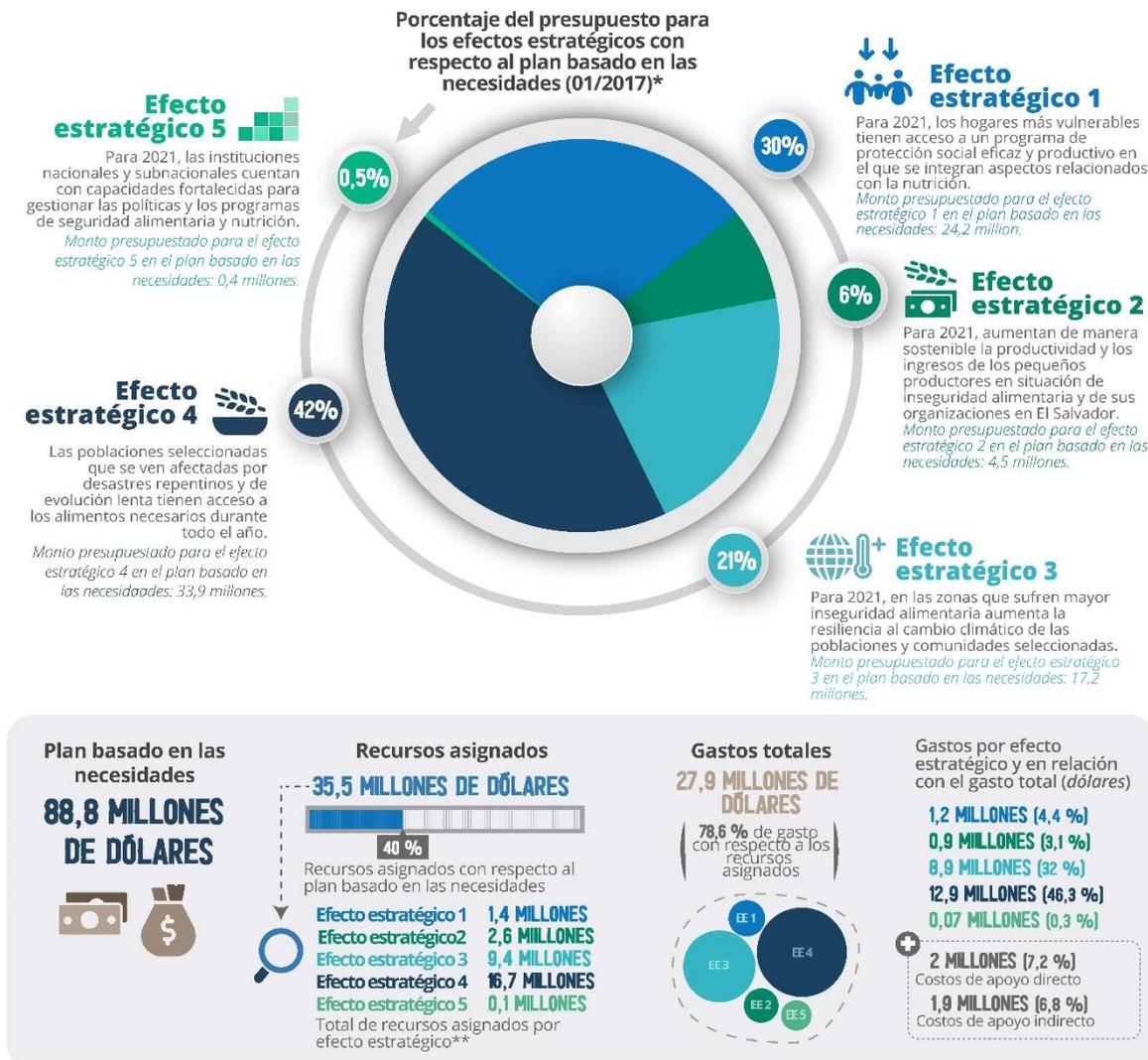
Fuente: Elaborado por la Oficina de Evaluación a partir del informe completo de la evaluación del PEP para El Salvador (2017-2021).

11. El PEP se estructuró en torno a cinco efectos estratégicos, 21 productos y 11 actividades. Las prioridades transversales incluyeron la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, el género, la protección y el medio ambiente.

12. Las modalidades de intervención previstas eran las transferencias de base monetaria (TBM), las transferencias de alimentos y el fortalecimiento de las capacidades. Sin embargo, a petición del Gobierno no se realizaron transferencias de alimentos.

13. El presupuesto previsto de la cartera de actividades en el país era de 88,8 millones de dólares EE.UU. (figura 2) y debía permitir prestar asistencia a 1.071.896 beneficiarios (figura 3)¹⁴. Solo se recibieron, de hecho, 35,5 millones de dólares (40 %) (figura 2). Los fondos procedieron principalmente de financiación flexible¹⁵ (41 %), la República de Corea (11 %), los Estados Unidos de América (10 %), El Salvador (8 %) y el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia de las Naciones Unidas (CERF) (7 %). En la revisión del PEP aprobada en diciembre de 2020 se definió un plan basado en las necesidades con un presupuesto de 108,1 millones de dólares.

Figura 2: PEP para El Salvador (2017-2021): efectos estratégicos, presupuesto, financiación y gastos



*La parte del plan basado en las necesidades asignada a cada efecto estratégico se ha calculado sobre la base del total de los costos de transferencia y ejecución, y no a partir basándose en el total general del plan basado en las necesidades (88,8 millones de dólares), que incluye los costos de apoyo directo y de apoyo indirecto.
 **La suma de las partes asignadas a los distintos efectos estratégico no equivale al 100 %, ya que una parte de los recursos se asignó también a los distintos efectos no estratégicos, así como a los costos de apoyo directo e y de apoyo indirecto.

Abreviatura: EE= efecto estratégico

¹⁴ Estas cifras se refieren al PEP aprobado en el primer período de sesiones ordinario de la Junta Ejecutiva de 2017. El PEP ha sido objeto de dos revisiones presupuestarias, con fecha de 31 de diciembre de 2020 y septiembre de 2021.

¹⁵ La financiación flexible se refiere a las contribuciones para las cuales los donantes no imponen condiciones, lo que permite al PMA determinar su destino y uso.

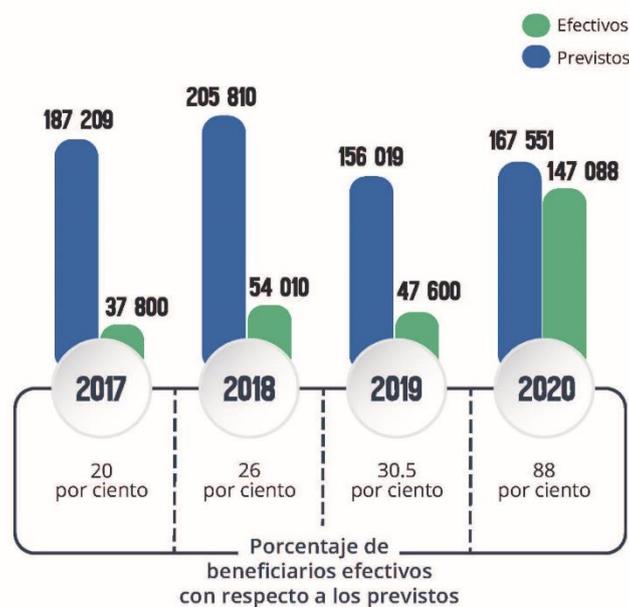
* La parte del plan basado en las necesidades asignada a cada efecto estratégico se ha calculado sobre la base del total de los costos de transferencia y ejecución, y no a partir basándose en el total general del plan basado en las necesidades (88,8 millones de dólares), que incluye los costos de apoyo directo y de apoyo indirecto.

** La suma de las partes asignadas a los distintos efectos estratégico no equivale al 100 %, ya que una parte de los recursos se asignó también a los distintos efectos no estratégicos, así como a los costos de apoyo directo e y de apoyo indirecto.

Fuente: PEP para El Salvador (2017-2021) e instrumento de análisis relativo a la hoja de ruta integrada, informe anual de país 1-A, 30 de diciembre de 2020.

14. En el PEP se dio prioridad a los niños y las niñas de 6 a 23 meses, las mujeres gestantes y lactantes, las mujeres y los hombres jóvenes afectados por la violencia, los pequeños agricultores y sus asociaciones en zonas con inseguridad alimentaria afectadas por el cambio climático, las poblaciones afectadas por desastres naturales y provocados por el ser humano, las personas desplazadas en el interior del país y las personas con discapacidad. Las actividades de fortalecimiento de las capacidades se dirigieron a las instituciones y las comunidades nacionales y locales. La cobertura de los beneficiarios previstos fue escasa durante los primeros años del PEP debido a los bajos niveles de financiación, pero aumentó considerablemente en 2020 en respuesta a las crisis climáticas y sanitarias.

Figura 3: Beneficiarios previstos y efectivos (2017-2020)



Fuente: Informes anuales sobre el país (2017-2020).

HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

¿EN QUÉ MEDIDA EL POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO, LA FUNCIÓN Y LAS CONTRIBUCIONES ESPECÍFICAS DEL PMA SE AJUSTAN A LAS PRIORIDADES DEL PAÍS, LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN Y LAS FORTALEZAS DEL PROGRAMA?

Pertinencia y posicionamiento estratégico

15. El PEP resultó pertinente para las prioridades nacionales, ya que abordaba adecuadamente cuestiones clave de desarrollo, como la pobreza, la inseguridad alimentaria y las vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales. Se armonizó con el Plan Nacional de Desarrollo para 2014-2019 y con el Plan de Educación Cuscatlán para 2019-2024.

16. En un contexto caracterizados por las crisis en curso, el PMA es un asociado indispensable para el Gobierno y se sitúa en el centro del triple nexo entre la acción humanitaria,

la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz; sin embargo, aunque el PEP se centró tanto en la intervención ante crisis como en las cuestiones relativas al desarrollo, la función que desempeña el PMA en el fortalecimiento de las capacidades es poco conocida en el país.

17. La oficina en el país fue capaz de ajustar el PEP de modo que tuviera en cuenta los cambios políticos e institucionales, los fenómenos climáticos adversos y la pandemia de COVID-19 mediante el establecimiento de nuevas asociaciones. Al hacerlo, el PMA facilitó la coordinación interinstitucional y el diálogo político entre el nuevo Gobierno y el sistema de las Naciones Unidas.

Atención a las necesidades de las personas más vulnerables

18. El PEP atendió las necesidades de los más vulnerables y permitió que la opinión de los beneficiarios se incorporara a los procesos de desarrollo debido a la amplia presencia del PMA sobre el terreno y a su proximidad a las comunidades.

19. El PEP dio prioridad a los grupos con vulnerabilidades de índole interseccional y amplió la definición de “contexto frágil” para dar cabida a poblaciones con diversas necesidades afectadas por desastres naturales y emergencias provocadas por el ser humano. En el PEP se dio prioridad a las zonas más desfavorecidas del Corredor Seco, en particular Morazán, San Miguel, Usulután y La Unión.

Coherencia y armonización

20. El PEP estuvo en consonancia con las estrategias de las Naciones Unidas en El Salvador y sus objetivos estratégicos se armonizaron con las cinco esferas de cooperación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el país. Además, el PMA procuró de forma activa complementar la labor de otras entidades de las Naciones Unidas presentes en el país (por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], el UNICEF, la Organización Internacional para las Migraciones [OIM] y el ACNUR), y desempeñó un papel principal en las situaciones de emergencia en virtud de su ventaja comparativa en materia técnica y logística.

21. El PMA prestó asistencia al Gobierno en su esfuerzo por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2 (Hambre Cero) y 17 (Alianzas para lograr los objetivos). Para abordar los desafíos relacionados con el hambre, que son multicausales y exigen soluciones multidimensionales, el PEP contribuyó a la consecución de los ODS 1, 3, 5, 6, 8, 9, 11, 13, 15 y 16; sin embargo, las conexiones con estos ODS no se habían definido explícitamente en el PEP ni se contemplaban de manera sistemática dentro de la oficina en el país.

¿CUÁLES SON EL ALCANCE Y LA CALIDAD DE LAS CONTRIBUCIONES ESPECÍFICAS DEL PMA A LOS EFECTOS ESTRATÉGICOS DEL PEP PARA EL SALVADOR?

Efectos del plan estratégico para el país

22. En esta sección se presenta información cuantitativa general sobre el logro de las metas establecidas para los indicadores de los efectos, seguida de un análisis cualitativo para interpretar y comprender la contribución del PMA a los efectos previstos, haciendo hincapié en el fortalecimiento de las capacidades nacionales como componente clave del PEP.

23. Tal como se muestra en el cuadro 2, para el 65 % de los indicadores de los efectos hubo una tasa de consecución superior al 90 %, para el 25 % la tasa de consecución se situó entre el 50 % y el 89 %, y para el 11 % la tasa de consecución fue inferior al 50 %. En promedio, los indicadores relativos al efecto estratégico 4 son los que registraron las tasas de consecución más elevadas, seguidos de los del efecto estratégico 3. Los indicadores relativos al efecto estratégico 2 son los que presentan las tasas de consecución más bajas. Los indicadores correspondientes al efecto estratégico 1 solo se midieron en los dos primeros años de ejecución del PEP. Por otra

parte, el PEP no incluyó indicadores relativos al efecto estratégico 5, y su logro se midió únicamente a través de indicadores de los productos.

Cuadro 2: Tasa de consecución de las metas establecidas para los indicadores de los efectos, por efecto estratégico y año (2017-2020)

Efecto estratégico	2017	2018	2019	2020
1	9 indicadores	6 indicadores	n.d.	n.d.
		3 indicadores		
2	5 indicadores	4 indicadores	3 indicadores	1 indicador
		1 indicador	2 indicadores	2 indicadores
3	2 indicadores	11 indicadores	18 indicadores	14 indicadores
	15 indicadores			
	3 indicadores	1 indicador	2 indicadores	6 indicadores
4	12 indicadores	12 indicadores	10 indicadores	12 indicadores
	3 indicadores	3 indicadores	4 indicadores	3 indicadores
			1 indicador	
5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Leyenda

 Tasa de consecución del 90 % o superior	 Tasa de consecución de entre el 50 % y el 89 %	 Tasa de consecución inferior al 50 %
---	--	--

Abreviaturas: n.a. = no aplicable; n.d. = no hay datos

Fuente: Informes anuales sobre el país (2017-2020)

24. El objetivo del PEP en el marco del efecto estratégico 1 era garantizar que los hogares vulnerables tuvieran acceso a un sistema nacional de protección social más eficaz, poniendo el acento en la nutrición. En este sentido, se contribuyó a sostener el sistema de protección social

nacional y la asistencia alimentaria y sanitaria gracias a las actividades de fortalecimiento de las capacidades y las TBM, tanto en las situaciones de emergencia como en períodos normales. A través de la labor de promoción y el diálogo político, el PEP favoreció una mayor sensibilización sobre los desafíos del desarrollo relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición y contribuyó al establecimiento de planes nacionales y políticas de protección social. Iniciativas como el fortalecimiento del registro único de participantes contribuyeron al establecimiento de un sistema de protección más universal, accesible y eficaz, aunque con limitaciones relacionadas con la cobertura. Las TBM y los cupones proporcionados a las personas que recibían capacitación en oficios a través de los proyectos *Gastromotiva* y *ConectArte* contribuyeron notablemente a que los beneficiarios adoptaran hábitos alimentarios y pautas de nutrición saludables, así como a que mejoraran su autoestima gracias a un mayor acceso al mercado laboral. Durante el recrudecimiento de la pandemia de COVID-19, la oficina en el país contribuyó a que, en una nota conceptual sobre la protección social, elaborada por el Ministerio de Desarrollo Local, se indicara la necesidad de contar con un sistema de protección social capaz de responder a las perturbaciones.

25. El efecto estratégico 2 tenía por objeto aumentar de manera sostenible la productividad y los ingresos de los pequeños productores con inseguridad alimentaria y fortalecer sus asociaciones. Gracias al PEP mejoraron las capacidades de gestión de los servicios de extensión y se introdujeron avances tecnológicos en la planta de producción de la bebida fortificada Biofortik, lo cual conllevó importantes mejoras de la productividad y la nutrición infantil. Además, el PEP favoreció el fortalecimiento de las asociaciones y las redes de pequeños agricultores, la inclusión financiera de los empresarios con escaso acceso al crédito y la introducción de planes de seguro para los pequeños agricultores, lo que a su vez contribuyó al crecimiento de las microempresas. Durante la pandemia de COVID-19, la oficina en el país proporcionó capital inicial y artículos de bioseguridad a las empresarias, lo que les permitió reanudar el trabajo y la productividad.

26. A través del efecto estratégico 3, el PEP tenía como objetivo mejorar la resiliencia climática de las poblaciones y las comunidades destinatarias en zonas caracterizadas por una gran inseguridad alimentaria. Se emplearon enfoques participativos para ayudar a modernizar el programa nacional de recuperación de los ecosistemas y los paisajes y a elaborar planes operacionales anuales en los departamentos seleccionados, lo cual produjo efectos positivos en la gobernanza local y la participación ciudadana. Gracias a la asistencia técnica prestada al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y a la Dirección General de Protección Civil, el PEP contribuyó a conservar los recursos naturales y a crear capacidades de reducción de los riesgos de desastres ante emergencias. Además, aportó innovaciones (macrotúneles e invernaderos) que mejoraron los medios de subsistencia de los miembros de los grupos más vulnerables del Corredor Seco al diversificar y aumentar su producción e ingesta de alimentos. Esto también tuvo un impacto positivo en los ingresos de las familias y la microeconomía a nivel local.

27. El fin del efecto estratégico 4 era garantizar que las poblaciones afectadas por desastres repentinos o de evolución lenta tuvieran acceso a alimentos durante todo el año. A nivel nacional, el PEP fortaleció la preparación y la capacidad del Gobierno para responder a emergencias al apoyar la aplicación de la Ley Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres y el plan del mismo nombre. La modernización de activos, como la sala de crisis desde la que el Gobierno coordina las intervenciones en casos de desastre, y la impartición de capacitación especializada fortalecieron aún más la capacidad del Gobierno para evaluar las emergencias y responder a las mismas. A nivel subnacional, el PEP reactivó las comisiones locales del Sistema Nacional de Protección Civil en las zonas expuestas a riesgos de San Miguel y Usulután, lo cual tuvo un efecto positivo en la reducción de los incendios de actividad prolongada.

28. El efecto estratégico 5 tenía por objeto fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales y locales para gestionar las políticas y los programas de seguridad alimentaria y nutrición. El PEP contribuyó a la definición de marcos reglamentarios en apoyo de la seguridad alimentaria mediante el apoyo a la formulación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para 2018-2028. En 2018 se comenzó a prestar apoyo a plataformas multisectoriales y de múltiples partes interesadas, como los comités departamentales y municipales de seguridad alimentaria y nutrición, lo que llevó al establecimiento de planes de seguridad alimentaria en seis de los 14 departamentos, pero la escasez de fondos y la pandemia de COVID-19 tuvieron graves repercusiones en las actividades de cooperación Sur-Sur, cuya realización fue limitada.

Principios humanitarios, rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, protección y medio ambiente

29. La imparcialidad, el respeto a las poblaciones seleccionadas, la profesionalidad, la neutralidad y el fomento de la autonomía de las poblaciones receptoras de la asistencia son características distintivas del PEP. El PMA dirigió tanto la intervención del equipo humanitario en el país a la pandemia de COVID-19 como las actividades del equipo técnico interinstitucional de emergencia de las Naciones Unidas y contribuyó a aportar soluciones en zonas de difícil acceso.

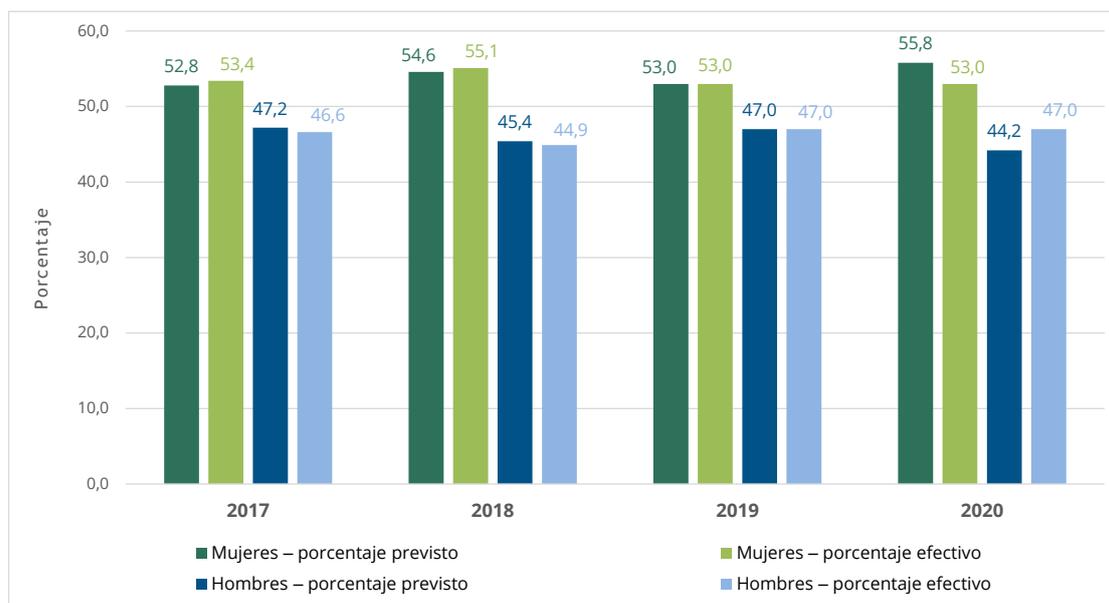
30. El PMA hizo participar a las comunidades en la toma de decisiones sobre la asistencia y la programación. Recurriendo activamente a la planificación participativa basada en las comunidades y los mecanismos de quejas y retroalimentación, se pudo escuchar la opinión de las poblaciones afectadas, especialmente durante la pandemia de COVID-19, momento en que la oficina en el país abrió una línea telefónica para que los beneficiarios pudieran comunicar sus preocupaciones.

31. El PEP contribuyó a la protección del medio ambiente al realizar, en las zonas más vulnerables del Corredor Seco, actividades que fomentaron la conservación de los recursos naturales. Las consideraciones ambientales y la adaptación al cambio climático fueron fundamentales en las actividades de creación de activos y de fomento de la resiliencia.

Género y equidad

32. En el PEP se tuvieron en cuenta los principios de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres por medio de intervenciones que aseguraron la presencia paritaria de mujeres y hombres entre los beneficiarios (figura 4) y contribuyeron a que las mujeres participaran en mayor medida en la adopción de decisiones sobre el uso de la asistencia proporcionada por el PMA.

Figura 4: Desglose anual de los beneficiarios por sexo (cifras previstas y efectivas) (2017-2020)



Fuentes: Informe CM-R001b del Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz (COMET), datos anuales sobre los beneficiarios por país (2017-2020).

33. Sin embargo, el PEP no adoptó un enfoque capaz de transformar las relaciones de género ni en la programación de las actividades de fortalecimiento de las capacidades ni en las asociaciones conexas. Pese a que es bien conocido que la violencia contra las mujeres y las niñas aumenta considerablemente durante las situaciones de emergencia, las cuestiones de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres no se tuvieron suficientemente en cuenta en la labor realizada con el Sistema Nacional de Protección Civil. La oficina en el país no se sumó a la Iniciativa Spotlight, un proyecto dirigido por las Naciones Unidas y la Unión Europea para eliminar la violencia de género. Además, el PEP no incluyó un presupuesto para las intervenciones en la esfera de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres ni tampoco cumplió con el objetivo institucional de lograr para 2020 que el 15 % de los recursos se asignaran a actividades de promoción de la igualdad de género.

34. Durante la pandemia de COVID-19, se amplió la asistencia humanitaria para incluir a las personas con poco acceso a los servicios sociales, entre las cuales las personas con VIH, los pueblos indígenas y los grupos activos en el sector informal que se vieron muy afectados durante la pandemia, como los trabajadores sexuales. El PEP también prestó asistencia a grupos de población con limitado acceso a sistemas y foros de protección social, como las personas desplazadas por la violencia interna y las personas con discapacidad.

Sostenibilidad

35. El PEP permitió crear unas condiciones propicias para la sostenibilidad de las intervenciones gracias a la institucionalización de las actividades y el fortalecimiento de las asociaciones con entidades nacionales. Además, la oficina en el país ofreció cursos de formación de capacitadores en materia de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia a un número considerable de funcionarios gubernamentales y pequeños productores, lo que permitirá reproducir los resultados obtenidos en el futuro. No obstante, la sostenibilidad de los logros y la posibilidad de extender los cursos con el tiempo se vieron obstaculizadas por el hecho de que el Gobierno no se hizo cargo de las actividades ni las amplió y por la ausencia de una estrategia explícita en el PEP.

¿EN QUÉ MEDIDA EL PMA HA EMPLEADO EFICAZMENTE SUS RECURSOS PARA CONTRIBUIR A OBTENER LOS PRODUCTOS Y LOS EFECTOS ESTRATÉGICOS DEFINIDOS EN EL PEP?

Cumplimiento de los plazos establecidos

36. En contextos de emergencia, la asistencia prestada por medio de TBM fue oportuna y permitió cumplir las metas relativas a la distribución. La oficina en el país actuó con agilidad y rapidez a la hora de identificar y ayudar a los hogares durante la pandemia de COVID-19 y en respuesta a las tormentas tropicales Amanda y Cristóbal y a los huracanes Eta y Iota. En cambio, las actividades institucionales y de fortalecimiento de las capacidades no relacionadas con emergencias sufrieron demoras a causa de los trámites burocráticos y de factores externos como los reajustes institucionales resultantes del cambio de Gobierno.

Idoneidad de la cobertura y la selección de los beneficiarios

37. En general, la selección de los beneficiarios y la cobertura fueron adecuadas. Durante la ejecución del PEP, el número de beneficiarios directos aumentó de forma proporcional a la disponibilidad de fondos. En 2020, frente a la emergencia derivada de la pandemia de COVID-19 y a los desastres naturales, la cobertura geográfica se amplió para poder prestar asistencia a grupos de población vulnerables que tenían un acceso limitado a la protección social. Las actividades fueron más intensas en zonas con altos niveles de pobreza e inseguridad alimentaria, como Ahuachapán, Santa Ana, Cabañas, Usulután, Morazán, La Unión y San Miguel. Esta ampliación territorial permitió al PMA dar cobertura a 219 de los 262 municipios.

38. En los procesos de selección de beneficiarios se combinaron los criterios técnicos del PMA, la participación de las comunidades en la toma de decisiones y las reflexiones de las autoridades gubernamentales y los líderes comunitarios.

Eficiencia en función de los costos

39. La oficina en el país aplicó de forma proactiva estrategias eficientes en función de los costos. Para la labor de promoción y el diálogo de carácter político con el Gobierno para el fortalecimiento del registro único de participantes y de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional no se necesitaron fondos adicionales, además de los destinados a los sueldos del personal del PMA, lo cual dio lugar a importantes ahorros presupuestarios en el marco de los efectos estratégicos 1 y 5. Al recurrir activamente a actividades de formación de capacitadores se mejoró aún más la eficiencia general del PEP en función de los costos.

40. Cabe señalar, sin embargo, que el proyecto de macrotúneles, una iniciativa innovadora para fortalecer la producción dentro del Corredor Seco, tuvo un mayor costo que las otras soluciones adoptadas en el país, debido en parte a la infraestructura necesaria para su implementación. Sin embargo, en contraste con intervenciones similares, este proyecto permitió recuperar una superficie considerable para la producción y las familias se beneficiaron de las inversiones realizadas.

Otras medidas para mejorar la eficacia en función de los costos

41. La oficina en el país procuró mantener bajo control los costos de transacción de la asistencia directa¹⁶. La evolución experimentada por la asistencia directa, que pasó de las transferencias de alimentos a las TBM, mejoró la eficacia en función de los costos. Durante el período de vigencia del PEP aumentó la flexibilidad en la ejecución y se adoptaron canales

¹⁶ En 2016, en un estudio sobre las posibilidades de asistencia eficaces en función de los costos, se hizo una comparación entre los distintos efectos de los cupones, del efectivo y de las modalidades de transferencia con finalidades múltiples en los beneficiarios afectados por la sequía en el Corredor Seco. (PMA. 2017. *Addressing food insecurity: Does the choice of transfer modality matter? Study comparing voucher, cash and multipurpose cash in El Salvador*).

suplementarios de financiación más ágiles para las TBM, lo que permitió que en 2020 se pudiera prestar asistencia en el momento oportuno a más de 30.000 beneficiarios durante la pandemia de COVID-19. En 2021 el número previsto de beneficiarios de las TBM ascendía a 111.300¹⁷.

42. En lo relativo a los procedimientos, los costos operacionales se redujeron en un 84 % gracias al seguimiento de los beneficiarios a distancia. El sistema de seguimiento activo de los programas sociales financiado por el PMA también contribuyó a la eficacia en función de los costos gracias a su enfoque innovador de recopilación de datos antropométricos en tiempo real.

43. El hecho de que la oficina en el país dirigiera dos iniciativas para la adquisición común de bienes y servicios por conducto del equipo de gestión de las operaciones de las Naciones Unidas acrecentó todavía más la eficacia del PEP en función de los costos.

¿QUÉ FACTORES EXPLICAN LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR EL PMA Y LA MEDIDA EN QUE ESTE HA CONSEGUIDO PONER EN PRÁCTICA LA REORIENTACIÓN ESTRATÉGICA PREVISTA EN EL PEP?

Utilización de los datos y gestión basada en los resultados

44. El diseño del PEP se basó en un diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional en El Salvador realizado en 2017 por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (FLACSO), así como en evaluaciones y enseñanzas extraídas de intervenciones anteriores y de información sectorial, institucional e interinstitucional sobre la seguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo humano, que sirvieron de base para celebrar consultas con el Gobierno, otras entidades del sistema de las Naciones Unidas, la sociedad civil, los agentes del sector privado y el mundo académico.

45. Durante la ejecución del PEP, la oficina en el país generó datos empíricos oportunos y de gran calidad para la adopción de decisiones sobre políticas públicas y la selección de los beneficiarios de los programas de protección social. Los datos y la información generados son valorados y utilizados por varias instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y entidades de las Naciones Unidas en el país que reconocen los conocimientos técnicos y la ventaja comparativa de la oficina en el país.

46. Aunque existen circuitos internos de aprendizaje dentro de la oficina en el país, en el PEP no se definió una estrategia de gestión de los conocimientos. Esto obstaculizó la aplicación de los principios de gestión basada en los resultados e impidió que el PEP se beneficiara de un uso óptimo y sistemático de los datos empíricos y los análisis disponibles. La gestión basada en los resultados se vio aún más menoscabada por la falta de conexión entre la producción de datos empíricos y la toma de decisiones.

Previsibilidad, adecuación y flexibilidad de los recursos

47. La movilización de recursos representó un desafío debido al exceso de optimismo en la presupuestación inicial, y la oficina en el país registró escasez de fondos durante la mayor parte del período de ejecución cubierto por el PEP. En los años 2017 y 2018, la infrafinanciación fue especialmente grave (se recibieron el 37,4 % de los fondos previstos para 2017 y el 35,7 % de los previstos para 2018). En 2019, el porcentaje de financiación se elevó al 56,7 %. El PEP solo se financió en medida suficiente en 2020, ya que llegaron fondos en respuesta a los desastres naturales y a la pandemia de COVID-19. Sin embargo, la mayor parte de los recursos movilizados estaba destinada a fines específicos a nivel de las actividades, y no de los efectos estratégicos o del PEP en su conjunto, y carecía de flexibilidad.

¹⁷ PMA. 2021. Portal de información sobre los PEP (datos extraídos el 24 de noviembre de 2021).

48. La oficina en el país emprendió varias iniciativas de movilización de recursos: contactó directamente con los donantes, apoyándose en la colaboración interinstitucional (CERF, Fondo para la Consolidación de la Paz, Fondo Verde para el Clima) y, como aspecto destacable, estableció en 2018 un equipo dedicado específicamente a la movilización de recursos dentro de la dependencia encargada de las asociaciones. Sin embargo, la movilización de recursos dependía en gran medida de la labor realizada en el marco de los efectos estratégicos, lo que significa que se desaprovecharon oportunidades de lograr una mayor sinergia e integración en todo el PEP. Las iniciativas del Despacho Regional para América Latina y el Caribe se centraron en la movilización de recursos con bancos multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial; sin embargo, las instituciones financieras internacionales tienen un escaso conocimiento de la labor realizada por la Oficina del PMA en El Salvador.

Asociaciones estratégicas

49. Al ejecutar el PEP, la oficina en el país mantuvo sus asociaciones históricas, incorporó nuevas asociaciones y entró a formar parte de redes de múltiples fines pertinentes para su mandato.

50. El mandato de intervención humanitaria del PMA lo convierte en un asociado estratégico para el Gobierno y dentro del sistema de las Naciones Unidas. En situaciones de emergencia, la oficina en el país mantuvo una estrecha relación con el Sistema Nacional de Protección Civil, que elaboró planes para imprevistos con la participación y el consenso de varios organismos gubernamentales. Por otra parte, la oficina en el país se mantuvo al tanto del proceso de descentralización de El Salvador y cooperó con el Ministerio de Desarrollo Local y los Gobiernos municipales en la ejecución del PEP. Las asociaciones a nivel municipal facilitaron la ejecución de los programas.

51. La cooperación con otras entidades de las Naciones Unidas hizo posible aumentar el número de beneficiarios y movilizar fondos. Sin embargo, en ningún momento la amplia labor interinstitucional se mencionó explícitamente en el PEP entre las modalidades de intervención ni se incluyó en el sistema de presentación de informes del plan.

52. En consonancia con la Agenda 2030 y el ODS 17, el PEP estableció y fomentó asociaciones con el sector privado y el mundo académico.

Flexibilidad en un contexto operacional dinámico

53. El PEP demostró ser flexible y permitió hacer ajustes en el momento oportuno ante la evolución de las circunstancias. La presencia generalizada de supervisores sobre el terreno y su proximidad a las comunidades resultaron particularmente útiles para facilitar información sobre la evolución de las necesidades de los beneficiarios y, posteriormente, permitieron hacer ajustes en el PEP para adaptarse a los nuevos problemas y a las dinámicas locales. Durante la pandemia de COVID-19, esto fue posible gracias a la cooperación con los líderes de las comunidades y al uso de herramientas de comunicación a distancia.

54. La flexibilidad del PEP queda demostrada por: la adaptación de las prácticas, como la incorporación de nuevos grupos de beneficiarios (migrantes y desplazados repatriados, personas con discapacidad) y territorios (rurales y urbanos); la adaptación de las soluciones a las particularidades locales; los ajustes de las actividades para cumplir con los nuevos requisitos gubernamentales, y la innovación en las modalidades de asistencia para las situaciones de emergencia.

55. En comparación con las anteriores carteras de actividades del PMA en el país, el PEP se concibió para acrecentar la flexibilidad en la programación y aumentar las sinergias entre los efectos estratégicos. Sin embargo, con pocas excepciones, estos aspectos no se exploraron plenamente debido a la compartimentación de la labor de programación y a la limitada aplicación de la gestión basada en los resultados.

Recursos humanos y capacidad interna

56. La capacidad de la oficina en el país para aprovechar de manera oportuna los conocimientos prácticos del personal, su perseverancia y dedicación y su capacidad de reacción en favor de la solución de conflictos son factores adicionales que explican las realizaciones del PMA. De hecho, el PEP se benefició del capital reputacional de la oficina en el país, que es atribuible a los conocimientos técnicos, la voluntad, el firme compromiso y la atenta escucha de su personal. Los asociados apreciaron y reconocieron el liderazgo del personal directivo de la oficina y la capacidad de su personal técnico para pensar “de forma creativa” e innovar.

CONCLUSIONES

57. El PEP para El Salvador (2017-2021) dio prioridad, con éxito, a temas clave relacionados con los problemas nacionales en materia de desarrollo, como la seguridad alimentaria, la resiliencia ante las perturbaciones y el fortalecimiento de las capacidades. Permitió el cambio estratégico del PMA gracias a su combinación de asistencia humanitaria de emergencia y fortalecimiento de las capacidades para abordar las causas profundas. Sin embargo, solo se cumplieron parcialmente algunos de los supuestos subyacentes contemplados en el PEP, por ejemplo, los relativos a la cuantía de financiación disponible o a la continuación de los proyectos por parte de los interlocutores gubernamentales, y ello tuvo consecuencias en la programación y en la sostenibilidad de los resultados

58. La oficina en el país amplió y fortaleció con éxito las asociaciones con actores estatales nacionales y locales, con las comunidades y con otras entidades del sistema de las Naciones Unidas para lograr los ODS. La oficina en el país está reconocida como asociado estratégico por los interlocutores gubernamentales, el equipo de las Naciones Unidas en el país, los asociados en la ejecución, las entidades de cooperación para el desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil, y como actor clave en la intervención humanitaria. Sin embargo, es menos conocido por sus contribuciones al desarrollo y al fortalecimiento de las capacidades, que podrían aprovecharse mejor. Hay margen para sacar el máximo partido a esas contribuciones por medio de intervenciones de desarrollo que, sin restar atención a las emergencias y la seguridad alimentaria, contribuyan a fortalecer la capacidad de las instituciones estatales y las organizaciones de la sociedad civil.

59. En el contexto de la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, el PMA demostró su voluntad de trabajar con los otros organismos. La oficina en el país procuró encontrar formas de complementar la acción llevada a cabo en el país por los otros organismos de las Naciones Unidas y los actores del desarrollo y la cooperación. La colaboración interinstitucional se convirtió ya en una modalidad de intervención, aunque el PEP inicial no la preveía explícitamente.

60. Aunque la prestación de asistencia en respuesta a emergencias fue apropiada y oportuna, las actividades de fortalecimiento de las capacidades institucionales en momentos normales sufrieron demoras a causa de los trámites burocráticos y de factores externos que escapaban al control del PMA. El PEP contribuyó al fortalecimiento de las capacidades gracias al establecimiento de un entorno propicio, la consolidación de las capacidades institucionales y comunitarias y el desarrollo de las capacidades individuales. Hizo contribuciones considerables a los ODS 2 y 17 y a la Agenda 2030 en general; sin embargo, la falta de análisis de género limitó la capacidad del PMA para contribuir al ODS 5.

61. El PEP fomentó la sostenibilidad de las consecuciones gracias al fomento de las capacidades en los planos nacional y local. A pesar de las expectativas de las partes interesadas con respecto a la participación del PMA en el escenario posterior a la COVID-19, algunos proyectos piloto que habían tenido éxito no se ampliaron por razones ajenas al control del Programa. Hay margen para mejorar la determinación de las condiciones necesarias para la sostenibilidad y la ampliación de la escala.

62. A pesar de que el supuesto fundamental sobre la disponibilidad de fondos del Gobierno de El Salvador y otros donantes no se cumplió plenamente, el PEP obtuvo resultados positivos en relación con todos los efectos del plan. Esto fue posible gracias a la capacidad de adaptación de la oficina en el país, la realización por parte del personal especializado de un diálogo de alto nivel en materia de promoción y políticas y la búsqueda de estrategias alternativas eficaces en función de los costos y de una complementariedad con las otras entidades de las Naciones Unidas.

63. Dada la calidad y la magnitud de los datos disponibles y los estudios realizados, la ausencia de una estrategia de gestión de los conocimientos es una oportunidad desaprovechada para que el PMA se posicione como organismo de “conocimientos” sobre cuestiones cruciales de desarrollo nacional, incluidas las situaciones de emergencia. La ausencia de una estrategia de gestión de los conocimientos afectó a la gestión basada en los resultados, que ya se había visto menoscabada por el hecho de que los indicadores institucionales obligatorios de seguimiento del fortalecimiento de las capacidades no eran SMART¹⁸.

RECOMENDACIONES

64. De resultados de la evaluación se han formulado dos recomendaciones estratégicas y cuatro recomendaciones de tipo operacional en las que se abordan cuestiones clave de cara al próximo PEP para El Salvador. Para la mayoría de las subrecomendaciones, se espera que se efectúen progresos durante el ciclo de ejecución que va de 2022 a 2026, con un examen de mitad de período en 2024.

¹⁸ SMART, por su sigla en inglés, significa “específicos, medibles, viables, realistas y de duración delimitada”.

Recomendaciones	Tipo de recomendación	Prioridad	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Entidades de apoyo	Plazo de aplicación
Recomendación 1: El PMA debería aprovechar su posicionamiento estratégico y su capital reputacional para situarse como asociado clave para el desarrollo en el marco de la reconstrucción posterior a la pandemia de COVID-19.	Estratégica	Alta	Oficina en el país – dirección		
1.1 Elaborar un plan para ampliar y consolidar las asociaciones con las partes interesadas de alto rango político e institucional de alto nivel en el país, las entidades de cooperación internacional y las instituciones financieras internacionales y hacer un seguimiento de la ejecución de este plan evaluando su pertinencia dos veces por año.	Estratégica	Alta	Oficina en el país – dirección	Oficina en el país – dependencias de programas, de asociaciones y de comunicación	Diciembre de 2022 Realizar una evaluación dos veces por año durante todo el período de ejecución del PEP
1.2 Elaborar una estrategia de comunicación centrada en la capacidad del PMA para fortalecer las capacidades institucionales, dar a conocer los resultados obtenidos en la consecución del ODS 2, el ODS 17 y las metas generales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el marco del PEP para 2017-2021, así como las otras fortalezas del PMA, en especial su reconocimiento mundial como ganador del Premio Nobel de la Paz de 2020.	Estratégica	Alta	Oficina en el país – dependencias de asociaciones y de comunicación	Oficina en el país – dependencias de investigación, análisis y seguimiento de la Dirección de Investigación, Análisis y Seguimiento (RAM)	Diciembre de 2022
1.3 Junto con el despacho regional, entablar un diálogo con las instituciones financieras internacionales para promover proyectos en la subregión centroamericana y proyectos de cooperación Sur-Sur.	Estratégica	Alta	Oficina en el país – dirección	Despacho regional – dependencias de asociaciones, de cooperación Sur-Sur y de programas	Diciembre de 2022
Recomendación 2: Teniendo en cuenta los ODS en el marco de la reconstrucción posterior a la pandemia de COVID-19, el nuevo PEP debería vincular entre sí sus efectos estratégicos, incorporar explícitamente modalidades de intervención conectadas con el fortalecimiento de las capacidades nacionales y reflejar de manera explícita la lógica del nexo entre acción humanitaria, desarrollo y paz.	Estratégica	Alta	Oficina en el país – dirección		

Recomendaciones	Tipo de recomendación	Prioridad	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Entidades de apoyo	Plazo de aplicación
2.1 Formular la teoría del cambio del nuevo PEP de manera que se tomen en consideración y se reflejen los elementos siguientes: las relaciones entre los efectos estratégicos y los principios del triple nexo, presentándolos en forma de actividades; las conexiones entre los distintos ámbitos del fortalecimiento de las capacidades (entorno propicio, a nivel institucional e individual), y las diversas modalidades de colaboración con las partes interesadas (labor de promoción y diálogo sobre políticas, desarrollo de las capacidades, gestión de los conocimientos, asistencia directa, coordinación interinstitucional y sensibilización).	Estratégica	Alta	Oficina en el país – dirección	Oficina en el país – dependencia de programas	Incorporar al nuevo PEP (febrero/marzo de 2022)
2.2 Reforzar la coordinación interna dentro de la oficina en el país, así como los procesos de seguimiento y evaluación para asegurar las conexiones entre las actividades y configurar intervenciones que progresen de forma sinérgica.	Estratégica	Alta	Oficina en el país – dirección	Oficina en el país – dependencias de RAM y de programas	Junio de 2022
Recomendación 3: El nuevo PEP debería seguir adoptando un enfoque que propiciase la transformación de las relaciones de género y, para ello, aplicar las medidas necesarias en la selección de los beneficiarios, en el marco de las asociaciones y de la aplicación de las estrategias interinstitucionales.	Operacional	Alta	Oficina en el país – dirección		
3.1 Trazar un mapa de las disparidades de género, teniendo en cuenta los aspectos interseccionales (estatus socioeconómico, edad, territorio, etnia, discapacidad e identidad de género), e integrar en la teoría del cambio y el diseño del nuevo PEP medidas para reducir dichas disparidades combinando los criterios de paridad con medidas de acción positiva e intervenciones institucionales de incorporación de la perspectiva de género, así como utilizando indicadores del marcador de género.	Operacional	Alta	Oficina en el país – coordinador de género	Oficina en el país – dependencia de programas Despacho regional – coordinador de género	Incorporar al nuevo PEP (febrero/marzo de 2022)
3.2 Incorporar de forma sistemática un enfoque de género en la labor de promoción de alto nivel trazando un mapa de las principales instituciones y partes interesadas cuyo mandato incluya la igualdad de género, entablando un diálogo e implementando con ellas medidas que propicien la transformación de las relaciones de género.	Operacional	Alta	Oficina en el país – dirección	Oficina en el país – coordinador de género; dependencia de asociaciones y comunicación Despacho regional – coordinador de género	Diciembre de 2022

Recomendaciones	Tipo de recomendación	Prioridad	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Entidades de apoyo	Plazo de aplicación
3.3 Incorporar de forma sistemática un enfoque destinado a transformar las relaciones de género en los acuerdos de trabajo con asociados y en las asociaciones con los actores de la cooperación para el desarrollo.	Operacional	Alta	Oficina en el país – dependencia de programas	Oficina en el país – coordinador de género; dependencias de asociaciones y de comunicación Despacho regional – coordinador de género	Diciembre de 2022
3.4 Velar por que la estrategia de comunicación de la oficina en el país mejore la visibilidad de los resultados obtenidos en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.	Operacional	Media	Oficina en el país – dependencia de comunicación	Oficina en el país – coordinador de género; dependencia de investigación, análisis y seguimiento	Diciembre de 2022
3.5 Elaborar un plan para garantizar que la oficina en el país progrese en sus actividades internas de sensibilización y fomento de las capacidades en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, aprovechando la reciente incorporación de personal especializado en cuestiones de género.	Operacional	Media	Oficina en el país – coordinador de género	Despacho regional – coordinador de género	Diciembre de 2022
Recomendación 4: El PMA debería elaborar una estrategia para mejorar la sostenibilidad de sus intervenciones en el marco del PEP.	Operacional	Media	Oficina en el país – dependencia de programas		
4.1 Incorporar al nuevo PEP un examen de las condiciones necesarias para garantizar la sostenibilidad y la ampliación de los efectos estratégicos, con inclusión de las cuestiones siguientes: la disponibilidad de fondos para evitar la interrupción de las actividades y para favorecer la sostenibilidad de los resultados; el compromiso de los interlocutores gubernamentales; la labor de promoción y de diálogo de alto nivel sobre políticas con el Gobierno de El Salvador y el sector privado, y el fortalecimiento de las asociaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas para promover proyectos interinstitucionales.	Operacional	Media	Oficina en el país – dependencia de programas	Oficina en el país – dependencia de presupuesto y programación; dependencia de asociaciones	Incorporar al nuevo PEP (febrero/marzo de 2022)

Recomendaciones	Tipo de recomendación	Prioridad	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Entidades de apoyo	Plazo de aplicación
4.2 Tener en cuenta, en las evaluaciones de riesgos realizadas periódicamente por la oficina en el país, aquellos riesgos contextuales que queden fuera del control del PMA y que puedan afectar a la sostenibilidad de las intervenciones, y realizar dos veces por año evaluaciones de los riesgos durante el período abarcado por el PEP, de conformidad con el ciclo de planificación anual de las realizaciones.	Operacional	Media	Oficina en el país – dependencia de programas	Oficina en el país – dependencias de RAM y de presupuesto y programación	Junio de 2022 Realizar una evaluación dos veces por año durante todo el período de ejecución del PEP
4.3 Elaborar una hoja de ruta para ampliar la escala de los proyectos piloto y hacer más estrictos los compromisos de los asociados en cuanto a recursos y plazos.	Operacional	Media	Oficina en el país – dependencia de programas	Oficina en el país – dependencias de RAM y de asociaciones	Diciembre de 2022
Recomendación 5: Debería promoverse un enfoque de gestión de los programas basada en los resultados, en la gestión interna de la oficina en el país y en todo el conjunto de la cultura organizacional de la propia oficina en el país.	Operacional	Media	Oficina en el país – dirección		
5.1 Asegurarse de que en la teoría del cambio del nuevo PEP se indiquen claramente la cadena causal y sus efectos intermedios y finales y se exponga la justificación de las actividades, teniendo en cuenta los productos que se espera obtener.	Operacional	Media	Oficina en el país – dependencia de RAM	Oficina en el país – dependencia de programas	Incorporar al nuevo PEP (febrero/marzo de 2022)
5.2 Asegurarse de que el nuevo PEP incluya indicadores específicos, medibles, viables, realistas y de duración delimitada (SMART), además de los indicadores institucionales empleados para hacer el seguimiento de la estrategia de fortalecimiento de las capacidades, la labor de promoción y el diálogo sobre políticas.	Operacional	Media	Oficina en el país – dependencia de RAM	Oficina en el país – dependencia de programas	Diciembre de 2022
5.3 Fortalecer la conexión entre la producción de datos empíricos, el diseño y la toma de decisiones en la ejecución mediante la participación del personal de seguimiento y evaluación en los procesos de toma de decisiones.	Operacional	Media	Oficina en el país – dirección	Oficina en el país – dependencias de RAM y de programas	Diciembre de 2022

Recomendaciones	Tipo de recomendación	Prioridad	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Entidades de apoyo	Plazo de aplicación
5.4 Emplear la información generada por los supervisores sobre el terreno del PMA para elaborar un PEP en el que haya una mayor integración entre los efectos estratégicos, de modo que se facilite el establecimiento de circuitos de retroalimentación y la adopción de medidas correctivas.	Operacional	Media	Oficina en el país – dependencia de programas	Oficina en el país – dependencia de RAM	Diciembre de 2022
5.5 Entablar acuerdos con los asociados en la ejecución y con el Gobierno de El Salvador para incorporar a las intervenciones una planificación adaptativa, de modo que se genere entre los asociados una capacidad de gestión basada en los resultados.	Operacional	Media	Oficina en el país – dependencia de programas	Oficina en el país – dependencias de RAM y de asociaciones	Junio de 2023
Recomendación 6: Debería elaborarse una estrategia de movilización de recursos con horizontes a medio y largo plazo.	Operacional	Media	Oficina en el país – dependencia de RAM		
6.1 Elaborar, por medio de un proceso participativo, una estrategia de movilización de recursos por fases, hacer el seguimiento de sus avances (con hitos mensurables o puntos de control) y determinar los resultados intermedios y finales.	Operacional	Media	Oficina en el país – dependencia de RAM	Oficina en el país – dependencia de presupuesto y programación	Diciembre de 2022 Efectuar un seguimiento periódico durante toda la ejecución del PEP
6.2 Establecer un equipo, que incluya la dirección, responsable de hacer el seguimiento de la estrategia de movilización de recursos y realizar análisis periódicos de los posibles escenarios relativos a la eficacia en función de los costos.	Operacional	Media	Oficina en el país – dirección	Oficina en el país – dependencias de RAM, de presupuesto y programación, de la cadena de suministro y de administración y finanzas	Enero de 2023

1. Introducción

1.1. CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN

1. La Oficina de Evaluación (OEV) del Programa Mundial de Alimentos (PMA) comisionó la evaluación del plan estratégico para El Salvador (2017-2021) a Econometría Consultores. El presente informe de evaluación contiene: el contexto nacional, la descripción del Plan Estratégico para el País (PEP), los resultados de la evaluación, las conclusiones y las recomendaciones y los apéndices con información complementaria.
2. Conforme a los términos de referencia (TdR) (véase el apéndice 1), los objetivos de la evaluación son: (i) aprender sobre el desempeño del PMA con el propósito de contar con insumos para la toma de decisiones estratégicas en el país y desarrollar el nuevo plan estratégico para El Salvador del PMA y (ii) rendir cuentas de los resultados del PEP a las partes interesadas del PMA. Esta evaluación permite valorar el diseño del PEP y sus intervenciones, su consistencia frente a las políticas y los programas nacionales y del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en El Salvador, su capacidad de adaptación frente a realidades cambiantes, el alcance de sus objetivos (productos y resultados) y la implementación de los enfoques transversales (la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas, las cuestiones de género, la protección y el respeto al medio ambiente). La evaluación adopta una perspectiva de género, ya que incorpora los principios de inclusión, participación y no discriminación. Los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones serán de utilidad para el desarrollo del siguiente PEP en El Salvador. Esta evaluación se realiza entre octubre de 2020 y julio de 2021 (véase el apéndice 2).
3. El PEP —que se aprobó en febrero de 2017 y se puso en marcha en abril del mismo año— tuvo como meta apoyar al Gobierno de El Salvador (GOES) para que pudiera alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2 “Hambre cero” y 17 “Alianzas para lograr los objetivos”, y, de este modo, contribuir a la Agenda 2030. Para apreciar los efectos del cambio en la orientación estratégica del PMA expuesta en el PEP, que se realizó a fin de lograr estos ODS, la evaluación abarca todas las actividades del PMA (y los resultados transversales) correspondientes al período 2016-2020 (hasta diciembre), incluidas las intervenciones llevadas a cabo durante la pandemia de la COVID-19.¹⁹
4. Los usuarios de la evaluación son las partes involucradas internas y externas del PEP. Las partes internas del PMA comprenden a la oficina en el país (OP) de El Salvador, a la Oficina Regional (OR), a la Sede principal (SP) y a la Oficina de Evaluación (OEV). Entre las externas están el GOES (autoridades nacionales y locales de El Salvador), los donantes, los asociados cooperantes, otras organizaciones nacionales e internacionales y el SNU. Las personas beneficiarias de las actividades del PEP son los principales interesados en los resultados de la evaluación y en las futuras medidas del PMA en el país.
5. La líder del equipo de evaluación de Econometría fue Ana Laura Rodríguez Gustá. El resto del equipo estuvo conformado por la experta cualitativa, Penélope Vaca; la experta programática, María Gloria Cano, y la experta local, Nancy Argueta, así como otros tipos de apoyo transversal. Las etapas de la evaluación han sido las siguientes: el informe de inicio se realizó entre octubre y noviembre de 2020 y fue aprobado el 10 de diciembre de 2020. Entre el 12 de diciembre y el 3 de marzo, se realizó la misión remota de recolección de información mediante consultas con los socios internos y externos del PEP. El 9 de febrero de 2021, se presentaron los hallazgos y las recomendaciones preliminares ante la oficina en el país y la OEV tras el trabajo de campo²⁰. Posteriormente, se procedió al análisis y a la triangulación de los datos, a la obtención de hallazgos, y al desarrollo de las conclusiones y las recomendaciones. Estas se socializaron y validaron en un taller de aprendizaje que tuvo lugar el 2 de junio de 2021 (véase el apéndice 2).

¹⁹ El alcance de la evaluación se estableció de acuerdo con la oficina en el país, partiendo del supuesto de que el informe de evaluación se presentaría junto con el documento del plan estratégico para el país en la sesión de la Junta Ejecutiva 2/21. Por lo tanto, el informe de evaluación incluye datos financieros y de programas a diciembre de 2020. El equipo de evaluación fue contratado en octubre de 2020 y se acordó el alcance según la duración del PEP de aquel entonces. Después de esto la oficina en el país tomó la decisión de extender la duración del PEP.

²⁰ Desde el 9 de febrero al 3 de mayo, se realizaron más entrevistas individuales y grupales para afinar aspectos puntuales del análisis.

1.2. CONTEXTO

6. La presente descripción del contexto nacional se complementa con el apéndice 3. El Salvador es el país más pequeño de América Central y ocupa un territorio de 21.040 km². Limita al noreste con Honduras, al sur con el Océano Pacífico, al oeste con Guatemala y posee frontera marítima con Nicaragua (Golfo de Fonseca)²¹. Es también el país más densamente poblado de la región, con una población de 6,7 millones de habitantes²² (319/km² hab.) (47,1 % de hombres y 52,9 % de mujeres) de los cuales el 61,7 % y el 38,3 % residen en zonas urbanas y rurales, respectivamente²³. El Salvador está transitando el bono demográfico²⁴: un 23,8 % de su población tiene entre 0 y 14 años; un 66,3 %, entre 15 y 64 años; y solamente un 9,9 % tiene 65 años o más²⁵. Según el último censo poblacional de 2007, el 86,3 % de los habitantes eran mestizos, el 12,7 %, blancos y el 1 % restante eran indígenas²⁶, afrodescendientes o de otras etnias²⁷. El índice de desarrollo humano (IDH) es de 0,673 y sitúa al país en el puesto 124 de 189 países, con un desarrollo humano medio²⁸. La esperanza de vida al nacer es de 69 para los hombres y de 78 para las mujeres²⁹; la tasa de fertilidad es de 2,05 por cada 10 mujeres³⁰, y la tasa de embarazos es de 57,04 por cada 1.000 adolescentes de entre 15 y 19 años³¹. La discapacidad tiene una tasa de prevalencia de 6,4 % (410.798 personas), y, dentro de este porcentaje, el 54,2 % son mujeres y el 45,8 %, hombres³².

7. El Salvador es un país de ingreso mediano bajo, cuyo producto interno bruto (PIB) per cápita fue de 3.799 dólares estadounidenses en 2020³³. El PIB creció de forma lenta —2,4 % en promedio— durante la última década; y durante este período, el país registró un entorno estable y tendencias inflacionarias bajas³⁴. Las remesas constituyen un 20 % del PIB³⁵. En 2020, se recibieron 5.918,6 millones de dólares en concepto de remesas familiares³⁶. Este monto supera los 5.030,1 millones de dólares que se obtuvieron por los bienes exportados durante ese mismo año³⁷.

²¹ Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. 2021. *Ficha País: El Salvador*. San Salvador.

²² DIGESTYC. 2020. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019*. Ciudad Delgado, MINEC-DIGESTYC.

²³ op. cit.

²⁴ El bono demográfico ocurre cuando cambia favorablemente la relación de dependencia entre la población en edad productiva (jóvenes y adultos) y aquella en edad dependiente (niños y personas mayores), con un mayor peso relativo de la primera en relación con la segunda. CEPAL. 2013. *Mejor educación y empleo para jóvenes son clave para aprovechar el bono demográfico*. Véase: https://www.cepal.org/notas/75/EnFoco_3.html.

²⁵ DIGESTYC. 2020. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019*. Ciudad Delgado, MINEC-DIGESTYC.

²⁶ En el último censo, el 0,2 % de la población se identificó como indígena. De este porcentaje, el 31,3 % correspondió a kakawira (cacaopera); el 26,6 %, a nahua-pipil; el 15,1 %, a lenca y el 27 % a otro pueblo indígena). MINEC-DIGESTYC. 2008. *VI Censo de Población y V de Vivienda 2007*. San Salvador.

²⁷ MINEC-DIGESTYC. 2008. *VI Censo de Población y V de Vivienda 2007*. San Salvador.

²⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020. *Human Development Indicators: El Salvador*. Véase: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/SLV> (fecha de acceso: 08/2021).

²⁹ UNFPA, 2021. *Población Mundial: El Salvador*. Véase: <https://www.unfpa.org/es/data/world-population/SV> (fecha de acceso: 08/2021).

³⁰ op. cit. UNFPA. Véase: <https://www.unfpa.org/es/data/world-population-dashboard>.

³¹ UNFPA. 2019. *Mapa de embarazos en niñas y adolescentes El Salvador 2017*. San Salvador.

³² Secretaría de Inclusión Social, Gobierno de El Salvador. 2017. *Necesidades y disponibilidad de datos: Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030*. Véase: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/meetings/2017/chile--disability-meeting/Session%207-2/El%20Salvador.pdf> (fecha de acceso: 08/2021).

³³ Banco Mundial, 2020. *PIB per cápita (US\$ a precios actuales) - El Salvador*. Véase: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?view=chart&locations=SV> (fecha de acceso: 04/2021). Según la página, el PIB per cápita fue de 4.168 en 2019 y de 3.799 en 2020.

³⁴ Banco Central de Reserva, 2021. *Producto Interno Bruto: Producción, Gasto e Ingreso. A Precios Corrientes*. Véase: <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es#ancla1047> (fecha de acceso: 08/2021). Contiene datos completos de 2020.

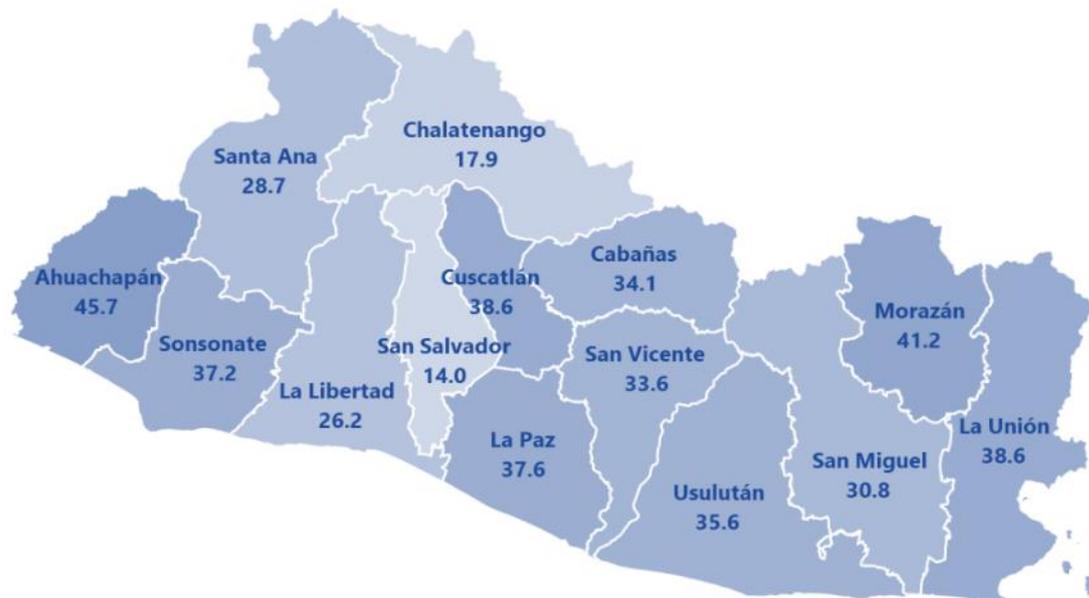
³⁵ Banco Central de Reserva, 2021. *Un vistazo a la economía*. Véase: <https://www.bcr.gob.sv/esp/> (fecha de acceso: 08/2021).

³⁶ Banco Central de Reserva, 2021. *Informe de Remesas Familiares*. Véase: https://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=469 (fecha de acceso: 08/2021). El último informe publicado solo incluye el primer semestre de 2021, por lo tanto se toma el informe que abarca todo 2020.

³⁷ Central de Reserva, enero de 2021. *Las exportaciones de bienes de El Salvador sumaron \$5,030.1 millones en 2020*. Véase: [https://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_k2&view=item&id=1536:las-exportaciones-de-bienes-de-el-salvador-sumaron-\\$50301-millones-en-2020&Itemid=168](https://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_k2&view=item&id=1536:las-exportaciones-de-bienes-de-el-salvador-sumaron-$50301-millones-en-2020&Itemid=168)

8. Entre 2010 y 2019, la proporción de hogares en condición de pobreza monetaria disminuyó del 36,5 % al 22,8 %, y, los hogares en condiciones de pobreza extrema decrecieron del 11,2 % al 4,5 %³⁸. En ese mismo período, el país redujo la desigualdad de ingresos, y el coeficiente de Gini pasó de 0,46 a 0,35³⁹. Sin embargo, en 2019, el 28,1 % de los hogares se encontraban en situación de pobreza multidimensional (el 46 % de los hogares en entornos rurales y el 17,5 % de aquellos en zonas urbanas)⁴⁰. Los departamentos de Ahuachapán y Morazán presentan tasas de pobreza multidimensional superiores al 40 %, por encima de la incidencia nacional (28,1 %) y de la tasa observada en el departamento de San Salvador (14 %) ⁴¹ (véase el mapa 1).

Mapa 1. Incidencia de la pobreza multidimensional por departamento, 2019



Fuente: DIGESTYC, 2020.

9. En 2019, la tasa de desempleo ascendió al 6,3 % (6,8 % en zonas rurales y 6,1 % en zonas urbanas; el 7,0 % de las personas desempleadas son hombres; el 5,4 %, mujeres, y el 13,4 %, jóvenes de entre 16 y 24 años)⁴². No obstante, continúan los desafíos de subempleo, informalidad y déficits de protección social. Del total de personas ocupadas, el 69,6 % carecen de seguridad social (el 67,3 % son hombres y el 72,8 %, mujeres)⁴³.

10. En marzo de 2020, frente a la pandemia de COVID-19, el GOES tomó medidas sanitarias que se extendieron hasta agosto de 2020. Las restricciones produjeron una contracción económica en los dos últimos

³⁸ DIGESTYC. 2011. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2010*. Ciudad Delgado, MINEC-DIGESTYC y DIGESTYC. 2020. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019*. Ciudad Delgado, MINEC-DIGESTYC.

³⁹ Banco Mundial, 2021. El Banco Mundial en El Salvador. Véase: <https://www.bancomundial.org/es/country/elsalvador> (fecha de acceso: 08/2021).

⁴⁰ DIGESTYC. 2020. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019*. Ciudad Delgado, MINEC-DIGESTYC. Se define “hogar multidimensionalmente pobre” como aquel que enfrenta siete o más privaciones en un total de 20 indicadores en las dimensiones de educación, condiciones de la vivienda, trabajo y seguridad social, salud, servicios básicos y seguridad alimentaria, y calidad del hábitat.

⁴¹ DIGESTYC. 2020. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019*. Ciudad Delgado, MINEC-DIGESTYC.

⁴² DIGESTYC. 2020. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019*. Ciudad Delgado, MINEC-DIGESTYC.

⁴³ *op. cit.*

trimestres de 2020 (-19,8 % y -10,2 % del PIB)⁴⁴ —la mayor de la región centroamericana⁴⁵—; y las proyecciones de caída del PIB para finales de 2020 se ubicaron entre el 6,5 % y el 8,5 %⁴⁶. La crisis amenaza con revertir los logros alcanzados en materia de desarrollo humano y reducción de la pobreza, y se anticipan aumentos en el desempleo, la informalidad y las desigualdades territoriales.

11. El PEP se diseñó en el marco del “Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019: El Salvador productivo, educado y seguro”⁴⁷, que estableció tres prioridades: el empleo productivo generado a través de un modelo de crecimiento económico sostenido; el desarrollo del potencial humano a través del impulso de la educación inclusiva y equitativa; y la seguridad ciudadana efectiva. Igualmente, coincidió con el compromiso del país con la Agenda 2030 y los ODS⁴⁸ y con la suscripción del Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

12. En 2017, el país presentó el primer informe voluntario sobre la aplicación de la Agenda 2030, en el que comunicó las prioridades nacionales, algunos avances y los principales desafíos, a saber: a) construir y desarrollar las capacidades institucionales que permitan mejorar la implementación, así como el seguimiento del proceso de la Agenda 2030; b) completar la debida articulación de la Agenda 2030 con el sistema de planificación y presupuestación nacional; c) movilizar recursos financieros, tanto domésticos como internacionales, para impulsar esta agenda de desarrollo; d) lograr la participación efectiva de otros actores y niveles de gobierno en este proceso⁴⁹. En 2019, se presentó el informe obligatorio sobre los progresos respecto del cumplimiento de los ODS⁵⁰ para el período 2015-2018. En lo que atañe al ODS 2, se informaron reducciones en la prevalencia de la subalimentación y de la inseguridad alimentaria moderada o grave, así como mejoras en el porcentaje de autoabastecimiento de granos básicos, en la aplicación de prácticas agrícolas resilientes y en la productividad agrícola. Asimismo, se anunció que se había alcanzado la meta relativa a la prevalencia de la malnutrición (véase el inciso 15). No obstante, no se dispuso de datos suficientes para evaluar el progreso reciente en el indicador asociado a la prevalencia del retraso en el crecimiento⁵¹. En cuanto al ODS 17, los resultados fueron mixtos: estabilidad macroeconómica, avances incipientes en la movilización de recursos internos para financiar el desarrollo, creciente endeudamiento y desafíos en materia de modernización de las estadísticas y los registros administrativos nacionales.

13. En 2019, tras las elecciones presidenciales, el nuevo Gobierno presentó el Plan Cuscatlán y creó ocho equipos multisectoriales para dar respuestas integrales a los problemas del país: Bienestar Social; Seguridad; Migraciones y Trabajo; Internacional; Industria, Producción y Tecnología; Economía, Beneficios Sociales y Finanzas; Fomento y Obras Públicas, y Desarrollo Territorial. La seguridad se mantuvo como prioridad con el Plan Control Territorial, con intervenciones en 17 municipios.

Inseguridad alimentaria y nutricional

14. El Salvador obtuvo un puntaje de 10,5 (nivel de hambre moderado) en el Índice Global del Hambre (2020) y una posición relativa de 50 entre 117 países⁵². La Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF) muestra que más de la mitad (53 %) de los hogares salvadoreños tienen cierto grado de inseguridad alimentaria crónica. Un 18 % de esos hogares están en los niveles 3 (14 %) y 4 (2 %), lo que sugiere que tienen déficits calóricos por lo menos dos meses al año y, una dieta nutricionalmente deficiente el resto del año. En el

⁴⁴Elaboración propia, en función de los datos del Banco Central de Reserva, 2021. Véase: <https://www.bcr.gob.sv/esp/> (fecha de acceso: 08/2021).

⁴⁵Consejo Monetario Centroamericano, 2020. *Sector Real*. Véase: <http://www.secmca.org/simafir.html> (fecha de acceso: 08/2021).

⁴⁶Banco Central de Reserva, septiembre de 2020. *Producto Interno Bruto Trimestral (PIBt). Resultados al segundo trimestre de 2020*. Véase: https://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_k2&view=item&id=1512:producto-interno-bruto-trimestral-pibt-resultados-al-segundo-trimestre-de-2020&Itemid=168#:~:text=El%20Banco%20Central%20de%20Reserva,6.5%25%20a%20%2D8.5%25.

⁴⁷Gobierno de El Salvador. 2015. *Plan Quinquenal de Desarrollo: El Salvador productivo, educado y seguro*. San Salvador.

⁴⁸ONU. 2017. *Sustainable Development Goals – Knowledge Platform: El Salvador*. Véase: <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/elsalvador> (fecha de acceso: 08/2021).

⁴⁹op. cit.

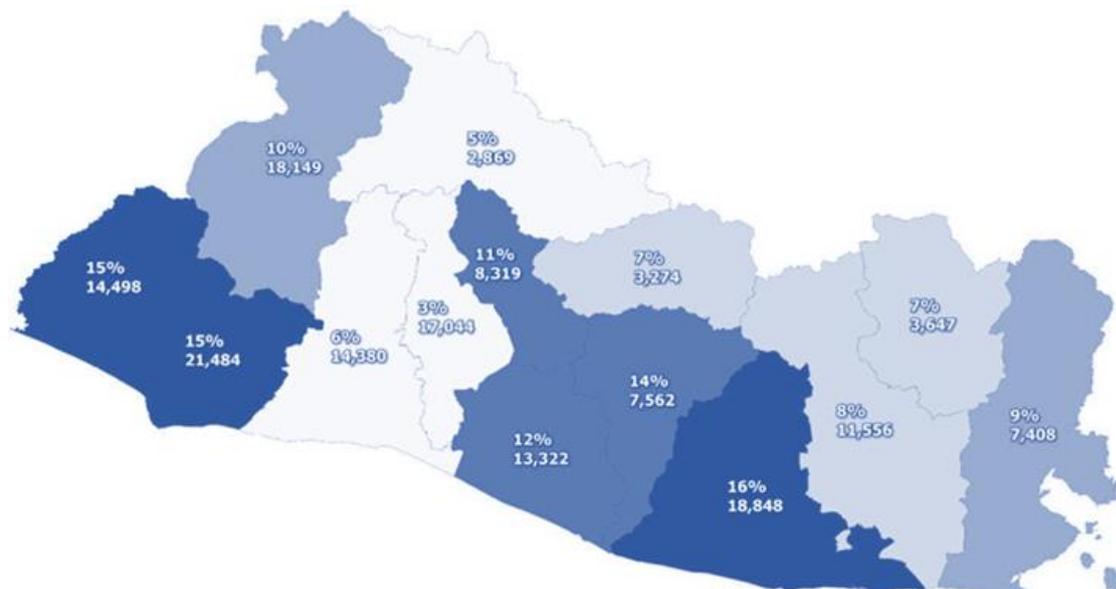
⁵⁰Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República de El Salvador. 2019. *Informe El Salvador 2019 ODS*. San Salvador, Gobierno de El Salvador.

⁵¹Véase op. cit. y el inciso 15 de este informe.

⁵²Global Hunger Index, 2020. *2020 Global Hunger Index: El Salvador*. Véase: <https://www.globalhungerindex.org/el-salvador.html> (fecha de acceso: 08/2021).

nivel 2, se ubica el 37 % de los hogares, donde la dieta es adecuada pero no necesariamente de calidad⁵³. Los departamentos de Ahuachapán, Sonsonate y Usulután registran los mayores porcentajes de inseguridad alimentaria⁵⁴ (véase el mapa 2).

Mapa 2. Inseguridad alimentaria por departamento (en porcentaje poblacional y números absolutos)



Fuente: PMA, *Encuesta Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (ENSAN, 2020).

15. La inseguridad alimentaria se refleja en los indicadores de malnutrición. En 2014, el 21 % de los niños menores de cinco años registraba un crecimiento deficiente por motivos nutricionales. Del total de la población correspondiente a este rango etario, 13,6 % presentó retraso en el crecimiento (12 % niñas y 15,3 % niños); el 2,1 %, emaciación (1,7 % niñas y 2,6 % niños); el 6,4%, sobrepeso (6,6% niñas y 6,2% niños), y el 5 %, bajo peso (4,5% niñas y 5,4 % niños)⁵⁵. En 2016, el 9,1 % del total de niños en edad escolar —de entre 6 y 9 años— que asistían a primer grado presentaron retraso en el crecimiento, mientras que el 30,7 % tuvieron sobrepeso u obesidad (17,1 %, sobrepeso y 13,6 %, obesidad)⁵⁶. En 2018, el 27 % de los niños de 6 a 23 meses de edad no alcanzaron el umbral mínimo de diversidad alimentaria⁵⁷. El costo social de la malnutrición equivale a un 10,3 % del PIB; a ello se le suman los costos en salud y educación, dado que 4 de cada 10 niños con desnutrición no finalizan la escuela primaria, y 8 de cada 10 no terminan la escuela secundaria⁵⁸.

16. A raíz de la pandemia de la COVID-19 y la crisis económica, entre noviembre de 2020 y febrero de 2021, 684.000 personas estaban en situación de crisis alimentaria o en una fase aún peor (fase 3 o superior de la CIF). De ellas, 589.000 se encontraban en la fase de crisis (fase 3 de la CIF) y 95.000, en la fase de emergencia (fase 4 de la CIF). El departamento más afectado es Ahuachapán, ya que su clasificación corresponde a la fase 3; el resto del país se ubica dentro de la fase de estrés (fase 2 de la CIF)⁵⁹. Se prevé que 1,04 millones de personas estarán en situación de inseguridad alimentaria aguda en el período de hambre estacional (junio-agosto de 2021)⁶⁰.

⁵³ CIF. Diciembre de 2020. El Salvador: Análisis de inseguridad alimentaria aguda de la CIF noviembre 2020–agosto 2021. Los datos más recientes sobre El Salvador son de 2018 a nivel nacional. En 2019, se cuenta con información parcial de la zona oriental.

⁵⁴ PMA. 2020. Encuesta Nacional de Seguridad Alimentaria 2020.

⁵⁵ UNICEF. 2014. *UNICEF Data Warehouse: El Salvador*. Véase:

https://data.unicef.org/resources/data-explorer/unicef-f/?ag=UNICEF&df=GLOBAL_DATAFLOW&ver=1.0&dq=SLV.. T&startPeriod=2014&endPeriod=2014.

⁵⁶ CONASAN. 2017. Resumen de Resultados IV Censo Nacional de Talla y I Censo Nacional de Peso en escolares de primer grado de El Salvador. Gobierno de El Salvador.

⁵⁷ UNICEF. 2019. El Estado Mundial de la Infancia.

⁵⁸ CEPAL y PMA. 2019. El costo de la doble carga de la malnutrición en El Salvador.

⁵⁹ CIF. Diciembre de 2020. El Salvador: Análisis de inseguridad alimentaria aguda de la CIF noviembre 2020–agosto 2021.

⁶⁰ op. cit.

Agricultura

17. El Salvador atraviesa una reducción progresiva de la participación de la producción y del empleo en el sector primario y una externalización de su economía. En 2020, las actividades de agricultura, pesca y silvicultura aportaron el 5,11 % del PIB. Pese a su disminución relativa en la estructura productiva, la agricultura contribuyó al 16,3 % de la ocupación en 2019 (448.099 de los 2.908.120 de empleos) y sigue siendo la segunda en importancia en cuanto a la generación de empleo⁶¹. Sin embargo, el 95 % de los campesinos ganan menos de 200 dólares mensuales⁶². Además, según el último censo agropecuario, el 82 % de los productores agrícolas eran pequeños productores de subsistencia⁶³, que se dedicaban al cultivo de granos, como maíz y frijoles. Los trabajadores agrícolas carecen de seguridad social (salud y pensiones)⁶⁴.

18. Hasta 2018, El Salvador contaba con una superficie agrícola de 1.479.512 hectáreas (627.000 ha de tierras arables, 227.000 ha de tierras destinadas a cultivos permanentes y 625.512 ha dedicadas a praderas y pastizales permanentes)⁶⁵. La mayoría de las tierras son de baja productividad, y el país depende de las importaciones de granos (arroz, frijoles y maíz)⁶⁶. En el Corredor Seco, debido a fenómenos climáticos extremos, se dificulta la producción agrícola y ganadera⁶⁷. El Salvador efectúa inversiones exiguas en el desarrollo del sector agrícola. Entre 2016 y 2019, el gasto agropecuario representó, en promedio, el 1,2 % del total del gasto del Gobierno central. Este porcentaje refleja un descenso con respecto al 1,7 % promedio del período anterior (2012-2015)⁶⁸. Asimismo, en 2017, el índice de orientación agrícola (IOA) del gasto público correspondiente al El Salvador fue de 0,188, lo que representa una cifra inferior a la de otros países de la región, como Guatemala (0,214) y Costa Rica (0,287)⁶⁹.

Cambio climático y vulnerabilidad

19. El Salvador está en el cinturón de fuego del Pacífico, por lo que es vulnerable a los diferentes efectos del cambio climático, entre ellos, los eventos sísmicos y volcánicos, las tormentas tropicales y los períodos prolongados de sequía (véase el mapa 3). Según el Índice Global de Riesgo Climático, en 2019, el país se situó en la posición 30 de 181 países⁷⁰. El Salvador comparte con Nicaragua, Honduras, Guatemala y el noroeste de Costa Rica el Corredor Seco⁷¹. Esta zona se ve regularmente afectada por sequías prolongadas, seguidas de lluvias intensas que provocan inundaciones, tormentas tropicales del tipo ciclónicas y dos fenómenos meteorológicos: El Niño, que ocasiona sequías, y La Niña, que causa lluvias e inundaciones. Estos fenómenos se repiten cada 2 a 7 años y tienen una duración aproximada de un año. La pandemia de la COVID-19 coincidió con una temporada irregular de huracanes y tormentas tropicales. En 2020, el efecto combinado de las tormentas tropicales Amanda y Cristóbal generó daños por 106,7 millones de dólares (35 % en el sector público y 65 % en el sector privado)⁷². En la figura 1 (sección 1.3) se presenta la línea del tiempo con las situaciones de emergencia que acaecieron entre 2012 y 2020.

⁶¹ Banco Mundial, 2020. Agriculture, forestry and fishing, value added (% of GDP). Véase: <https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS?locations=SV>.

⁶² DIGESTYC. 2020. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019*. Ciudad Delgado, MINEC-DIGESTYC.

⁶³ Ministerio de Agricultura y Ganadería. 2009. *IV Censo Agropecuario 2007-2008*.

⁶⁴ Mesa-Lago, C., Rivera, M. E. 2020. El sistema de pensiones en El Salvador. San Salvador, CEPAL.

⁶⁵ FAO. 2018. Uso de la tierra: El Salvador. Véase: <https://www.fao.org/faostat/es/#country/60> (fecha de acceso: 08/2021).

⁶⁶ FAO y GOES. 2018. Política de agricultura sostenible adaptada al clima.

⁶⁷ Van der Zee Arias, A. y otros. 2012. Estudio de caracterización del Corredor Seco centroamericano (Tomo I). Roma, FAO.

⁶⁸ CEPALSTAT. 2010-2015. *Gasto del Gobierno central (total y agropecuario)*. Véase: <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2773&idioma=e>.

⁶⁹ FAOSAT. 2017. *Gasto público*. Véase: <https://www.fao.org/faostat/es/#data/IG/visualize>. El índice de orientación agrícola (IOA) del gasto público compara la contribución del Gobierno central de cada país a la agricultura con la contribución del sector agrícola al PIB de ese país.

⁷⁰ German Watch. 2020. *Global Climate Risk Index 2020*. Véase: https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/20-2-01e%20Global%20Climate%20Risk%20Index%202020_16.pdf. El Salvador se ubicó en la posición 25 en el período 1999-2018.

⁷¹ Se estima que el 58 % del área del territorio de El Salvador se encuentra ubicada en el Corredor Seco centroamericano (PMA, 2017).

⁷² PDNA. 2021. Evaluación de las necesidades de recuperación causadas por las tormentas tropicales Amanda y Cristóbal en el contexto de la respuesta al COVID-19. San Salvador, PNUD.

Mapa 3. Municipios del Corredor Seco



Fuente: La Prensa Gráfica (2016).

Educación

20. En 2019, la tasa de alfabetización alcanzó el 90 % (el 91,9 % son hombres y el 88,3 %, mujeres; el 94,4 % se encuentran en zonas urbanas y el 84,3 %, en zonas rurales). La escolaridad promedio de la población de 6 años y más fue de 7,1 grados (7,3 en hombres y 7,0 en mujeres; 8,2 en zonas urbanas y 5,3 en zonas rurales)⁷³. El 39,7 % de la población mayor de 20 años alcanzó 10 o más grados de escolaridad (educación media o secundaria) (el 42,2 % de los hombres y el 37,7 % de las mujeres; el 50,4 % de zona urbana y el 20,7 % de zona rural)⁷⁴.

21. La tasa de asistencia escolar de la población de 4 a 12 años alcanzó el 86,5 % (el 86,0 % son hombres y el 87,0 %, mujeres); el 81,2 % en la población de 13 a 17 años (el 81,4 % son hombres y el 80,9 %, mujeres), y fue del 20,4 % en jóvenes de entre 18 y 29 años (el 19,5 % son hombres y el 21,2 %, mujeres)⁷⁵. Las tasas netas de escolarización fueron del 6,4 %; el 57,4 %; el 80,4 %, y el 37,6 % para la educación inicial, preescolar, primaria⁷⁶ y secundaria, respectivamente; y los correspondientes índices de paridad de género fueron 1,03; 1,03; 1,01, y 1,12⁷⁷. Sin embargo, sigue habiendo diferencias entre las niñas y los niños en cuanto a los motivos por los que no asisten a la escuela, entre los que prevalecen las “causas del hogar/el trabajo doméstico o las tareas de cuidado” o “no quieren”, en el caso de las primeras, y “necesitan trabajar” o “no les interesa”, en el caso de los segundos⁷⁸.

⁷³ DIGESTYC. 2020. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019*. Ciudad Delgado, MINEC-DIGESTYC.

⁷⁴ op. cit.

⁷⁵ op. cit.

⁷⁶ En el quinquenio 2014-2018, se observaron retrocesos en las tasas netas de escolarización en educación básica, tanto para hombres como para mujeres (MINEDUCYT, 2019).

⁷⁷ GOES. 2019. *Indicador: Tasa neta de matrícula por nivel educativo*. Véase:

<https://www.mined.gob.sv/EstadisticaWeb/indicadores/3.%20COBERTURA%20MATRICULAR/3.4%20Tasa%20neta%20de%20matr%C3%ADcula%20por%20nivel.pdf>.

⁷⁸ DIGESTYC. 2020. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019*. Ciudad Delgado, MINEC-DIGESTYC.

En el marco de la pandemia de la COVID-19, El Salvador fue uno de los 14 países del mundo donde las escuelas permanecieron cerradas desde marzo de 2020 hasta febrero de 2021⁷⁹.

22. En 2018, el gasto público en educación ascendió al 3,6 % del PIB y representó casi un 15 % del total de la inversión estatal; y, dentro de este porcentaje, alrededor del 50 % se destinó al nivel primario⁸⁰. La inversión en educación en El Salvador se encuentra por debajo de la media de América Latina y el Caribe (5,3 % del PIB en 2014)⁸¹.

Género

23. El Salvador estableció marcos normativos para promover los derechos de las mujeres. Entre 2011 y 2014, se sancionaron la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres y la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia contra las Mujeres. El país todavía no ha ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)⁸².

24. El país ocupó el puesto 85 entre 162 países en el Índice de Desigualdad de Género en 2019 y se ubicó en el puesto 80 entre 153 países en el Índice Global sobre Brechas de Género⁸³. En 2019, se registró una diferencia del 33,7 % (a nivel nacional) y del 47,6 % (en las zonas rurales) en las tasas de participación económica, en detrimento de las mujeres⁸⁴. En términos salariales, las mujeres ganan, en promedio, un 18 % menos que los hombres y, en las zonas rurales, un 23 % menos⁸⁵. Las mujeres están sobrerrepresentadas en ramas y ocupaciones menos productivas y con menor acceso a la protección social. Tienen dificultades para acceder a diversos activos y existe una desigualdad de género en el acceso a la tierra del 73,4 %, según datos de 2020⁸⁶.

25. Las mujeres dedican más del doble de tiempo que los hombres a las tareas domésticas y de cuidado: 35.9 horas semanales en comparación con las 16.7 horas que destinan los hombres. Las mujeres de zonas rurales invierten más tiempo que otras poblaciones en estas actividades (el 23,3 % de su tiempo, en contraste con el 20,2 % de las mujeres de centros urbanos, y el 10,4 % de los hombres de zonas urbanas y el 9,2 % de los hombres de zonas rurales)⁸⁷. Esta situación, que comienza a una edad temprana, reproduce las desigualdades de género a lo largo de la vida y genera barreras que impiden la inclusión productiva y la autonomía económica de las mujeres⁸⁸.

26. El Salvador tiene una de las tasas más altas de muertes violentas por razones de género de América Latina y el mundo⁸⁹. En 2019, la tasa de asesinatos de mujeres (niñas, adolescentes y adultas) fue de 6,5 por cada 100.000 mujeres, mientras que la tasa de femicidios ascendió a 3,38 por cada 100.000 mujeres⁹⁰.

Violencia, migración y desplazamiento interno

27. El Salvador enfrenta problemas graves de violencia e inseguridad relacionados con el crimen organizado y las pandillas callejeras (maras) y sus disputas por el territorio. En 2015, el país tuvo la tasa de homicidios más

⁷⁹ UNICEF. 2021. Las escuelas de más de 168 millones de niños del mundo llevan casi un año entero cerradas por completo debido a la COVID-19.

⁸⁰ Banco Mundial. 2019. *Education Statistics: El Salvador*. Véase: <https://datatopics.worldbank.org/education/country/el-salvador>.

⁸¹ *op. cit.*

⁸² El Salvador firmó el Protocolo Facultativo en 2001, sin que hasta hoy lo haya ratificado. Colección de Tratados de las Naciones Unidas. 2021. 8. b Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Situación de ratificación, Reservas y declaraciones. Véase: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&clang=en (fecha de acceso: 07/2021).

⁸³ PNUD. 2020. *Informe sobre Desarrollo Humano 2020*. Nueva York, PNUD.

⁸⁴ DIGESTYC. 2020. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019*. Ciudad Delgado, MINEC-DIGESTYC.

⁸⁵ *op. cit.*

⁸⁶ Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (Fespad). 2020. *Informe Situacional sobre el Derecho Humano a la Vivienda Adecuada*. San Salvador, FESPAD.

⁸⁷ DIGESTYC. 2017. *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo*. Ciudad Delgado: MINEC-DIGESTYC.

⁸⁸ ONU-Mujeres. 2020. *Perfil de país según igualdad de género de El Salvador*. San Salvador.

⁸⁹ CEPAL, 2020. *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*. Véase:

<https://oig.cepal.org/es/indicadores/femicidio>.

⁹⁰ USAID y PNUD. 2020. *La seguridad ciudadana en El Salvador*. Véase: <https://infosegura.org/seccion/el-salvador/>.

alta del mundo: 103 homicidios por cada 100.000 habitantes⁹¹. En el último quinquenio, la tendencia ha decrecido y, en 2019, esta tasa se redujo a 35,8 homicidios por cada 100.000 habitantes⁹². Si bien es la más baja de las últimas tres décadas, aún se ubica por encima de la media de América Latina y el Caribe, que es de 20,1 homicidios por cada 100.000 habitantes. Aproximadamente, 1,8 millones de hombres y mujeres, de entre 15 y 29 años, son vulnerables a la violencia criminal, en especial, a los homicidios y al hostigamiento de las pandillas que buscan reclutar nuevos miembros⁹³. Los más afectados son los hombres jóvenes. La violencia causa deserción escolar, migración y desplazamiento forzado.

28. Históricamente, la población salvadoreña ha emigrado por motivos económicos, políticos y de seguridad. En 2015, se calculaba que más de 3 millones de personas —el equivalente a un tercio de la población salvadoreña— residían en el extranjero; el principal destino fue Estados Unidos, seguido de Canadá, Australia, México, España e Italia⁹⁴. Desde 2018, la migración se hizo más compleja con las caravanas de migrantes centroamericanos que se dirigen rumbo a los Estados Unidos⁹⁵ (véase la figura 1).

29. En 2020, 71.500 personas estaban en situación de desplazamiento interno forzado debido a amenazas, extorsiones y asesinatos perpetrados por bandas criminales, así como desastres naturales⁹⁶, mientras que 25.893 ciudadanos solicitaron asilo en otros países, principalmente, a México, Estados Unidos y España. El 68 % de las peticiones de asilo fueron rechazadas⁹⁷.

Protección humanitaria

30. La Ley Especial para la Atención y Protección Integral de Personas en Condición de Desplazamiento Forzado Interno (enero de 2020) insta al Estado a elaborar los marcos normativos para proteger a las personas desplazadas forzosamente. Esta ley es el resultado de la sentencia 411-2017 emitida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Con este instrumento, se busca alcanzar los objetivos del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS) y del Pacto Mundial sobre los Refugiados para poder hacer frente al desplazamiento forzado en Centroamérica⁹⁸.

1.3. SUJETO DE LA EVALUACIÓN

31. El PMA trabaja en El Salvador desde 1969. El énfasis de su cooperación se modificó, ya que pasó de la emergencia, la reconstrucción y la alimentación escolar a la recuperación, la asistencia para el desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades institucionales⁹⁹. Entre 2012 y 2016, se ejecutó la cartera de proyectos en el país (PP: 2002242), cuyos ejes fueron: (i) la protección social de los grupos de población vulnerables mediante intervenciones de seguridad alimentaria y nutrición; (ii) la prevención y atención de desastres y la mitigación de riesgos, y (iii) el fortalecimiento de pequeños agricultores y el desarrollo de mercados conexos. Además, se ejecutaron proyectos regionales, como la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (OPSR) 200490 (enero de 2014-diciembre de 2016), que se complementó con el proyecto regional “Respuesta al fenómeno de El Niño en el Corredor Seco (2016-2018)” y el proyecto “Cooperativismo, resiliencia y mercados” (Fase 2) (proyecto de desarrollo (DEV) 200932) (febrero de 2016-enero de 2018). El Programa de Alimentación Escolar fue transferido al GOES en mayo de 2013.

32. En 2017, comenzó a implementarse el **plan estratégico del PMA para El Salvador (2017-2021)**, el cual es el objeto de la presente evaluación. El PEP se aprobó en febrero de 2017 y se puso en marcha en abril de 2017. El PEP respondió al giro institucional, dado que en su ejecución se combinaron las acciones humanitarias con el fortalecimiento de las capacidades, la asistencia para el desarrollo y la construcción de asociaciones para

⁹¹ Banco Mundial. 2018. *Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes) – El Salvador*. Véase: <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?locations=SV>.

⁹² USAID y PNUD. 2020. *La seguridad ciudadana en El Salvador*. Véase: <https://infosegura.org/seccion/el-salvador/>.

⁹³ PMA. 2017. *El Salvador: Annual Country Report*.

⁹⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores y otros. 2017. *Encuesta Nacional de Migración y Remesas*. San Salvador, IOM, y GOES. 2017. *Política nacional para protección y desarrollo de la persona migrante salvadoreña y su familia*. San Salvador, GOES.

⁹⁵ IOM. 2016. *Las caravanas migrantes explicadas*. Véase: <https://rosanjose.iom.int/site/es/blog/las-caravanas-migrantes-explicadas>.

⁹⁶ ACNUR. 2020. Fact Sheet: El Salvador.

⁹⁷ World Data. 2020. Solicitudes de asilo y refugiados de El Salvador. Véase: <https://www.datosmundial.com/america/el-salvador/refugiados.php>.

⁹⁸ ACNUR. 2020. ACNUR saluda aprobación de ley sobre desplazamiento interno en El Salvador. Véase:

<https://www.acnur.org/es-es/noticias/press/2020/1/5e17cb1d4/acnur-saluda-aprobacion-de-ley-sobre-desplazamiento-interno-en-el-salvador.html>.

⁹⁹ PMA. 2011. El PMA en El Salvador.

alcanzar el ODS 2 “Hambre cero” y el ODS 17 “Alianzas para lograr los Objetivos”, y, de este modo, ayudar al GOES a conseguir los objetivos de la Agenda 2030. El PEP se centra en la asistencia a las poblaciones vulnerables y en el fortalecimiento de las capacidades del Estado a nivel nacional y local, y de las comunidades y las organizaciones de pequeños productores, con lo que se busca abordar los desafíos en materia de inseguridad alimentaria y malnutrición, así como la baja productividad de los pequeños productores, especialmente, de aquellos amenazados por el cambio climático. Asimismo, el PEP se basa en la atención a las poblaciones vulnerables, afectadas por el retorno forzado, el desplazamiento forzado, las amenazas por parte de grupos armados (maras), así como en las respuestas a otras situaciones relacionadas con la violencia.

33. El diseño del PEP se nutrió de los aprendizajes de intervenciones precedentes. En la evaluación regional de la OPSR 200490¹⁰⁰, se indicó: (i) un mejor ajuste entre actividades y necesidades; (ii) una revisión del sistema de seguimiento y evaluación (SyE); (iii) el fortalecimiento del enfoque de género para evitar la sobrecarga de trabajo en las mujeres, y (iv) la incorporación de los temas de migración y violencia. En el estudio Diagnóstico de la Situación Alimentaria y Nutricional de El Salvador¹⁰¹, se recomendó: (i) continuar fortaleciendo los programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), así como el marco jurídico para el abordaje de la seguridad alimentaria desde el más alto nivel; (ii) consolidar los sistemas de seguimiento y evaluación en la esfera de la seguridad alimentaria y nutricional para mejorar el diseño de los programas nacionales, y (iii) mejorar la focalización y aprovechar las sinergias entre programas.

34. El PEP (2017-2021) se propone ayudar al país a alcanzar el ODS 2 (objetivo estratégico 1) y el ODS 17 (objetivo estratégico 2). Contiene los objetivos estratégicos (1, 2, 3 y 5) del PMA y los resultados estratégicos (1 al 5) (véase la línea de visión del PEP en el apéndice 4). Estos se articulan en cinco efectos estratégicos (EE):¹⁰²

- **EE1:** Para 2021, los hogares más vulnerables tienen acceso a un programa de protección social eficaz y productivo en el que se integran aspectos relacionados con la nutrición.
- **EE2:** Para 2021, aumentan de manera sostenible la productividad y los ingresos de los pequeños productores en situación de inseguridad alimentaria y de sus organizaciones en El Salvador.
- **EE3:** Para 2021, en las zonas que sufren mayor inseguridad alimentaria aumentará la resiliencia al cambio climático de las poblaciones y comunidades seleccionadas.
- **EE4:** Las poblaciones seleccionadas que se ven afectadas por desastres repentinos y de evolución lenta tienen acceso a los alimentos necesarios durante todo el año.
- **EE5:** Para 2021, las instituciones nacionales y subnacionales cuentan con capacidades fortalecidas para gestionar las políticas y los programas de seguridad alimentaria y nutrición.

35. Los EE se articulan en 21 categorías de productos desarrollados mediante 11 actividades. Las actividades 1, 4, 6, 8, 10 y 11 se centran en la creación y el fortalecimiento de las capacidades del GOES en los niveles nacionales y locales; las actividades 2, 3 y 9 buscan complementar las transferencias gubernamentales con sensibilización en prácticas de alimentación saludable e higiene¹⁰³, y las actividades 5 y 7 se enfocan en fortalecer a pequeños productores (resiliencia). Los resultados transversales son la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la protección, la rendición de cuentas y el medio ambiente.

36. El PEP se implementó en un contexto signado por el cambio de Gobierno que trajo ajustes institucionales, nuevas prioridades de agenda y rotación de personal. A esto se suman los desastres naturales y sociales, y la emergencia sanitaria por la pandemia de la COVID-19 en 2020 (véase la figura 1). Entre 2017 y 2018, se iniciaron las actividades previstas. En 2019, se suspendió la asistencia directa a las mujeres gestantes, las madres lactantes y los niños y las niñas de 6 a 23 meses de edad, pero se transversalizaron las acciones de nutrición, y se fortaleció la creación de capacidades institucionales y sociales. En 2020, las emergencias naturales

¹⁰⁰ PMA. Evaluación de la operación. Operaciones Prolongadas de Socorro y Recuperación — América Central 200490: Restablecimiento de la Seguridad Alimentaria y los medios de subsistencia de los grupos vulnerables afectados por crisis recurrentes en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (2014-2016): Informe de Evaluación. Marzo de 2016.

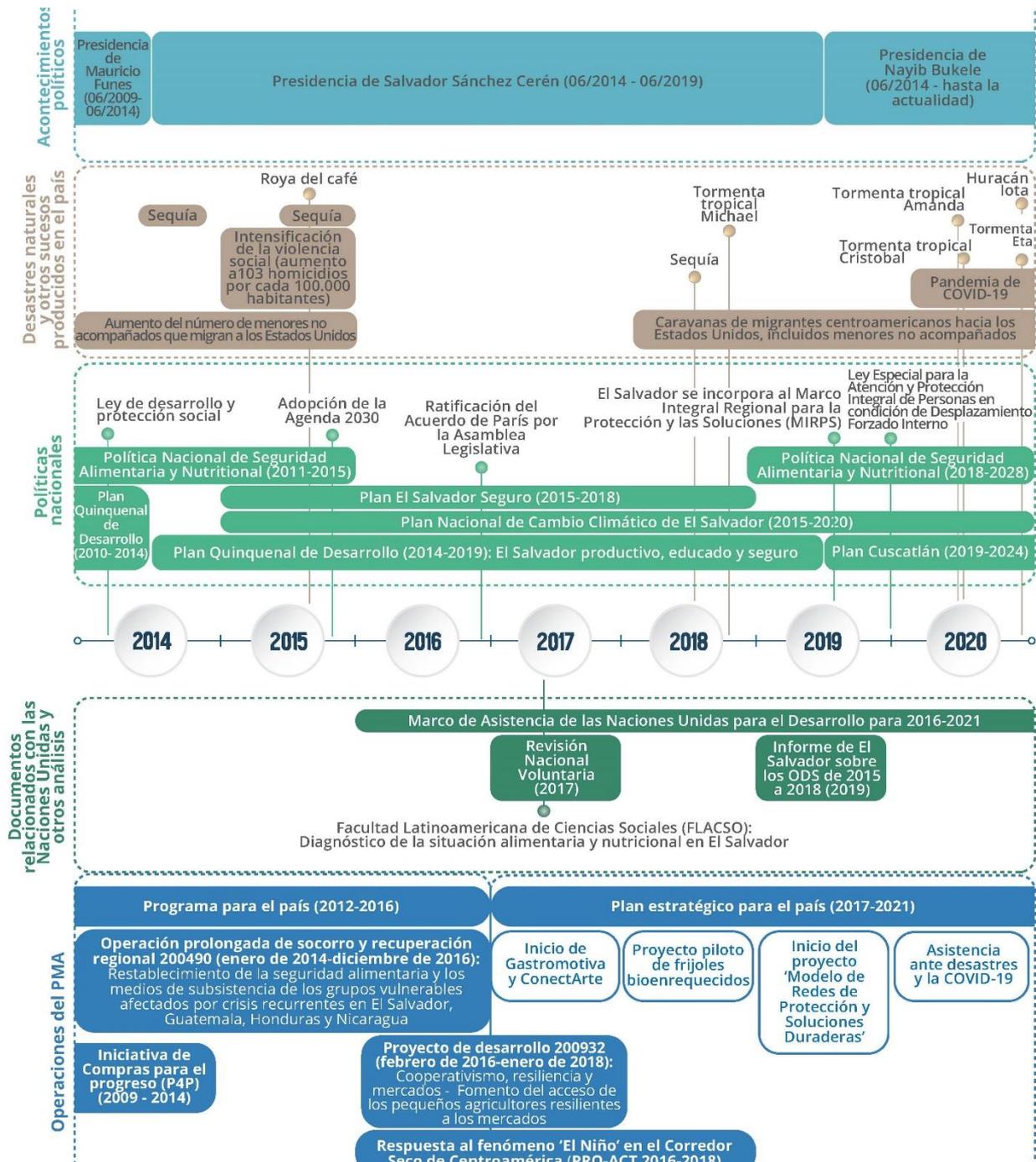
¹⁰¹ FLACSO. 2017. Diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional en El Salvador.

¹⁰² Los EE se formularon con objetivo de ser alcanzados para 2021, pero la revisión presupuestaria de septiembre 2021, la cual extendió la duración del PEP, hizo que su plazo se extendiese hasta 2022.

¹⁰³ El PMA en El Salvador aporta al desarrollo de planes de protección humanitaria y migración como parte del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS). 2019. MIRPS [Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones], ACNUR.

y la crisis sanitaria producto del COVID-19 exigieron nuevas adaptaciones. Se gestionaron recursos, y se modificaron las operaciones y los procesos en función de las medidas de bioseguridad y las restricciones a la movilidad en curso.

Figura 1. Línea del tiempo del PMA en El Salvador, el PEP (2017-2021) y el contexto nacional (2014-2020)¹⁰⁴



¹⁰⁴ Diario Oficial del GOES. 2020. *Tomo n° 426, n° 15*. Véase: <https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2020/01-enero/23-01-2020.pdf>; CIDOC. 2016. Cuatro años continuos de sequía en El Salvador: 2012-2015.

IOM. 2016. *Las caravanas migrantes explicadas*. Véase: <https://rosanjose.iom.int/site/es/blog/las-caravanas-migrantes-explicadas>; New York Times. 2014. *As Child Migrants Flood to Border, US presses Latin America to Act*. Véase: <https://www.nytimes.com/2014/06/21/world/americas/biden-in-guatemala-to-discuss-child-migrants.html>; ACNUR. 2021. Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS). Véase: <https://www.acnur.org/marco-integral-regional-para-la-proteccion-y-soluciones-mirps.html>; GOES. 2016. *Garantizando el derecho a una alimentación saludable con inclusión y equidad 2011-2015*.

37. Las **modalidades de intervención** son: a) la asistencia mediante transferencias monetarias (en efectivo o en bonos intercambiables)¹⁰⁵; b) el fortalecimiento de capacidades de instituciones gubernamentales nacionales y locales, y de comunidades e individuos, mediante la promoción y el diálogo político, la asistencia técnica y el acompañamiento con capacitaciones. Las transferencias monetarias fueron incorporándose en la asistencia directa a las personas beneficiarias.

38. En cuanto a las **poblaciones seleccionadas y la cobertura**, el PEP esperaba alcanzar a 1,07 millones de personas (53,6 % mujeres/niñas). Las poblaciones priorizadas han sido: los niños y las niñas de 6 a 23 meses, las mujeres embarazadas y las madres lactantes (actividad 2); las mujeres y los hombres jóvenes expuestos a la violencia (actividad 3); los pequeños productores y sus asociaciones en zonas de inseguridad alimentaria afectadas por el cambio climático (actividades 5 y 7); las personas afectadas por desastres naturales y sociales; las poblaciones desplazadas por violencia interna; las personas que regresan a sus hogares, y las personas con discapacidad (actividad 9). Las instituciones nacionales y locales, así como las comunidades, son de interés para las actividades de fortalecimiento de las capacidades (actividades 1, 4, 6, 8, 10 y 11). La cobertura geográfica alcanza a prácticamente la totalidad del territorio: las acciones del efecto estratégico 1 (EE1) se concentran más en San Salvador y San Miguel; el efecto estratégico 2 (EE2) y el efecto estratégico 3 (EE3), en San Salvador y el Corredor Seco; el efecto estratégico 4 (EE4), en todo el territorio, según sea la necesidad frente a perturbaciones naturales y/o sociales, y el efecto estratégico 5 (EE5) aborda el ámbito nacional.

39. El PEP consideró la **perspectiva de género y de inclusión social**. Además del desglose de datos por sexo, se plantearon acciones para fomentar la participación de las mujeres en proyectos productivos, asociaciones y comités comunitarios, así como para promover la transformación de los roles de género y considerar las necesidades diferenciales de género en el diseño y la implementación programática. Se previó el fortalecimiento de la oficina en el país en cuestiones de género y la asignación de un 15 % del presupuesto total del PEP a la promoción de la igualdad de género. La igualdad y la inclusión social se incorporaron al trabajo con los adolescentes y jóvenes expuestos a la violencia, con los pequeños productores en condiciones de vulnerabilidad e inseguridad alimentaria, y con las poblaciones afectadas por emergencias, durante lo cual, se garantizó el acceso a los alimentos, sobre todo, de los niños, las mujeres gestantes y las madres lactantes. El PEP consignó a la Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad y a la Secretaría de Inclusión Social como socios en temas de igualdad. En la práctica, las intervenciones ampliaron las consideraciones iniciales al integrar a diversos grupos vulnerados, como personas con discapacidad y poblaciones desplazadas por violencia interna, personas con VIH, poblaciones indígenas y grupos afectados por sus actividades económicas informales, como trabajadoras/es sexuales.

40. La gestión de los conocimientos acompañó la ejecución del PEP, mediante el análisis del contexto, el aporte a la conformación de bases de datos, los sistemas, como el Registro Único de Participantes (RUP) y el proyecto Monitoreo activo de programas sociales (MAPS), así como algunos estudios. Entre tales estudios, se encuentran: el primer estudio de nutrición y conocimientos, actitudes y prácticas relacionadas con la salud (2018); la evaluación y la sistematización de experiencias de respuesta a la sequía (2018)¹⁰⁶; el estudio sobre el costo de la doble carga de la malnutrición (2019)¹⁰⁷, y la caracterización de la cobertura de protección social recibida por las personas portadoras del virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) (2019).

Presupuesto y financiamiento del PEP

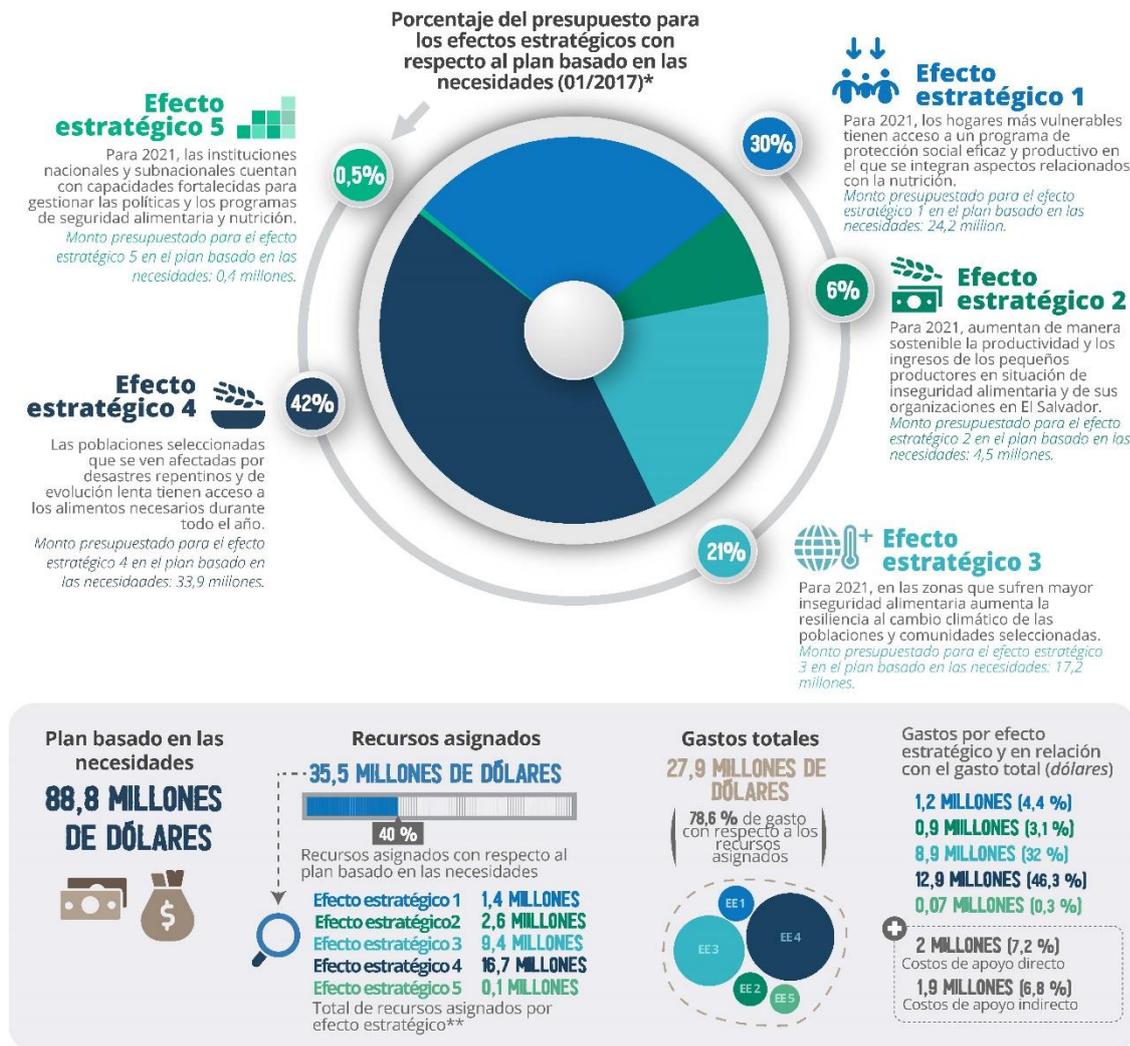
41. El documento del PEP planteó un presupuesto total de 88,8 millones de dólares estadounidenses para los 5 años. Tal y como refleja la Figura 2, el EE 4 tuvo la presupuestación más elevada (42 %), seguido del EE 1 (30 %), el EE 3 (21 %), el EE 2 (6 %) y el EE 5 (0,5 %). Con corte a diciembre de 2020, la financiación del PEP era de 35.509.057 dólares (40 %). En términos de gastos, el PEP incurrió en 27,9 millones de gastos totales, lo cual representa 78,6 % de los recursos asignados totales.

¹⁰⁵ El PEP planeó el suministro de alimentos, pero toda asistencia alimentaria siempre se condujo a través de transferencias monetarias. En el contexto de El Salvador, las transferencias monetarias son más rentables que las distribuciones de alimentos y permiten que los hogares tengan acceso a una gran variedad de alimentos. Por esto la cantidad de alimentos (en toneladas métricas) y los beneficiarios alcanzados en transferencias de alimentos es cero a lo largo del período del PEP (2017-2020) (ACRS 2017-2020).

¹⁰⁶ PMA. 2019. Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe. Respuesta a la sequía de 2018.

¹⁰⁷ PMA. 2019. El costo de la doble carga de la malnutrición. Impacto social y económico en El Salvador.

Figura 2. Tablero de presupuesto, financiamiento y gastos, desglosados por EE (figuras acumulativas para el PEP a 30 de diciembre de 2020)



Plan basado en las necesidades	Recursos asignados	Gastos totales	Gastos por efecto estratégico y en relación con el gasto total (dólares)
88,8 MILLONES DE DÓLARES	35,5 MILLONES DE DÓLARES <small>40 %</small>	27,9 MILLONES DE DÓLARES <small>(78,6 % de gasto con respecto a los recursos asignados)</small>	
	<p>Recursos asignados con respecto al plan basado en las necesidades</p> <ul style="list-style-type: none"> Efecto estratégico 1: 1,4 MILLONES Efecto estratégico 2: 2,6 MILLONES Efecto estratégico 3: 9,4 MILLONES Efecto estratégico 4: 16,7 MILLONES Efecto estratégico 5: 0,1 MILLONES <p>Total de recursos asignados por efecto estratégico**</p>		<ul style="list-style-type: none"> 1,2 MILLONES (4,4 %) 0,9 MILLONES (3,1 %) 8,9 MILLONES (32 %) 12,9 MILLONES (46,3 %) 0,07 MILLONES (0,3 %)
			<ul style="list-style-type: none"> 2 MILLONES (7,2 %) Costos de apoyo directo 1,9 MILLONES (6,8 %) Costos de apoyo indirecto

*La parte del plan basado en las necesidades asignada a cada efecto estratégico se ha calculado sobre la base del total de los costos de transferencia y ejecución, y no a partir basándose en el total general del plan basado en las necesidades (88,8 millones de dólares), que incluye los costos de apoyo directo y de apoyo indirecto.
**La suma de las partes asignadas a los distintos efectos estratégico no equivale al 100 %, ya que una parte de los recursos se asignó también a los distintos efectos no estratégicos, así como a los costos de apoyo directo e indirecto.

Fuente: documento operacional del PEP, ACR-1, IRM a 30 de diciembre de 2020.

42. Desde una perspectiva anual, entre 2017 y 2019, el EE3 (resiliencia) fue el de mayor financiación, en especial, la actividad 7, mientras que en 2020 el EE4 (emergencia), en particular, la actividad 9, recibió en contribuciones un 113 % de lo presupuestado (véase la tabla 1)¹⁰⁸.

¹⁰⁸ En diciembre de 2020, se realizó una revisión del presupuesto y se ajustó el presupuesto del PEP, pero estos procesos quedan por fuera del marco temporal de la evaluación.

Tabla 1. Presupuesto planeado y recursos por actividad anualmente (2017-2020) (en dólares, porcentajes)

EE	Actividad	2017			2018			2019			2020		
		PBN	Recursos	%	PBN	Recursos	%	PBN	Recursos	%	PBN	Recursos	%
EE1: Para 2021, los hogares más vulnerables tienen acceso a un programa de protección social eficaz y productivo en el que se integran aspectos relacionados con la nutrición.	1: Prestar asistencia técnica para fortalecer el sistema de protección social.	192 877	-	0,0 %	202 197	-	0 %	218 943	127 756	58,4 %	200 824	66 607	33,2 %
	2: Complementar las transferencias del Gobierno a las mujeres gestantes y lactantes y los niños menores de 2 años.	2 200 837	523 610	23,8 %	2 277 988	233 326	10,2 %	2 286 502	16 318	0,7 %	2 295 272	49 839	2,2 %
	3: Apoyar las transferencias del Gobierno a los adolescentes y los jóvenes (mujeres y hombres).	2 628 051	98 548	3,7 %	6 404 461	67 848	1,1 %	1 607 516	479 269	29,8 %	1 054 941	281 584	26,7 %
	No específico de una actividad (NEA)	-	86 324	-	-	-	-	-	46 992	-	-	-	-
Subtotal del EE1		5 021 765	708 482	14,1 %	8 884 646	301 174	3,4 %	4 112 962	670 335	16,3 %	3 551 037	398 031	11,2 %
EE2: Para 2021, aumentan de manera sostenible la productividad y los ingresos de los pequeños productores en situación de inseguridad alimentaria y de sus organizaciones en El Salvador.	4: Prestar asistencia técnica al Ministerio de Agricultura y Ganadería y al Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal.	73 476	-	0,0 %	189 619	-	0,0 %	120 543	63 607	52,8 %	217 024	2 221 713	1023,7 %
	5: Fortalecer las capacidades de producción, gestión y comercialización de los pequeños productores que sufren inseguridad alimentaria y de sus organizaciones.	458 200	-	0,0 %	1 037.591	-	0,0 %	867 930	92 862	10,7 %	711 094	289 493	40,7 %
Subtotal del EE2		531 676	-	0,0 %	1 227 210	-	0,0 %	988 472	156 469	15,8 %	928 118	2 511 206	270,6 %

EE	Actividad	2017			2018			2019			2020		
		PBN	Recursos	%	PBN	Recursos	%	PBN	Recursos	%	PBN	Recursos	%
EE3: Para 2021, en las zonas que sufren mayor inseguridad alimentaria aumenta la resiliencia al cambio climático de las poblaciones y comunidades seleccionadas.	6: Mejorar la capacidad del Gobierno para ayudar a la población a adaptarse al cambio climático.	257 879	155 133	60,2 %	791 744	258 738	32,7 %	412 750	774 413	187,6 %	214 124	327 335	152,9 %
	7: Empoderar a los pequeños productores en situación de inseguridad alimentaria para que puedan adoptar prácticas agrícolas mejoradas y sostenibles.	2 830 878	2 424 141	85,6 %	5 000 249	4 614 168	92,3 %	3 700 612	2 574 416	69,6 %	2 474 219	2 150 923	86,9 %
	NEA	-	622 848	-	-	94 968	-	-	-	-	-	-	-
	NEA	.	233.645	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Subtotal del EE3		3 088 757	3 435 766	111,2 %	5 791 993	4 967 874	85,8 %	4 113 362	3 348 829	81,4 %	2 688 344	2 478 258	92,2 %
EE4: Las poblaciones seleccionadas que se ven afectadas por desastres repentinos y de evolución lenta tienen acceso a los alimentos necesarios durante todo el año.	8: Proporcionar asistencia técnica a las instituciones gubernamentales para fortalecer la preparación para la pronta intervención y respuesta en emergencias, y en particular los sistemas de alerta temprana y de seguimiento y evaluación para el fomento de la seguridad y la nutrición.	593 952	777 901	131,0 %	634 941	972 996	153,2 %	605 971	386 333	63,8 %	540 115	221 472	41,0 %
	9: Complementar las transferencias realizadas por el Gobierno a los hogares más	7 329 374	1 088 935	14,9 %	6 649 840	1 393 098	21,0 %	6 183 228	3 437 058	55,6 %	9 852 658	11 135 658	113,0 %

EE	Actividad	2017			2018			2019			2020		
		PBN	Recursos	%	PBN	Recursos	%	PBN	Recursos	%	PBN	Recursos	%
	vulnerables afectados por desastres para favorecer la labor de socorro y recuperación temprana.												
	NEA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 123 772	-
Subtotal del EE4		7 923 326	1 866 836	23,6 %	7 284 781	2 366 094	32,5 %	6 789 199	3 823 391	56,3 %	10 392 773	12 480 902	120,1 %
EE5: Para 2021, las instituciones nacionales y subnacionales cuentan con capacidades fortalecidas para gestionar las políticas y los programas de seguridad alimentaria y nutrición.	10: Reforzar la capacidad del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) a nivel nacional y subnacional.	18 350	-	0,0 %	47 870	-	0,0 %	19 448	77 623	399,1 %	13 517	24 835	183,7 %
	11: Intercambiar mejores prácticas y conocimientos mediante la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular y la red de empresas del Movimiento SUN.	60 800	-	0,0 %	90 840	-	0,0 %	67 696	-	0,0 %	57 135	49 287	86 %
Subtotal del EE5		79 150	-	-	138 710	-	-	87 144	77 623	89,1 %	70 652	74 123	104,9 %
No específico de un EE		-	1 200	-	-	605 305	-	-	822 533	-	-	800 778	-
Total de los costos operacionales directos		16 644 675	6 012 284	36,1 %	23 327 341	8 240 447	35,3 %	16 091 139	8 899 181	55,3 %	17 630 922	18 743 297	106,3 %
Costos directos de apoyo		401 683	338 306	-	574 799	583 483	-	596 525	753 405	-	1 031 369	1 443 520	-
Costos indirectos de apoyo		1 193 245	467 307	-	1 553 639	269 467	-	1 084 698	421 457	-	1 213 049	818 440	-
Total general		18 239 602	6 817 897	37,4 %	25 455 779	9 093 397	35,7 %	17 772 362	10 074 043	56,7 %	19 875 340	21 005 257	105,7 %

Fuente: PMA, informes anuales sobre el país, El Salvador (2017-2020).

Productos y efectos planeados y alcanzados del PEP

43. El PEP plantea metas en los indicadores de los productos y de los efectos (véase la sección 2.1). En él, se presentan 21 productos en 12 categorías que incluyen actividades de promoción, creación de activos, desarrollo de las capacidades, inversiones en infraestructura y equipo, coordinación, entrega de alimentos (a través de transferencias monetarias), apoyo a las asociaciones, estrategias de participación en la elaboración de políticas, compras a los pequeños agricultores y transferencias de recursos. Las categorías de productos con mayor proporción de indicadores con metas cumplidas son: mecanismos de coordinación nacional que reciben apoyo, inversiones en infraestructura y equipo respaldadas, formulación y aplicación de estrategias de participación en la elaboración de política, apoyo a las asociaciones y compras a los pequeños agricultores.

44. Los indicadores de los efectos presentan metas relacionadas con: (i) el alcance de una dieta mínima aceptable en niños de 6 a 23 meses que reciben asistencia, la puntuación relativa el consumo de alimentos¹⁰⁹; (ii) un menor índice relativo a las estrategias de supervivencia basado en el consumo y en los medios de subsistencia; (iii) menores proporciones del gasto en alimentos total en los hogares; (iv) aumentos en las ventas de los pequeños productores beneficiarios, y (v) mayores porcentajes de beneficiarios capaces de afrontar crisis de origen climático y que señalan obtener beneficios derivados de la creación de activos. De media, el EE4 alcanzó el cumplimiento superior, seguido del EE3 y el EE2, que fue aquel con el cumplimiento inferior. El PEP no incluyó indicadores de los efectos para el EE5 que solo fue medido mediante indicadores de los productos, mientras que los indicadores de los efectos para el EE1 fueron medidos solo en el 2017 y 2018. Los indicadores en los que se lograron mayores progresos son: la proporción de niños de 6 a 23 meses de edad cuya dieta mínima es aceptable, en 2017 y 2018; la proporción de población que reúne los requisitos exigidos y elegible que participa en el programa (cobertura), en 2017 y 2018; la puntuación relativa al consumo de alimentos aceptable, en 2018, 2019 y 2020; la proporción de las comunidades seleccionadas donde se ha constatado empíricamente un aumento de la capacidad para gestionar las crisis y los riesgos de origen climático y la proporción de la población de comunidades seleccionadas que señalan obtener beneficios del aumento de la base de activos de subsistencia en los cuatro años evaluados.

45. Los indicadores de los resultados transversales consignan metas que miden: (i) la proporción de personas que reciben asistencia y están informadas sobre el programa; (ii) la proporción de personas seleccionadas que reciben asistencia sin tener problemas de protección; (iii) la proporción de personas seleccionadas que declaran que los programas del PMA se llevan a cabo respetando la dignidad de los beneficiarios; (iv) la proporción de hogares en los que las decisiones sobre cómo usar el efectivo o los cupones son tomadas conjuntamente por la mujer y el hombre, y (v) la proporción de mujeres entre los miembros de las entidades que toman decisiones relativas a la asistencia alimentaria. Los indicadores de mayor cumplimiento son aquellos relativos a la rendición de cuentas: la proporción de personas que reciben asistencia y están informadas sobre el programa.

1.4. METODOLOGÍA, LIMITACIONES Y CONSIDERACIONES ÉTICAS DE LA EVALUACIÓN

46. Debido a la pandemia de la COVID-19, la evaluación se efectuó de forma totalmente remota. Se utilizó una metodología de métodos mixtos y un diseño de triangulación concurrente al emplear el abordaje cualitativo y cuantitativo de forma independiente y simultánea. Esto permitió la triangulación de los hallazgos, utilizando diferentes técnicas y fuentes de datos que permitieron asegurar la calidad de la inferencia. La consolidación de los hallazgos permitió extraer conclusiones y, a su vez, recomendaciones para el futuro PEP. Las conclusiones y las recomendaciones se validarán en un taller de aprendizaje final. En el apéndice 5, se ofrecen mayores detalles metodológicos.

47. Se plantearon cuatro preguntas de evaluación (PE) con subpreguntas (véase la matriz de evaluación en el apéndice 6):

PE1: ¿En qué medida la posición estratégica, el rol y la contribución específica del PMA se basan en las prioridades del país y en las necesidades de las personas, así como en las fortalezas del PMA?

¹⁰⁹ Se tomó la puntuación relativa al consumo de alimentos aceptable, puesto que se consideró suficiente para ilustrar los efectos sobre la frecuencia del consumo.

PE2: ¿Cuál es el alcance y la calidad de la contribución específica del PMA a los efectos estratégicos del PEP en El Salvador?

PE3: ¿En qué medida el PMA ha utilizado sus recursos de manera eficiente para contribuir a los resultados del PEP y los resultados estratégicos?

PE4: ¿Cuáles son los factores que explican el desempeño del PMA y el grado en que se ha realizado el giro estratégico esperado por el PEP?

48. Se tomaron los criterios internacionales de evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): pertinencia, eficiencia, eficacia, coherencia y sostenibilidad. El equipo de evaluación consideró el cumplimiento de los principios humanitarios y la construcción de la paz, el respeto del medio ambiente, la protección y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas en las respuestas del PMA.

49. La evaluación adoptó el enfoque de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Se realizó un análisis diferencial de las opiniones y los roles de mujeres y hombres, y se tomaron las consideraciones de género como variable demográfica. Se prestó atención al trabajo con organizaciones de mujeres y a la vinculación con los planes, los programas y las políticas de género del país. Esto permitió reflexionar sobre la posición de las mujeres como sujetos de derecho o en su carácter de madres, mujeres gestantes o madres lactantes, así como la reproducción de la subordinación de las mujeres en contextos de emergencia y de inseguridad alimentaria. La matriz de evaluación orienta un análisis diferencial por género y edad. Además, la evaluación abordó las perspectivas de grupos vulnerables, como personas con discapacidad, personas con VIH y adolescentes vulnerables en contextos de violencia.

50. Dado que se trató de una evaluación remota, se maximizó la disponibilidad de fuentes secundarias, ya que se aprovechó la información recogida en estudios recientes que ofrecen entrevistas, cuestionarios en línea y datos probatorios visuales. Esta información fue reprocesada, complementó el relevamiento primario y permitió una triangulación de los datos a partir de diferentes fuentes, métodos e interlocutores, así como de la información obtenida en distintos momentos y por grupos diferentes (véase la tabla 2).

Tabla 2. Tipo de técnicas de recolección de datos, por naturaleza de la fuente de información

	Técnicas cualitativas	Técnicas cuantitativas
Fuentes primarias	Entrevistas semiestructuradas (80). Ejercicios grupales (11).	Cuestionarios en línea al personal de la OP (78) y asociados cooperantes entrevistados (5).
	Estudios de caso (4).	
Fuentes secundarias	Revisión documental de informes y de políticas, planes y programas de El Salvador. Revisión documental de sistematizaciones de intervenciones y evaluaciones. Reprocesamiento de entrevistas (a los asociados y al personal de la oficina de en el país) realizadas en estudios anteriores.	Revisión de matrices de datos. Reprocesamiento de cuestionarios (a los asociados y al personal de la oficina en el país) realizadas en estudios anteriores.

Fuente: Elaboración del equipo de evaluación.

51. El equipo de evaluación y la oficina en el país de El Salvador reconstruyeron la teoría del cambio (TdC) del PEP¹¹⁰. Se detalló la problemática de cada EE y la cadena lógica que une las actividades, los productos y los resultados. Los supuestos críticos de la TdC fueron de carácter interno y externo. Los internos referían a la disponibilidad de recursos humanos, tecnológicos y financieros en la OP. Los externos fueron la existencia de voluntad política, el aporte financiero del GOES, la voluntad de participación, la disposición por parte de las personas beneficiarias y comunidades y los aliados que colaboraron con el PMA y agregaron valor a las intervenciones. Los riesgos identificados fueron el cambio de Gobierno, los giros en la agenda de políticas y la rotación de personal, así como los ajustes en las prioridades de los donantes, la existencia de condiciones de seguridad que dificultan el acceso y el trabajo en las comunidades y, por último, la competencia de recursos entre las agencias, que desincentiva la coordinación.

52. Se realizaron 91 ejercicios de recolección remota de información¹¹¹ (entrevistas individuales y ejercicios colectivos y grupos focales) en los que participaron 58 mujeres y 65 hombres (véase la tabla 3). La lista de partes interesadas que se entrevistarían se construyó a partir del mapa elaborado en la fase de inicio. La oficina en el país ayudó al equipo de evaluación con el armado de la agenda. Se logró la comunicación con todos los socios previstos, y las sustituciones fueron excepcionales¹¹². Los instrumentos de recolección se presentan en el apéndice 7 y la lista de personas entrevistadas, en el apéndice 8.

Tabla 3. Síntesis de los ejercicios cualitativos de recolección de información por actor

Tipo	Entrevistas	Ejercicios grupales
Gobierno nacional	21	1 (6 personas)
PMA	21	2 (4 personas)
Asociados cooperantes (ONG)	10	1 (2 personas)
Naciones Unidas	11	1 (4 personas)
Donantes	5	n. a.
Banca multilateral	2	n. a.
Gobierno local	3	n. a.
OEA	2	n. a.
Sociedad civil	2	n. a.
Academia	1	n. a.
Experta (exfuncionaria de KOICA)	1	n. a.
Sector privado	1	n. a.
Grupo UNETE	n. a.	1 (7 personas)
Beneficiarios: líderes y lideresas	n. a.	1 (4 personas)
Beneficiarios: asociación de productores (EE2) / mujeres productoras (EE3)	n. a.	4 (10 personas)
Total general	80	11

Fuente: Elaboración del equipo de evaluación.

53. Los estudios de casos permitieron captar el desarrollo de los EE y posibilitaron el proceso de inferencia analítica. Los casos se seleccionaron, buscando variación en las vías críticas de intervención del PEP y de sus temas transversales (véase la tabla 4).

Tabla 4. Estudios de caso: ejercicios realizados y su racionalidad

Caso	Criterios de selección / racionalidad para su selección	Vía crítica	Temas	Técnicas y números de ejercicios de recolección de información	
Registro Único de Participantes	Ejemplifica el trabajo en el fortalecimiento de capacidades del	65. Política y legislación	Vínculos entre EE (EE1 y EE5)	Entrevistas	5

¹¹⁰ El taller del 11 de noviembre 2020 permitió debatir y ajustar una primera versión de la TdC que elaboró el equipo de evaluación.

¹¹¹ La recolección fue remota debido a las limitaciones impuestas por la pandemia de COVID-19.

¹¹² Respecto del listado del informe de inicio, se agregaron FLACSO, la Universidad Francisco Gavidia, y en la lista de asociados cooperantes, la Federación Luterana Mundial y Cáritas, que sustituyeron a FUSAL y Cristosal. Se sumaron la Casa Presidencial, la Dirección Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres y la Dirección General del Observatorio Ambiental, en vez del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo. Se agregaron la empresa Juan Valdés y personas clave, como una funcionaria de KOICA y la consultora de género de la oficina en el país.

Caso	Criterios de selección / racionalidad para su selección	Vía crítica	Temas	Técnicas y números de ejercicios de recolección de información	
	Gobierno nacional. Proporciona datos probatorios relativos a la mayoría de las preguntas de la evaluación.	Rendición de cuentas institucional			
COMUS	Proporciona datos probatorios sobre la asistencia técnica y el acompañamiento en materia de cooperativismo, comercialización, a través del uso de redes, el cambio generacional y la sostenibilidad.	66. Compromiso y participación 67. Diseño y ejecución de programas de socios y partes interesadas Planificación estratégica y financiamiento Diseño y ejecución de programas de socios y partes interesadas	Tracción desde los ODS 2 y 17 hacia otros ODS: triple nexo	Entrevistas	5 (2 de las cuales se comparten con macro-túneles)
				Ejercicio grupal	1
Sistema de goteo y macro-túneles	Proporciona datos probatorios sobre el fortalecimiento de capacidades comunitarias, recambio generacional, efectos en términos de género, posibilidad de generar resiliencia al cambio climático y prácticas productivas sostenibles en zonas de sequía crónica. Existe conectividad.	Compromiso y participación 68. Política y legislación Rendición de cuentas institucional	Tracción desde los ODS 2 y 17 hacia otros ODS: género	Entrevistas	8 (2 se comparten con COMUS)
				Ejercicio grupal	2
Apoyo a población desplazada	Proporciona datos probatorios sobre la asistencia a poblaciones víctimas de violencia (en especial, en zonas urbanas), en donde se complementan componentes innovadores, como la atención psicosocial y emprendimientos para jóvenes.	69. Compromiso y participación 70. Diseño y ejecución de programas de socios y partes interesadas Planificación estratégica y financiamiento	Complementariedad entre asistencia (prestación de servicios) y desarrollo de capacidades: triple nexo, protección y género	Entrevistas	3
				Ejercicio grupal	1 (con agencias de la ONU)

Fuente: Elaboración del equipo de evaluación.

Limitaciones y medidas de mitigación:

54. La recolección remota de información representó desafíos de conectividad, especialmente, para las personas beneficiarias. Esta dificultad se mitigó gracias a un fuerte soporte logístico y al uso de todos los medios de comunicación disponibles (Teams, Zoom, Google Meet y WhatsApp). Los ejercicios grupales que no lograron una participación numerosa se complementaron con un mayor número de entrevistas individuales. Se anexaron las entrevistas individuales y los ejercicios grupales que se llevaron a cabo en el examen de mitad de período, así como en la evaluación descentralizada sobre la perspectiva de género del

PEP (2019 y 2020)¹¹³, que recogió información de 28 grupos focales con 232 mujeres, 147 hombres y 3 personas de la comunidad LGBTI.

55. Respecto de la evaluabilidad del PEP, la información documental complementada con la recolección fue suficiente y adecuada. Gracias a ello, se compensaron las debilidades de los indicadores institucionales que, por sí mismos, no hubieran permitido la evaluación de los criterios de eficiencia y eficacia.

56. **Control de calidad.** El PMA posee un sistema de garantía de calidad de las evaluaciones centralizadas (SGCEC), que se basa en las normas y en los estándares del UNEG, así como en las buenas prácticas de la comunidad internacional de evaluación (ALNAP y CAD). Econometría S.A. ha controlado la calidad del informe y ha verificado que cumpla con los estándares diferenciales relativos a las evaluaciones centralizadas del PMA, aplicando el SGCEC de manera sistemática. El control de calidad consiste en una revisión independiente del material que envía el equipo de evaluación para que se efectúen la retroalimentación y el control de la debida incorporación de los comentarios recibidos de parte del PMA y de Econometría. En el desarrollo de la evaluación, se sostuvieron reuniones con el equipo de la oficina en el país y la OEV, para aclarar datos e información e intercambiar conceptos y enfoques. Los informes cuentan con dos niveles de control de calidad. El primero es el ejercido por Ana Laura Rodríguez Gustá, líder del equipo de evaluación, quien es responsable de garantizar la calidad de los informes, según lo establecido en los TdR y el contrato. El segundo nivel es de la gerente del acuerdo a largo plazo con el PMA, Carolina Murgueitio, quien realiza la revisión previa a la entrega de los productos.

57. **Consideraciones éticas.** La evaluación siguió las directrices del UNEG y se sustentó en el principio de “no hacer daño”, que proporcionan estándares profesionales, y normas éticas y morales. Econometría y su equipo de evaluación han seguido los lineamientos éticos pertinentes a las evaluaciones de integridad, la rendición de cuentas, el respeto y la beneficencia¹¹⁴. Durante la fase de recolección de información, se siguió el proceso de consentimiento informado, a través del cual se aclararon los objetivos de la evaluación y el uso de la información, y se utilizó un lenguaje inclusivo y sensible a los derechos humanos. Durante la fase de análisis y la presentación de informes, se procesó, clasificó y utilizó la información de manera confidencial.

¹¹³ PMA. 2020. Evaluación temática de género del plan estratégico para El Salvador .

¹¹⁴ UNEG. 2020. *UNEG Ethical Guidelines for Evaluation*.

2. Hallazgos

58. Este capítulo presenta los hallazgos de la evaluación. Se complementa con el apéndice 9 que contiene el análisis de datos de cobertura, los indicadores de los productos y los efectos; y el apéndice 10 que comprende los detalles de los estudios de caso.

2.1. PE 1: ¿EN QUÉ MEDIDA LA POSICIÓN ESTRATÉGICA, EL ROL Y LA CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA DEL PMA SE BASAN EN LAS PRIORIDADES DEL PAÍS Y EN LAS NECESIDADES DE LAS PERSONAS, ASÍ COMO EN LAS FORTALEZAS DEL PMA?

Subpregunta 1.1: ¿En qué medida el PEP es pertinente en relación con las políticas, los planes, las estrategias y los objetivos nacionales, incluido el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible priorizados por El Salvador?

59. **Hallazgo 1.** El PEP ha sido pertinente para las prioridades nacionales y la Agenda 2030, al abordar problemas centrales del desarrollo, tales como la pobreza, la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad social, económica y ambiental. Respecto de la Agenda 2030, el PEP se inscribió en el ODS 2 (Hambre cero) y el ODS 17 (Alianzas para lograr los objetivos). También resultó relevante para otros ODS, dado que respondió al carácter integrado e indivisible de las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible. Sin embargo, estos aportes a los otros ODS no fueron establecidos de forma explícita por el PMA.

60. Las intervenciones del PMA se inscribieron en las prioridades nacionales y en la Agenda 2030, al abordar problemas centrales del desarrollo, tales como la pobreza, la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad social, económica y ambiental. **Estas temáticas fueron relevantes en una sociedad en situación de posconflicto, marcada por la inseguridad ciudadana, la debilidad en las capacidades estatales para la provisión de los servicios básicos y las brechas de desarrollo territorial.**

61. La convergencia temática entre los efectos estratégicos (EE) y las prioridades nacionales establecidas en las políticas, los planes y los programas aluden a la protección social, la seguridad ciudadana, el desarrollo económico y la promoción de la resiliencia. El PEP estuvo alineado con el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) para 2014-2019 (véase la tabla 5) y al Plan Cuscatlán (2019-2024)¹¹⁵. Los cinco EE y sus once actividades son congruentes con la visión nacional de lograr un desarrollo productivo y sostenible, el reconocimiento de la interrelación entre los problemas de desarrollo y su multicausalidad, la atención a poblaciones priorizadas (niñez y adolescentes, mujeres gestantes y madres lactantes, pequeños productores), la interrelación entre crisis climática y seguridad alimentaria y la importancia conferida a resolver los desafíos de inseguridad alimentaria para garantizar los derechos de la población y construir un piso mínimo de bienestar social.

Tabla 5. Alineación entre el PEP y el PQD (2014-2019)

Objetivos PQD	Estrategias y líneas de acción del PQD relevantes	Vinculación con el PQD según el PEP	Otros efectos estratégicos del PEP relacionados
Objetivo 1: Dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad a las familias, a las empresas y al país.	E.1.1: Diversificación de la matriz productiva con énfasis en la producción de bienes y servicios transables y la seguridad alimentaria. L.1.1.7: Cooperativismo y formas solidarias de economía. E.1.3: Fortalecimiento de los niveles de soberanía y seguridad alimentaria. L.1.3.1: Producción y empleo en el campo.	EE2	EE3 y EE5

¹¹⁵ El Plan Cuscatlán presenta áreas prioritarias y lineamientos generales, pero sin una estructura de objetivos, metas e indicadores para el quinquenio, por lo que el análisis de pertinencia es general. Véase: www.plancuscatlan.com.

Objetivos PQD	Estrategias y líneas de acción del PQD relevantes	Vinculación con el PQD según el PEP	Otros efectos estratégicos del PEP relacionados
	<p>L.1.3.2: Investigación y transferencia tecnológica.</p> <p>L.1.3.6: Atención al corredor seco.</p> <p>L.1.3.8: Cooperativismo.</p>		
<p>Objetivo 3: Incrementar los niveles de seguridad ciudadana.</p>	<p>E.3.1: Fortalecimiento de los factores de protección, reducción de los factores de riesgo y aseguramiento de las políticas del Estado en los territorios con alta concentración de violencia social y delincuencia.</p> <p>L.3.1.2: Calidad de políticas con enfoque preventivo.</p>	EE1 y EE4	
<p>Objetivo 5: Acelerar el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente.</p>	<p>E.5.2: Fortalecimiento de los programas de erradicación integral de la exclusión y la pobreza.</p> <p>L.5.2.1: Eficiencia y eficacia de Comunidades Solidarias.</p>	EE1	
<p>Objetivo 7: Transitar hacia una economía y sociedad ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático.</p>	<p>E.7.4: Reducción de la vulnerabilidad ambiental y socioeconómica ante los efectos del cambio climático y los fenómenos naturales, con lo que aumentaría la resiliencia de los territorios.</p> <p>L.7.4.4: Capacidades comunitarias.</p> <p>L.7.4.5: Fortalecimiento institucional del Sistema Nacional de Protección Civil.</p> <p>L.7.4.6: Enfoques de producción y uso sustentable de recursos.</p> <p>L.7.4.7 y L.7.4.8: Gestión de riesgos y lineamientos para atención de emergencias.</p>	EE3 y EE4	EE2
<p>Objetivo 11: Avanzar hacia la construcción un Estado concertador, centrado en la ciudadanía y orientado a resultados.</p>	<p>E.11.4: Promoción de la participación de la ciudadanía como protagonista en la gestión pública y la gobernabilidad democrática.</p> <p>L.11.4.3: Creación de instancias consultivas ciudadanas a nivel territorial.</p> <p>L.11.4.4: Impulsar la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas.</p>	EE5	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (2014) y el PEP (2017).

62. Con el EE1, el PMA desarrolló actividades fundamentales para el Subsistema de Protección Social Universal (SPSU) que atiende a las poblaciones en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. En sintonía con la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDSP)¹¹⁶, las intervenciones se alinearon con la estrategia de fortalecimiento de los programas de erradicación integral de la exclusión y la pobreza (E.5.2) del objetivo 5 del PQD (acelerar el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente). El aporte al Registro Único de Participantes (RUP) —un instrumento que se utiliza para identificar a las personas que reúnen los requisitos para recibir la protección social— fue congruente con los dos últimos planes de desarrollo, protección e inclusión social correspondientes a los períodos 2014-2019¹¹⁷ y 2020-2024¹¹⁸.

⁹⁷Asamblea Legislativa. 2011. *Ley de Desarrollo y Protección Social, N° 647*. Véase: <https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/3376>.

¹¹⁷ GOES. 2014. Plan Nacional de Desarrollo: Protección e Inclusión Social (2014-2019). Véase: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/els172794.pdf>.

¹¹⁸ Se presentó en calidad de propuesta. Prioriza la pobreza y la desigualdad, la malnutrición, el retraso en el crecimiento en la primera infancia, la mortalidad por causas evitables y la discapacidad, la desigualdad de género, el riesgo climático, las prácticas culturales nocivas y la inseguridad ciudadana.

63. El EE1 abordó la seguridad ciudadana, un tema prioritario del PQD (objetivo 3) y del Plan Cuscatlán. La atención a la población joven urbana en situación de riesgo, mediante el programa Gastronomía (que promueve la seguridad alimentaria y la transformación social con acciones de formación profesional en gastronomía) y el proyecto ConectArte (enfocado en el desarrollo de habilidades para la vida y expresiones artísticas), respondieron al eje 1 de prevención de la violencia del Plan El Salvador Seguro (2015-2018)¹¹⁹. Además, acompañaron la Ley General de Juventud (2012)¹²⁰, la Política Nacional de Juventud (2011-2024)¹²¹ y la Política Municipal de la Juventud de San Salvador (2020)¹²², ya que abordaron temas de educación, inserción laboral, cultura, esparcimiento y deportes, prevención de la violencia y participación juvenil.

64. El EE2, cuyas intervenciones fomentaron el cooperativismo y el desarrollo de capacidades de pequeños productores, se alineó con el objetivo 1 del PQD de dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad a las familias, a las empresas y al país. El PMA se enmarcó en tres estrategias de este primer objetivo: diversificación de la matriz productiva con énfasis en la producción, los servicios transables y la seguridad alimentaria; el fortalecimiento de los niveles de soberanía y seguridad alimentaria; y el desarrollo inclusivo en los territorios, sobre la base de sus vocaciones ambientales y potencialidades productivas¹²³. Estas mismas intervenciones fueron coherentes con los contenidos de la dimensión de economía y desarrollo agropecuario del Plan Cuscatlán.

65. El PEP abordó las prioridades nacionales a fin de reducir las vulnerabilidades y promover la resiliencia al cambio climático. Los EE2 y EE3 se alinearon con la estrategia de reducción de la vulnerabilidad ambiental y socioeconómica ante los efectos del cambio climático y los fenómenos naturales, mediante la promoción del cooperativismo para aumentar la resiliencia de las comunidades (objetivos 7 y 1 del PQD, véase la tabla 5). Por su parte, las actividades del EE3 fueron consistentes con las prioridades del Plan Nacional de Cambio Climático (2015), fundamentalmente, en dos de sus componentes: el componente 1: programa de incorporación del cambio climático y la reducción de riesgo a desastres en los planes de desarrollo, en las políticas públicas y en la modernización de la institucionalidad pública; y el componente 4: programa de transformación y diversificación de las prácticas y actividades agropecuarias, forestales y agroforestales. En temas de cambio climático, el PMA se alineó con el objetivo del Gobierno de participar del Desafío de Bonn del Fondo de Desarrollo Verde, cuyo propósito es la reforestación¹²⁴. Además, el PEP apoyó a los pequeños productores en la gestión de los recursos hídricos y los recursos naturales en general.

66. De conformidad con el objetivo 7 del PQD, las actividades del EE4 se correspondieron con la aspiración de mejorar la preparación y la respuesta ante emergencias, las cuales se enmarcaron en la formulación de los planes nacionales de contingencia de la Dirección General de Protección Civil (DGPC) y en el sistema de protección social reactiva frente a emergencias (PSRE). Además, estuvieron en línea con las necesidades de planificación de los Gobiernos municipales para el manejo de contingencias. En la respuesta del PEP al fenómeno de El Niño en el Corredor Seco, se realizó un ejercicio para determinar la vinculación con el Plan Cuscatlán, en diálogo con el GOES. En el marco del proyecto "Modelo de redes de protección y soluciones duraderas" para desplazados internos y sus familias por motivos de violencia, el PEP apoyó la construcción de un plan nacional para dar respuesta a la población desplazada. El plan debió interrumpirse por la pandemia.

67. Las actividades de fortalecimiento del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), que se enmarcaron en el EE5, así como otras que se ejecutaron en materia de seguridad alimentaria y nutricional, fueron consistentes con la estrategia 1.3 del PQD (objetivo 1); asimismo, guardaron relación con el objetivo general y los nueve objetivos específicos de la Política de Seguridad

¹¹⁹ PMA. 2017. PMA presenta Gastronomía "Promoviendo seguridad alimentaria y transformación social a través de la gastronomía".

¹²⁰ Asamblea Legislativa. 2011. *Ley General de la Juventud N° 910*. Véase: <https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/662>.

¹²¹ OIT. 2011. *Política Nacional de Juventud 2011-2024 y Plan de Acción 2011-2014, El Salvador*. Véase: https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_231598/lang-es/index.htm.

¹²² GOES. 2020. *Neto Muyschondt lanzó Política Municipal de Juventud*. Véase: <http://sansalvador.gob.sv/submit-article/625-alcaldia-de-san-salvador-realiza-lanzamiento-ventanilla-unica-san-salvador-4>.

¹²³ E.1.1., E.1.3. y E.1.5., respectivamente.

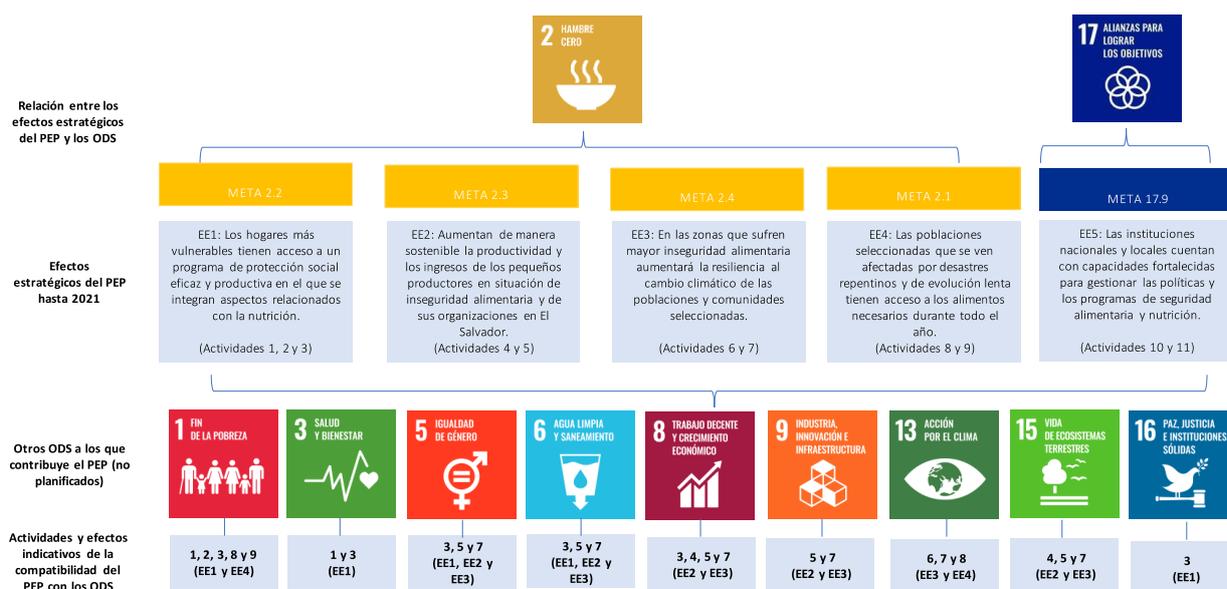
¹²⁴ PMA. 2018. Annual Country Report.

Alimentaria y Nutricional (2018-2028)¹²⁵. En el actual gobierno, la seguridad alimentaria y nutricional es un tema clave para lograr el eje de bienestar social de la Estrategia de Desarrollo Económico y Social (2019-2024) y el Plan Cuscatlán.

68. Respecto de la Agenda 2030, el PEP se inscribió en el ODS 2 (Hambre cero) y el ODS 17 (Alianzas para lograr los Objetivos), pero también resultó relevante para otros ODS en sintonía con el carácter integrado e indivisible de las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible. El PMA brindó asistencia alimentaria (a través de transferencias monetarias) a poblaciones afectadas por desastres y otras poblaciones vulnerables; incorporó intervenciones sensibles a la nutrición; fortaleció al CONASAN; proporcionó apoyo técnico a la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y puso en marcha modelos innovadores de producción de alimentos en el Corredor Seco. Las alianzas entre el PMA, las instituciones del Gobierno y los actores locales son pertinentes para el cumplimiento del ODS 17. Pero al abordar las problemáticas del hambre, que son multicausales con soluciones multidimensionales, el PEP aportó al ODS 1 (Fin de la pobreza); ODS 3 (Salud y bienestar); ODS 5 (Igualdad de género); ODS 6 (Agua limpia y saneamiento); ODS 8 (Trabajo decente de crecimiento económico); ODS 9 (Industria, innovación e infraestructuras); ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles); ODS 13 (Acción por el clima); ODS 15 (Vida de ecosistemas terrestres) y ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) (véase la figura 2).

69. **Sin embargo, estas conexiones entre los ODS no han conllevado una reflexión sistemática dentro del PMA.** De hecho, ni los actores entrevistados, ni la propia oficina en el país tienden a asociar al PMA con otros ODS que no sean el ODS 2 y el ODS 17¹²⁶.

Figura 2. Alineación entre los efectos estratégicos del PEP y los ODS



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los ODS, ONU (2015).

Subpregunta 1.2: ¿En qué medida el PEP abordó las necesidades de las personas más vulnerables del país para garantizar que “nadie se quede atrás”?

70. **Hallazgo 2.** El PEP priorizó a los grupos con vulnerabilidades cruzadas, amplió la definición de contexto frágil con la finalidad de incorporar a las poblaciones con diferentes necesidades y jerarquizó a las personas en las zonas más postergadas del Corredor Seco. Durante la pandemia de la COVID-19, la

¹²⁵ CONASAN. 2018. Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional; FUNDEMÁS. Empresas salvadoreñas se unirán a red global para fomentar nutrición.

¹²⁶ Cabe notar una mención a estos múltiples aportes en la propuesta 3.6 del Plan de Desarrollo Integral "Asistencia y fortalecimiento de la resiliencia de hogares y comunidades vulnerables a la inseguridad alimentaria en el Corredor Seco de El Salvador, Guatemala y Honduras" que visibiliza las contribuciones a los ODS (1, 2, 5, 10, 13, 16, 17). Véase: CEPAL. 2020. *El Plan de Desarrollo Integral es la llave para atender las causas estructurales de la migración con un enfoque de crecimiento, igualdad y sostenibilidad ambiental.*

asistencia humanitaria se expandió para incorporar a las personas con dificultades de acceso a los servicios sociales. El PEP alcanzó a grupos sin acceso a los servicios estatales ni al espacio público.

71. El PEP priorizó a los grupos con vulnerabilidades cruzadas, amplió la definición de “contexto frágil” con la finalidad de incorporar a las poblaciones con diferentes necesidades y jerarquizó a los habitantes de las zonas más postergadas del Corredor Seco, particularmente, de Morazán, San Miguel, Usulután y la Unión¹²⁷. En las actividades, se tuvieron en cuenta a las poblaciones más afectadas por la inseguridad alimentaria y nutricional¹²⁸. Dentro de ellas, se dio preferencia a las personas en situación de pobreza, a las mujeres gestantes y madres lactantes y a sus hijos de hasta 23 meses de edad (y según la intervención, hasta 5 años), a los jóvenes en riesgo social, a las personas desplazadas por violencia interna y a los repatriados, a los pequeños productores agrícolas y a las asociaciones de productores, a las mujeres artesanas, a la población urbana y rural en situación de pobreza (dentro de la cual se atendió a las poblaciones indígenas, como la lenca), a los adultos y niños con VIH, así como a las niñas y los niños del Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE)¹²⁹.

72. La respuesta humanitaria permitió la atención de poblaciones afectadas por emergencias naturales (sequías, inundaciones, tormentas tropicales) y sociales (personas desplazadas internamente y repatriados). **Durante la pandemia de COVID-19, la asistencia humanitaria se expandió.** Dentro de las 142.300 personas asistidas, se incluyeron grupos con dificultades de acceso a los servicios sociales, como personas con VIH, población indígena y grupos altamente afectados por sus actividades económicas informales, como trabajadoras/es sexuales¹³⁰. La cobertura también abarcó a las personas que residían en albergues (en particular, en San Salvador), a través de la cual se brindó asistencia alimentaria (a través de transferencias monetarias) a 9.090 personas¹³¹.

73. **El PEP alcanzó a los denominados grupos “ocultos” o grupos sin acceso a los servicios estatales ni al espacio público**, como las personas con discapacidad y las poblaciones desplazadas por violencia interna. En el caso de las primeras, la escasa accesibilidad vulnera sus derechos a la alimentación y a una vida digna; y la asistencia se adaptó al sistema braille y al lenguaje de señas. Al abordar la población desplazada, el PEP fue relevante, dado que atendió un problema crónico en El Salvador que se estima afectó a 71.500 personas entre 2006 y 2016¹³².

Subpregunta 1.3: ¿En qué medida el posicionamiento estratégico del PMA ha seguido siendo relevante a lo largo de la implementación del PEP a la luz del contexto cambiante, las capacidades y las necesidades nacionales?

74. **Hallazgo 3.** El PMA mantuvo su posicionamiento estratégico en seguridad alimentaria y nutrición, cooperativismo y resiliencia, y respuesta ante emergencias. En respuesta a los cambios en el contexto político e institucional, las inclemencias climáticas y la pandemia de COVID-19, las actividades tuvieron ajustes y adaptaciones en el énfasis temático, en las alianzas y en la mayor profundidad de las intervenciones.

75. El PMA mantuvo su posicionamiento estratégico en las esferas de seguridad alimentaria y nutrición, cooperativismo y resiliencia, así como en respuesta ante emergencias, frente al Gobierno nacional y los Gobiernos municipales, la cooperación y el SNU y las propias comunidades donde interviene. Con el EE1, el PMA fue un actor clave para la construcción de un sistema de protección social relacionado con la nutrición. Gracias al EE2, el PMA se posicionó en el tema de las organizaciones entre pequeños productores para garantizar mayor productividad e ingresos. Mediante el EE3, el PMA fue un actor clave en la mejora de los medios de subsistencia y la resiliencia de los grupos más vulnerables. En este ámbito, colaboró con la creación de activos y la adaptación de los pequeños productores al cambio climático en el Corredor Seco a través del fortalecimiento de las capacidades del GOES en el abordaje del cambio climático. En lo concerniente al EE4, la posición estratégica del PMA estuvo dada por su capacidad de

¹²⁷ Morazán y la Unión los de menor índice de desarrollo humano (IDH) de los 14 departamentos del país. Estos dos departamentos presentan la segunda y tercera incidencia más alta de pobreza multidimensional. Global Data Lab. 2020. *El Salvador*. Véase: <https://globaldatalab.org/shdi/shdi/>.

¹²⁸ PMA. 2017. Plan estratégico para El Salvador (2017-2021).

¹²⁹ PMA. 2017-2020. Annual Country Report, El Salvador.

¹³⁰ op. cit.

¹³¹ PMA. 2020. Annual Country Report, El Salvador.

¹³² ACNUR. 2020. Fact Sheet: El Salvador.

intervención ante casos de desastre repentinos o de evolución lenta, de forma articulada con el GOES para la prestación de asistencia y la recuperación temprana de las poblaciones afectadas. Con el EE5, el PMA buscó posicionarse como un actor del desarrollo de las capacidades de las instituciones nacionales y subnacionales en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

76. En respuesta a los cambios en el contexto político e institucional, las inclemencias climáticas y la pandemia de la COVID-19, las actividades tuvieron ajustes y adaptaciones en el énfasis temático, en las alianzas (las que, en general, se ampliaron) y en la mayor profundidad de las intervenciones. En el EE1, la actividad 1 de fortalecimiento de las capacidades estatales se adaptó a las necesidades del nuevo Gobierno en las cuestiones de seguridad alimentaria y nutrición, que se plasmaron en las políticas sociales y de infancia en 2019. La actividad 2 de transferencias específicas para prevenir la malnutrición tuvo discontinuidad por la falta de fondos de la iniciativa “Nutrimos” en 2019, por lo que la nutrición se transversalizó en el PEP. Esto permitió al PMA mantenerse como un socio privilegiado en el tema. La actividad 3 de apoyo a los adolescentes y jóvenes expuestos a los contextos de violencia y de delincuencia a través de *Gastromotiva* y *ConectArte* —programas de inclusión social y laboral— fue relevante en todo el período. La capacitación de *Gastromotiva* se ajustó para su posible escalamiento y, con la pandemia de COVID-19, se prestó en forma remota.

77. En el EE2, la actividad 4 se adaptó a las demandas del Ministerio de Educación (en 2019) de ampliar la asistencia nutricional a los niños en edad escolar que participaban en el PASE. Desde 2018, con un nuevo socio, el Programa Ciudad Mujer, se prestó colaboración a las mujeres artesanas y productoras, lo que permitió extender las acciones a las mujeres rurales y periurbanas, incluso durante la pandemia de la COVID-19. La actividad 5 mantuvo la posición estratégica del PMA, pero en lugar de trabajar con productores del proyecto *Profarmers*, la discontinuidad de financiamiento llevó a priorizar el fomento del cooperativismo para desarrollar la cadena de cohesión social —producción— y comercialización. Bajo el proyecto “Cooperativismo, Resiliencia y Mercados” (fase 2), esta actividad generó sinergia con la actividad 7 del EE 3 para que los pequeños productores puedan acceder a los mercados; además creó las condiciones para la resiliencia y la adaptación al cambio climático. La actividad 5 se ajustó con la pandemia de la COVID-19, y el PMA apoyó los “mercados virtuales” de comercialización. La pandemia implicó otras modificaciones, como las acciones afirmativas destinadas a las personas ciegas con pequeños negocios. En este caso, se colaboró con la dotación de insumos, en asociación con la Cruz Roja de El Salvador.

78. En el EE3, en la actividad 6 se mantuvo una línea de apoyo a la formulación de planes operativos locales y nacionales en materia de restauración de ecosistemas y de contingencia por sequías. Con el cambio de Gobierno nacional en 2019, sin embargo, el fortalecimiento de la gobernanza territorial en temas de resiliencia y seguridad alimentaria se vio afectado por la pérdida de liderazgo del CONASAN. La actividad 7 mantuvo su línea de transferencias monetarias, las cuales estuvieron siempre acompañadas de la capacitación a los productores afectados por las inclemencias climáticas para que incorporaran prácticas agrícolas resistentes a los cambios externos. La maduración de la actividad 7 permitió vincular las acciones en la totalidad de la cadena económica, desde la sensibilización y la adopción de nuevas técnicas de producción hasta los mecanismos para el autofinanciamiento y el ahorro. En virtud de esta actividad, se desarrolló una línea de mejora de la medición de la resiliencia, mediante la ampliación del MAPS en una prueba piloto que involucró a 500 agricultores. No obstante, el contexto pandémico truncó la iniciativa.

79. En el EE4, en la actividad 8 de preparación y respuesta ante emergencias se dio asistencia al GOES en el fortalecimiento de infraestructura, equipamiento y planes de emergencia. El PMA colaboró con la elaboración de diversos planes de contingencia nacionales y municipales, en materia de sequía, incendios, deslaves, tormentas tropicales, tsunami, según fueran cambiando los requerimientos nacionales. El PMA consolidó su posicionamiento con los actores de Protección Civil. La actividad 9 proporcionó asistencia alimentaria a través de transferencias monetarias, y la asistencia alimentaria en situaciones de crisis se acomodó a las diversas inclemencias climáticas y sociales. En 2020, un año atípico de crisis, el PMA se posicionó como un aliado estratégico del GOES —con experiencia en gestión muy reciente—, y brindó la respuesta inicial ante las situaciones de emergencia humanitaria que se desataron por la confluencia de la pandemia de la COVID-19, los huracanes y las tormentas tropicales. El valor del PMA ha radicado en su conocimiento y especialización en las áreas de logística y respuesta humanitaria, en el intercambio de estos conocimientos con los nuevos funcionarios gubernamentales y en la flexibilidad para apoyar otras iniciativas.

80. En el EE5, en la actividad 10, se apoyó al CONASAN mediante la gestión de los conocimientos, pero el cambio de Gobierno nacional y las consecuentes readecuaciones en las estructuras de coordinación,

interrumpieron las intervenciones con este organismo¹³³. La actividad 10 se articuló con la actividad 1 del EE1. En la actividad 11, la falta de fondos, además, afectó la cooperación Sur-Sur en las esferas de nutrición y protección social, pero el PMA quedó como un actor de referencia en estas actividades que, de hecho, se retomarían en el correr de 2021.

Subpregunta 1.4: ¿En qué medida el PEP es coherente y está alineado con las estrategias de Naciones Unidas en El Salvador e incluye asociaciones estratégicas apropiadas basadas en la ventaja comparativa del PMA en el país?

81. **Hallazgo 4.** El PMA es coherente y está alineado con las estrategias de Naciones Unidas en El Salvador. Es visto como un organismo que trae coherencia y equilibrio al SNU. Sin embargo, el conocimiento de la intervención global del PMA en el país es parcial, ya que esta se centra casi exclusivamente en la acción humanitaria, sin tener en cuenta otras dimensiones, como el fortalecimiento de capacidades.

82. **El PMA fue reconocido como una agencia con voluntad de coordinación interagencial y efectividad en el trabajo conjunto**¹³⁴. El objetivo general del PEP fue coherente con el principal problema identificado en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) para 2016-2020 (extendido hasta 2021): la existencia de “personas excluidas y limitadas del ejercicio de sus derechos humanos y del goce de una vida digna, productiva y en armonía”. Los EE se correspondieron con las cinco áreas de cooperación del MANUD, a saber: (i) bienes y servicios básicos (EE1 y EE4); (ii) trabajo decente y medios de vida (EE1 y EE2); (iii) gobernabilidad democrática y políticas públicas (EE5); (iv) resiliencia (EE3), y (v) entornos seguros y convivencia (EE1). Además, más allá de que el SNU en El Salvador no profundizó, en la práctica, en el modelo adoptado de “Unidos en la acción”, **el PMA es visto como una organización que trae coherencia y equilibrio al SNU.**

83. Puesto que la emergencia humanitaria es un tema sensible que concita la atención política y de la cooperación, **el mandato del PMA lo colocó como interlocutor insoslayable en un contexto de crisis consecutivas:** la sequía de 2018, la pandemia de COVID-19, las tormentas Amanda, Cristóbal, Eta y Iota y el deslave en Nejapa de 2020. En estos asuntos, el GOES expresó que el PMA genera confianza por su transparencia de gestión y solidez técnica¹³⁵. Más allá de su mandato, la oficina en el país (OP) fue ponderada por la calidad del liderazgo de las personas y su “empuje” o “espíritu”¹³⁶. Calificado como “facilitador de procesos” y respetuoso del pilar “una sola voz”¹³⁷, el PMA colaboró con la rearticulación del SNU frente al nuevo GOES en 2019, con el equipo humanitario en el país (EHP)¹³⁸ y con la iniciativa centroamericana Pacto Mundial sobre los Refugiados¹³⁹ para dar respuesta a las necesidades de personas migrantes. Se valoró la presencia operativa del PMA en el terreno porque permite captar la realidad del país e incorporar voces no institucionales en los procesos de desarrollo¹⁴⁰.

84. La coherencia del PMA con el SNU se observa en la búsqueda de complementariedades temáticas con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), lo que permitió forjar alianzas sustentadas en el trabajo comunitario especializado del PMA, así como en sus conocimientos técnicos en emergencia y capacidades logísticas (véase la subpregunta 4.3 respecto del desarrollo de las alianzas como factor positivo causal de el desempeño del PEP). **Sin embargo, el conocimiento de la intervención global del PMA en el país es parcial¹⁴¹, ya que esta se centra casi exclusivamente en la acción humanitaria, sin tener en cuenta otras dimensiones, como el fortalecimiento de capacidades.**

¹³³ El nuevo Gobierno cerró la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y la Secretaría de Inclusión Social: entidades que integraban el CONASAN.

¹³⁴ Entrevistas a asociados cooperantes.

¹³⁵ Entrevistas a actores gubernamentales nacionales.

¹³⁶ Entrevistas al personal del SNU, a los representantes de la cooperación y al Gobierno nacional.

¹³⁷ Entrevista al personal del SNU.

¹³⁸ UNOCHA. 2020. *Respuesta año 2020 del Equipo Humanitario de País, El Salvador*.

¹³⁹ MIRPS. 2019. MIRPS (Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones), ACNUR.

¹⁴⁰ Entrevistas al personal del SNU.

¹⁴¹ Entrevistas a la banca multilateral y al personal del SNU.

2.2. PE 2: ¿CUÁL ES EL ALCANCE Y LA CALIDAD DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA DEL PMA A LOS EFECTOS ESTRATÉGICOS DEL PEP EN EL SALVADOR?

85. Esta pregunta se respondió sobre la base de datos probatorios cualitativos, recabados y triangulados de diferentes fuentes, así como de las mediciones del cumplimiento de las metas de los indicadores programáticos de los efectos y los productos. Se analizó en qué medida el PEP generó un entorno propicio para los temas del mandato del PMA (leyes, estrategias y procedimientos de apoyo) y dotó de capacidades en el ámbito institucional (instituciones y organizaciones sociales con herramientas y en funcionamiento) e individual (personas educadas y capacitadas). Los indicadores institucionales no son SMART¹⁴² —salvo algunas excepciones—, por lo que impidieron sacar conclusiones taxativas, aunque sirvieron para obtener algunas aproximaciones de los resultados. También se examinan las contribuciones del PEP en los ejes transversales: principios humanitarios de paz y protección; rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas; igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. Se aborda la sostenibilidad de los logros y, finalmente, se interroga respecto de las intervenciones que garanticen el triple nexo.

Subpregunta 2.1: ¿En qué medida el PMA generó los productos esperados y contribuyó a los efectos estratégicos planificados del PEP?

2.2.1 Efectos estratégicos

86. **Hallazgo 5.** El PEP contribuyó con la construcción de un entorno propicio, gracias a la consolidación de las capacidades institucionales y comunitarias, y al desarrollo de capacidades individuales. El PMA actuó como intermediario en la introducción de nuevas ideas en las políticas públicas y en los marcos regulatorios, y también de tecnología. En el ámbito comunitario, se fortalecieron los tejidos sociales debido a la mejora en la economía y la producción de las poblaciones vulnerables en zonas de alta exposición al cambio climático. Se avanzó con la consolidación de los planes y los programas de preparación y respuesta ante emergencias, lo que favoreció la gobernanza del campo de acción de la emergencia. Mediante las transferencias monetarias, la capacitación y los talleres, se contribuyó a la mejora de la nutrición, la recuperación de la autoestima y la adopción de hábitos saludables, la creación de estructuras de sociabilidad, los vínculos de confianza y el sentido de comunidad, lo cual fortaleció las dimensiones subjetivas del desarrollo. En su medición cuantitativa, las contribuciones se reflejan en los indicadores de los efectos, en los que se registró un mayor grado de cumplimiento de las metas que los indicadores de los productos. Esto último se deriva de la baja financiación, sobre todo para el EE1, entre 2017 y 2019. La mayor financiación en 2020 elevó el grado de cumplimiento, en especial, en los indicadores de los productos del EE2 y el EE3.

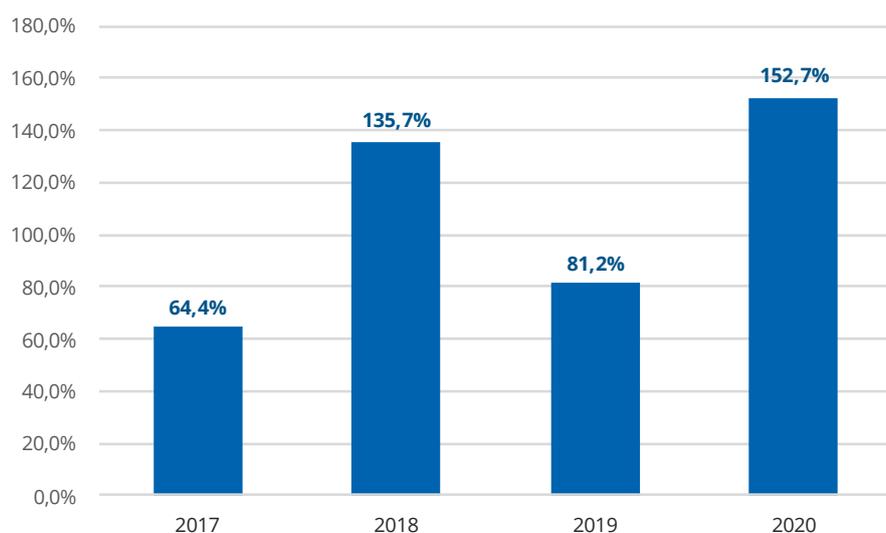
87. Los indicadores de los productos ofrecen una aproximación para determinar el alcance de los productos programáticos. Son indicadores de conteos de las personas beneficiarias, los talleres, las personas capacitadas y las entidades que recibieron asistencia técnica. El nivel de cumplimiento se estima como un semáforo según el porcentaje de alcance de la meta¹⁴³ (véase el apéndice 9). Los años 2018 y 2020 fueron los de mayor cumplimiento de las metas de los productos (véase la figura 3)¹⁴⁴. El cumplimiento más bajo se observa en el EE1 (actividades 1, 2 y 3) y los mayores logros se registran en las actividades 7 y 10 (EE3 y EE5, respectivamente).

¹⁴² SMART se refiere a específico, cuantificable, asequible, pertinente y de duración delimitada.

¹⁴³ Valor de seguimiento del producto (S) en relación al valor de la meta (M) = S/M.

¹⁴⁴ Los indicadores de los productos permiten incluir el porcentaje de cumplimiento de la meta, no así en los indicadores de los efectos, ya que las metas son ordinales.

Figura 3. Porcentaje de cumplimiento promedio de los indicadores de los productos (2017-2020)



Fuente: Informes anuales sobre el país, El Salvador (2017-2020).

88. En el análisis de los indicadores de los efectos, se consideran la línea de base y el progreso conseguido respecto de la meta establecida. En términos generales, el 65 % de los indicadores tienen un elevado cumplimiento de las metas (90 % o más de metas cumplidas), el 25 % de los indicadores presentan un nivel intermedio (entre un 50 % y un 89 % de metas cumplidas) y el 11 % está por debajo del 50 % del cumplimiento. De media, el EE4 alcanzó el cumplimiento superior, seguido del EE3 y EE2, que fue aquel con el cumplimiento inferior. (véase el apéndice 9).

EFFECTO ESTRATÉGICO 1: Para 2021, los hogares más vulnerables tienen acceso a un programa de protección social eficaz y productivo, en el que se integran aspectos relacionados con la nutrición.

89. El EE1 buscó que los hogares más vulnerables accedieran a la protección social, a partir de la mejora de la atención en nutrición, mediante transferencias monetarias, y actividades de promoción y diálogo político para el desarrollo de las capacidades estatales. En ausencia de financiamiento, este efecto transversalizó acciones de nutrición en el resto del PEP y articuló actividades con el EE5 para avanzar con las políticas públicas de seguridad alimentaria.

Análisis de la contribución según los indicadores del EE1

90. La actividad 2 sobre asistencia directa a mujeres embarazadas, madres lactantes y menores de 6 a 23 meses no contó con financiación en 2019 y 2020, por lo que no registró indicadores de los efectos (véase la tabla 6). Se cumplió con la proporción de niños de 6 a 23 meses cuya dieta mínima es aceptable, y con la proporción de la población que reúne los requisitos exigidos y participa en el programa, sin que se establecieran diferencias por sexo. En 2018, sin embargo, el indicador sobre la proporción de la población seleccionada que participa en un número suficiente de distribuciones no logró su meta. Esto se debió a que, en ese año, la modalidad de distribución de alimentos a través de mercados locales no llegó en el tiempo esperado por parte del proveedor, lo cual desmotivó a los beneficiarios y llevó a revisar la estrategia¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Consulta al personal del PMA.

Tabla 6. Cumplimiento de los indicadores de los efectos del EE1, por año

Indicadores		2017	2018	2019	2020
Proporción de niños de 6 a 23 meses de edad cuya dieta mínima es aceptable	Hombres			n. d.	n. d.
	Mujeres			n. d.	n. d.
	Total			n. d.	n. d.
Proporción de la población que reúne los requisitos exigidos y participa en el programa (cobertura)	Hombres			n. d.	n. d.
	Mujeres			n. d.	n. d.
	Total			n. d.	n. d.
Proporción de la población seleccionada que participa en un número suficiente de distribuciones (observancia)	Hombres			n. d.	n. d.
	Mujeres			n. d.	n. d.
	Total			n. d.	n. d.

Fuente: Informes anuales sobre el país, El Salvador (2017-2020).

Nota: A estas casillas se les asigna un color según el avance del seguimiento (S) frente a la meta (M), con relación a la línea de base (LB): (S-LB)/M. La casilla está en verde en los casos en los que se alcanzó un 90 % o más. Está en amarillo, cuando se consiguió entre un 50 % y un 89 %, y, en naranja cuando se obtuvo un resultado menor al 50 %. Esta nota se aplica a todas las tablas de indicadores de los efectos.

Tabla 7. Cumplimiento de los indicadores de los productos por categoría del EE1 según actividad, por año¹⁴⁶

	2017	2018	2019	2020
EE1	49,5 %	44,4 %	47,5 %	58,0 %
Actividad 1				
Realización de actividades de desarrollo de las capacidades y apoyo técnico	n. d.	36,7 %	72,1 %	46,7 %
Mecanismos de coordinación nacionales que reciben apoyo	100,0 %	75,0 %	83,3 %	66,7 %
Apoyo a las asociaciones	53,3 %	75,0 %	52,5 %	119,2 %
Formulación y aplicación de estrategias de participación en la elaboración de políticas	n. d.	n. d.	0,0 %	n. d.
Total de la actividad 1	72,0 %	50,4 %	63,3 %	74,4 %
Actividad 2				
Realización de actividades de promoción y educación	83,5 %	46,9 %	n. d.	n. d.
Realización de actividades de desarrollo de las capacidades y apoyo técnico	56,3 %	62,3 %	n. d.	n. d.
Realización de transferencias de recursos	113,1 %	73,8 %	0,0 %	9,5 %
Total de la actividad 2	71,3 %	57,8 %	0,0 %	9,5 %
Actividad 3				
Realización de actividades de promoción y educación	6,6 %	12,9 %	n. d.	n. d.
Realización de actividades de desarrollo de las capacidades y apoyo técnico	6,5 %	2,7 %	n. d.	n. d.
Realización de transferencias de recursos	40,0 %	0,0 %	39,6 %	53,5 %
Total de la actividad 3	10,3 %	5,6 %	39,6 %	53,5 %

Fuente: Informes anuales sobre el país, correspondientes al período 2017-2020.

Nota: El color se asigna a cada casilla según sea el valor de seguimiento del producto (S) con relación al valor de la meta (M) = S/M. La casilla está en verde en los casos en los que se alcanzó un 90 % o más del cumplimiento del indicador. Está en amarillo, cuando se consiguió entre un 50 % y un 89 % de la meta, y, en naranja cuando se obtuvo un resultado menor al 50 % de la meta. Esta nota se aplica a todas las tablas de indicadores de los productos.

¹⁴⁶ En el apéndice 9, se consignan los indicadores de los productos que el PMA incluye en cada categoría. Algunos indicadores se eliminaron o fueron implementados de manera discontinua, por lo que no registran seguimiento (n. d.).

91. Los indicadores de los productos lograron las metas solo parcialmente (véase la tabla 7): la mitad de los indicadores cumplieron entre un 50 % y un 89 % de la meta, mientras que la otra mitad quedó por debajo del 50 %. El año 2018 fue electoral y esto produjo un menor flujo de recursos gubernamentales al PMA. Debe sumarse la falta de fondos para la actividad 2 (el programa Nutrimos) y, eventualmente, la actividad 3 (los proyectos Gastromotiva y ConectArte), ya que estas últimas no fueron escaladas por el GOES como se había proyectado.

Análisis cualitativo de la contribución del EE1

92. El EE1 contribuyó a posicionar la idea de que el piso mínimo de protección social debe incluir un Estado preparado para asistir a las poblaciones con alimentos y servicios de salud tanto durante tiempos normales como en situaciones de emergencia¹⁴⁷. **Con promoción y diálogo político, se visibilizó la alimentación y la nutrición como desafíos de mediano plazo del país, lo que generó un entorno propicio para avanzar en materia de planes y programas.** Los enfoques de nutrición y sobrepeso fueron valorados por las autoridades y los actores sociales consultados¹⁴⁸. Se apoyó el Plan Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social (2014-2019) que permitió hacer operativa la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDSP). Al momento, el EE1 aporta a la elaboración de la política destinada a la primera infancia “Crecer Juntos”, en colaboración con el Despacho de la Primera Dama. La política se desarrolla en torno a los ejes de salud y nutrición, educación y protección integral¹⁴⁹ y es un componente fundamental del Plan de Bienestar Social actual. Con la pandemia de la COVID-19, se avanzó con la perspectiva de la protección social reactiva frente a la emergencia, y el Ministerio de Desarrollo Local lo incorporó en la nota conceptual que fundamentó su construcción institucional¹⁵⁰. La campaña mediática “Alimentemos su futuro”, junto con las empresas Súper Selectos, Orisol, Arrocera San Francisco y McCormick, logró una difusión masiva que colocó a la seguridad alimentaria infantil en la agenda pública y permitió la recaudación de fondos¹⁵¹.

93. En el ámbito institucional, el EE1 aportó a la creación de condiciones para una gestión pública más universalista, eficaz y eficiente. El PMA colaboró con el uso del RUP como una herramienta de respuesta focalizada a la emergencia, para lo que se tuvieron en cuenta los programas sociales. Además, el RUP permitió conocer la condición nutricional de las personas con VIH y, con ello, diseñar acciones de apoyo. Como resultado, el RUP contiene una base de información que permite asignar recursos de forma más racional, con criterios universales. Si bien no garantiza *per se* la reducción del particularismo en la protección social y en la atención ante la emergencia, ofrece las condiciones para centrar la atención en las necesidades de los hogares. De hecho, varios organismos gubernamentales (como el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Agricultura y Ganadería [MAG] y el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal [CENTA]) han recurrido al RUP para organizar la asistencia. Sin embargo, el RUP tiene un alcance y una cobertura limitados porque contiene información sobre 200 de los 262 municipios del país y cubre principalmente a la población rural que constituye el 16 % del total¹⁵².

94. El PMA brindó asistencia técnica a la Unidad de Nutrición del MINSAL, que constó en la mejora de los registros de datos antropométricos infantiles. A tales fines, el PMA colaboró con el MAPS, que dispone de mapas de vulnerabilidad en nutrición mediante un sistema digital que permite efectuar el seguimiento *in situ* de la situación alimentaria en el sistema público de salud. Es una herramienta relevante, ya que un 80 % de la población recibe asistencia en el sector público. Además, acompañó a la Unidad con el programa Nutrimos en la entrega de cereal enriquecido y ofreció educación nutricional a las mujeres gestantes y a las madres lactantes de menores de entre 6 y 23 meses de edad. Esta iniciativa acompañó al Programa de Complementación Alimentaria del GOES¹⁵³ en la prevención de la desnutrición crónica, el sobrepeso y la obesidad hasta los 1000 días de vida. Cuando, en 2020, el programa Nutrimos pudo retomarse en pequeña

¹⁴⁷ PMA. 2020. *WFP y 11 alcaldías presentan sus Planes para Atención de Sequía en El Salvador*. Véase: <https://es.wfp.org/noticias/wfp-y-11-alcaldias-presentan-sus-planes-para-atencion-de-sequia-en-el-salvador>.

¹⁴⁸ Entrevista a actores gubernamentales y a representantes de ONG.

¹⁴⁹ Entrevistas al personal del PMA y a actores gubernamentales.

¹⁵⁰ Entrevista a un actor gubernamental.

¹⁵¹ Revista Agenda. 2020. Empresas donan 25,000 raciones de cereal fortificado para la niñez de Usulután. Véase: <https://www.revistaagenda.net/blog/empresas-donan-25000-raciones-de-cereal-fortificado-para-la-ninez-de-usulután/>.

¹⁵² Entrevista a un actor gubernamental y entrevista a personal del PMA.

¹⁵³ PMA. 2019. WFP, Selectos, Orisol, Arrocera San Francisco y McCormick lanzan campaña “Alimentemos su futuro”. Véase: <https://es.wfp.org/noticias/wfp-selectos-lanzan-campana-alimentemos-su-futuro>.

escala, complementó la asistencia a 450 mujeres y niños de las municipalidades de Usulután durante 6 meses, y a menores con VIH y a personas expuestas al VIH¹⁵⁴.

95. En el ámbito individual, las transferencias monetarias y los cupones para alimentos permitieron la recuperación de la autoestima y la adopción de hábitos saludables. Los programas Gastromotiva y ConecArte destinaron las transferencias de base monetaria a los jóvenes de entornos urbanos en situación de riesgo, las cuales se materializaron en capacitación e inserción laboral y la mejora de su nutrición. A través de un seguimiento puntual, se determinó que habían priorizado la alimentación saludable¹⁵⁵. A su vez, la capacitación técnica permitió la creación de estructuras de sociabilidad, vínculos de confianza y sentido de comunidad entre los jóvenes de los programas¹⁵⁶. Gastromotiva colaboró con la inserción laboral de los jóvenes y, además, con la remoción de prejuicios y estigmas por parte de los empleadores¹⁵⁷. El 38 % de los graduados encontraron empleo permanente, y el 60 % de ellos iniciaron un emprendimiento propio o retomaron sus estudios¹⁵⁸. ConectArte no tuvo como objetivo directo la inserción laboral, pero algunos participantes encontraron trabajo y otros retomaron los estudios¹⁵⁹. Estas contribuciones, sin embargo, quedan limitadas por la pequeña escala, ya que el GOES no desarrolló las iniciativas que las acompañaran, como políticas sociales y/o políticas de juventud. Los efectos positivos en la autoestima se observan en los hogares beneficiarios que recibieron capacitación sobre prácticas nutricionales e higiene, con lenguaje sensible al género y enfoque de corresponsabilidad. El bono en dinero, en particular, otorgó mayores condiciones de libertad al momento de decidir qué, cómo y dónde comprar, lo que brindó mayor autonomía en las decisiones¹⁶⁰.

EFFECTO ESTRATÉGICO 2: Para 2021, aumentan de manera sostenible la productividad y los ingresos de los pequeños productores en situación de inseguridad alimentaria y de sus organizaciones en El Salvador.

96. El EE2 buscó aumentar de manera sostenible la productividad y los ingresos de pequeños productores en situación de inseguridad alimentaria, fortaleciendo sus organizaciones y la institucionalidad gubernamental de apoyo, como el MAG, el CENTA y el Programa Ciudad Mujer (módulo de autonomía económica). La estrategia fue la asistencia técnica y la promoción de la organización comunitaria, puesto que es el único efecto sin transferencias monetarias.

Análisis de la contribución según los indicadores del EE2

97. De los dos indicadores de los efectos, el de mayor cumplimiento es el porcentaje de pequeños agricultores (hombres/mujeres) que venden sus productos a través de sistemas de agrupación de la producción apoyados por el PMA (véase la tabla 8). El cumplimiento de las metas en las mujeres en 2020 responde al buen desempeño de la cooperativa ACREMUES, ya que subió el promedio en un año difícil debido a la pandemia. Respecto del segundo indicador, el valor y el volumen de ventas, solo se alcanzó en 2017. El año 2018 fue desafortunado a raíz de la sequía y, en 2019, las ventas no alcanzaron las metas porque las asociaciones apoyadas por el PMA perdieron la licitación del PASE y, con ello, la oportunidad de provisión de granos (frijol rojo). En 2019, también bajaron las ventas de maíz blanco en el convenio entre las asociaciones y la agroindustria.

¹⁵⁴ PMA. 2020. *Annual Country Report*; y entrevista a un actor gubernamental.

¹⁵⁵ Entrevista a personal del PMA (supervisora sobre el terreno).

¹⁵⁶ PMA. 2020. Evaluación temática de género del plan estratégico para El Salvador (2017-2020); Delgado, C. 2019. *The World Food Programme's Contribution to Improving the Prospects for Peace in El Salvador*. Stockholm, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

¹⁵⁷ Entrevista a personal de una empresa.

¹⁵⁸ Delgado, C. 2019. *The World Food Programme's Contribution to Improving the Prospects for Peace in El Salvador*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

¹⁵⁹ op. cit.

¹⁶⁰ Testimonios de personas beneficiarias; PMA. 2020. Evaluación temática de género del plan estratégico para El Salvador (2017-2020); y PMA. 2019. *The potential of cash-based interventions to promote gender equality and women's empowerment*.

Tabla 8. Cumplimiento de los indicadores de los efectos del EE2, por año

Indicador	Población	2017	2018	2019	2020
Porcentaje de pequeños agricultores (hombres/mujeres) que venden sus productos a través de sistemas de agrupación de la producción apoyados por el PMA	Hombres				
	Mujeres				
	Total				
Valor y volumen de las ventas favorables a los pequeños productores a través de los sistemas de agrupación de la producción apoyados por el PMA	n. d.				

Fuente: Informes anuales sobre el país, correspondientes al período 2017-2020.

98. Los indicadores de los productos presentan un alto cumplimiento de las metas (véase la tabla 9), salvo algunas excepciones, en especial, en 2018 que fue un año de sequía y también, un año electoral, a lo cual se sumó una menor disponibilidad de fondos flexibles. El cumplimiento de las metas en 2020 es particularmente alto dada la llegada de mayores recursos para el trabajo con la totalidad del EE2.

Tabla 9. Cumplimiento de los indicadores de los productos del EE2, por actividad y según categoría, por año¹⁶¹

	2017	2018	2019	2020
EE2	91,4 %	56,2 %	122,0 %	162,6 %
Actividad 4				
Realización de actividades de desarrollo de las capacidades y apoyo técnico	111,4 %	104,1 %	44,2%	133,3 %
Inversiones en infraestructura o equipo respaldadas	25,4 %	51,6 %	n. d.	120,7 %
Mecanismos de coordinación nacionales que reciben apoyo	100,0 %	100,0 %	n. d.	n. d.
Apoyo a las asociaciones	100,0 %	100,0 %	133,3 %	133,3 %
Formulación y aplicación de estrategias de participación en la elaboración de políticas	n. d.	0,0 %	100,0 %	n. d.
Determinación y promoción de reformas políticas	n. d.	0,0 %	n. d.	n. d.
Total de la actividad 4	93,3 %	74,2 %	80,4 %	130,2 %
Actividad 5				
Realización de actividades de desarrollo de las capacidades y apoyo técnico	74,7 %	37,1 %	n. d.	n. d.
Inversiones en infraestructura o equipo respaldadas	0,0 %	0,0 %	202,7 %	121,6 %
Apoyo a las asociaciones	160,0 %	60,0 %	53,3 %	263,3 %
Compras a los pequeños agricultores	114,0 %	58,5 %	146,5 %	199,6 %
Total de la actividad 5	89,6 %	36,0 %	149,7 %	184,2 %

Fuente: Informes anuales sobre el país, correspondientes al período 2017-2020.

Análisis cualitativo de la contribución del EE2

99. **El EE2 posicionó la idea del desarrollo de negocios en el marco de redes solidarias de pequeños productores y sus familias.** Las autoridades gubernamentales consultadas apreciaron el giro del enfoque tradicional de la seguridad alimentaria hacia otro centrado en la generación de ingresos para la subsistencia familiar. **Sin embargo, desde el PMA se consideró que faltaba trascender el negocio confinado a la ruralidad para abarcar actividades innovadoras de la producción y la economía social¹⁶².**

100. En el ámbito institucional, el EE2 aportó al desarrollo de capacidades de gestión de las instituciones de extensión que brindan servicios a poblaciones vulnerables. El CENTA adoptó un Sistema de Monitoreo de Cultivos y Clima digitalizado para una temprana alerta climática¹⁶³. Los actores institucionales valoraron su utilidad para la toma de decisiones de siembra y cosecha, sobre todo, para los productores de

¹⁶¹ Algunos indicadores se eliminaron o fueron implementados de manera discontinua, por lo que no registran seguimiento (n. d.).

¹⁶² Entrevista a personal del PMA.

¹⁶³ Observatorio para la Innovación Agraria, Agroalimentaria y Forestal. 2018. *Internalizan sistema informático de monitoreo de cultivos y clima por CENTA, El Salvador*. Véase: <https://www.opia.cl/601/w3-article-92410.html>.

granos básicos, dada su vulnerabilidad ante sequías e inundaciones¹⁶⁴. El Programa Ciudad Mujer mejoró los servicios de las escuelas técnicas agrícolas de Morazán y Usulután. Además, el PMA aportó a la coordinación entre el CENTA y este programa, cuya complementariedad derivó en una mejor atención a las iniciativas locales de mujeres¹⁶⁵.

101. El EE2 contribuyó con la expansión de la capacidad industrial de la planta de procesamiento de la bebida fortificada Biofortik que sirve al PASE. **Este aporte permitió dar un salto tecnológico en las capacidades instaladas, más allá de la asistencia.** En colaboración con el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, el EE2 mejoró la cadena agroindustrial, desde la producción agrícola de maíz y sorgo hasta la tecnificación de la planta estatal. El PMA aportó criterios de inocuidad, mantenimiento posterior a la cosecha y aprovisionamiento. Se estima que 54 hogares de Jiquilisco (Usulután) recuperaron hectáreas para la producción de maíz y frijoles biofortificados que se destinan al PASE. La bebida fortificada mejorará la nutrición infantil (lo que evitará la anemia ferropénica y el retraso en el desarrollo psicomotor) y, en consecuencia, el rendimiento escolar, ya que cerca de 186.000 estudiantes de 4.700 instituciones beben Biofortik tres veces a la semana¹⁶⁶. **Esta intervención es un ejemplo del aporte multidimensional a varios ODS:** incrementará el número de escolares beneficiados de 200.000 a 600.000, diversificará los productos alimenticios (con la ampliación del recetario) y garantizará la soberanía alimentaria, ya que buena parte de Biofortik es importada¹⁶⁷.

102. En el ámbito institucional, el EE2 contribuyó a fortalecer las asociaciones, el tejido social comunitario y las redes entre productores. Se consolidaron tres grupos asociativos para producir y comercializar verduras y administrar pequeños comercios comunitarios. Otros siete grupos del proyecto “Cooperativismo, resiliencia y mercados” (Fase 2) conformaron dos cooperativas: una de productores y otra de artesanas. La consolidación del cooperativismo permitió dar un salto en el manejo de los micronegocios: conllevó la formulación de planes de negocios (entre productores apícolas y avícolas) y la adopción de un manual de buenas prácticas (en apicultura) de cooperativas apoyadas por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA). Sin embargo, en otros grupos los resultados fueron mixtos. Esto obedece a distintos grados de cooperativismo preexistentes que produjeron apropiaciones diferenciales de la asistencia.

103. Dos intervenciones ilustran el valor agregado del cooperativismo en la producción y la comercialización. La cooperativa “Mujeres con Esperanza” (en Cacaopera, Morazán) gestiona la comercialización sin depender de intermediarios. Se trata de una cooperativa de ahorro, de tejido y comercialización de hamacas, que está conformada por mujeres de 16 a 69 años, quienes también administran una tienda desde su comunidad¹⁶⁸. Otro ejemplo es la asociación de productores de Usulután COMUS/ACOPRO ERICK y el Centro Logístico de Abastecimiento y Distribución (CLAD) denominado “El Taburete”. Este último es una tienda de camino, ubicada en una de las principales carreteras de El Salvador (Jiquilisco, Usulután), que funciona como un espacio de comercialización para los productores locales de artesanías, granos básicos, café, hortalizas y frutas, mariscos, lácteos y miel¹⁶⁹. El CLAD sumará una tienda virtual para la venta en línea. Además, el EE2 apoyó el brazo comercial de COMUS, que es ACOPRO ERICK, y, como resultado, se asoció con el grupo privado Groupersa, lo que permitió el pleno funcionamiento de la planta de procesamiento de granos (que antes recibía el apoyo del PMA). Como consecuencia, ACOPRO ERICK logró acceder a mercados más exigentes (Walmart y Calleja), fue seleccionado por el PASE con un contrato por 1,3 millones de dólares estadounidenses¹⁷⁰, y por el MAG para el empaquetado de maíz¹⁷¹.

104. El EE2 abordó la inclusión financiera de emprendimientos de la economía social con escasa capacidad de ahorro y sin acceso al crédito. **Este es un aporte significativo, ya que los pequeños**

¹⁶⁴ Entrevista a actores gubernamentales.

¹⁶⁵ Entrevistas a actores gubernamentales.

¹⁶⁶ GOES. 2019. *Biofortik, suplemento nutricional natural que beneficia a estudiantes de parvularia*. Véase: <https://www.mined.gob.sv/2019/08/biofortik-suplemento-nutricional-natural-que-beneficia-a-estudiantes-de-parvularia/>.

¹⁶⁷ Biofortik. 2014. Véase: http://riacevents.org/academia-ott/assets/biofortik_grupo-7_academia-2014.pdf.

¹⁶⁸ Paguagua, H. “Mujeres con Esperanza” comercializan sus hamacas más allá de El Salvador. Véanse: <https://historias.wfp.org/mujeres-con-esperanza-comercializan-sus-hamacas-mas-alla-de-el-salvador-675ea1747749>; y cobertura televisiva en Canal 33 TV El Salvador. 2018. *Visita de artesanas de Cacaopera*: <https://www.youtube.com/watch?v=8z112c3D9CQ>.

¹⁶⁹ Grupo focal con miembros de COMUS y ACOPAU.

¹⁷⁰ Entrevista a representantes de la oficina en el país y entrevista a personas beneficiarias.

¹⁷¹ Entrevista a beneficiarios.

productores carecen de un capital mínimo para potenciar cualquier esfuerzo productivo. En asociación con Oxfam y con recursos del Fondo del PMA para la Agenda 2030, se inició un programa piloto de ahorro comunitario con 13 grupos de beneficiarios del EE3. Además, para micronegocios en riesgo climático, se contrató a una empresa de seguros cooperativos (Seguros Futuro) en alianza con el Banco de Fomento Agropecuario. En paralelo al programa piloto en curso, se está diseñando una póliza adecuada a las necesidades de 1.000 personas beneficiarias del PMA (pequeños agricultores, artesanas, mujeres emprendedoras del Programa Ciudad Mujer, jóvenes de Gastronomía, micronegocios de personas con discapacidad). **Estas iniciativas darán un margen de protección a los negocios de microescala con herramientas acordes a sus posibilidades, al promover el diseño de instrumentos económicos oportunos.**

105. En el ámbito individual, el EE2 facilitó retornos económicos de las iniciativas productivas y favoreció nuevas prácticas productivas y comerciales entre los beneficiarios del “último tramo”¹⁷². Según autoridades extensionistas, el EE2 llevó “algún alivio a la economía familiar” en el oriente y el norte durante la pandemia¹⁷³. Hubo también efectos positivos en la autonomía económica de las mujeres: las mujeres productoras de hamacas incrementaron sus ganancias; las productoras avícolas lograron superar el autoconsumo al integrarse en cooperativas de producción y venta a terceros. En el marco de la pandemia de la COVID-19, mediante el EE2, se proveyeron capital semilla e insumos de bioseguridad a emprendimientos de mujeres, quienes, gracias a ello, pudieron retomar sus actividades comerciales¹⁷⁴.

EFFECTO ESTRATÉGICO 3: Para 2021, en las zonas que sufren mayor inseguridad alimentaria aumentará la resiliencia al cambio climático de las poblaciones y comunidades seleccionadas.

106. El EE3 buscó aumentar la resiliencia al cambio climático de las poblaciones y comunidades en las zonas con mayor inseguridad alimentaria. Asimismo, contribuyó a mejorar los medios de subsistencia de los grupos más vulnerables del Corredor Seco con la creación de activos y el fortalecimiento de las capacidades del GOES. Las transferencias monetarias del EE3 están condicionadas a las capacitaciones y sensibilizaciones.

Análisis de la contribución según los indicadores del EE3

107. Se alcanzaron las metas de buena parte de los indicadores de los efectos, aunque esto no fue de manera homogénea ni por indicador, ni por año (véase la tabla 10). Los dos indicadores que arrojaron mejores resultados en la totalidad del período examinado son: (i) proporción de las comunidades seleccionadas donde se ha constatado empíricamente un aumento de la capacidad para gestionar las crisis y los riesgos de origen climático, y (ii) proporción de la población de las comunidades seleccionadas que señalan obtener beneficios del aumento de la base de activos de medios de subsistencia. En 2019, las metas del “índice relativo a las estrategias de supervivencia (alimentación)” solo se consiguieron en los hombres y, en el caso del “índice relativo a las estrategias de supervivencia (medios de subsistencia)”, en los hombres y en las mujeres en 2018 y 2019. En 2020, no fue posible alcanzar las metas del índice relativo a las estrategias de supervivencia, ya que el confinamiento y la emergencia sanitaria afectaron de manera desproporcionada a los más vulnerables. El indicador correspondiente a la proporción del gasto en alimentos no se cumplió entre 2017 y 2019, pero se alcanzó en 2020. Las metas de los indicadores de la puntuación relativa al consumo de alimentos se cumplieron entre 2018 y 2020, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres (véase la tabla 10).

Tabla 10. Cumplimiento de los indicadores de los efectos del EE3, por año

Indicador		2017	2018	2019	2020
Índice relativo a las estrategias de supervivencia basado en el consumo (promedio)	Hombres				
	Mujeres				
	Total				
Índice relativo a las estrategias de supervivencia basado en los medios de subsistencia (promedio)	Hombres				
	Mujeres				
	Total				

¹⁷² Entrevista a representantes de la oficina en el país y a actores gubernamentales.

¹⁷³ Entrevista a actores gubernamentales.

¹⁷⁴ Entrevista a actores gubernamentales.

Indicador		2017	2018	2019	2020
Proporción del gasto en alimentos	Hombres				
	Mujeres				
	Total				
Puntuación relativa al consumo de alimentos: porcentaje de hogares cuya puntuación es aceptable	Hombres				
	Mujeres				
	Total				
Proporción de las comunidades seleccionadas donde se ha constatado empíricamente un aumento de la capacidad para gestionar las crisis y los riesgos de origen climático					
Proporción de la población de las comunidades seleccionadas que señalan obtener beneficios del aumento de la base de activos de subsistencia					

Fuente: Informes anuales sobre el país, correspondientes al período 2017-2020.

108. En la tabla 11, se muestra que se cumplieron la mayoría de las metas de los indicadores de los productos (14 de 22), sobre todo, en 2020. En la actividad 8, solo se consiguieron las metas de algunas categorías de productos, entre ellos, la “realización de actividades de desarrollo de las capacidades y apoyo técnico” en 2019 y 2020, mientras que el “apoyo a las asociaciones” está más rezagado. En cuanto a la actividad 7, se observa un elevado nivel de cumplimiento y sus metas fueron superadas.

Tabla 11. Cumplimiento de los indicadores de los productos del EE3, por año¹⁷⁵

	2017	2018	2019	2020
EE3	65,0 %	102,4 %	158,4 %	537,0 %
Actividad 6				
Realización de actividades de desarrollo de las capacidades y apoyo técnico	n. d.	0,0 %	92,9 %	214,8 %
Apoyo a las asociaciones	100,0 %	50,0 %	54,3 %	18,6 %
Total de la actividad 6	100,0 %	16,7 %	80,0 %	149,4 %
Actividad 7				
Creación de activos	47,5 %	130,7 %	139,3 %	174,1 %
Realización de actividades de desarrollo de las capacidades y apoyo técnico	n. d.	127,9 %	n. d.	n. d.
Realización de transferencias de recursos	n. d.	n. d.	304,6 %	1662,8 %
Total de la actividad 7	47,5 %	129,5 %	205,4 %	769,6 %

Fuente: Informes anuales sobre el país, correspondientes al período 2017-2020.

Análisis cualitativo de la contribución del EE3

109. Con un enfoque en la resiliencia y en la gobernanza local, el EE3 contribuyó con la creación de un entorno propicio y colaboró con la modernización del Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP), así como con la Estrategia Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes de El Salvador (2018-2023). En el marco del PREP, el EE3 contribuyó a la elaboración de los planes operativos anuales en 7 municipios de los departamentos de Ahuachapán y La Unión, con la metodología participativa de Consulta Estacional de Medios de Vida (CEMV). Esta intervención promovió la gobernanza local de las políticas y la construcción de ciudadanía, al incorporar a la planificación a líderes comunitarios, autoridades y técnicos municipales, y ONG.

110. **En el ámbito institucional, el EE3 colaboró con el mantenimiento de los recursos naturales** mediante la asistencia técnica a la Municipalidad de Ozatlán (departamento de Morazán) y a la Dirección General de Ecosistemas y Biodiversidad del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) para la protección de la reserva natural Las Nieves. La puesta en marcha del Plan de Gestión articuló la municipalidad junto con un Comité de Expertos Hídricos y la propia comunidad. Además de la reforestación

¹⁷⁵ Algunos indicadores se eliminaron o fueron implementados de manera discontinua, por lo que no registran seguimiento (n. d.).

de la zona, se adquirieron capacidades institucionales y comunales para combatir los incendios forestales y se logró la certificación de bomberos comunitarios por parte de Protección Civil (261 en 2017 y 233 en 2018). Esta capacidad es un aporte singular de la oficina del PMA en El Salvador, ya que otros países de América Central no registran un resultado análogo¹⁷⁶.

111. Junto con el EE4, el EE3 buscó generar resiliencia en contextos de emergencias. El EE3 colaboró con la “bajada municipal” de los planes nacionales de contingencia, apoyando el fortalecimiento de las Comisiones Municipales de Protección Civil y a los técnicos municipales en la planificación y la distribución de equipos para apagar incendios¹⁷⁷. De este modo, **además de consolidar las capacidades de los actores, el PMA avanzó con enfoques innovadores que vinculan la resiliencia con la preparación y respuesta ante emergencias, bajo el supuesto de que, cuanto mayor sea la resiliencia, más rápida será la recuperación tras la crisis.**

112. **El EE3 aportó al fortalecimiento del sistema de gobernanza de seguridad alimentaria y construcción de ciudadanía**, con la promoción de la organización territorial del CONASAN en los Comités Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutrición (CODESAN) de San Miguel y Morazán y sus correspondientes comités municipales (COMUSAN) en 9 localidades. Sin embargo, dado el cambio del GOES y la desactivación del CONASAN, este esfuerzo organizativo se discontinuó.

113. La actividad 7, que concentra las acciones del EE3, permitió diversificar los medios de subsistencia de los pequeños agricultores de granos básicos en el Corredor Seco y que estos se favorecieran con una mayor variedad de alimentos y aportes nutricionales. La producción de hortalizas a cielo abierto y bajo techo (macrotúneles e invernaderos), con sistema de riego y sin él, tuvo una cobertura estimada de 4.000 personas y 250 familias¹⁷⁸. Los activos que transfirió el PMA permitieron diversificar los cultivos, y las ganancias fueron mayores a las observadas antes de la intervención¹⁷⁹. Si bien no fue posible asegurar el nivel mínimo de subsistencia para la totalidad de los hogares (estimado en 300 dólares estadounidenses por mes), todos registraron progreso¹⁸⁰. En comparación con intervenciones similares, la cantidad de metros cuadrados trabajados fue mayor y se lograron más volúmenes de agua infiltrada, un activo central en un contexto de sequía crónica¹⁸¹. Las producciones bajo techo generaron una fuente de empleo durante todo el año y produjeron efectos positivos en la microeconomía local¹⁸². Gracias a la comercialización de excedentes, aumentaron los ingresos familiares. Esta experiencia requiere de mayor escala y magnitud de impacto, pero dejó una ruta de cómo desarrollar la intervención¹⁸³.

114. **En el ámbito individual, el EE3 favoreció el empoderamiento de los beneficiarios**¹⁸⁴. La actividad 7 ofreció capacitación en gestión, producción y generación de activos a líderes comunitarios, pequeños productores y sus asociaciones, así como a hogares en situación de vulnerabilidad. Algunas personas capacitadas mencionaron que las nuevas formas de manejo agrícola mejoraron sus ingresos y garantizaron mayor “auto sostenibilidad alimentaria”¹⁸⁵. Las familias realizaron, como parte de la condicionalidad de las transferencias monetarias, algún tipo de obra de conservación (acequias, curvas a nivel, barreras vivas y muertas)¹⁸⁶. **Además, con el EE3 se crearon comités de apoyo comunitario, integrados por miembros y líderes de las comunidades que habían recibido capacitación en trabajo colectivo. El efecto no planificado de estos comités fue la construcción de un tejido social que permitió mantener las intervenciones en el contexto pandémico**¹⁸⁷.

¹⁷⁶ PMA. 2019. Evaluación descentralizada Evaluación final del Proyecto “Respuesta al fenómeno de El Niño en el Corredor Seco”, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, 2016-2018.

¹⁷⁷ Véase el EE4.

¹⁷⁸ Entrevistas a representantes de la oficina en el país y a asociados.

¹⁷⁹ FLACSO. 2020. Estudio de impacto de la Asistencia Alimentaria por Activos (FFA); y Agencia Italiana de Cooperación para el Desarrollo. 2020. Informe final “Cooperativismo, Resiliencia y Mercados”, Fase 2.

¹⁸⁰ Entrevista a donantes.

¹⁸¹ Entrevista a personal del PMA, a representantes de cooperación, de autoridades políticas y sociales locales.

¹⁸² Entrevistas a personal de vigilancia destacado sobre el terreno del PMA y del IICA; FLACSO. 2020. Estudio de impacto de la Asistencia Alimentaria por Activos (FFA).

¹⁸³ Entrevista a asociados cooperantes.

¹⁸⁴ Entrevista a consultora de donantes.

¹⁸⁵ Comentario de grupo focal de población beneficiaria del EE3, realizado en la evaluación temática de género.

¹⁸⁶ Entrevista a técnicos/personal de vigilancia destacado sobre el terreno.

¹⁸⁷ Entrevista a personal de vigilancia destacado sobre el terreno del PMA.

EFFECTO ESTRATÉGICO 4: Las poblaciones seleccionadas que se ven afectadas por desastres repentinos y de evolución lenta tienen acceso a los alimentos necesarios durante todo el año.

115. El EE4 desarrolló capacidades gubernamentales para la preparación y respuesta ante emergencias repentinas y de evolución lenta, y facilitó la recuperación temprana de las poblaciones afectadas por adversidades climáticas.

Análisis de la contribución según los indicadores del EE4

116. En sintonía con el mandato del PMA de atención a la emergencia, los indicadores de los efectos del EE4 muestran elevados niveles de cumplimiento de las metas (véase la tabla 12). Solo en algunos casos, el cumplimiento fue intermedio o bajo. Por ejemplo, las metas de los indicadores del índice relativo a las estrategias de supervivencia basado en el consumo para hombres y mujeres se cumplieron parcialmente en 2018 y 2019. En el caso del índice relativo a las estrategias de supervivencia (medios de subsistencia), se registró un bajo cumplimiento para las mujeres en 2019. Con relación a las metas del indicador “puntuación relativa al consumo de alimentos aceptable”, solo se alcanzaron aquellas que conciernen a los hombres entre 2017 y 2019. En 2020, la disponibilidad de mayores recursos facilitó el logro de las metas de todos los indicadores.

Tabla 12. Cumplimiento de los indicadores de los efectos del EE4, por actividad y según categoría, por año

Indicador		2017	2018	2019	2020
Índice relativo a las estrategia de supervivencia (alimentos,promedio)	Hombres				
	Mujeres				
	Total				
Índice relativo a las estrategias de supervivencia (medios de subsistencia, romedio)	Hombres				
	Mujeres				
	Total				
Puntuación relativa al consumo de alimentos	Porcentaje de hogares cuya puntuación es aceptable	Hombres			
		Mujeres			
		Total			
	Porcentaje de hogares cuya puntuación es insuficiente	Hombres			
		Mujeres			
		Total			

Fuente: Informes anuales sobre el país, correspondientes al período 2017-2020.

Tabla 13. Cumplimiento de los indicadores de los productos del EE4, por actividad y según categoría, por año¹⁸⁸

	2017	2018	2019	2020
EE4	64,4 %	255,7 %	37,4 %	30,5 %
Actividad 8				
Realización de actividades de desarrollo de las capacidades y apoyo técnico	77,8 %	665,7 %	39,4 %	21,0 %
Inversiones en infraestructura y equipo respaldadas	n. d.	456,5%	110,4 %	237,4 %
Mecanismos de coordinación nacionales que reciben apoyo	33,3 %	50,0 %	50,0 %	12,5 %
Apoyo a las asociaciones	80,6 %	94,4 %	38,9 %	0,0 %
Formulación y aplicación de estrategias de participación en la elaboración de políticas	100,0 %	100,0 %	50,0 %	16,7 %
Determinación y promoción de reformas políticas	0,0 %	100,0 %	n. d.	n. d.
Total de la actividad 8	70,6 %	455,4 %	50,8 %	42,5 %
Actividad 9				

¹⁸⁸ Algunos indicadores se eliminaron o fueron implementados de manera discontinua, por lo que no registran seguimiento (n. d.).

	2017	2018	2019	2020
EE4	64,4 %	255,7 %	37,4 %	30,5 %
Realización de actividades de promoción y educación	n. d.	5,0 %	n. d.	n. d.
Creación de activos	107,3 %	121,1%	18,6 %	0,0 %
Realización de actividades de desarrollo de las capacidades y apoyo técnico	n. d.	22,4 %	n. d.	n. d.
Realización de transferencias de recursos	29,2 %	28,0 %	29,0 %	32,5 %
Total de la actividad 9	52,7 %	56,1 %	24,7 %	18,3 %

Fuente: Informes anuales sobre el país, correspondientes al período 2017-2020.

117. La actividad 8 muestra indicadores con mejores resultados, especialmente en 2018, ya que la ejecución de ese año se benefició con los remanentes de 2017. Además, en 2018 se concentró la mayor intensidad de trabajo con la DGPC. El indicador que alcanzó un menor nivel de cumplimiento de las metas es el relacionado con las transferencias de recursos. La actividad 9 se destaca por la creación de activos, pero la reducción de los fondos, que se utilizaron para dar respuesta a las emergencias en 2018, repercutió en el cumplimiento de las metas.

Análisis cualitativo de la contribución del EE4

118. **El EE4 contribuyó a la creación de varios marcos regulatorios y legales necesarios para un país bajo “múltiples amenazas”.** El PMA ayudó a diseñar y a poner en marcha seis Planes de Contingencia, de consuno con el GOES (sequías, erupciones volcánicas, terremotos y tsunamis, entre otros). Asimismo, ayudó a hacer operativa la Ley General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres que es la principal herramienta del país para la respuesta ante emergencias. El EE4 aportó a la actualización del Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. En el ámbito local, el acompañamiento técnico de la oficina en el país permitió la elaboración de 11 planes de contingencia municipales que dotaron a las comunidades de instrumentos para la preparación ante adversidades climáticas.

119. La iniciativa “Modelo de redes de protección y soluciones duraderas” permitió posicionar la idea del desarrollo de un proyecto de vida autónomo en la atención a las poblaciones desplazadas por la violencia. Con esto, la emergencia incorporó la atención psicosocial en el acompañamiento alimentario, lo cual demuestra el enfoque holístico de la oficina en el país con respecto a la inseguridad alimentaria. Es decir, el acceso a alimentos y las decisiones de una nutrición saludable requieren una mirada integral sobre los entornos socioeconómicos y culturales de las personas y de las particularidades territoriales¹⁸⁹.

120. En el desarrollo de capacidades en el ámbito institucional, el PMA actuó como intermediario para la introducción de tecnologías en el país. Se modernizó la “sala de crisis” de la Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (DGPC) del Ministerio de la Gobernación, dotándola de infraestructura para la toma de decisión de alto nivel. Esto mejoró las condiciones del GOES para declarar una crisis como emergencia¹⁹⁰. Los actores estatales reconocieron contar con mayores capacidades para identificar y dar una respuesta temprana a las emergencias naturales¹⁹¹. El EE4 acompañó la modernización tecnológica del Centro Integrado de Amenazas Naturales de la Dirección General del Observatorio Ambiental (DGOA) y de sus cinco estaciones. Este equipamiento permitió efectuar un seguimiento continuo de las amenazas climáticas mediante drones¹⁹². La plataforma ChatMás, que está en desarrollo, generará datos fiables en tiempo real en materia de clima, pronóstico, cultivo y suelo, y permitirá que los productores accedan, desde su teléfono móvil, a información para la toma de decisiones de siembra y cultivo en tiempo real¹⁹³.

121. El EE4 colaboró con la articulación del campo de acción de la emergencia sanitaria y su gobernanza, al mejorar la coordinación entre los actores institucionales y sociales para la preparación y respuesta ante emergencias y robustecer las estructuras estatales. El PEP reactivó y capacitó las comisiones municipales y comunales del Sistema Nacional de Protección Civil en las zonas más amenazadas de los

¹⁸⁹ Entrevista a actores del SNU.

¹⁹⁰ Entrevistas a socios gubernamentales y personal de la oficina en el país.

¹⁹¹ Entrevista a actores gubernamentales.

¹⁹² PMA. Agosto de 2018. Modernizan centro de monitoreo de amenazas naturales en El Salvador.

¹⁹³ Grupo focal con actores gubernamentales.

departamentos de San Miguel y Usulután. Desde 2017, se fortalecieron 103 comisiones comunales en un universo de 263¹⁹⁴. Según los técnicos de Protección Civil, estas comisiones lograron reducir el número y la magnitud de los incendios forestales, y el traslado de equipos de bomberos a las zonas afectadas ya no es la única alternativa de control. Otros resultados positivos son la reducción de los incendios prolongados (de tres semanas) en Usulután y de incendios en el departamento de Morazán, así como la disminución del tiempo de control (entre 2 y 3 días)¹⁹⁵. Los técnicos gubernamentales reconocieron que las comisiones son las que brindan la primera respuesta ante situaciones de emergencia y permiten el funcionamiento del “sistema” de emergencia¹⁹⁶. Por su parte, el EE4 acompañó a la DGOA con las redes de observadores locales ambientales, conformados por líderes comunitarios y funcionarios del Gobierno, que alimentarían al Observatorio Ambiental con informes climáticos en el terreno. Este aporte permite garantizar el flujo de información y el circuito de decisión para una reacción temprana ante las adversidades.

122. En el **ámbito individual**, la actividad 8 concentra el 81 % del total de funcionarios gubernamentales capacitados y, el 32 % de los talleres del período¹⁹⁷. **Este porcentaje se tradujo en la tecnificación del manejo de la gestión de contingencias, riesgos e incertidumbres en la DGPC y en la DGOA.** El personal técnico manifestó contar con herramientas más eficaces para atender emergencias climáticas, dar alertas tempranas y tomar decisiones, gracias a las capacitaciones que no serían posibles en sus instituciones por ausencia de presupuesto¹⁹⁸.

123. El EE4 brindó asistencia alimentaria a través de transferencias monetarias en situaciones de emergencia. En algunas intervenciones, se buscó que, además de contribuir a la seguridad alimentaria, estas transferencias sirvieran para solventar el pago de servicios y de vivienda. A propósito del proyecto “Modelo de redes”, los asociados cooperantes manifestaron que las transferencias monetarias y el apoyo psicosocial beneficiaron a las familias y, en particular, a las mujeres.

EFFECTO ESTRATÉGICO 5: Para 2021, las instituciones nacionales y subnacionales cuentan con capacidades fortalecidas para gestionar las políticas y los programas de seguridad alimentaria y nutrición.

124. El EE5 tuvo como objetivo fortalecer las instituciones nacionales y subnacionales para gestionar las políticas y los programas de seguridad alimentaria y nutrición. En este sentido, los esfuerzos se centraron en el CONASAN y en el desarrollo de alianzas en cumplimiento con el ODS 17. El EE5 se vio afectado por la falta de fondos.

Análisis cuantitativo de la contribución del EE5

125. El EE5 solo cuenta con los indicadores de los productos que se presentan agrupados por categoría en la tabla 14. En la actividad 10, el cumplimiento de las metas se logró en las categorías que presentan información sobre el apoyo a las asociaciones, y la determinación y la promoción de reformas de políticas, tanto en 2019 como en 2020, en casi todas las categorías del PMA. En la actividad 11, los mayores logros se alcanzaron en 2019. En general, 2018 fue un año de bajo cumplimiento de metas, lo cual parecerían coincidir con el período electoral cuando los actores se centraron en las campañas políticas, más que en la formulación de planes y programas.

¹⁹⁴ Entrevista a personal del PMA.

¹⁹⁵ Grupo focal con actores gubernamentales.

¹⁹⁶ Grupo focal con actores gubernamentales.

¹⁹⁷ Cálculos propios a partir de COMET.

¹⁹⁸ Grupo focal con actores gubernamentales.

Tabla 14. Cumplimiento de los indicadores de los productos del EE5, por actividad y según categoría, de 2017 a 2020¹⁹⁹

	2017	2018	2019	2020
EE5	73,3 %	49,3 %	122,5 %	92,5 %
Actividad 10				
Realización de actividades de desarrollo de las capacidades y apoyo técnico	n. d.	43,8 %	275,0 %	75,0 %
Mecanismos de coordinación nacionales que reciben apoyo	n. d.	0,0 %	n. d.	n. d.
Apoyo a las asociaciones	100,0 %	58,3 %	100,0 %	100,0 %
Formulación y aplicación de estrategias de participación en la elaboración de políticas	n. d.	50,0 %	0,0 %	200,0 %
Determinación y promoción de reformas de políticas	n. d.	50,0 %	n. d.	n. d.
Total de la actividad 10	100,0 %	44,9 %	125,0 %	125,0 %
Actividad 11				
Realización de actividades de desarrollo de las capacidades y apoyo técnico	n. d.	50,0 %	200,0 %	75,0 %
Mecanismos de coordinación nacionales que reciben apoyo	100,0 %	100,0 %	100,0 %	50,0 %
Apoyo a las asociaciones	33,3 %	41,7 %	100,0 %	150,0 %
Determinación y promoción de reformas de políticas	n. d.	25,0 %	50,0 %	0,0 %
Total de la actividad 11	66,7 %	54,2 %	121,4 %	78,6 %

Fuente: Informes anuales sobre el país, correspondientes al período 2017-2020.

Análisis cualitativo de la contribución del EE5

126. **El EE5 contribuyó con marcos regulatorios y políticas en materia de seguridad alimentaria**, al aportar al diseño del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición para 2018-2028, el cual incorporó, por primera vez, dimensiones de resiliencia y emergencia en el objetivo específico 5²⁰⁰.

127. El EE5 atrajo nuevos actores a la agenda de la seguridad alimentaria. En el marco de la red de empresas del Movimiento para el Fomento de la Nutrición (Movimiento SUN)²⁰¹, se construyó una alianza entre el PMA y empresas privadas con la finalidad de implementar medidas de nutrición. **Este compromiso del sector privado está en sintonía con la Agenda 2030, en virtud de la cual a las empresas se les otorga un lugar importante en el desarrollo.** En colaboración con FUNDEMAS, que agrupa a más de 125 empresarios del país, y en el marco de esta alianza (que se traducirá en un convenio) al PMA se le encomendó que actuara como **intermediario entre el sector privado y el GOES para que estos establecieran una agenda común.** El PMA ya había colaborado con las empresas en la difusión de la Estrategia Nacional de Nutrición. Sin embargo, el empresariado señaló que faltaría adaptar los mensajes al sector privado y que podría aprovecharse el estudio de la doble carga de la malnutrición para generar mayor conciencia acerca de cómo este flagelo afecta negativamente los negocios y la competitividad²⁰².

128. En el ámbito institucional, el EE5 sirvió de ayuda al CONASAN para el desarrollo de la gobernanza que requiere la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y fortaleció los CODESAN y los COMUSAN. Estos comités son plataformas de coordinación multisectorial en el nivel departamental y municipal, en las que participan la sociedad civil, el mundo académico y los asociados cooperantes, además del Gobierno. Se apoyó la consolidación del CONASAN y de su Comité Técnico Asesor (COTSAN), conformado por 17 instituciones gubernamentales. Durante 2018, se formalizó la creación de los CODESAN de San Vicente, Santa Ana y Ahuachapán. Con los CODESAN de San Vicente, Santa Ana y Ahuachapán, San Miguel y

¹⁹⁹ Algunos indicadores se eliminaron o fueron implementados de manera discontinua, por lo que no registran seguimiento (n. d.).

²⁰⁰ En la introducción, el CONASAN agradece la colaboración del PMA: CONASAN. 2018. Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional; FUNDEMAS. Empresas salvadoreñas se unirán a red global para fomentar nutrición.

²⁰¹ Véase: <https://sunbusinessnetwork.org/>.

²⁰² Entrevista al sector privado.

Morazán se elaboraron diagnósticos y planes de seguridad alimentaria. Como resultado, 6 de los 14 departamentos del país elaboraron sus planes²⁰³. Este proceso, en el cual se fue ganando terreno, fue presentado por la Secretaría del Movimiento SUN como un caso de buena práctica²⁰⁴.

129. **La gestión de los conocimientos sirvió para efectuar actividades de promoción y el diálogo político.** Un ejemplo de ello es el estudio “El costo de la doble carga de la malnutrición. Impacto social y económico” (2019), que hizo manifiesta la necesidad de aplicar políticas multisectoriales²⁰⁵. Los actores gubernamentales lo aprovecharon como insumo para elaborar las políticas sociales²⁰⁶. En la coyuntura de la pandemia de COVID-19, este estudio sirvió para brindar asistencia técnica al Despacho de la Primera Dama, que centra los esfuerzos de las políticas sociales del país.

130. El EE5 promovió la cooperación Sur-Sur entre El Salvador y el Perú para el intercambio de experiencias de protección social desde el enfoque de la nutrición. Se sistematizaron dos experiencias del Perú y se trazó una hoja de ruta de colaboración, pero la pandemia afectó esta iniciativa. **Un efecto no esperado de esta cooperación es que el PMA quedó posicionado como un socio relevante a la hora de promover los temas en el SNU y frente al GOES²⁰⁷.**

Subpregunta 2.2: ¿En qué medida el PMA contribuyó al logro de objetivos transversales (principios humanitarios de paz y protección; rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas, igualdad de género y empoderamiento de mujeres, respeto al medio ambiente)?

131. **Hallazgo 6.** El PMA es reconocido por la aplicación del principio humanitario de prestación de asistencia a las personas y a las familias afectadas por emergencias. Se valora su imparcialidad, el respeto a las poblaciones atendidas y la búsqueda de consensos y acuerdos.

132. **Hallazgo 7.** El PEP consideró el principio de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, con intervenciones que garantizaron la presencia paritaria de mujeres en las intervenciones y el fortalecimiento de acciones colectivas de artesanas y productoras. Sin embargo, no se contempló el fortalecimiento de las capacidades estatales para la adopción del enfoque de género en los temas de su mandato, ni se consolidó la adopción de diferentes medidas de igualdad de género en las intervenciones.

133. **Hallazgo 8.** El PEP contribuyó al medio ambiente al seleccionar las zonas más vulnerables del Corredor Seco y elaborar intervenciones que promovieron el uso respetuoso de los recursos naturales y buscaron su preservación. En la construcción de activos y resiliencia y la promoción del cooperativismo, las consideraciones de respeto al medio ambiente y la adaptación al cambio climático fueron centrales.

Realizaciones según indicadores del PEP

134. Se ha alcanzado un alto nivel de cumplimiento de las metas de los indicadores de los resultados transversales en especial, en cuanto a los principios humanitario de paz y protección; rendición de cuentas, y, en menor proporción, igualdad de género.

2.2.2 Principio humanitario de paz y protección

135. Se observa un alto logro de las metas de los indicadores del principio humanitario de paz y protección (véase la tabla 15), salvo dos excepciones: en la proporción de personas que reciben asistencia sin enfrentar dificultades en materia de seguridad (para 2019) y la proporción de personas seleccionadas que declaran que los programas del PMA se llevan a cabo respetando la dignidad de los beneficiarios: personas afectadas por la sequía (2019) y adolescentes y jóvenes (2020). Estas tres mediciones arrojaron un resultado menor al 50 % de la meta por una cuestión de sensibilidad metodológica: el acceso al canje se mide de forma binaria (sí o no). Cualquier rezago o lentitud produce un efecto negativo, aun cuando los beneficiarios hayan resuelto positivamente el retiro del efectivo.

²⁰³ Movimiento SUN. 2019. *Joint-Assessment by the multi-stakeholder platform*. Véase: <https://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2019/11/JA-El-Salvador-2019.pdf>.

²⁰⁴ Entrevista a personal del PMA y del Movimiento SUN. 2019. *Joint-Assessment by the multi-stakeholder platform*.

²⁰⁵ Entrevista a actores gubernamentales.

²⁰⁶ Entrevista a un actor gubernamental.

²⁰⁷ Entrevista a personal del PMA.

Tabla 15. Cumplimiento de los indicadores de los efectos de protección por año²⁰⁸

Indicador	Grupo	Sexo	2017	2018	2019	2020
Proporción de personas seleccionadas que reciben asistencia sin tener problemas de protección	Total de personas beneficiarias	Hombres				n. d.
		Mujeres				n. d.
		Total				n. d.
Proporción de personas seleccionadas que reciben asistencia sin enfrentar dificultades en materia de seguridad (nuevo, 2019-2020)	Adolescentes y jóvenes	Hombres	n. a.	n. a.	n. a.	
		Mujeres	n. a.	n. a.	n. a.	
		Total	n. a.	n. a.	n. a.	
	Personas afectadas por sequías	Hombres	n. a.	n. a.		n. d.
		Mujeres	n. a.	n. a.		n. d.
		Total	n. a.	n. a.		n. d.
	Personas afectadas por la pandemia de COVID-19 y/o la tormenta Amanda	Hombres	n. a.	n. a.	n. a.	
		Mujeres	n. a.	n. a.	n. a.	
		Total	n. a.	n. a.	n. a.	
	Resiliencia: pequeños productores	Hombres	n. a.	n. a.	n. a.	
		Mujeres	n. a.	n. a.	n. a.	
		Total	n. a.	n. a.	n. a.	
Proporción de personas seleccionadas que acceden sin obstáculos a los programas del PMA (nuevo, 2019-2020)	Personas afectadas por sequías	Hombres	n. a.	n. a.		n. d.
		Mujeres	n. a.	n. a.		n. d.
		Total	n. a.	n. a.		n. d.
	Resiliencia: pequeños productores	Hombres	n. a.	n. a.		
		Mujeres	n. a.	n. a.		
		Total	n. a.	n. a.		
	Adolescentes y jóvenes	Hombres	n. a.	n. a.	n. a.	
		Mujeres	n. a.	n. a.	n. a.	
		Total	n. a.	n. a.	n. a.	
	Personas afectadas por la pandemia de COVID-19 y/o la tormenta Amanda	Hombres	n. a.	n. a.	n. a.	
		Mujeres	n. a.	n. a.	n. a.	
		Total	n. a.	n. a.	n. a.	
Proporción de personas seleccionadas que declaran que los programas del PMA se llevan a cabo respetado la dignidad de los beneficiarios (nuevo, 2019-2020)	Personas afectadas por sequías	Hombres	n. a.	n. a.		n. d.
		Mujeres	n. a.	n. a.		n. d.
		Total	n. a.	n. a.		n. d.
	Resiliencia: pequeños productores	Hombres	n. a.	n. a.		
		Mujeres	n. a.	n. a.		
		Total	n. a.	n. a.		
	Adolescentes y jóvenes	Hombres	n. a.	n. a.	n. a.	
		Mujeres	n. a.	n. a.	n. a.	
		Total	n. a.	n. a.	n. a.	
	Personas afectadas por la pandemia de COVID-19 y/o la tormenta Amanda	Hombres	n. a.	n. a.	n. a.	
		Mujeres	n. a.	n. a.	n. a.	
		Total	n. a.	n. a.	n. a.	

Fuente: Informes anuales sobre el país, correspondientes al período 2017-2020.

136. El PMA es reconocido por la aplicación del principio humanitario de prestación de asistencia a las personas y las familias afectadas por emergencias. Los diversos actores consultados valoraron la imparcialidad del PMA, el respeto a las poblaciones atendidas, el profesionalismo de la gestión que

²⁰⁸ Los indicadores eliminados en 2020 no registran seguimiento. Por ejemplo, la proporción de personas seleccionadas que reciben asistencia sin tener problemas de protección. Otros fueron implementados en 2019 y/o en 2020, razón por la cual en 2017 y 2018 se especifica que no aplica (n. a.).

garantiza la neutralidad en la toma de posiciones, en la búsqueda de consensos y acuerdos, y en la promoción de la autonomía de las poblaciones asistidas.

137. En calidad de líder del equipo humanitario en el país durante la pandemia de la COVID-19 y del grupo interagencial UNETE del SNU, **el PMA contribuyó a dar soluciones en los ámbitos territoriales de difícil acceso. Además, el PMA colaboró con el cumplimiento de este principio, ya que generó las condiciones básicas de subsistencia y protección social en contextos vulnerables**, mediante las transferencias monetarias (efectivo y cupones) a las poblaciones afectadas por las emergencias. Respecto de esto último, el PMA garantizó el acceso a las transferencias de base monetaria y otro tipo de asistencia, tomando en cuenta las condiciones de inseguridad del país²⁰⁹. A través del proyecto “Modelo de redes de protección y soluciones duraderas” (con ACNUR y Plan International), se dio asistencia alimentaria (a través de transferencias monetarias) y psicosocial a las poblaciones desplazadas internamente por razones de violencia social, las cuales permanecen en anonimato por temor a represalias²¹⁰. En la metodología de la intervención, se consideraron los circuitos de los beneficiarios y se trabajó con aquellos proveedores situados en puntos de acceso cercanos, seguros y fáciles²¹¹. Como resultado, la relocalización de los puntos de distribución redujeron los riesgos.

138. Respecto de la focalización de la población beneficiaria en emergencia, hubo tensiones, ya que el GOES y los líderes comunitarios, en ocasiones, tuvieron prioridades y listados diferentes a los pautados por el PMA (véase la subpregunta 3.2).

2.2.3. Rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas

139. En el caso de la proporción de personas que reciben asistencia y están informadas sobre el programa, se cumplen las metas para la mayoría de los grupos de personas beneficiarias, con algunas excepciones en 2020 para las mujeres en general y para grupos específicos, como pequeñas productoras beneficiarias de programas de resiliencia, donde el cumplimiento es intermedio (véase la tabla 16)²¹². La falta de cumplimiento de los indicadores cuyas metas no se alcanzaron para las mujeres —quienes fueron particularmente afectadas por las restricciones impuestas por la pandemia de la COVID-19—, podría vincularse con una rendición de cuentas más limitada por ser remota, o bien, por estar mediada por miembros de la comunidad²¹³.

Tabla 16. Cumplimiento de los indicadores de los efectos de rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas, por año²¹⁴

Indicador	Grupo		2017	2018	2019	2020
Proporción de personas que reciben asistencia y están informadas sobre el programa (quiénes son los beneficiarios, qué recibirán, cuánto durará la asistencia)	Adolescentes y jóvenes (mujeres y hombres)	Hombres				
		Mujeres				
		Total				
	Personas afectadas por la pandemia de COVID-19 y/o la tormenta Amanda	Hombres	n. a.	n. a.	n. a.	
		Mujeres	n. a.	n. a.	n. a.	
		Total	n. a.	n. a.	n. a.	
	Mujeres gestantes y madres lactantes, niños y niñas de 6 a 23 meses de edad	Hombres	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
		Mujeres	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
		Total	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.

²⁰⁹ Grupo focal con actores gubernamentales; entrevistas a representantes de ONG; entrevistas a personal del SNU.

²¹⁰ Delgado, C. 2019. The World Food Programme’s Contribution to Improving the Prospects for Peace in El Salvador. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

²¹¹ Entrevistas a personal del PMA.

²¹² El informe de indicadores de la oficina en el país consigna grupos adicionales, como las mujeres gestantes y madres lactantes, los niños y las niñas de 6 a 23 meses de edad, pero no se dispone de información de seguimiento.

²¹³ Consulta a personal del PMA.

²¹⁴ Algunos indicadores se eliminaron en 2020, por lo que no registran seguimiento. Otros fueron implementados en 2019 y/o en 2020, por lo que no aplican (n. a.) para 2017 ni 2018. En otros casos, el marco lógico estableció indicadores que quedaron sin seguimiento.

Indicador	Grupo		2017	2018	2019	2020
	Resiliencia: pequeños productores	Hombres	n. a.	n. a.		
		Mujeres	n. a.	n. a.		
		Total	n. a.	n. a.		

Fuente: Informes anuales sobre el país, El Salvador (2017-2020).

140. Para dar cumplimiento al principio de rendición de cuentas ante las personas afectadas por la inseguridad alimentaria y la desnutrición, **el PMA involucró a las comunidades en las decisiones concernientes a sus vidas**. Mediante el uso activo de la planificación comunitaria participativa (PCP) y un enfoque basado en los derechos, la oficina en el país logró que se escucharan, identificaran y comprendieran las necesidades de las poblaciones afectadas²¹⁵. Por ejemplo, el PMA promovió la construcción de comités de apoyo de los proyectos y el contacto permanente con los líderes comunitarios. Asimismo, buscó que se organizaran reuniones de cierre con los asociados cooperantes y las comunidades. A esto se sumaron los mecanismos de reclamo y retroalimentación de la oficina en el país; y con la pandemia de la COVID-19, se habilitó un número telefónico para que las personas pudieran plantear sus preocupaciones y obtener una respuesta. **La presencia de supervisores de campo del PMA permitió una interlocución directa y cotidiana con las comunidades**.

141. **El PMA fomentó la apropiación nacional de las intervenciones**, y los socios gubernamentales manifestaron que pudieron "codiseñar herramientas"²¹⁶. Como consecuencia, el PMA es calificado como un socio "respetuoso". Por ejemplo, en el trabajo realizado con las familias de pequeños productores en el Corredor Seco, se impulsaron nuevas modalidades de producción, en las que se respetaron y pusieron en valor el conocimiento acumulado y las prácticas tradicionales de los grupos beneficiarios.

2.2.4 Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres

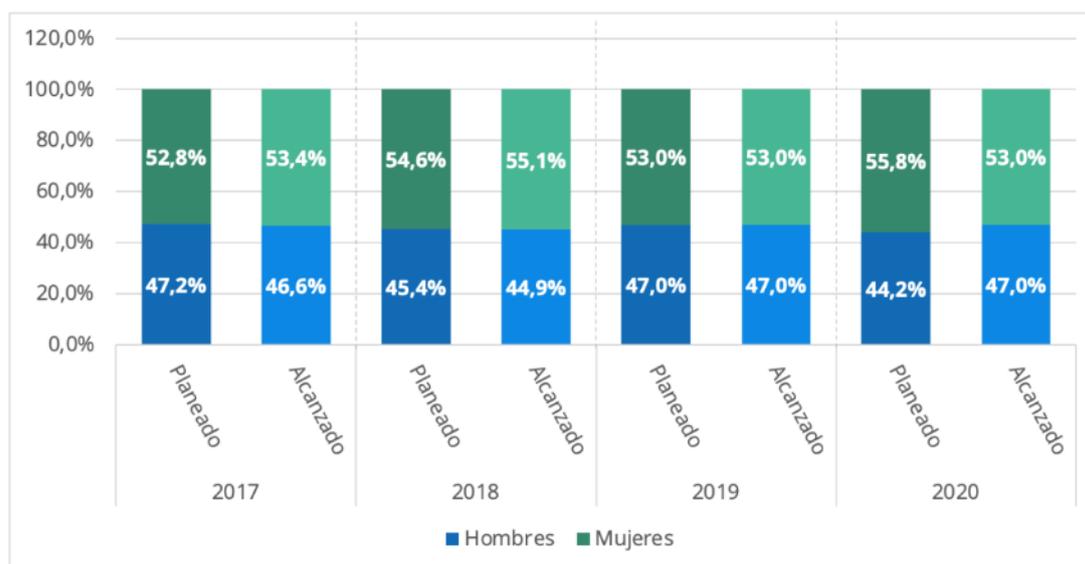
142. La igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres fue un resultado transversal. La primera contribución en consonancia con este principio fue garantizar la presencia paritaria de mujeres en las intervenciones y priorizar a las mujeres como beneficiarias en las emergencias. En la cobertura de la población beneficiaria, el porcentaje de mujeres alcanzadas se mantuvo entre un 53 % y un 56 % de 2017 a 2020, y en los hombres, entre un 46 % y un 47 % (véase la figura 4). Esta información es insuficiente para determinar si la acción produjo transformaciones en los roles de género, por lo que se complementa más abajo con datos cualitativos²¹⁷.

²¹⁵ PMA. 2017. WFP's Strategy for Accountability to Affected Populations (AAP).

²¹⁶ Entrevistas a actores gubernamentales; grupos focales realizados por el PMA. 2020. *Evaluación temática de género del plan estratégico para El Salvador (2017-2020)*.

²¹⁷ op. cit.

Figura 4. Porcentaje de mujeres y hombres beneficiarios planeados y alcanzados (2017-2020)



Fuente: Informes anuales sobre el país, El Salvador (2017-2020).

143. En lo concerniente a los indicadores de los efectos de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, se registra, en su mayoría, un nivel intermedio de cumplimiento. Se consiguió la meta sobre la proporción de mujeres entre los miembros de las entidades que toman decisiones relativas a la asistencia alimentaria en 2017, y el indicador de la “proporción de hogares en los que las decisiones sobre cómo usar el efectivo, los cupones o los alimentos son tomadas conjuntamente por la mujer y el hombre” se cumplió en 2017 para las personas beneficiarias en general, y en 2020, para la subpoblación afectada por la pandemia de COVID-19 y/o la tormenta tropical Amanda (véase la tabla 17).

Tabla 17. Cumplimiento de los indicadores de los resultados transversales de igualdad de género, por año²¹⁸

Indicador	Grupo	2017	2018	2019	2020
Proporción de mujeres entre los miembros de las entidades que toman decisiones relativas a la asistencia alimentaria (comités, juntas, equipos, etc.)	Total de personas beneficiarias				
	Resiliencia: pequeños productores				
Proporción de hogares en los que las decisiones sobre cómo usar el efectivo, los cupones o los alimentos son tomadas conjuntamente por la mujer y el hombre	Total de personas beneficiarias	Decisiones tomadas por hombres			n. a.
		Decisiones tomadas por mujeres			n. a.
		Decisiones tomadas en conjunto			n. a.
	Personas afectadas por la pandemia de COVID-19 y/o la tormenta Amanda	Decisiones tomadas por hombres	n. a.	n. a.	n. a.
Decisiones tomadas por mujeres		n. a.	n. a.	n. a.	

²¹⁸ Algunos indicadores se eliminaron en 2020, por lo que no registran seguimiento. Otros fueron implementados en 2019 y/o en 2020, razón por la cual en 2017 y 2018 se especifica que no aplica (n. a.).

Indicador	Grupo	2017	2018	2019	2020
	Decisiones tomadas en conjunto	n. a.	n. a.	n. a.	

Fuente: Informes anuales sobre el país, El Salvador (2017-2020).

144. Varias intervenciones del PMA permitieron aumentar el margen de decisión de las mujeres mediante el control de activos y fuentes de ingresos, así como a través de algunas modificaciones en los roles de género en los hogares.

145. Gastromotiva y ConectArte lograron transformaciones en los estereotipos acuñados en los roles de género, por intermedio de un trabajo en autoestima en la población joven y urbana²¹⁹. A pesar de la pequeña escala de las intervenciones, la creación de lazos solidarios, de estructuras de sociabilidad, así como la problematización de la violencia como un factor contextual negativo, produjo procesos de empoderamiento que visibilizaron las desigualdades, entre ellas, las de género²²⁰. En contexto de emergencias, las medidas de respuesta al fenómeno de El Niño conllevó procesos de empoderamiento de las mujeres, gracias a las transferencias monetarias que les dieron la posibilidad de ejercer el control de los recursos y de las decisiones relacionadas con la educación, la salud, el cuidado de niños y niñas, la inversión en medios de subsistencia, la nutrición y el ahorro²²¹.

146. Con el Programa Ciudad Mujer, el PEP promovió el empoderamiento económico de las mujeres productoras y artesanas, dado que pudieron tener un mayor control sobre los activos. Se generaron grupos, cooperativas y organizaciones de mujeres para el cultivo y la venta de los productos, con el valor agregado de la cohesión social y la acción colectiva. Los apoyos continuaron, incluso durante la pandemia, con la facilitación de capital semilla e insumos de bioseguridad. En las actividades productivas con grupos mixtos, se registró un proceso de integración de los sexos en las tareas: aumentaron las “actividades de hombres” hechas por mujeres (conservación de suelos y cultivo de la tierra) y, las “actividades de mujeres” realizadas por hombres (cocina). El proyecto “asistencia alimentaria para la creación de activos” (ACA) logró una presencia numérica equitativa de mujeres y hombres, ya que posibilitó que las mujeres desempeñaran tareas asociadas con los varones (relacionadas con la producción de barretas, follaje y bochiaques)²²². **Esto condujo a mayor autoestima e independencia, una contribución significativa en contextos rurales, que se caracterizan por pautas de género tradicionales que colocan a las mujeres en la reproducción social únicamente**²²³.

147. El PEP no contempló el fortalecimiento de las capacidades estatales para la adopción del enfoque de género en los temas de su mandato. Por ejemplo, no se consideró que las emergencias crean el contexto propicio para el ejercicio de violencia contra las mujeres y las niñas, razón por la cual el principio de igualdad de género no tuvo suficiente visibilidad en el trabajo con Protección Civil. El PMA no se incorporó a la iniciativa Spotlight del Secretario General de Naciones Unidas y la Unión Europea sobre violencia de género en El Salvador, donde podría aportar, desde su mandato, con los desafíos de violencia del programa. El PMA tampoco buscó aliados, como el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), con miras a reproducir las experiencias virtuosas. Dado que la oficina en el país reconoce que hay margen para una mayor incorporación de la política de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, se realizó una evaluación temática de género del plan y se contrató a una especialista para la oficina²²⁴.

²¹⁹ op. cit.

²²⁰ op. cit.

²²¹ El proyecto introdujo normas de trabajo adecuadas para mujeres y actividades que disminuyen la carga del hogar. PMA. 2019. Evaluación descentralizada del Proyecto “Respuesta al fenómeno de El Niño en El Corredor Seco, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua 2016-2018.

²²² FLACSO. 2020. Estudio de impacto de la Asistencia Alimentaria por Activos (FFA).

²²³ PMA. 2020. Evaluación temática de género del plan estratégico para El Salvador).

²²⁴ Op. cit.

2.2.5 Respeto al medio ambiente

148. **El PMA contribuyó al principio de respeto al medio ambiente al seleccionar las zonas más vulnerables del Corredor Seco** en donde promovió la recuperación de reservas naturales, la reforestación (Usulután y Morazán), el uso de fertilizantes orgánicos, la prevención de la erosión y la preservación de las fuentes de agua y del suelo. **En la construcción de activos y resiliencia y la promoción del cooperativismo, el medio ambiente y la adaptación al cambio climático fueron aspectos que el PMA posicionó entre las poblaciones beneficiarias y los socios institucionales.** El PMA apoyó al país en su compromiso con el Desafío de Bonn de restaurar 1 millón de hectáreas²²⁵. El compromiso y las contribuciones le valieron la convocatoria para apoyar el trabajo de la oficina del Comisionado Presidencial para el Agua, en un esfuerzo conjunto de la FAO, el UNICEF y el PMA, destinado a la realización de un proyecto piloto novedoso.

149. **En el ámbito comunitario, se adoptaron métodos para la conservación de suelos y la captación de agua.** Las prácticas de conservación del suelo y del agua permitieron recuperar 224 hectáreas, al adoptar sistemas de agroforestería y plantar 19.000 árboles frutales. La siembra de 68.000 metros lineales de cercas vivas previno la erosión del suelo. El apoyo a las autoridades de Ozatlán permitió la protección de la reserva natural Las Nieves. A su vez, el PMA introdujo el uso de tecnologías respetuosas con el medio ambiente, así como de fertilizantes orgánicos y biofertilizantes, en emprendimientos de mujeres, que se difundieron a través de las escuelas agrícolas del Programa Ciudad Mujer. Con COMUS, se relocalizó el sitio original de la tienda de camino para no talar 4 árboles del solar inicial, y se estimuló el uso de fertilizantes orgánicos en las comunidades donde tiene llegada; en esta medida, ACPRO ERICK fomentó la producción de fertilizantes orgánicos. Asimismo, el CENTA consideró que los aportes del PMA fueron oportunos en el marco de la agricultura sostenible y respetuosa con el medio ambiente, una línea de la institución.

Subpregunta 2.3: ¿Hasta qué punto es probable que los logros del PEP sean sostenibles?

150. **Hallazgo 9.** El PEP generó condiciones de sostenibilidad de los logros de las intervenciones gracias al carácter institucional de las acciones, como las estructuras estatales y los registros de información, las infraestructuras institucionales y comunitarias, y las leyes y los planes aprobados. Estos resultados son de aplicación tanto en la gestión pública habitual como en la emergencia. Asimismo, la metodología de formación de formadores, priorizada en las capacitaciones del PEP, permite la continuidad de los beneficios mediante su replicación. No obstante, no se identificaron estrategias de escalamiento explícitamente formuladas en el diseño del PEP y se encuentran límites externos con el escalamiento de los logros.

151. El equipo de evaluación identificó, al menos, tres condiciones que generan sostenibilidad, fruto de las intervenciones del PMA. En primer lugar, los logros de carácter institucional —estructuras, infraestructura, leyes y planes aprobados— no son fácilmente reversibles. Los aportes a los marcos regulatorios y el equipamiento e infraestructura tecnológica son capacidades instaladas. Por ejemplo, los drones que se entregaron al DGOA —y que el personal profesional utiliza de manera habitual— constituyen un logro altamente sostenible, que obedeció a una demanda de mayor tecnificación por parte de la institución. Una reflexión análoga cabe al equipamiento que se instaló para utilidad de la DGPC. Es preciso aclarar que la tecnología es apropiable, y se registra un uso con sentido porque partieron de demandas de las propias instituciones. Las necesidades se identificaron mediante procesos de diálogo estrechos entre el PMA y los actores gubernamentales. Otro ejemplo es el RUP, aunque su institucionalización plena depende de la voluntad gubernamental de aplicarlo en las situaciones correspondientes. Por los datos probatorios recabados, y más allá de las dificultades existentes en su cobertura, el GOES tiene interés en actualizar y expandir el RUP.

152. En segundo lugar, la vinculación de las intervenciones del PEP con el mandato de las instituciones nacionales permitió su incorporación a la gestión pública habitual. Por cierto, el PMA fue clave en la selección de los socios y en la interpretación de las necesidades en función de las prioridades de política, con aportes estratégicos (como tecnología de frontera o capital semilla). Un ejemplo es la labor con el Programa Ciudad Mujer en la zona oriental del Corredor Seco: a partir de un pedido específico, el PMA brindó asistencia técnica a las escuelas agrícolas. El Programa tiene personal y centros territoriales propios, así como un mandato claro, que le permiten sostener y escalar la intervención. Otro ejemplo es la DGOA o

²²⁵ MARN. 2017. *Estrategia de restauración de ecosistemas y paisajes de El Salvador*. Véase: https://infoflr.org/sites/default/files/2020-04/ecosystems_and_landscape_restoration_strategy_-_el_salvador.pdf.

la DGPC, que al ser organismos altamente técnicos y especializados, permiten la continuidad de las intervenciones.

153. En tercer lugar, la metodología del PMA de formación de formadores permitió realizar un trabajo en cascada, en el cual un conjunto de aptitudes iniciales es replicado por los actores gubernamentales y sociales. La formación en cascada es posible por la lógica del trabajo del PMA de talleres, con conceptos plausibles de apropiación e instrumentos para la replicación de la capacitación. El PEP generó un número relevante de personal gubernamental y productores capacitados, lo cual permite la reproducción de los logros. En materia de preparación y respuesta ante emergencias, la capacitación de capacitadores dejó las condiciones para la llegada a las comunidades en riesgo y la replicación de la formación²²⁶. Hasta 2020, en el marco del PEP, se habían capacitado 3.385 actores gubernamentales, sobre todo, en la actividad 8 (preparación y respuesta ante emergencias)²²⁷.

154. Algunos límites se vinculan más precisamente con el escalamiento de los logros, es decir, con la expansión de las intervenciones, que con la sostenibilidad en sí. Es el caso, por ejemplo, de Gastronomía y ConectArte que, si bien son sostenibles, solo se trataron de microproyectos porque el GOES no los adoptó como políticas de empleo temporal para jóvenes. Dado que los actores gubernamentales y sociales consultados tienen expectativas de que el PMA continúe su apoyo, en especial, en la reconstrucción posterior a la pandemia de la COVID-19. Esto da margen para idear una estrategia de sostenibilidad vinculada con la posibilidad de escalar y extrapolar los resultados.

Subpregunta 2.4: En contextos humanitarios, ¿en qué medida el PEP facilitó que se forjaran mejores vínculos estratégicos entre el trabajo humanitario, el desarrollo y, según correspondiese, la construcción de la paz?

155. **Hallazgo 10.** En un país en situación de posconflicto, el PMA está posicionado en la intersección de la asistencia humanitaria, la promoción del desarrollo y la generación de las condiciones de paz. Desde este lugar, efectúa contribuciones concretas para la creación de capital y de medios de subsistencia, y la cohesión social.

156. En un país en situación de posconflicto, donde los derechos civiles y políticos continúan entre los principales desafíos²²⁸, el PMA está posicionado en la intersección de la asistencia humanitaria, la promoción del desarrollo y la generación de las condiciones de paz. El PMA facilitó vínculos estratégicos, con proyectos piloto, entre la emergencia y el desarrollo, mediante la creación de condiciones de capital social. En particular, el trabajo con la juventud como agente de cambio facilitó las conexiones del triple nexo. Estos programas abonaron a la Resolución 2250 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Juventud, Paz y Seguridad, aunque el PMA no haya manifestado su adhesión explícita a esta. Con el apoyo del Fondo para la Consolidación de la Paz, Gastronomía y ConectArte se focalizaron en la población de jóvenes vulnerables de zonas urbanas, que corrían riesgo de sufrir estigmatización, violencia y desplazamiento. Estas iniciativas contribuyeron con una mayor cohesión social en la vida cotidiana y mejoraron la resiliencia frente a la coerción de las pandillas²²⁹.

157. En las intervenciones orientadas a la producción de hortalizas en el Corredor Seco, se entrelazaron estos principios, al promover la cohesión social como base de la resiliencia. Los jóvenes cobraron protagonismo en las oportunidades de participar en las actividades que demandaron el manejo de tecnología. Además de proporcionarles ingresos, se trató de un importante incentivo para un segmento poblacional proclive a emigrar por la ausencia de oportunidades y protección social. Durante la crisis por la pandemia de COVID-19, se pudo organizar una actividad para generar empleo para los jóvenes durante unos meses, quienes reemplazaron a los técnicos que no se podían desplazar para supervisar los huertos domiciliarios.

158. El proyecto “Modelo de redes de protección y soluciones duraderas” con poblaciones desplazadas es otro ejemplo del triple nexo. La intervención proporcionó asistencia económica, psicológica y legal para

²²⁶ Grupo focal con actores gubernamentales.

²²⁷ Cálculos del equipo de evaluación a partir de COMET.

²²⁸ Consejo de Derechos Humanos. 2020. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, A/HRC/43/5/. El Salvador.

²²⁹ Delgado, C. 2019. The World Food Programme's Contribution to Improving the Prospects for Peace in El Salvador. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

mitigar la falta de medios de subsistencia. En el contexto de El Salvador, de violencia pandillera vinculada a la condición de personas desplazadas y de repatriados, **la intervención resultó un aporte sustantivo a los vínculos entre la emergencia humanitaria y el desarrollo mediante la facilitación del acceso a los servicios sociales universales.**

2.3. PE3: ¿EN QUÉ MEDIDA EL PMA HA UTILIZADO SUS RECURSOS DE MANERA EFICIENTE PARA CONTRIBUIR A LOS RESULTADOS DEL PEP Y LOS RESULTADOS ESTRATÉGICOS?

159. Es un desafío realizar un análisis taxativo de la eficiencia programática por varias razones: los indicadores institucionales no permiten medir los resultados programáticos con precisión, no se cumplieron supuestos críticos establecidos en la TdC respecto de la movilización de recursos, y por los problemas de planificación presupuestaria.

Subpregunta 3.1: ¿En qué medida se entregaron los productos dentro de los plazos previstos?

160. **Hallazgo 11.** El PMA ha realizado sus intervenciones en los plazos previstos, pero es posible distinguir matices según se trate de asistencia a la emergencia o actividades de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades. En estas últimas se evidencian algunas dificultades en el cumplimiento de los tiempos, mayormente, relacionadas con los procedimientos administrativos y factores externos como los reajustes institucionales derivados del cambio de Gobierno.

161. En emergencia, la asistencia alimentaria fue oportuna en tiempo, ya que se pudo llevar a cabo la distribución. Los actores gubernamentales y sociales consultados valoraron la agilidad y rapidez mostrada por el PMA en identificar y atender los hogares durante la pandemia de la COVID-19 y las tormentas tropicales Amanda, Cristóbal, Eta y Iota²³⁰. El cumplimiento del PMA con las solicitudes se debió a la flexibilidad de los procedimientos, que se suplieron a través de la contratación de especialistas o la compra de equipos, lo que demostró voluntad de agilizar los trámites y mantener un diálogo continuo. Con la pandemia de la COVID-19, las capacitaciones fueron postergadas por las restricciones de movilidad²³¹.

162. En cuanto a las actividades no vinculadas con las emergencias, los asociados y los beneficiarios valoraron la atención oportuna que incluyó la cooperación en infraestructura²³². No obstante, se evidenciaron algunos atrasos por razones internas y externas. Por un lado, hubo demoras administrativas en las compras vinculadas con la gestión del PMA. Algunos socios y beneficiarios señalaron faltantes de insumos productivos porque las adquisiciones fueron excesivamente burocráticas. Por ejemplo, la inauguración de la tienda de COMUS se postergó un año²³³. En la pandemia, algunos socios hubieran deseado una mayor agilidad para evitar la pérdida de cultivos y la búsqueda de otras opciones de venta para los pequeños productores²³⁴. Por otro lado, los reajustes institucionales derivados del cambio de Gobierno produjeron demoras en los procesos de desarrollo de las capacidades, como el RUP y el funcionamiento del CODESAN y el COMUSAN²³⁵. Además, la rotación gubernamental afectó a algunos asociados cooperantes, lo que generó retrasos puntuales en la entrega de las transferencias monetarias²³⁶.

Subpregunta 3.2: ¿En qué medida fue adecuada la cobertura y la focalización de las intervenciones?

163. **Hallazgo 12.** La mayor intensidad en las intervenciones ocurrió en las zonas con altos niveles de pobreza e inseguridad alimentaria. Durante la ejecución del PEP, el número de beneficiarios directos del PMA fue en aumento, lo cual siempre dependió de la financiación. Los procesos de focalización combinaron los criterios técnicos propios del PMA, la participación de las comunidades en las decisiones y

²³⁰ Entrevistas a actores gubernamentales, a asociados cooperantes, a representantes de la cooperación, del SNU y del PMA; véase también los planes anuales de rendimiento de la oficina en el país de 2018, 2019 y 2020.

²³¹ Entrevista a personal de la oficina en el país.

²³² Entrevista al Gobierno nacional.

²³³ Entrevistas a actores sociales; oficina del PMA en El Salvador. 2018. *Informe Anual de las Realizaciones*, 2018. El informe establece que el retraso se debió al proceso de factibilidad financiera, lo que derivó en la postergación del CLAD para 2019.

²³⁴ Entrevista a un asociado cooperante.

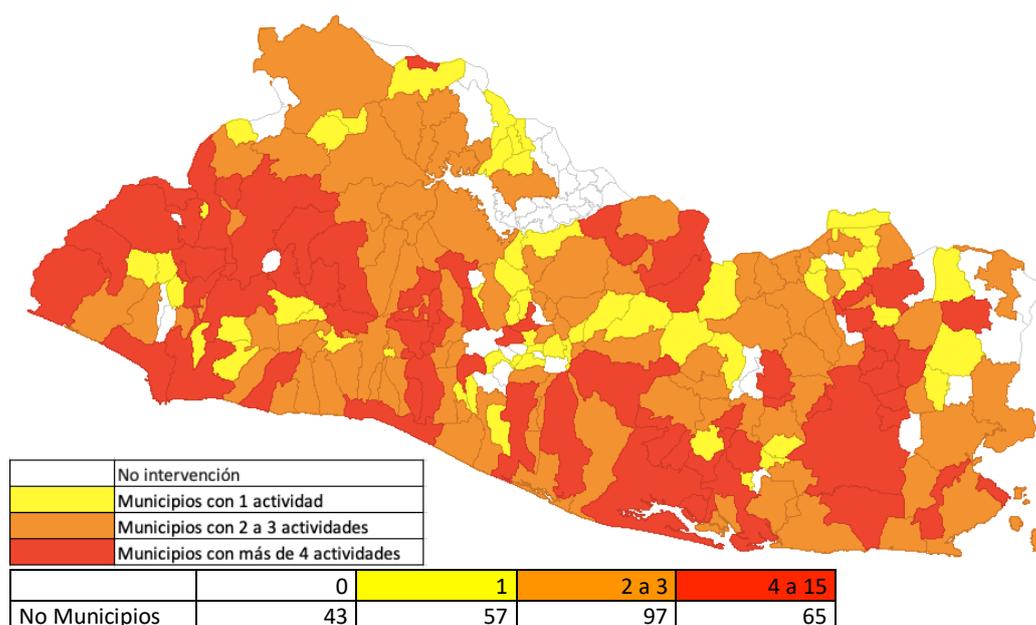
²³⁵ Entrevistas a personal del PMA; oficina del PMA en El Salvador. 2019. *Informe Anual de las Realizaciones*, 2019.

²³⁶ Entrevista a un asociado cooperante.

la opinión de las autoridades gubernamentales y los líderes comunitarios. En general, la focalización de las intervenciones y la cobertura se consideran adecuadas y con bajos errores de inclusión y exclusión.

164. La llegada territorial del PMA permitió una cobertura de 219 de los 262 municipios, lo que representa el 82,6 % del país. En el mapa 4, se muestra esta cobertura entre 2017 y 2020, y se indica que, cuanto más rojo es el color, mayor es el número de intervenciones²³⁷. La mayor intensidad en las intervenciones ocurrió en las zonas con altos niveles de pobreza e inseguridad alimentaria, como Ahuachapán, Santa Ana, Cabañas, Usulután, Morazán, La Unión y San Miguel (véase el apéndice 9 para conocer más detalles). En 2020, se expandió la cobertura territorial por las situaciones de emergencia que desataron la pandemia de la COVID-19 y los fenómenos naturales, ya que fue necesario alcanzar poblaciones sin cobertura estatal²³⁸.

Mapa 4. Cobertura del PEP de 2017 a 2020, según número de categorías de intervención



Fuente: Elaboración del equipo de evaluación, a partir de bases de datos de MyE de la oficina del PMA en El Salvador.

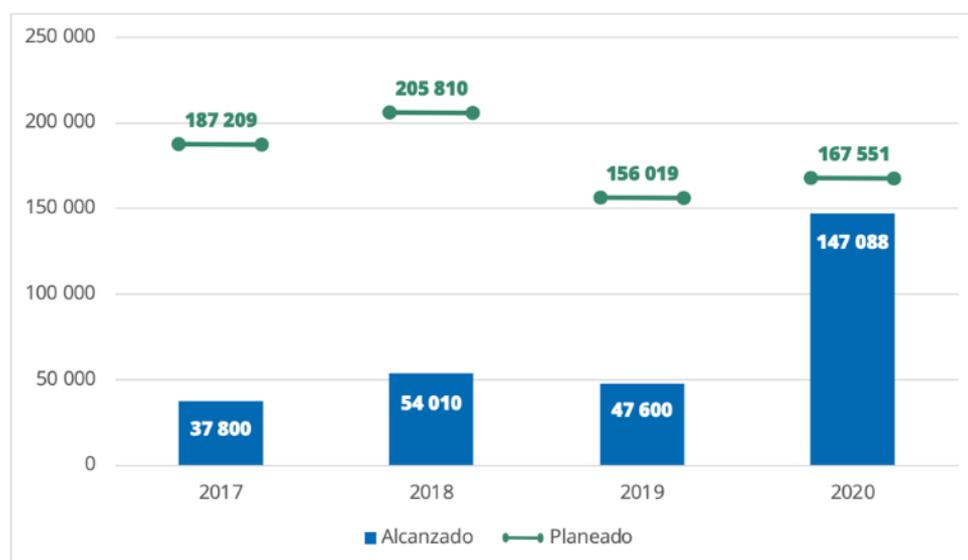
165. **El PEP incrementó el número de personas beneficiarias asistidas en la medida en que se contó con mayor financiación.** En 2017, con un monto menor de recursos, se logró una cobertura de 37.800 personas, equivalente a tan solo un 20,2 % de lo planeado, mientras que en 2020 este porcentaje ascendió al 87,8 % con 147.088 personas alcanzadas (véase la figura 5)²³⁹. Entre 2017 y 2020, el cumplimiento promedio de la meta total de cobertura fue del 40 %, un valor que se explica por los altos niveles de 2020 que fue un año con mayor financiamiento (véase la subpregunta 4.2).

²³⁷ Se cuenta con 10 categorías (y subcategorías) de intervención, a saber: actividades de creación de activos y apoyo a los medios de subsistencia (que, a su vez, se desglosa en otras 5 subcategorías), actividades de fortalecimiento de las capacidades individuales, actividades de preparación para situaciones de emergencia, actividades de análisis, seguimiento y evaluación, transferencias de recursos no condicionadas, actividades para prevenir la malnutrición, actividades de fortalecimiento de las capacidades institucionales y actividades relacionadas con la prestación de servicios y las plataformas. En el agregado de 2017 y 2020, se contabilizan 15 actividades.

²³⁸ Entrevista a un actor del SNU.

²³⁹ El sistema de información de la oficina en el país informa acerca de los beneficiarios directos anuales, por actividad. Esta información no permite generar un número total general, porque produce el doble conteo de una misma persona. Por ejemplo, el EE2 y EE3 comparten los mismos pequeños productores cuyos proyectos trascienden de un año a otro. Por lo tanto, la misma persona beneficiaria se duplica por efecto y por años.

Figura 5. Números planeados y alcanzados de personas beneficiarias



Fuente: Informes anuales sobre el país, El Salvador (2017-2020).

166. La focalización de la asistencia directa a beneficiarios combinó criterios técnicos propios del PMA, la participación de las comunidades en las decisiones y la opinión de las autoridades gubernamentales y los líderes comunitarios. **En general, la focalización de las intervenciones y la cobertura se consideran adecuadas y con bajos errores de inclusión y exclusión.** El PMA utiliza sus sistemas de información para identificar las zonas con mayor necesidad e inseguridad alimentaria y luego, junto con el Gobierno nacional, local y los referentes territoriales se hace una identificación de los hogares y los productores más afectados²⁴⁰. La oficina en el país realiza revisiones con criterios objetivos que permiten verificar los niveles de vulnerabilidad del hogar. **La mayor profesionalización de la focalización reduce los sesgos. Una buena práctica la ofrece el proyecto “Modelo de redes de protección y soluciones duraderas”. La identificación de hogares desplazados por violencia interna se sustentó en procesos de selección altamente técnicos de parte los asociados cooperantes y del Gobierno**²⁴¹.

167. **En algunas ocasiones, la focalización presentó algún grado de sesgo**²⁴². En la evaluación de la respuesta al fenómeno de El Niño, se identificó la exclusión de algunos hogares sin tierra de la asistencia y, en su lugar, la incorporación de productores con un piso mínimo de condiciones de vida, en lo cual también se dejó afuera a quienes tenían terrenos lejanos a las fuentes de agua²⁴³. **Las propias estrategias adaptativas de las comunidades interfieren con la adecuación de la focalización.** Los grupos focales de la evaluación temática de género del PEP mostraron que se recurrió a varias de estas estrategias para maximizar los beneficios de la asistencia²⁴⁴. Por ejemplo, cuando los proyectos de resiliencia excluían a los productores hombres que ya recibían el paquete agrícola del Gobierno, las mujeres de esos mismos hogares se postularon como beneficiarias de la asistencia complementaria que ofrecía el PMA. Al tomar al hogar como unidad de análisis, se produjo una duplicación de beneficios. Otra estrategia para maximizar la obtención de recursos fue el “préstamo de nombres” que supuso la inscripción de otros familiares para que recibieran el beneficio, por lo general, a cambio de una porción de la transferencia monetaria²⁴⁵.

²⁴⁰ PMA (2018-2020). Informe Anual de las Realizaciones, El Salvador.

²⁴¹ Entrevista a personal del PMA (oficiales y personal de vigilancia destacado sobre el terreno) y a asociados cooperantes.

²⁴² Entrevistas a personal de cooperación.

²⁴³ PMA. 2019. Evaluación Final del Proyecto “Respuesta al fenómeno de El Niño en El Corredor Seco”, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua 2016-2018.

²⁴⁴ PMA. 2020. Evaluación temática de género del plan estratégico para El Salvador (.

²⁴⁵ PMA. 2020. Evaluación temática de género del plan estratégico para El Salvador: Grupo focal con líderes y lideresas y grupo focal con mujeres.

Subpregunta 3.3. ¿En qué medida las actividades del PEP fueron coste-eficientes en la prestación de asistencia?

168. **Hallazgo 13.** La oficina en el país fue activa en la búsqueda de estrategias coste-eficientes, las cuales se reflejan en lo siguiente: (i) el aumento de las actividades de promoción y del diálogo político que descansa en los salarios del personal y no en fondos adicionales (EE1 y EE5); (ii) mayor sinergia entre actividades (como las de los EE2 y EE3; EE1 y EE5); (iii) la transversalización de actividades en el PEP (como la nutrición en todos los EE), y (iv) el uso activo de la metodología de formación de formadores.

169. Existen pruebas de que se obtuvieron resultados costo-eficientes, particularmente en 2017 y 2018 cuando hubo escasa financiación. En ese bienio, la actividad 1 de asistencia técnica al sistema de protección social careció de presupuesto, pero avanzó en el alcance de sus metas en el 72 % (2017) y, el 50,4 % (2018). De un modo similar, la actividad 4 alcanzó el 93,3 % de sus metas en 2017 y, el 74,2 % en 2018; y la actividad 5, el 89,6 % y el 36 %, respectivamente. Las actividades 10 y 11 han recibido las menores contribuciones, pero alcanzaron altos niveles formales en el cumplimiento de las metas.

170. La oficina en el país desarrolló diversas estrategias coste-eficientes²⁴⁶. Las actividades de promoción y el diálogo político para el fortalecimiento del RUP y la asistencia a la Política de Seguridad Alimentaria insumieron únicamente el salario del personal gerencial, con logros de gran alcance (véase la subpregunta 2.1). En el marco de la pandemia de la COVID-19, el PMA ayudó al GOES en la mejora de la distribución de las canastas de alimentos y apoyó al PASE en la asignación de 320.000 paquetes de alimentos para más de 2.427 familias de 136 municipios, que se encontraban en situación de pobreza grave, alta y moderada, y presentaban retraso en el crecimiento y desnutrición muy alta, alta y moderada²⁴⁷. La formación de asociaciones permitió maximizar la atención en el marco de la pandemia, mediante la complementariedad con el SNU, ONG y el Gobierno, lo cual permitió brindar asistencia a 142.300 personas²⁴⁸. Las asociaciones posibilitaron, también, la puesta en marcha de intervenciones con “alto impacto”, como la atención a poblaciones en situación de desplazamiento interno forzado y personas con discapacidad.

171. **Las sinergias entre el EE2 y el EE3 permitieron que los pequeños productores participaran en canales de comercialización** y concretaran ventas por 85.000 dólares en 2019²⁴⁹. El proyecto de macrotúneles —un método innovador dadas las condiciones de producción en el Corredor Seco— tuvo costos mayores a otras alternativas implementadas en el país, en parte por la infraestructura requerida (bodegas, paneles solares e insumos de seguridad)²⁵⁰. No obstante, en comparación con otras intervenciones similares, la cantidad de metros cuadrados finalmente recuperados fue elevada, y las familias buscaron socios estratégicos y aprovecharon la inversión²⁵¹.

172. **La replicación en cascada de las capacitaciones fue otra práctica eficiente:** a partir de un grupo de personas, se continuaron capacitando a otras poblaciones. La experiencia de formación de formadoras de Ciudad Mujer permitió extender la enseñanza a otros escenarios que no recibieron fondos adicionales de parte del PMA en 2019²⁵². En el proyecto “Cooperativismo, resiliencia y mercados”, los centros de transferencia de conocimiento permitieron transmitir los aprendizajes entre los grupos de pequeños productores, y se redujeron los costos de contratación de servicios en talleres en un 60 %²⁵³.

Subpregunta 3.4: ¿En qué grado se consideraron otras medidas alternativas que fueran más coste-eficaces?

173. **La asistencia directa evidencia la búsqueda de alternativas para la reducción de costos de transacción.** En 2016, se llevó a cabo un estudio de alternativas coste-eficaces para las opciones de asistencia, en el que se comparó el impacto de las distintas modalidades de transferencias (de base monetaria, cupones o con fines múltiples) en los beneficiarios afectados por la sequía en el Corredor

²⁴⁶ Entrevista a personal del PMA, informes anuales sobre el país e *Informe Anual de las Realizaciones* (2017-2020).

²⁴⁷ BID. 2020. Iniciativas de alimentación escolar durante la emergencia sanitaria.

²⁴⁸ PMA. 2020. *Annual Country Report*, El Salvador.

²⁴⁹ PMA. 2019. *Annual Country Report*, El Salvador.

²⁵⁰ Entrevistas a personal de la oficina en el país.

²⁵¹ Entrevistas a supervisores técnicos sobre el terreno y asociados cooperantes.

²⁵² PMA. 2019. *Informe Anual de las Realizaciones*.

²⁵³ PMA. 2020. *Annual Country Report*, El Salvador.

Seco²⁵⁴. El estudio se utilizó como referencia durante la elaboración del PEP y mostró que la modalidad de transferencias con fines múltiples permitió mejorar el consumo de alimentos y la diversificación dietética. En los grupos asistidos, disminuyeron las estrategias de supervivencia. A largo plazo, los beneficiarios demostraron mayor capacidad para sostenerse, dado que redujeron sus deudas, invirtieron en insumos productivos o anticiparon los gastos.

174. La transformación de la asistencia directa de la distribución de alimento a las transferencias monetarias o con fines múltiples mejoró la relación coste-eficacia. Se pusieron en marcha acciones piloto de entrega de efectivo entre 2017 y 2018. Finalmente, un proyecto piloto en San Miguel, que constó de transferencias monetarias no condicionadas, sentó las bases para la adopción de esta modalidad de asignación. En el curso de la implementación, se fue flexibilizando la entrega, en función de las distancias geográficas, las modalidades de pago, y la capacidad de los minoristas de responder a la demanda²⁵⁵. Se amplió el abanico de tiendas minoristas donde canjear los cupones, y se adoptaron canales de transferencias financieras más ágiles para recibir el dinero en efectivo, lo cual fue oportuno para atender a más de 30.000 beneficiarios durante la pandemia de la COVID-19²⁵⁶.

175. El MyE y las acciones de la Unidad de transferencias monetarias protagonizaron la búsqueda de alternativas más coste-eficaces y mostraron su papel estratégico para el PEP. Al efectuar el seguimiento telefónico de la población beneficiaria, se lograron reducir los costos operativos en un 84 %, ya que se evitaron las entrevistas presenciales²⁵⁷. El MAPS consideró escenarios más coste-eficaces en la recolección de información al ser una herramienta que recaba, en tiempo real, los datos antropométricos de forma digital.

176. En temas más inherentes a la gestión administrativa, y aprovechando la reforma del SNU, el PMA viene colaborando con la reducción de costos operativos al participar en el Equipo de Gestión de Operaciones. Este grupo procura alternativas para reducir los costos y los tiempos en los procesos de compra. El PMA lidera dos procesos de licitaciones para eventos y alojamiento y comida, y mantenimiento de vehículos.

2.4. PE4. ¿CUÁLES SON LOS FACTORES QUE EXPLICAN EL DESEMPEÑO DEL PMA Y EL GRADO EN QUE SE HA REALIZADO EL GIRO ESTRATÉGICO ESPERADO POR EL PEP?

177. El equipo de evaluación identificó varios factores que explican el desempeño del PMA y el progreso en la transición estratégica establecida en el PEP. El alcance y uso de la información sobre el hambre, la seguridad alimentaria y la malnutrición ayudan a dar cuenta del diseño y la pertinencia de las intervenciones. Los recursos disponibles influyeron en el desempeño del programa, ya que se proyectó una magnitud mayor que la que efectivamente se movilizó. Esto obligó a que se adoptaran estrategias adaptativas para garantizar resultados. Otros factores explicativos refieren a las alianzas con el GOES, el SNU, otros actores de la cooperación, las organizaciones sociales y las redes productivas. La flexibilidad del PEP para adaptarse a contextos operativos dinámicos también es abordada, así como el funcionamiento de la oficina en el país y las herramientas institucionales disponibles para la gestión basada en los resultados.

Subpregunta 4.1: A la hora de desarrollar el PEP, ¿en qué medida el PMA analizó o utilizó los datos probatorios existentes sobre los desafíos vinculados con el hambre, la seguridad alimentaria y la nutrición en el país?

178. **Hallazgo 14.** El PEP generó una amplia gama de información que permitió la toma de decisiones en políticas públicas y la focalización de programas sociales fundados en datos probatorios. Las intervenciones fundadas en este tipo de datos abonaron al capital reputacional del PMA. Sin embargo, la

²⁵⁴ Las transferencias con fines múltiples son transferencias de efectivo no condicionadas, que se calculan en función de la cantidad de dinero que se necesita para cubrir, total o parcialmente, las necesidades básicas y/o de recuperación de un hogar. PMA. *Cash-Based Transfers Frequently Asked Questions*. S. f.

²⁵⁵ PMA. 2017. Addressing food insecurity: Does the choice of transfer modality matter? Study comparing voucher, cash and multipurpose cash in El Salvador.

²⁵⁶ Una excepción son los cupones para productos que se entregaron a las personas con discapacidad, durante la pandemia de COVID-19. Entrevista a personal de la oficina en el país.

²⁵⁷ PMA. 2017. Annual Country Report, El Salvador.

gestión de los conocimientos no se vio como una modalidad de participación del PMA en El Salvador. Esta es una pérdida de oportunidad para posicionarse como un organismo de conocimiento en temas cruciales de desarrollo nacional, que trasciendan la emergencia. Asimismo, la falta de consolidación de la gestión basada en los resultados afectó el manejo del PEP como totalidad integrada.

179. El PEP se fundamentó en estudios y sistematizaciones de proyectos cuya base de ideas y conocimientos permitió determinar las principales prioridades y líneas de intervención en función de los desafíos nacionales: (i) acceso a una alimentación adecuada durante todo el año que incluya una dieta variada y nutritiva; (ii) erradicación de la malnutrición, especialmente en niños menores de 5 años; (iii) aumento de la productividad y los ingresos de los pequeños productores en situación de inseguridad alimentaria y malnutrición, y (iv) sostenibilidad de los sistemas alimentarios propios del país, para reducir la dependencia de la importación de alimentos.

180. Para la elaboración del PEP, se tuvo en cuenta el estudio *Diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional en El Salvador*²⁵⁸, que elaboraron la FLACSO y el CONASAN en 2017. Sirvió de base para las consultas con el GOES, el SNU, las organizaciones sociales, los actores privados y el mundo académico. El PEP retomó las evaluaciones y las lecciones aprendidas de las intervenciones precedentes²⁵⁹, la información sectorial (Censo Agropecuario de 2007-2008), nacional (Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y la Encuesta Nacional de Salud de 2014; la medición multidimensional de la pobreza de DIGESTYC de 2015), los datos provistos por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, así como la información institucional e interagencial en asuntos de seguridad alimentaria y nutrición, y desarrollo humano²⁶⁰. Se consideró, asimismo, la evaluación *“Impact Evaluation Report: The Impact of P4P on Farmer Organizations and Smallholder Farmers in El Salvador”* sobre la transformación de los productores de subsistencia en personas capaces de acceder a la cadena de valor mediante la comercialización²⁶¹.

181. Durante la implementación del PEP, la oficina en el país siguió generando estudios, datos probatorios e información oportuna y de calidad. Los aportes del PMA a la generación de información son valorados y utilizados por parte de diversas instituciones públicas, de la sociedad civil y del propio SNU, que reconocen y aprecian el perfil especializado del PMA²⁶². **Las intervenciones fundadas en datos probatorios abonaron al capital reputacional del PMA frente a sus asociados**²⁶³.

182. Los estudios sobre medios de subsistencia y la Encuesta Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional permiten identificar los desafíos vinculados al hambre, la seguridad alimentaria y la nutrición. En 2018, la oficina en el país ayudó al GOES durante la realización de la evaluación de la seguridad alimentaria en emergencias (ESAE). A tales fines, brindó estimaciones sobre la población en situación de inseguridad alimentaria que sufría los efectos de la sequía; esta información también sirvió para conseguir fondos²⁶⁴. Con la pandemia de COVID-19, se realizaron siete seguimientos a la Encuesta Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ENSAN, 2019) y, dos evaluaciones de seguridad alimentaria en emergencia tras la tormenta tropical Amanda y el huracán Iota. **Esta información posibilitó identificar y dar asistencia a la población afectada y garantizar una adecuada cobertura**²⁶⁵. La evaluación remota de la inseguridad alimentaria evidenció las necesidades poblacionales y sirvió para la movilización de recursos provenientes de Alemania, Canadá, Finlandia, Japón, Holanda y Suiza. En 2021, junto con el Banco Mundial, se inició un análisis de impacto de género de las transferencias monetarias.

²⁵⁸ FLACSO. 2017. Diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional en El Salvador.

²⁵⁹ Se consideró la evaluación “Operaciones prolongadas de socorro y recuperación. América Central 200490: Restablecimiento de la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia de los grupos vulnerables afectados por crisis recurrentes en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua”. Se tomaron las enseñanzas del programa piloto “Compras para el progreso” para el EE2.

²⁶⁰ PMA, FAO y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). 2015. Fortalecimiento de la resiliencia en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición; UNDP. 2016. Informe sobre Desarrollo Humano.

²⁶¹ Krieger, D. 2014. Impact Evaluation Report: The Impact of P4P on Farmer Organisations and Smallholder Farmers in El Salvador; PMA. 2016.

²⁶² Un asociado cooperante afirmó: “Nunca he visto a un país tener tantos estudios y evaluaciones”.

²⁶³ Esta característica fue destacada por los actores gubernamentales.

²⁶⁴ PMA. 2018. *Annual Country Report*, El Salvador.

²⁶⁵ PMA. 2020. *Annual Country Report*, El Salvador.

183. **La oficina en el país muestra circuitos de aprendizaje interno**, con la evaluación intermedia (2020)²⁶⁶, la evaluación descentralizada de la perspectiva de género (2020)²⁶⁷, las evaluaciones puntuales, como el estudio de impacto del programa de asistencia alimentaria para la creación de activos (ACA) (2020)²⁶⁸ o el potencial de las intervenciones de transferencias monetarias a la hora de promover la igualdad de género (2019)²⁶⁹.

184. Sin embargo, **la gestión de los conocimientos no se vio como una modalidad de participación del PMA en El Salvador**. Esta estrategia no se definió en el diseño del PEP ni logró un lugar propio dentro de procesos de reflexión de la oficina en el país. Dada la calidad y magnitud de los datos disponibles y los estudios realizados, **esta es una pérdida de oportunidad para posicionarse como organismo de conocimiento en temas cruciales de desarrollo nacional, que trasciendan la emergencia**.

185. La falta de una estrategia de gestión de los conocimientos tuvo como correlato un bajo uso de la gestión basada en los resultados. De las entrevistas al personal de la oficina en el país, se desprende que en la gestión (diseño, desarrollo, seguimiento, estrategia de salida y evaluación) todavía no se optimizó el uso sistemático de los datos probatorios y de los análisis realizados. Pareciera existir un hiato entre el nivel en que se generan y sistematizan los datos y la decisión gerencial que determina el progreso programático²⁷⁰. La falta de consolidación de los flujos de información y de las decisiones puede interferir con el manejo del PEP como una totalidad integrada.

Subpregunta 4.2: ¿En qué medida el PMA ha podido movilizar recursos suficientes, predecibles y flexibles para financiar el PEP?

186. **Hallazgo 15.** La movilización de recursos fue un desafío en vista de la presupuestación que, al principio, fue optimista y luego hubo problemas de financiación en la mayor parte del período. Esto recién se revierte en 2020 por la confluencia de las emergencias naturales y la pandemia. No obstante, fue posible financiar algunas actividades, adaptar otras a las carencias de recursos, y cambiar el curso de la asistencia directa con las actividades de promoción y el diálogo político para el fortalecimiento de las capacidades.

187. Inicialmente, el PEP proyectó 88,8 millones de dólares para el quinquenio. En 2019 y 2020, se registraron niveles adecuados de financiación. **Sin embargo, gran parte de los recursos vienen atados a las actividades y no al EE, ni al PEP más ampliamente, lo que constituye un presupuesto poco flexible**. La oficina en el país distribuyó recursos de forma interna para financiar las actividades que carecían de fondos.

188. Entre 2010 y 2015, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) para El Salvador se redujo por considerarse una economía de ingreso mediano (véase la figura 6) y registró en este período el valor más bajo de las últimas cuatro décadas²⁷¹. No obstante, entre 2016 y 2019, esta tendencia se revirtió con la llegada de recursos para abordar las emergencias de evolución lenta y las crisis ambientales. Esto explicaría, de forma parcial, que el PEP tuviera mayores fondos para fortalecer la resiliencia y atender los casos de la emergencia.

²⁶⁶ PMA. 2020. Examen de mitad de período, El Salvador.

²⁶⁷ PMA. 2020. Evaluación temática de género del plan estratégico para El Salvador.

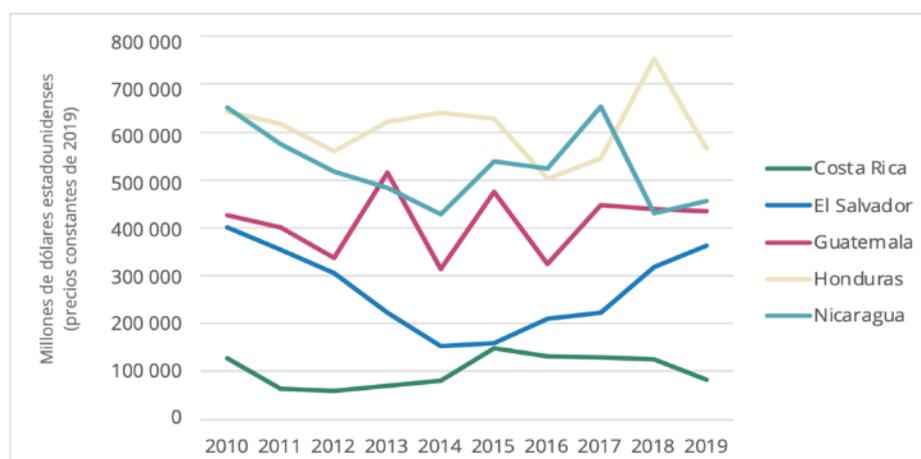
²⁶⁸ FLACSO. 2020. Estudio de impacto de la Asistencia Alimentaria por Activos (FFA).

²⁶⁹ PMA. 2019. The potential of cash-based interventions to promote gender equality.

²⁷⁰ PMA. 2020. Examen de mitad de período, El Salvador.

²⁷¹ Banco Mundial. 1981-2020. Ayuda oficial neta para el desarrollo y oficial neta recibidas (US\$ a precios actuales). Véase: <https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ALLD.CD>.

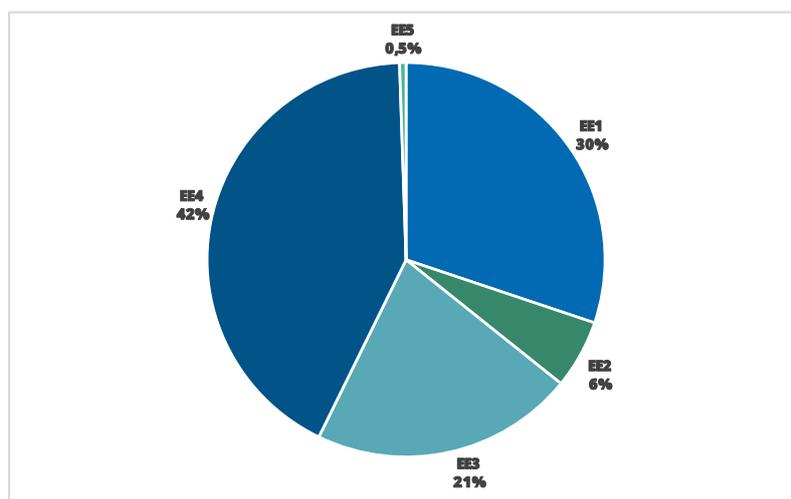
Figura 6. Ayuda oficial para el desarrollo (ODA) que recibieron los países de Centroamérica, 2010-2019 (millones de dólares a precios constantes, 2019)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la OCDE/CAD²⁷².

189. La presupuestación realizada en el diseño del PEP se basó en algunos factores que llevaron a imprimir cierto optimismo en las proyecciones. En primer lugar, en el PEP se estimó una mayor presencia de fondos nacionales por los esfuerzos del país en la expansión del sistema de protección social como mecanismo para prevenir la violencia, lo que se evidencia en la distribución original del presupuesto del PEP. Esto se ilustra en la figura 7, donde un 28,5 % de lo presupuestado se concentraba en el EE1. Pero con las restricciones fiscales y la rotación en el Poder Ejecutivo nacional en 2019, esta cofinanciación fue limitada. En segundo lugar, la base de donantes, antes de la elaboración del PEP, parecía ampliarse a fundaciones y al sector privado. Por último, de las entrevistas al personal de la oficina en el país, se reconoce que también fue fruto de la inexperiencia en el diseño de los primeros planes estratégicos para el país, ya que se pasó de una lógica de proyectos a la presupuestación quinquenal de un plan integral.

Figura 7. Distribución del presupuesto planificado en el PEP de El Salvador (2017-2020), por efecto estratégico (%)

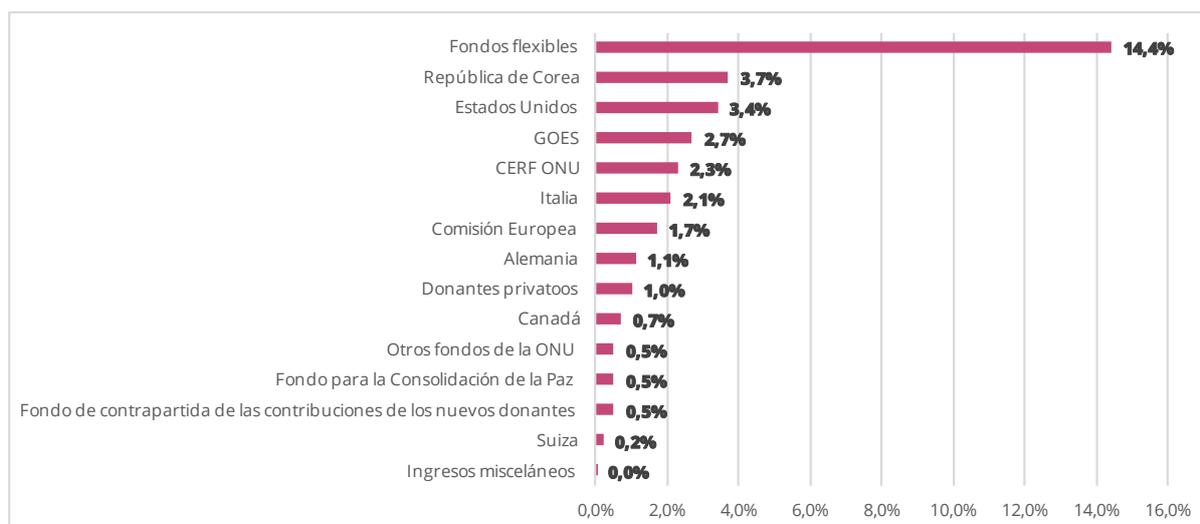


Fuente: PEP de El Salvador (2017-2020).

190. Las contribuciones de financiación han provenido de múltiples fuentes (véase la figura 8). En la totalidad del período examinado (2017 a 2020), predominan los fondos flexibles y, seguidamente, las fuentes de la República de Corea, los Estados Unidos y el GOES.

²⁷² OECD. *Creditor Reporting System (CRS): El Salvador*. Véase: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1> (fecha de acceso: 08/2021).

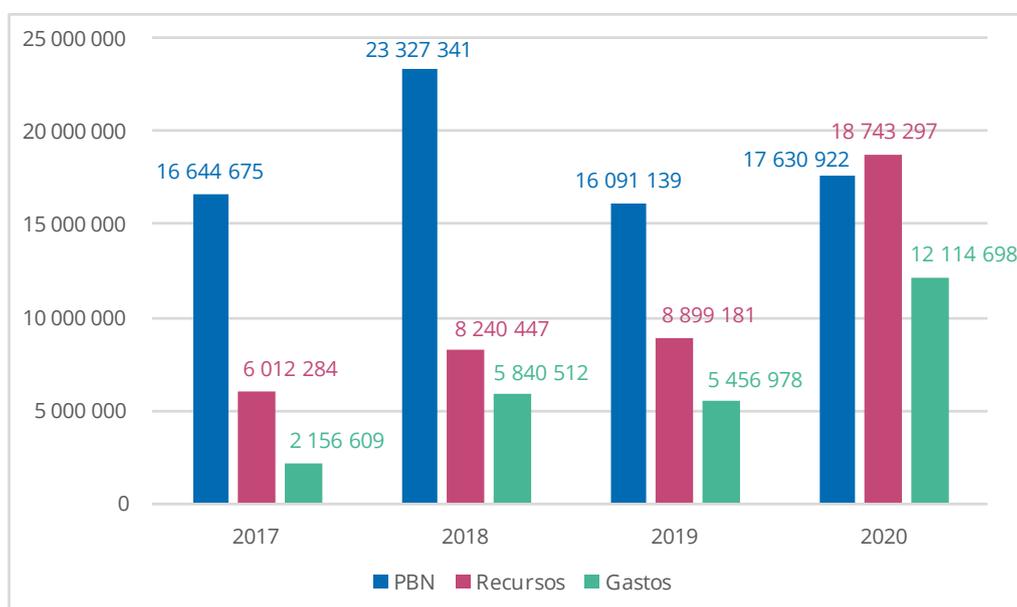
Figura 8. Origen de las contribuciones del presupuesto del PEP (2017-2020)



Fuente: PMA, CSP Resource Situation, 24 de noviembre de 2020.

191. Al analizar los recursos planeados (plan basado en las necesidades [PBN]), las contribuciones asignadas (financiación efectiva) y los gastos ejecutados, se encuentran desfases importantes. Como se muestra en la figura 9, los años 2017 y 2018 estuvieron altamente desfinanciados. En 2017, los recursos alcanzaron tan solo el 37,4 % del PBN; y en 2018, el 35,7 %. Para el 2019, esta proporción subió a un 56,7 %. En 2020, la movilización fue sobresaliente, en vista de las múltiples crisis. Como resultado, los recursos superaron el PBN en un 5,7 %.

Figura 9. Presupuesto planificado, recursos asignados y gastos, 2017-2020 (dólares y porcentaje)²⁷³



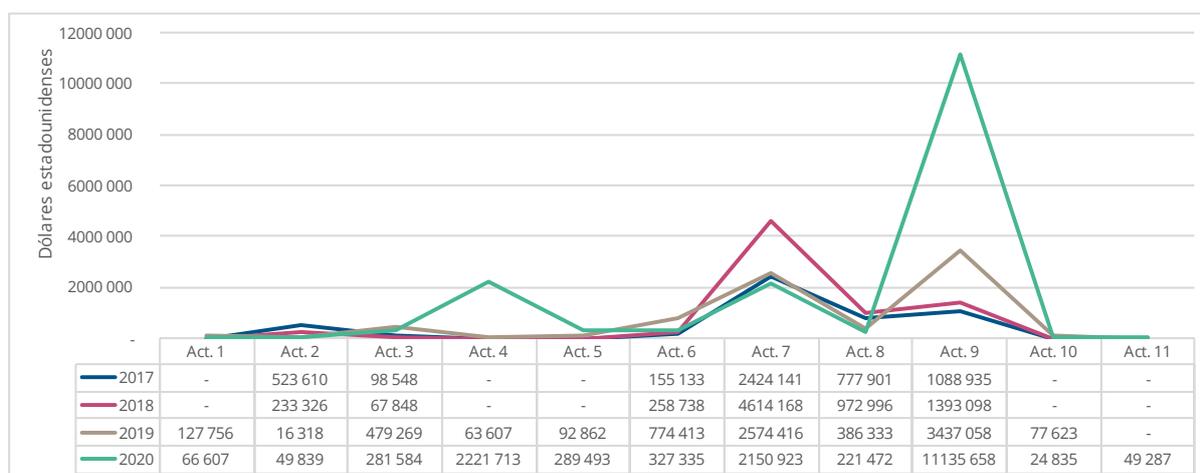
Fuente: ACR 2017-2020.

192. Los recursos disponibles se concentraron en el EE3 (40 %) y en el EE4 (59 %), especialmente, en las esferas de resiliencia y asistencia ante emergencias (actividades 7 y 9, respectivamente) (véase la figura 10). La actividad 5 (Cooperativismo, resiliencia y mercados) se financió con recursos contabilizados en la actividad 7 (Resiliencia). En 2020, dada las emergencias naturales y sanitarias, los recursos se direccionaron, sobre todo, hacia la actividad 9 de asistencia directa y representaron el 80 % de las contribuciones totales del año. La reducción de los donantes en materia de nutrición en El Salvador y América Latina en general

²⁷³ Este gráfico contiene datos desglosados por año, mientras que en la sección 2.1 se presentan datos acumulativos.

llevó a que la actividad 2 prácticamente careciera de recursos en 2018 y 2019. Por último, las actividades 10 y 11 no contaron con financiación directa. La cooperación Sur-Sur y el trabajo con el Movimiento SUN dependieron de los propios recursos internos de la oficina en el país, que se proporcionó en forma de salario de sus gerentes que realizaron actividades de promoción y diálogo político.

Figura 10. Recursos por actividad del PEP para cada año de 2017 a 2020 (dólares)



Fuente: ACR 2017-2020.

193. **Se desplegaron varias iniciativas de búsqueda de recursos.** Se buscó el contacto directo con los donantes en el país y “llevar la comunidad internacional al campo”. Además, la oficina en el país aprovechó los espacios interagenciales para concursar fondos (Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia [CERF], Fondo para la Consolidación de la Paz, Fondo Verde). A título ilustrativo, en 2020, en concepto de los recursos del CERF, el PMA movilizó con la FAO y Save the Children 3 millones de dólares, a propósito de las tormentas tropicales²⁷⁴. Como ya se mencionó, las actividades de promoción y diálogo político no requirieron más recursos que el salario del personal y permitieron generar sinergias entre las actividades. Se destaca la conformación de un equipo responsable en la movilización de recursos (lo que reemplaza una estrategia que recaía en los gerentes de forma individual) que, en 2018, tomó forma de un equipo de asociaciones²⁷⁵.

194. Las gestiones de la Oficina Regional (OR) buscan abrir oportunidades de movilización de recursos con la banca multilateral y los fondos no tradicionales. Se registran avances en la consecución de fondos para los esfuerzos regionales, como, por ejemplo, el proyecto conjunto de manejo de cuentas del Río Goascorán entre las oficinas del PMA en El Salvador y en Honduras. La OR inició un diálogo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial en Washington. Sin embargo, en el ámbito nacional, las instituciones financieras internacionales tienen escaso conocimiento sobre el trabajo del PMA²⁷⁶.

195. El PEP no estableció un presupuesto de igualdad de género y tampoco logró la meta institucional del 15 % para 2020²⁷⁷. Su ausencia interfiere con el adecuado seguimiento de la incorporación del enfoque de género en la programación²⁷⁸, y se desaprovecha el interés de los donantes que jerarquizan el apoyo a las mujeres y las niñas.

²⁷⁴ OCHA. 2020. *As El Salvador faces the double impact of hurricanes and COVID-19, NGOs step in*. Véase: <https://www.unocha.org/story/el-salvador-faces-double-impact-hurricanes-and-covid-19-ngos-step> (fecha de acceso: 08/2021).

²⁷⁵ Entrevistas a personal de la oficina en el país; PMA. 2018-2020. *Informe Anual de las Realizaciones*.

²⁷⁶ Entrevistas a personal de la Oficina Regional.

²⁷⁷ PMA. 2020. *Evaluation of the gender policy 2015-2020*.

²⁷⁸ PMA. 2015. *Política en materia de género para 2015-2020*. Véase: <https://www.wfp.org/publications/2015-wfp-gender-policy-2015-2020-0>.

Subpregunta 4.3: ¿En qué medida el PEP condujo a asociaciones y colaboraciones con otros actores, que influyeron positivamente en el desempeño y en los resultados?

196. **Hallazgo 16.** En la implementación del PEP, la oficina en el país mantuvo socios históricos e incorporó otros nuevos, y se posicionó en redes polivalentes vinculadas con su mandato. Como resultado, diferentes actores sumaron voluntades para alcanzar a las poblaciones invisibilizadas, obtener resultados sostenibles, abordar las emergencias en tiempo y forma. Esto permitió ampliar las poblaciones destinatarias (personas con discapacidad), las temáticas (género) y las cadenas de valor. Sin embargo, el profuso trabajo interagencial no se visibilizó como una modalidad de intervención en el país.

197. **Las asociaciones desarrolladas engloban a múltiples partes interesadas** y permitieron forjar vínculos con actores institucionales y sociales, incluso con el sector privado. **También son multinivel**, ya que incluyen a socios nacionales y locales, y abarcan diversos asuntos, desde la protección social, la resiliencia, el cambio climático, hasta la producción agrícola y la emergencia.

198. El mandato de respuesta humanitaria hace del PMA un socio estratégico para el GOES y el SNU²⁷⁹. En el 2020, un año atípico por las crisis, el valor del PMA para el GOES —con experiencia muy reciente en gestión— ha radicado en su trayectoria en la atención a la emergencia²⁸⁰. **Más allá de las ventajas derivadas del mandato, el funcionamiento de la oficina en el país produjo alianzas institucionales confiables para la intervención.** Los socios gubernamentales consultados destacaron la “cercanía” del PMA y la disposición y capacidad para responder a las necesidades manifestadas desde el Estado, independientemente de si estas se habían considerado o no en la programación inicial.

199. **El PEP privilegió la “alianza política” con el GOES como socio estratégico.** El PMA siempre mantuvo el diálogo político con el GOES y supo ajustarse a las nuevas autoridades. En emergencia siempre se mantuvo en cercanía a Protección Civil, la cual produjo planes de contingencia con la participación y consenso de varios organismos gubernamentales²⁸¹. Asimismo, el PMA supo interpretar el proceso de descentralización de El Salvador y colaboró con el Ministerio de Desarrollo Local (MINDEL) y los gobiernos municipales. Las alianzas en el ámbito municipal facilitaron el desempeño del programa.

200. El trabajo interagencial no fue explicitado en el PEP, ni tampoco se observa en el sistema de informes ni en los indicadores institucionales. En particular, la cooperación con otras agencias, fondos y programas del SNU permitieron ampliar la cobertura en la asistencia y movilizar fondos. En la sequía en el Corredor Seco, gracias a la coordinación entre el PMA, la FAO, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el UNICEF, se atendió a 12.605 personas en Usulután y San Miguel con recursos del CERF²⁸². En el contexto de la pandemia de la COVID-19, por medio de la vinculación con la FAO, se brindó asistencia a 2.800 familias en situación de inseguridad alimentaria²⁸³. En el escenario pandémico, que además recibió los embates de la tormenta Amanda y otras tormentas tropicales, la respuesta humanitaria del PMA contó con la coordinación del ACNUR, ONU-Mujeres, la FAO, el UNICEF y la OIM²⁸⁴. Con la OIM, el proyecto del Fondo para la Consolidación de la Paz permitió, en 2019, dar asistencia a 1.965 personas víctimas de la violencia, desplazados internos y los repatriados²⁸⁵. La vocación de asociación del PMA con la FAO y el UNICEF le ha valido la convocatoria de la Comisión Presidencial del Agua en diciembre 2020. Las entrevistas a personal del SNU y del PMA sugieren que existe un margen para potenciar la colaboración a fin de aprovechar el contexto de reformas y el mandato de mayor complementariedad²⁸⁶.

201. Las intervenciones del PEP llevaron a colaboraciones con el sector privado, una actuación acertada para el cumplimiento de la Agenda 2030 que identificó a las empresas como parte de los actores del desarrollo. Las empresas participan en iniciativas emblemáticas, como los procesos de práctica ocupacional

²⁷⁹ Para conocer más sobre la asociación entre desastres naturales y crisis política, véase Omelicheva (2011) y el papel de las capacidades estatales de resiliencia como mediación. Omelicheva, M. Y. 2011. *Natural Disasters: Triggers of Political Instability?* International Interactions 37(4): 441-465.

²⁸⁰ Las donaciones bajo COVID-19 fueron apreciadas por el GOES. PMA. 2020. *El Salvador: WFP y Gobernación entregan asistencia alimentaria a 3,000 familias afectadas por la COVID-19*. Véase: <https://es.wfp.org/noticias/el-salvador-wfp-y-gobernacion-entregan-asistencia-alimentaria-3000-familias-afectadas-por>.

²⁸¹ PMA-KOICA. 2018. *Annual Report*.

²⁸² PMA. 2019. *Annual Country Report*.

²⁸³ Grupo focal UNETE.

²⁸⁴ op. cit.

²⁸⁵ PMA. 2019. *Annual Country Report*.

²⁸⁶ Entrevista a actores del SNU.

de los jóvenes formados en el programa Gastromotiva, en San Salvador, San Miguel, Usulután y Morazán²⁸⁷. En otras intervenciones, la participación fue de carácter más instrumental, mediante acuerdos para los esquemas de transferencia, desde las cadenas de supermercados, como el Grupo Calleja (Super Selectos), hasta las instituciones financieras para las transferencias de monetarias y las tiendas minoristas para el canje de cupones. En este momento, con las instituciones financieras, se explora la posibilidad de desarrollar esquemas de crédito, seguro y ahorro, destinados a pequeños productores, lo que les daría mayor resiliencia frente a desastres naturales. Las empresas tienen sus propias prioridades y, en ocasiones, las colaboraciones tienen discontinuidad. Por ejemplo, la presencia de empresas fue fundamental en la iniciativa Nutrimos, pero en 2019, en tanto año electoral, las donaciones se destinaron al ámbito de la política más que a la responsabilidad social empresarial.

202. El PEP tuvo colaboraciones puntuales con el mundo académico. Con Gastromotiva, las universidades capacitaron a los jóvenes (Universidad Gerardo Barrios y la Universidad Francisco Gaviria). Con el CENTA y la Universidad Nacional de El Salvador, se impartió el diplomado “Fortalecimiento de capacidades locales en seguridad alimentaria y nutricional con enfoque en manejo adaptativo y resiliente del suelo y agua ante el cambio climático”.

Subpregunta 4.4: ¿En qué medida el PEP proporcionó una mayor flexibilidad en contextos operativos dinámicos y cómo afectó los resultados?

203. **Hallazgo 17.** La implementación del PEP fue flexible y se ajustó al contexto cambiante. La presencia en el terreno, el diálogo con los socios gubernamentales nacionales y locales, las alianzas con una lógica de complementariedad, la capacidad de respuesta ante las emergencias y las aptitudes del personal de la oficina en el país han sido factores que contribuyeron con esta flexibilidad. Sin embargo, se identificaron fugas de flexibilidad debido a la baja interacción entre el EE y sus actividades, así como en la interacción con las unidades de soporte de la oficina en el país.

204. La organización de la oficina en el país mediante supervisores sobre el terreno aportó a la flexibilidad, ya que estos permitieron efectuar un seguimiento de las poblaciones beneficiarias e identificar las necesidades cambiantes. **Este conocimiento in situ de las comunidades proporcionó insumos para la adaptación a nuevas problemáticas y dinámicas locales.** Los supervisores sobre el terreno comenzaron a percibirse de forma más cercana, lo que contribuyó a la consecución de objetivos comunes, más que de aquellos enmarcados en el EE, a pesar de las cargas de trabajo²⁸⁸. Asimismo, la percepción subjetiva del personal de la oficina en el país respecto de los factores que han favorecido la flexibilidad del PEP alude a los soportes tecnológicos que acompañan las intervenciones, así como al uso de las comunicaciones y también al apoyo administrativo.

205. **La flexibilidad del PEP se puede evidenciar en algunas prácticas adaptativas:** (i) la incorporación de nuevos grupos de beneficiarios (repatriados, personas desplazadas y personas con discapacidad) y territorios (rurales y urbanos); (ii) la adecuación de las soluciones a las particularidades locales; (iii) la disposición para responder a los requerimientos del GOES, y (iv) la innovación en modalidades de prestación de asistencia en el contexto de emergencia, entre otros.

206. **Las adaptaciones implican aprendizajes en el manejo de la asistencia directa a la emergencia,** dando márgenes de libertad en el uso de las transferencias, diversificando las modalidades de asistencia y los lugares de distribución de ayuda. A título ilustrativo, la oficina en el país ajustó los circuitos de distribución del alimento Super Cereal a las diferentes necesidades que manifestaron las personas participantes, en virtud de lo cual se incorporaron tanto tiendas locales como de centros de salud²⁸⁹.

207. Con la pandemia de la COVID-19, la continuidad de las intervenciones mediante los líderes territoriales y los medios remotos es otra prueba de la flexibilidad del PEP, que permitió la adaptación a una emergencia sanitaria, con consecuencias económicas, sociales y psicológicas en los hogares. La atención en pandemia implicó, además, el diseño e implementación de nuevos protocolos de bioseguridad, como la ampliación del período de canje para la programación de un menor número de personas por día (para garantizar el distanciamiento social). Considerando las medidas nacionales de aislamiento

²⁸⁷ PMA. 2019. Informe Anual de las Realizaciones.

²⁸⁸ Grupo focal con supervisores sobre el terreno.

²⁸⁹ Astellas USA Foundation. 2018. *Impact Report*.

obligatorio, el cronograma de transferencias monetarias se ajustó a las fechas autorizadas por el GOES para la concurrencia a las entidades financieras según el número de documento de identidad. Además, la operación se adaptó a la supervisión y el seguimiento remotos²⁹⁰.

208. La evaluación identificó fugas de flexibilidad debido al trabajo programático en silos que impide complementariedades y a la escasa gestión basada en los resultados. En el desarrollo de capacidades gubernamentales, la baja coordinación entre el EE debilitó una estrategia de promoción y diálogo político más compacta con el GOES. A esto se suma el vacío del PEP en la planificación presupuestaria para las unidades de apoyo, como finanzas, cadena de suministros, MyE, análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) y comunicaciones²⁹¹. Para el giro estratégico esperado, estas unidades de apoyo están llamadas a desempeñar un papel fundamental para las actividades de promoción y el diálogo político fundados en datos probatorios, así como en el perfil del PMA como organismo de ejecución.

Subpregunta 4.5: ¿Qué otros factores pueden explicar las realizaciones del PMA y el grado en que se ha realizado el cambio estratégico esperado por el PEP?

209. **Hallazgo 18.** Otros factores que se identificaron son: en el orden estratégico, el reconocimiento y rol de facilitador del PMA; en lo programático, la capacidad técnica y calidad del equipo humano de la oficina en el país; y en lo práctico o instrumental, la arquitectura organizativa de la oficina en el país. Existe margen para la acción programática más coordinada y la internalización del enfoque de género.

210. En el orden estratégico, el papel de intermediario del PMA, que acercó el diálogo sobre desarrollo entre el nuevo GOES y el SNU, así como su voluntad de trabajar con las autoridades nacionales y entablar diálogos y generar equilibrio dentro del propio SNU, garantizaron la consecución de resultados²⁹². El estilo institucional de la oficina en el país fue un factor favorable, ya que la tradición de trabajo prioriza el conocimiento del terreno, el diálogo continuado con los socios, la apertura a entablar nuevas alianzas y ajustar intervenciones.

211. En el orden programático, el PEP se favoreció por el capital reputacional de la oficina en el país, derivado de los conocimientos técnicos y de la buena disposición de su personal. Los socios y los beneficiarios apreciaron la buena disposición, el compromiso manifiesto y la escucha atenta del personal²⁹³. En lo concerniente a intervenciones fundamentales, como la producción de alimentos en el Corredor Seco, el apoyo a COMUS, el acompañamiento a las poblaciones desplazadas y la asistencia técnica al RUP, los resultados se explican por una combinatoria de la capacidad del PMA de movilizar conocimientos en momentos oportunos, demostrar perseverancia en el acompañamiento y disposición a la resolución de conflictos, así como por su destreza en manejar incertidumbres y contingencias. Estos factores, en ocasiones, compensaron la falta de financiamiento. El personal gerencial es ampliamente reconocido por los socios, así como también lo son los especialistas de apoyo, a quienes se los calificó de “extraordinarios” por su disposición a innovar en la gestión²⁹⁴. De hecho, el MAPS obtuvo un premio internacional en 2017.

212. En el orden práctico, el PEP se favoreció por un proceso de alineamiento organizacional realizado por una misión de la Sede en 2019. Se creó la Unidad de transferencias monetarias que por su presencia transversal facilitó la coordinación. Se reasignó personal de los equipos para que las áreas temáticas contaran con dotaciones suficientes y estén equilibradas, y se fortaleció el área de asociaciones y comunicaciones. Sin embargo, desde la oficina en el país, se admite que hay margen para la mejora en la relación interna, en función de las realizaciones y el espíritu de iniciativa del Programa.

213. La débil internalización del enfoque de género en la oficina en el país y el escaso uso de las herramientas para la igualdad de género (más allá de conteos demográficos)²⁹⁵ no permiten visualizar los resultados obtenidos. No hay un registro apropiado de las transformaciones comunales iniciadas por las mujeres ni de su agencia y empoderamiento. Tampoco es posible capitalizar oportunidades para avanzar en el empoderamiento de las mujeres. Por ejemplo, no se evidenció capacitación en género en la gestión

²⁹⁰ op. cit.

²⁹¹ Oficina del PMA en El Salvador. 2020. *Revisión intermedia de El Salvador*. Una revisión conducida internamente del plan estratégico del PMA para El Salvador.

²⁹² Entrevistas a personal del SNU.

²⁹³ Entrevistas a personal gubernamental, organizaciones sociales y actores de la cooperación.

²⁹⁴ Entrevista a exintegrante de la oficina en el país.

²⁹⁵ PMA. 2020. Evaluación temática de género del plan estratégico para El Salvador

de la cadena de suministro, ni tampoco en el tratamiento más específico de la violencia de género durante las emergencias.

3. Conclusiones y recomendaciones

214. Las conclusiones se organizan según los criterios de evaluación y se derivan recomendaciones. En el apéndice 11 presenta una versión numerada y concatenada de los hallazgos y las recomendaciones.

3.1. CONCLUSIONES

Síntesis general

215. El plan estratégico del PMA para El Salvador (2017-2021) contribuyó al cumplimiento del ODS 2 (Hambre cero) y del ODS 17 (Alianzas para lograr los Objetivos), y resultó relevante para los demás ODS de la Agenda 2030. Tuvo un papel central en la construcción de nuevas regulaciones y políticas en el mandato del PMA. El PEP colaboró con el desarrollo de capacidades institucionales en aras de garantizar la seguridad alimentaria y promovió los mecanismos colectivos e individuales para la mejora de los medios de subsistencia, combinando la asistencia humanitaria, la promoción de desarrollo y la generación de las condiciones de paz, con énfasis en mujeres y hombres jóvenes vulnerables a la violencia y personas desplazadas forzosamente. El PMA facilitó la formación de alianzas entre múltiples actores y la coordinación interinstitucional e interagencial. Ante las emergencias naturales y sociales, el PEP respondió oportunamente, lo que permitió salvar vidas. Además, se encargó de coordinar la red humanitaria de manera flexible y adaptándose a las diferentes necesidades de los contextos de emergencia. La lógica del PEP fue adecuada al priorizar los temas de desarrollo centrales del país en materia de seguridad alimentaria y creación de capacidades institucionales y sociales. Asimismo, fue válida la premisa de la eficacia del trabajo en asociación, lo que demuestra que las sinergias con el Sistema de las Naciones Unidas (SNU), los actores estatales nacionales y locales, y las comunidades son fundamentales para la obtención de resultados de desarrollo. No obstante, la presunción de recursos, especialmente provenientes del Gobierno de El Salvador (GOES) no resultó válida al tomar la totalidad del ciclo de implementación.

Pertinencia

216. **Conclusión 1. El plan estratégico para el Salvador (2017-2021) posibilitó que el PMA diera el giro estratégico contemplado, ya que combinó la asistencia a la emergencia humanitaria con el fortalecimiento de las capacidades para el desarrollo.** El PEP abordó temas generales del desarrollo, como la gobernanza democrática, la construcción de ciudadanía, el bienestar social, la soberanía alimentaria y la modernización institucional. Esto permitió avanzar hacia el cumplimiento del ODS 2 (Hambre cero) y el ODS 17 (Alianzas), así como a otros ODS de la Agenda 2030. El PEP mostró plasticidad para atender las diversas necesidades poblacionales según las sucesivas crisis del período, en especial durante la pandemia de la COVID-19, cuando se amplió la cobertura para atender a las personas excluidas de los servicios sociales. Sin embargo, entre los asociados, los donantes y otros asociados cooperantes aún persiste la imagen de un PMA enfocado en la acción humanitaria, lo cual limita su potencial de movilización de recursos y los campos de acción con miras a los desafíos de recuperación posterior a la pandemia.

Posicionamiento estratégico y coherencia

217. **Conclusión 2. El mandato del PMA de preparación y respuesta ante emergencias lo colocó en una posición estratégica en un país con amenazas múltiples y se mantuvo como un interlocutor privilegiado frente a los actores gubernamentales, el SNU y otros asociados cooperantes, y las organizaciones sociales.** El PMA fue un intermediario en cuanto al diálogo político, la gobernanza multinivel en seguridad alimentaria, la resiliencia y la emergencia. Asimismo, ejerció un liderazgo significativo en el campo de acción donde convergen la asistencia humanitaria, el desarrollo y la paz, lo que lo ubicó como una referencia institucional. Existe margen para aprovechar este posicionamiento estratégico con intervenciones para el desarrollo que, sin perder el foco en las emergencias y la seguridad alimentaria, pueden fomentar la construcción de las capacidades estatales y sociales necesarias para el cumplimiento de la Agenda 2030 de forma más global.

218. **Conclusión 3. En el contexto de reforma del SNU, el PMA mostró vocación de trabajo interagencial y la oficina en el país (OP) desarrolló una “personalidad” institucional, que se caracteriza por la búsqueda de complementariedades dentro del SNU y con otros actores de la cooperación.** Las alianzas interagenciales se constituyeron en una modalidad de participación del PMA en El Salvador, a pesar de que la teoría de cambio (TdC) no la contempló explícitamente. Con una lógica

participativa que priorizo la apropiación nacional de los logros, el PEP propició la transparencia y la rendición de cuentas de la cooperación. A pesar de la coherencia que el PMA aplicó en el funcionamiento del SNU en el país y en sus relaciones con el GOES, las intervenciones programáticas no son siempre aprovechadas por el SNU, lo que deberá considerarse a la luz del nuevo Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (2021-2025).

Eficacia y sostenibilidad

219. **Conclusión 4. El PEP logró contribuciones significativas en función del ODS 2, del ODS 17 y de la Agenda 2030 en general.** Además, propició la sostenibilidad de los logros al dejar instaladas capacidades mediante la institucionalización de prácticas y procedimientos. Con promoción y diálogo político, el PMA promovió transformaciones en la regulación de la seguridad alimentaria, la resiliencia y la emergencia, y en la agenda pública referida al ODS 2. Una innovación fue la incorporación de la seguridad alimentaria a las políticas de protección social y, la protección social a la emergencia. El PEP ayudó a la creación de condiciones para una gestión pública más universalista, racional y oportuna en materia de seguridad alimentaria, nutrición y promoción de la agricultura sostenible, tanto en tiempos normales, como durante las contingencias e incertidumbres climáticas o humanitarias. Además, el PEP aportó a la gobernanza de las políticas de seguridad alimentaria, de resiliencia y emergencia, un esfuerzo que, además de aportar al ODS 2, contribuyó con la eficacia y con la calidad democrática institucional, que también se consignan en la Agenda 2030. Al reducir la inseguridad alimentaria, especialmente en el Corredor Seco, el PEP colaboró con los entramados sociales comunitarios en la provisión de recursos materiales y simbólicos ante el riesgo, la crisis y la inseguridad climática y social. Asimismo, aportó al ODS 17 al mejorar la preparación y respuesta ante emergencias, consolidando las capacidades comunitarias y promoviendo las alianzas entre el Estado y las propias comunidades. En el ámbito individual, el PEP contribuyó con el ODS 2, mejorando el consumo de alimentos de las personas beneficiarias de las transferencias basadas en efectivo y las estrategias de supervivencia de los pequeños productores. Además, el PEP colaboró con las estructuras de sociabilidad que dieron mayor autonomía a las poblaciones en situación de pobreza material. Sin embargo, en igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, faltó un diagnóstico diferenciando de las necesidades por género y generación, por condiciones territoriales y discapacidad, con lo cual se desaprovechó todo el potencial del PEP de aportar al ODS 5 y vincular las desigualdades de género con la atención a la emergencia y al desarrollo. Además, aquellas experiencias piloto que resultaron virtuosas no fueron escaladas por razones fuera del control del PMA.

Eficiencia

220. **Conclusión 5. El PEP mostró flexibilidad y las actividades se fueron adaptando según los recursos disponibles.** En la atención a la emergencia, el PMA tuvo intervenciones ágiles, oportunas y rápidas, lo que demostró sus habilidades para la movilización de fondos. La cobertura territorial fue amplia y privilegió las zonas de mayor vulnerabilidad del país, puesto que se concentró en los hogares con alto nivel de pobreza e inseguridad alimentaria. En esta focalización, la oficina en el país puso una impronta objetiva y profesional gracias a herramientas de relevamiento y seguimiento en tiempo real de desarrollo propio. A pesar de que el supuesto crítico del financiamiento del Gobierno de El Salvador y la disponibilidad de fondos de donantes no se cumplió, **el PEP mostró capacidad adaptativa** y cumplió con sus objetivos, gracias al personal de perfil especializado capaz de llevar a cabo actividades de promoción y diálogo político de alto nivel, una búsqueda constante de alternativas e implementación de estrategias coste-eficaces y la complementariedad con otras agencias del SNU.

221. **Conclusión 6. La gestión de los conocimientos fue una pieza clave para el PEP, ya que las intervenciones contaron con datos probatorios e información para identificar las áreas más vulnerables y los impactos de las emergencias.** Sin embargo, no se construyó una estrategia de gestión de los conocimientos propiamente dicha, que agregaría valor al diálogo con actores gubernamentales y a la gestión interna. Esto también inhibe la gestión basada en los resultados que, además, se ve afectada por el hiato entre la generación de información y la toma de decisiones gerenciales. Por cierto, la gestión basada en los resultados se ve obstaculizada, por un lado, por indicadores institucionales que presentan problemas de medición y, por otro, por una falta de mayor sinergia entre los efectos y las actividades del PEP.

3.2. RECOMENDACIONES

222. La pandemia exacerbó la pobreza y la inseguridad alimentaria, afectó negativamente la resiliencia y aumentó las brechas de género y la violencia contra las mujeres. Considerando los hallazgos y las conclusiones de la evaluación, para el cumplimiento de la Agenda 2030 en el escenario de reconstrucción social posterior a la pandemia, se presentan seis recomendaciones para dar una respuesta eficiente, eficaz y sostenible. Las recomendaciones de la tabla 18 están organizadas por nivel estratégico, programático y operativo.

Tabla 18. Recomendaciones de la evaluación del PEP

Recomendaciones	Tipo de recomendación	Prioridad	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Entidades de apoyo	Plazo de aplicación
Recomendación 1: El PMA debería aprovechar su posicionamiento estratégico y su capital reputacional para situarse como asociado clave para el desarrollo en el marco de la reconstrucción posterior a la pandemia de COVID-19.	Estratégica	Alta	Oficina en el país – dirección		
1.1 Elaborar un plan para ampliar y consolidar las asociaciones con las partes interesadas de alto rango político e institucional de alto nivel en el país, las entidades de cooperación internacional y las instituciones financieras internacionales y hacer un seguimiento de la ejecución de este plan evaluando su pertinencia dos veces por año.	Estratégica	Alta	Oficina en el país – dirección	Oficina en el país – dependencias de programas, de asociaciones y de comunicación	Diciembre de 2022 Realizar una evaluación dos veces por año durante todo el período de ejecución del PEP
1.2 Elaborar una estrategia de comunicación centrada en la capacidad del PMA para fortalecer las capacidades institucionales, dar a conocer los resultados obtenidos en la consecución del ODS 2, el ODS 17 y las metas generales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el marco del PEP para 2017-2021, así como las otras fortalezas del PMA, en especial su reconocimiento mundial como ganador del Premio Nobel de la Paz de 2020.	Estratégica	Alta	Oficina en el país – dependencias de asociaciones y de comunicación	Oficina en el país – dependencias de investigación, análisis y seguimiento de la Dirección de Investigación, Análisis y Seguimiento (RAM)	Diciembre de 2022
1.3 Junto con el despacho regional, entablar un diálogo con las instituciones financieras internacionales para promover proyectos en la subregión centroamericana y proyectos de cooperación Sur-Sur.	Estratégica	Alta	Oficina en el país – dirección	Despacho regional – dependencias de asociaciones, de cooperación Sur-Sur y de programas	Diciembre de 2022
Recomendación 2: Teniendo en cuenta los ODS en el marco de la reconstrucción posterior a la pandemia de COVID-19, el nuevo PEP debería vincular entre sí sus efectos estratégicos,	Estratégica	Alta	Oficina en el país – dirección		

Recomendaciones	Tipo de recomendación	Prioridad	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Entidades de apoyo	Plazo de aplicación
incorporar explícitamente modalidades de intervención conectadas con el fortalecimiento de las capacidades nacionales y reflejar de manera explícita la lógica del nexo entre acción humanitaria, desarrollo y paz.					
2.1 Formular la teoría del cambio del nuevo PEP de manera que se tomen en consideración y se reflejen los elementos siguientes: las relaciones entre los efectos estratégicos y los principios del triple nexo, presentándolos en forma de actividades; las conexiones entre los distintos ámbitos del fortalecimiento de las capacidades (entorno propicio, a nivel institucional e individual), y las diversas modalidades de colaboración con las partes interesadas (labor de promoción y diálogo sobre políticas, desarrollo de las capacidades, gestión de los conocimientos, asistencia directa, coordinación interinstitucional y sensibilización).	Estratégica	Alta	Oficina en el país – dirección	Oficina en el país – dependencia de programas	Incorporar al nuevo PEP (febrero/marzo de 2022)
2.2 Reforzar la coordinación interna dentro de la oficina en el país, así como los procesos de seguimiento y evaluación para asegurar las conexiones entre las actividades y configurar intervenciones que progresen de forma sinérgica.	Estratégica	Alta	Oficina en el país – dirección	Oficina en el país – dependencias de RAM y de programas	Junio de 2022
Recomendación 3: El nuevo PEP debería seguir adoptando un enfoque que propiciase la transformación de las relaciones de género y, para ello, aplicar las medidas necesarias en la selección de los beneficiarios, en el marco de las asociaciones y de la aplicación de las estrategias interinstitucionales.	Operacional	Alta	Oficina en el país – dirección		
3.1 Trazar un mapa de las disparidades de género, teniendo en cuenta los aspectos interseccionales (estatus socioeconómico, edad, territorio, etnia, discapacidad e identidad de género), e integrar en la teoría del cambio y el diseño del nuevo PEP medidas para reducir dichas disparidades combinando los criterios de paridad con medidas de acción positiva e intervenciones institucionales de incorporación de la perspectiva de género, así como utilizando indicadores del marcador de género.	Operacional	Alta	Oficina en el país – coordinador de género	Oficina en el país – dependencia de programas Despacho regional – coordinador de género	Incorporar al nuevo PEP (febrero/marzo de 2022)

Recomendaciones	Tipo de recomendación	Prioridad	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Entidades de apoyo	Plazo de aplicación
3.2 Incorporar de forma sistemática un enfoque de género en la labor de promoción de alto nivel trazando un mapa de las principales instituciones y partes interesadas cuyo mandato incluya la igualdad de género, entablando un diálogo e implementando con ellas medidas que propicien la transformación de las relaciones de género.	Operacional	Alta	Oficina en el país – dirección	Oficina en el país – coordinador de género; dependencia de asociaciones y comunicación Despacho regional – coordinador de género	Diciembre de 2022
3.3 Incorporar de forma sistemática un enfoque destinado a transformar las relaciones de género en los acuerdos de trabajo con asociados y en las asociaciones con los actores de la cooperación para el desarrollo.	Operacional	Alta	Oficina en el país – dependencia de programas	Oficina en el país – coordinador de género; dependencias de asociaciones y de comunicación Despacho regional – coordinador de género	Diciembre de 2022
3.4 Velar por que la estrategia de comunicación de la oficina en el país mejore la visibilidad de los resultados obtenidos en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.	Operacional	Media	Oficina en el país – dependencia de comunicación	Oficina en el país – coordinador de género; dependencia de investigación, análisis y seguimiento	Diciembre de 2022
3.5 Elaborar un plan para garantizar que la oficina en el país progrese en sus actividades internas de sensibilización y fomento de las capacidades en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, aprovechando la reciente incorporación de personal especializado en cuestiones de género.	Operacional	Media	Oficina en el país – coordinador de género	Despacho regional – coordinador de género	Diciembre de 2022
Recomendación 4: El PMA debería elaborar una estrategia para mejorar la sostenibilidad de sus intervenciones en el marco del PEP.	Operacional	Media	Oficina en el país – dependencia de programas		
4.1 Incorporar al nuevo PEP un examen de las condiciones necesarias para garantizar la sostenibilidad y la ampliación de los efectos estratégicos, con inclusión de las cuestiones siguientes: la	Operacional	Media	Oficina en el país – dependencia de programas	Oficina en el país – dependencia de presupuesto y	Incorporar al nuevo PEP

Recomendaciones	Tipo de recomendación	Prioridad	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Entidades de apoyo	Plazo de aplicación
disponibilidad de fondos para evitar la interrupción de las actividades y para favorecer la sostenibilidad de los resultados; el compromiso de los interlocutores gubernamentales; la labor de promoción y de diálogo de alto nivel sobre políticas con el Gobierno de El Salvador y el sector privado, y el fortalecimiento de las asociaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas para promover proyectos interinstitucionales.				programación; dependencia de asociaciones	(febrero/marzo de 2022)
4.2 Tener en cuenta, en las evaluaciones de riesgos realizadas periódicamente por la oficina en el país, aquellos riesgos contextuales que queden fuera del control del PMA y que puedan afectar a la sostenibilidad de las intervenciones, y realizar dos veces por año evaluaciones de los riesgos durante el período abarcado por el PEP, de conformidad con el ciclo de planificación anual de las realizaciones.	Operacional	Media	Oficina en el país – dependencia de programas	Oficina en el país – dependencias de RAM y de presupuesto y programación	Junio de 2022 Realizar una evaluación dos veces por año durante todo el período de ejecución del PEP
4.3 Elaborar una hoja de ruta para ampliar la escala de los proyectos piloto y hacer más estrictos los compromisos de los asociados en cuanto a recursos y plazos.	Operacional	Media	Oficina en el país – dependencia de programas	Oficina en el país – dependencias de RAM y de asociaciones	Diciembre de 2022
Recomendación 5: Debería promoverse un enfoque de gestión de los programas basada en los resultados, en la gestión interna de la oficina en el país y en todo el conjunto de la cultura organizacional de la propia oficina en el país.	Operacional	Media	Oficina en el país – dirección		
5.1 Asegurarse de que en la teoría del cambio del nuevo PEP se indiquen claramente la cadena causal y sus efectos intermedios y finales y se exponga la justificación de las actividades, teniendo en cuenta los productos que se espera obtener.	Operacional	Media	Oficina en el país – dependencia de RAM	Oficina en el país – dependencia de programas	Incorporar al nuevo PEP (febrero/marzo de 2022)
5.2 Asegurarse de que el nuevo PEP incluya indicadores específicos, medibles, viables, realistas y de duración delimitada (SMART), además de los indicadores institucionales empleados	Operacional	Media	Oficina en el país – dependencia de RAM	Oficina en el país – dependencia de programas	Diciembre de 2022

Recomendaciones	Tipo de recomendación	Prioridad	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Entidades de apoyo	Plazo de aplicación
para hacer el seguimiento de la estrategia de fortalecimiento de las capacidades, la labor de promoción y el diálogo sobre políticas.					
5.3 Fortalecer la conexión entre la producción de datos empíricos, el diseño y la toma de decisiones en la ejecución mediante la participación del personal de seguimiento y evaluación en los procesos de toma de decisiones.	Operacional	Media	Oficina en el país – dirección	Oficina en el país – dependencias de RAM y de programas	Diciembre de 2022
5.4 Emplear la información generada por los supervisores sobre el terreno del PMA para elaborar un PEP en el que haya una mayor integración entre los efectos estratégicos, de modo que se facilite el establecimiento de circuitos de retroalimentación y la adopción de medidas correctivas.	Operacional	Media	Oficina en el país – dependencia de programas	Oficina en el país – dependencia de RAM	Diciembre de 2022
5.5 Entablar acuerdos con los asociados en la ejecución y con el Gobierno de El Salvador para incorporar a las intervenciones una planificación adaptativa, de modo que se genere entre los asociados una capacidad de gestión basada en los resultados.	Operacional	Media	Oficina en el país – dependencia de programas	Oficina en el país – dependencias de RAM y de asociaciones	Junio de 2023
Recomendación 6: Debería elaborarse una estrategia de movilización de recursos con horizontes a medio y largo plazo.	Operacional	Media	Oficina en el país – dependencia de RAM		
6.1 Elaborar, por medio de un proceso participativo, una estrategia de movilización de recursos por fases, hacer el seguimiento de sus avances (con hitos mensurables o puntos de control) y determinar los resultados intermedios y finales.	Operacional	Media	Oficina en el país – dependencia de RAM	Oficina en el país – dependencia de presupuesto y programación	Diciembre de 2022 Efectuar un seguimiento periódico durante toda la ejecución del PEP
6.2 Establecer un equipo, que incluya la dirección, responsable de hacer el seguimiento de la estrategia de movilización de recursos y realizar análisis periódicos de los posibles escenarios relativos a la eficacia en función de los costos.	Operacional	Media	Oficina en el país – dirección	Oficina en el país – dependencias de RAM, de presupuesto y programación, de la	Enero de 2023

Recomendaciones	Tipo de recomendación	Prioridad	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Entidades de apoyo	Plazo de aplicación
				cadena de suministro y de administración y finanzas	

Fuente: Elaboración del equipo de evaluación.

Oficina de Evaluación

Programa Mundial de Alimentos

Via Cesare Giulio Viola 68/70

00148 Roma, Italia

Tel.: +39 06 65131 wfp.org/independent-evaluation