



Programa Conjunto Paz y reintegración de las personas migrantes en su regreso a casa



FECHA DEL INFORME:
AGOSTO 2021

INTERVENCIÓN EVALUADA: PROGRAMA CONJUNTO PAZ Y REINTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN SU REGRESO A CASA.

PERIODO DE REALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN: ABRIL 2021 – JULIO 2021.

PAÍS: EL SALVADOR.

EVALUACIÓN REALIZADA POR: ANÁLISIS Y DESARROLLO SOCIAL CONSULTORES SL.

EQUIPO EVALUADOR FORMADO POR: CARLOS LOBO GONZÁLEZ, JESÚS RIVERA VIRUÉS E IGNACIO RODRÍGUEZ (HISTORIAS DE VIDA).

EVALUACIÓN ENCARGADA POR *PEACE BUILDING FUND* - OIM.

AGRADECIMIENTOS:

NOTA: “LAS OPINIONES Y LOS POSICIONAMIENTOS EXPRESADOS EN ESTE INFORME DE EVALUACIÓN NO SE CORRESPONDEN, NECESARIAMENTE, CON LOS DE *PEACE BUILDING FUND*, OIM, PNUD Y PMA”.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

<u>1. RESUMEN EJECUTIVO</u>	6
<u>2. INTRODUCCIÓN</u>	6
<u>3. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN</u>	12
<u>4. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN.</u>	20
<u>5. ENFOQUE Y METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA EVALUACIÓN</u>	24
<u>6. ANÁLISIS DE DATOS</u>	32
<u>7. VALORACIONES</u>	35
<u>8. HALLAZGOS</u>	36
8.1 COHERENCIA.	36
8.2 RELEVANCIA	43
8.3 EFICACIA	49
8.4. EFICIENCIA	72
8.5 IMPACTO	77
8.6 SOSTENIBILIDAD	83
8.7 INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS	84
8.8 INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO	86
<u>9. CONCLUSIONES.</u>	89
<u>10. LECCIONES APRENDIDAS</u>	95
<u>11. RECOMENDACIONES</u>	96
<u>12. ANEXOS</u>	104

FIGURAS Y TABLAS.

<u>GRÁFICO 1. ESQUEMA DE DISEÑO METODOLÓGICO Y RELACIÓN ENTRE APROXIMACIONES EVALUATIVAS PLANTEADAS.</u>	<u>24</u>
<u>TABLA 1: ORGANIZACIÓN DEL PROCESO DE EVALUACIÓN.</u>	<u>25</u>
<u>TABLA 3: RESUMEN INSTRUMENTOS APLICADOS.</u>	<u>27</u>
<u>GRÁFICO 2. RESUMEN DE ENTREVISTAS, ENCUESTAS Y GRUPOS FOCALES.</u>	<u>27</u>
<u>GRÁFICO 3. TRIANGULACIÓN METODOLÓGICA.</u>	<u>28</u>

ACRÓNIMOS

ACNUR	ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS
CGE	COMITÉ GESTIÓN DE LA EVALUACIÓN
CONMIGRANTES	CONSEJO NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DESARROLLO DE LA PERSONA MIGRANTE Y SU FAMILIA
DDHH	DERECHOS HUMANOS
DGME	DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA
EBDH	ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS
EBG	ENFOQUE BASADO EN GÉNERO
TPS (en sus siglas en inglés)	ESTATUTO DE PROTECCIÓN TEMPORAL
PBF (en sus siglas en inglés)	FONDO DEL SECRETARIO GENERAL PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ (PEACE BUILDING FUND)
UNDAF (en sus siglas en inglés)	MARCO DE ASISTENCIA DE NACIONES UNIDAS
MJSP	MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA
MRREE	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MEAL	MONITOREO, SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y APRENDIZAJE
ODS	OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE
OIM	ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES
PNC	POLICÍA NACIONAL CIVIL
PC	PROGRAMA CONJUNTO
PMA	PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS
PNUD	PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
SNU	SISTEMA DE NACIONES UNIDAS
TdC	TEORÍA DEL CAMBIO
DaO (por sus siglas en inglés)	UNIDOS EN LA ACCIÓN (DELIVERING AS ONE)
UNEG	UNITED NATIONS EVALUATION GROUP
UNDAF (en sus siglas en inglés)	MARCO DE ASISTENCIA DE NACIONES UNIDAS

1. RESUMEN EJECUTIVO

→ Propósito de la evaluación.

El objeto de la evaluación es el Programa Conjunto Paz y reintegración de las personas migrantes en su regreso a casa, que se articula dentro Fondo del Secretario General para la Consolidación de la Paz (Peace Building Fund).

El Programa tiene como objetivo establecer, expandir y consolidar mecanismos innovadores de atención y reintegración de población migrante retornada, por medio del fortalecimiento de capacidades y la atención a grupos con distintos perfiles de vulnerabilidad, así como buscar acuerdos políticos catalizadores que contribuyan a atender brechas de desarrollo.

El Programa Conjunto, desarrollado por OIM, PMA y PNUD tiene como objetivo establecer, expandir y consolidar mecanismos innovadores de atención y reintegración para población migrante retornada, por medio del fortalecimiento de capacidades y la atención a grupos con distintos perfiles de vulnerabilidad, así como buscar acuerdos políticos catalíticos que contribuyan a atender brechas de desarrollo.

El objetivo principal de la evaluación es examinar cómo y en qué medida el Programa Conjunto Paz y reintegración de las personas migrantes en su regreso a casa ha contribuido a que las personas migrantes retornadas se reintegran de manera sostenible en entornos seguros y pacíficos.

Los objetivos específicos son

- Mostrar las lecciones aprendidas y buenas prácticas, así como recomendaciones pertinentes para la construcción de Programas de consolidación de paz.
- Evaluar la coherencia y adecuación de la Teoría de Cambio.
- Identificar las estrategias de implementación, los procesos y desempeño.
- Identificar el valor agregado del PBF a los esfuerzos nacionales de consolidación la paz.
- Identificar los aspectos innovadores del Programa.
- Identificar la efectividad de la cooperación entre las agencias involucradas en el Programa Conjunto de Paz en el abordaje coordinado de los problemas atendidos.
- Identificar los efectos catalíticos que han derivado de la implementación del Programa.

Dimensión geográfica de la evaluación: El Programa Conjunto Paz y reintegración de las personas migrantes en su regreso a casa, ha sido implementado en la zona metropolitana de San Salvador, en los municipios de San Miguel, Santa Ana, Zacatecoluca, Metapán y Ahuachapán, en relación con los departamentos con alta densidad de población retornada, extendiéndose también a otros municipios La Libertad, Chalatenango y Morazán.

Dimensión sectorial de la evaluación: Atención de la población migrante retornada, la promoción de entornos seguros y la construcción de acuerdos de nación.

Dimensión temporal de la evaluación: El periodo de la evaluación corresponde al tiempo de implementación del Programa, de enero de 2019 a diciembre de 2020.

→ [Resultados de la relevancia y efectividad del programa](#)

Hay **dos elementos de contexto que marcan el Programa**: por un lado, **la Pandemia del COVID-19**, a la que de manera positiva y proactiva las entidades se han adaptado para continuar con las acciones, aportando fondos propios o acciones de contingencia; y, por otro lado, **el cambio en el ejecutivo**, que ha condicionado los tiempos y prioridades del Gobierno, lo que ha limitado los resultados del Programa, principalmente en lo referente al Resultado 1 y Resultado 4.

La intervención se alinea, en términos generales, **con los principios de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y con principios elementales de la Agenda 2030 y la Agenda de Acción de Addis Abeba**, sobre todo, en lo relativo al enfoque centrado en el **triple nexo** (acción humanitaria, desarrollo y consolidación de la paz) y en sus productos orientados a la mejora de procesos y al fortalecimiento institucional, principalmente en lo referente al Resultado 1 y Resultado 3.

En términos de financiación del Programa, **el mismo ha logrado catalizar otros esfuerzos de cofinanciación y complementariedad de recursos**, ya sea con el aporte de fondos propios de las agencias implementadoras o de otras agencias internacionales, aunque en términos del criterio de complementariedad de la ayuda al desarrollo, apenas se ha logrado concretar y materializar aportes de fondos públicos nacionales para la implementación del Programa.

La **coordinación entre instituciones públicas salvadoreñas es débil**, dificultando el logro de resultados, lo cual redundo en la toma de decisiones o en la canalización de propuestas que generen valor añadido.

En términos de logro de cada uno de los resultados esperados, **la TdC y las estrategias adoptadas, han sido relevantes y aquellos productos más técnicos y tangibles, contribuyen a reforzar las capacidades de las instituciones nacionales receptoras de los mismos**.

El programa se adapta a las estrategias identificadas en la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, así como a las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo vigente en El Salvador en el momento de su formulación.

Si bien se ha **podido hacer juicios de valoración de la eficacia del programa a nivel de productos generados por cada actividad, apenas ha sido posible poder valorar los impactos finalmente alcanzados a nivel de Resultados**, incluyendo el Resultado global del Programa. En términos de la valoración final de estos avances, los indicadores del Resultado 1 no han podido medirse al no haberse realizado las encuestas de satisfacción de las personas atendidas. Mientras que para los resultados 2, 3 y resultado global, no ha sido posible al no

haberse completado el análisis por parte de la Unidad de Coordinación y de la OIM, de las encuestas de reintegración sostenible de personas migrantes retornadas.

El presupuesto del Programa, con una distribución inicial prevista centrada en los Resultados 1 y 2 (centrados en atención y procesos de acompañamiento hacia la reintegración social, económica y laboral), debido a las dificultades de ejecución acontecidas por cambios políticos y la incidencia de la pandemia COVID19, **sufrió reducción de actividad y de ejecución de fondos que se ha focalizado en las actividades más relacionadas con el trabajo directo con las personas retornadas, principalmente en el Resultado 2**, reduciendo por tanto los impactos del programa en este componente.

La respuesta de **las agencias a la situación de los imprevistos ha sido rápida y eficiente, incorporando herramientas que facilitaron el proceso de ejecución**, y que permitieron continuar con el desarrollo de las actividades siendo, en muchos casos, claves para el éxito de algunas acciones del Programa. En este aspecto, cabe destacar la alta capacidad de respuesta y adaptación al cambio de PMA ante la situación de pandemia.

En términos de consolidación de la paz, el **Programa Conjunto ha fortalecido algunos sistemas esenciales para la transparencia y para el avance democrático de la institucionalidad de la PNC**. El fortalecimiento de sus sistemas de control interno en el ámbito disciplinario se vuelve esencial para avanzar hacia la modernización de la institución.

Muy condicionado por la situación pandémica, los logros en **números de inserción laboral o productiva han sido reducidos y de bajo impacto**. Específicamente, en el componente de apoyo al emprendimiento cabe ampliar y destacar que el apoyo económico otorgado como capital semilla se dirigió, sobre todo, al apoyo de los emprendimientos de subsistencia por ser el tipo de emprendimiento que suelen generar las personas retornadas y los que requieren de un mayor apoyo. No obstante, se sugiere revisar en un futuro la posibilidad de incrementar los montos de capital semilla otorgado a estos emprendimientos con el fin de no solamente apoyar su subsistencia, sino de favorecer su posible evolución a medio plazo hacia emprendimientos de acumulación, en línea con los principios de reintegración sostenible.

Al promover a través del Programa Conjunto, sobre todo, acciones piloto que puedan ser transferidas posteriormente a las **instituciones públicas y de gobierno como el MRREE, la DGME y la PNC, de momento estas han jugado un papel de receptoras de los productos del programa, pero para lograr una mayor apropiación a medio plazo de estas estrategias piloto, se ha de avanzar en próximas intervenciones hacia la co-ejecución o ejecución directa de estas estrategias por parte las instituciones contraparte de gobierno**, tratando así de lograr una mayor apropiación y una disminución de riesgos durante la implementación del Programa, y avanzar en la garantía de sostenibilidad de los efectos generados.

El enfoque de género **se ha incorporado tanto en el diseño como en la planificación de las acciones planteadas**. Transversalmente se ha tenido en cuenta en cada uno de los resultados sobre los que se ha intervenido, y en la mayoría de los productos sobre los que se ha

trabajado, contando con un porcentaje de apoyo presupuestario específico. El trabajo con población migrante ha tenido una especial atención en el ámbito de emprendimiento.

→ [Recomendaciones y lecciones aprendidas](#)

La **incorporación de principios humanitarios, principios protección, normas de calidad del Proyecto Esfera y la propia Carta Humanitaria** dota al Manual de Actuación para la Atención y Resguardo Temporal de Personas Salvadoreñas Migrantes Retornadas de un cuerpo teórico humanitario muy completo a nivel de normativa internacional con enfoque en las personas.

El trabajo en la **certificación en gastronomía** promovida por PMA cuenta con diferentes elementos positivos para tener en cuenta en articulaciones similares.

El **desarrollo de la metodología emprendedora por parte de la OIM** es muy bien valorado por el alumnado, ya que les dota de herramientas hacia el emprendimiento, potenciando también como un hito superar la selección del tribunal de valoración.

Desde la **PNC se valora muy positivamente contar con un modelo de equipamiento humano y material** para el tránsito terrestre similar al realizado en Chinamas, por lo que sería positivo sistematizarlo.

La **incorporación del Triple Nexo** en las acciones del Resultado 2 con población retornada son claves para su éxito, ya que requiere una respuesta de emergencia económica y psicosocial para una intervención de medios de vida (por cuenta ajena o propia) todo ello en el ámbito de la cultura de paz y con enfoque de derechos humanos.

La **capacidad para catalizar las acciones con población retornada por parte de las agencias de Naciones Unidas** ante otras agencias bilaterales es clave, tal y como se ha demostrado en el caso de AECID, USAID, ya que permite identificar necesidades concretas con enfoque integral.

Es recomendable que la Unidad Coordinadora del Programa logre establecer un adecuado Sistema de Monitoreo, Evaluación, Aprendizaje y Rendiciones de Cuentas, así como un plan de comunicación y difusión que acompañe las acciones del mismo, y que estos se compartan y socialicen de forma previa al inicio de la intervención con las agencias ejecutoras para establecer consensos en la interpretación de cada criterio de evaluación establecido en dicho plan.

Para reforzar la institucionalidad e intersectorial del país y avanzar hacia los principios de eficacia de la ayuda, se recomienda que el Programa se apoye menos en la externalización de actividades y se fortalezcan en su lugar las relaciones con las instancias públicas responsables de los diferentes ámbitos de actuación del proyecto, integrándolas como contrapartes activas del Programa (por ejemplo: CONAMYPE, MINED, INJUVE, INSAFORP, etc.).

Dado que la estrategia de abordaje en apoyo psicosocial no ha sido estandarizada y pueden observarse diferencias en función del momento en el que se realiza, la duración del mismo y el enfoque adoptado entre los procesos de abordaje seguidos por OIM y PMA, se recomienda consensuar unos estándares y procesos mínimos por parte de las agencias implementadoras de cada componente común, para no generar intervenciones diferenciadas que en un determinado momento pueda provocar malestar o discriminación entre los participantes.

Los procesos de certificación deberían continuar desarrollándose, para reforzarlos, de la mano del mundo empresarial, potenciales contratantes, de manera que se pueda aprovechar la imagen y el posicionamiento de las agencias de Naciones Unidas para seguir trabajando con el sector privado, e implicándolo en el diseño de las nuevas certificaciones que puedan impartirse a futuro y en el conocimiento de las personas y procesos que se trabajan desde el Programa Conjunto.

El establecimiento de medias positivas de género necesita de una contribución real presupuestaria para ello, dada la ejecución real presupuestaria alcanzada con el Programa, se recomienda integrar desde el mismo diseño del proyecto, de forma visible en la matriz, las diferentes actividades positivas que desde un enfoque de género se pretendan desarrollar con el programa, para asegurar así su correcta implementación y su integración real en el Plan Operativo Anual.

Dada la importancia de mejorar los procesos y la eficiencia de estos, se recomienda incorporar acciones predefinidas de monitoreo conjunto interagencial para valorar el desarrollo del programa, los alcances y el cumplimiento de metas, así como posibles modificaciones que eviten baja ejecución presupuestaria.

2. INTRODUCCIÓN

PROPÓSITO

El objeto de la evaluación es el Programa Conjunto **Paz y reintegración de las personas migrantes en su regreso a casa**, que se articula dentro Fondo del Secretario General para la Consolidación de la Paz (*Peace building Fund*).

El Programa tiene como objetivo establecer, expandir y consolidar mecanismos innovadores de atención y reintegración de población migrante retornada, por medio del fortalecimiento de capacidades y la atención a grupos con distintos perfiles de vulnerabilidad, así como buscar acuerdos políticos catalizadores que contribuyan a atender brechas de desarrollo.

Se busca dar respuesta a áreas temáticas prioritarias para **el mantenimiento de la gobernabilidad del país a largo plazo** y contribuir a la consolidación de la paz y al desarrollo sostenible de El Salvador.

La evaluación del Programa Conjunto Paz y reintegración de las personas migrantes en su regreso a casa tiene **como propósito principal el aprendizaje y la rendición de cuentas**. La evaluación ayudará contar con evidencia sobre los resultados alcanzados planificados y no planificados, lo que ha funcionado y lo que no y por qué.

De igual forma, la evaluación mostrará las lecciones aprendidas, así como las buenas prácticas que se han generado a través de la implementación del Programa, que pueden ser retomadas e implementadas por las agencias, socios y participantes en futuros Programas.

AUDIENCIA PRINCIPAL Y USO DE LA EVALUACIÓN

El uso de la evaluación es doble, por un lado, desde un **ámbito de aprendizaje** y análisis de los cambios que ha producido el Programa en la población participante, y su posibilidad de escalabilidad o réplica. Por otro lado, la **rendición de cuentas** sobre la ejecución del Programa, el logro de sus resultados y su contribución a la construcción de la paz en El Salvador.

Este enfoque se potencia con la integración de un **análisis de la potencialidad catalizadora** del Programa en el ámbito de planes y políticas públicas respecto al trabajo con población retornada y el desarrollo de entornos seguros.

De esta manera, el uso de la evaluación se enfocará a las agencias del Sistema de Naciones Unidas participantes, y a todo el ecosistema de trabajo en la mejora de la situación socio económica y de seguridad de las personas migrantes retornadas, en el propio Estado Salvadoreño respecto a las potencialidades estrategias y herramientas de trabajo puestas en prácticas, y a los diferentes actores públicos, privados y sociedad civil salvadoreña en el ámbito de la rendición de cuentas.

3. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

→ El contexto de la evaluación

El Salvador enfrenta importantes desafíos en materia de seguridad y migración. Cambios inminentes en las leyes y políticas migratorias de los principales países de tránsito y destino de las personas migrantes salvadoreñas podrían alterar dinámicas históricas de movilidad humana con importantes consecuencias económicas y sociales.

Según la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), las personas salvadoreñas que han salido del país en los últimos dos años lo han hecho mayoritariamente por cuatro razones: **(i) económicas, (ii) deseo de reunificación familiar, (iii) inseguridad y (iv) violencia intrafamiliar**. Lo anterior no significa que en muchos casos no confluya más de un motivo; de ahí la importancia de destacar la multicausalidad de la migración

El Salvador **tiene proporcionalmente una de las poblaciones emigrantes más grandes de la región**. En el 2017 se estimaba que 1.56 millones de salvadoreños residían fuera del país, con 1.44 millones de ellos viviendo en Estados Unidos¹. El 48.3% de los salvadoreños viviendo en Estados Unidos son mujeres.

Un tercio de estas personas (432,329) han obtenido la **ciudadanía estadounidense**². Alrededor de 700,000 poseerían un estatus migratorio irregular, y 195,000 están amparadas por un Estatuto de Protección Temporal (TPS, por sus siglas en inglés) establecido después de los terremotos que afectaron a El Salvador en el año 2001.

El **final del TPS**, establecido para septiembre del 2019, obliga a sus beneficiarios a buscar otras alternativas para regularizar su situación migratoria o abandonar el territorio estadounidense. El posible retorno de personas pertenecientes a este grupo demanda establecer una agenda de preparación que permita brindar una respuesta oportuna e integral en materia de recepción y reintegración.

Asimismo, la **migración irregular** es un fenómeno continuo que ha sido centro de atención de las políticas públicas en los países del triángulo norte. Si bien la migración hacia otros países se asocia a diferentes factores multicausales como: la reunificación familiar, la búsqueda de mejores condiciones de vida, entre otros, las cifras oficiales proporcionadas por la Dirección General de Migración y Extranjería de El Salvador del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, procesadas por la Organización Internacional para las Migraciones – OIM-, muestran que alrededor del 16.5% de las personas retornadas en 2018 (26,479 personas retornados en total y de los cuales 5,426 son mujeres y niñas³) expresan haber migrado del país a causa de la inseguridad, esta continúa siendo la segunda causa de la migración de personas salvadoreñas.

¹ UN DESA. División de Población. 2017.

² OIM. Cifras de salvadoreños en los Estados Unidos. 2016

³ <https://mic.iom.int/webntmi/el-salvador/>

Adicionalmente, en el año 2018 se desató una serie de **caravanas rumbo a los Estados Unidos** con el objetivo de ingresar a ese país en busca de mejores condiciones de vida. No obstante, muchos no logran llegar a sus destinos. El endurecimiento de las políticas migratorias de los países receptores, así como las condiciones de inseguridad bajo las cuales se emprende esta travesía, son motivos que propician el retorno a su lugar de origen.

Para muchos salvadoreños, la experiencia de la emigración **ha sido acompañada por el retorno desde los países de tránsito o destino**. Las cifras de retorno han alcanzaron sus picos más altos en 2005 (43,471 personas retornadas) y 2015 (58,945), reduciéndose a partir de ese año. La tendencia descendente se mantuvo durante el primer semestre del 2018.

Según datos de la DGME, del total de personas retornadas en los seis años que van de 2012 a 2018, cerca de **un 11% (29,910) tendría antecedentes por delitos y faltas cometidas fuera de El Salvador**⁴. Este colectivo es mayoritariamente masculino, pues las mujeres representan sólo el 3.4% del total.

El vínculo estrecho entre consolidación de la paz, desarrollo sostenible y el compromiso histórico de la Organización de las Naciones Unidas de apoyar tales procesos en El Salvador, se traduce en las iniciativas contenidas en este Programa Conjunto.

→ El marco estratégico de cooperación del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en El Salvador

El **Marco de Asistencia de Naciones Unidas** (UNDAF, en sus siglas en inglés) se constituye en un marco de referencia para la acción conjunta y coordinada del SNU en El Salvador, y se enmarca en la visión de desarrollo y las prioridades nacionales reflejadas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, así como en las políticas y estrategias sectoriales del país.

El UNDAF se enmarca en el enfoque de trabajo “Unidos en la Acción”, y asume sus pilares para procurar una acción más conjunta, coherente, efectiva y eficiente, entre las diferentes agencias, fondos y Programas que conforman el SNU, así como en su coordinación con el Gobierno y resto de socios para el desarrollo.

Se articula en **cinco áreas de cooperación** que contienen cinco efectos de desarrollo a los que procura contribuir juntamente con el resto de los socios para el desarrollo, y que en su conjunto enmarcan el apoyo de Naciones Unidas en el período 2016-2020. Dichas áreas son:

1. Bienes y servicios básicos.
2. Trabajo decente y medios de vida.
3. Consensos, gobernabilidad democrática y políticas públicas.
4. Resiliencia.
5. Entornos seguros y convivencia.

⁴ OIM. Cifras de salvadoreños en los Estados Unidos. 2016

El Programa conjunto a evaluar tributa a las áreas de cooperación 2 y 3, buscando los siguientes efectos de desarrollo:

EFFECTO DE DESARROLLO 2: La población goza de mayores oportunidades para acceder a un trabajo decente con medios de vida sostenibles, contribuyendo al crecimiento productivo e inclusivo.

EFFECTO DE DESARROLLO 3: El Salvador goza de nuevos consensos esenciales de país que facilitan a la población y a las personas más vulnerables y excluidas, gozar del ejercicio pleno de sus derechos.

→ El Sistema de Naciones Unidas y el Fondo de Consolidación de la Paz

Desde el año 1992, cuando se firman los Acuerdos de Paz de El Salvador, las **agencias de Naciones Unidas forjan un compromiso para mantener y consolidar la gobernabilidad del país a largo plazo.**

El desarrollo de un nuevo paradigma del Secretario General de Naciones Unidas enfatiza los vínculos entre el sostenimiento de la paz y el desarrollo sostenible, ofreciendo una contribución catalizadora para fortalecer las capacidades institucionales públicas relevantes en un contexto cambiante, ofreciendo respuestas diferenciadas a personas vulnerables y atender las brechas de desarrollo de manera sostenible.

Los resultados incluidos en este Programa Conjunto Paz y reintegración de las personas migrantes en su regreso a casa **son coherentes con otros dos Programas financiados anteriormente en El Salvador**, uno, el primer proyecto PBF (2017-2019) bajo el título “Programa Conjunto de Paz para la Generación Post Conflicto”, a través del Mecanismo de Respuesta Inmediata presentado por ACNUR, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM) junto al Gobierno de El Salvador, con componentes dirigidos al fortalecimiento de los mecanismos de protección a víctimas de violencia, la institucionalidad dedicada a personas migrantes retornadas así como los controles internos de las fuerzas de seguridad; otro en el **año 2018** donde el Fondo aprobó el Programa subregional *Programa trinacional para la resiliencia y la cohesión social en el norte de Centroamérica.*

Las agencias de Naciones Unidas en El Salvador cuentan con **experiencias previas** en la implementación de Programas conjuntos (“Unidos en la Acción” (*Delivering as One, DaO* por sus siglas en inglés)) desde el año 2014. Para la implementación del Programa a evaluar se cuenta con la cercanía de las instituciones públicas de referencia con la temática y según su mandato.

De esta manera las entidades socias de implementación son:

- **Organización Internacional para las Migraciones (OIM)** que actúa como punto focal y líder del Programa conjunto. Su objetivo es promover la migración ordenada y en

condiciones humanas en beneficio de las personas migrantes y la sociedad. Trabaja en estrecha relación con el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la persona Migrante y su Familia (CONMIGRANTES), entre otras.

- **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)** que desde el año 1992 ha mantenido su apuesta por la consolidación de la paz y el alcance de los objetivos nacionales de desarrollo. Contribuye al desarrollo de las capacidades nacionales para la construcción de consensos y creación de herramientas de monitoreo y seguimiento. Las instituciones participantes en el Programa conjunto son responsables de impactar el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 de paz, justicia e instituciones sólidas. Cabe hacer mención a qué a que, si bien, PNUD fue responsable administrativo del Resultado 4, programáticamente este resultado fue implementado por la Oficina de la Coordinadora Residente a través del Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas (DPPA), por lo que aunque inicialmente no fuese considerada una entidad implementadora del Programa, a efectos operativos si ha desempeñado esta función en uno de sus resultados y debe ser considerada como tal”.
- **Programa Mundial de Alimentos (PMA)** que tiene presencia desde 1971 y cuya misión es acabar con el hambre en el mundo apoyando planes de seguridad alimentaria y nutricional a nivel local, nacional y regional. En El Salvador centra su trabajo observando los planes y prioridades del gobierno centrado en pequeños productores, y diversificando su línea de trabajo hacia Programas de asistencia alimentaria vinculados con la inserción laboral y desarrollo de capacidades en jóvenes y familias vulnerables a causa de la violencia, la migración y el retorno.

→ Del Programa Conjunto Paz y reintegración de las personas migrantes en su regreso a casa

El Programa Conjunto tiene **como objetivo establecer, expandir y consolidar mecanismos innovadores de atención y reintegración para población migrante retornada, por medio del fortalecimiento de capacidades y la atención a grupos con distintos perfiles de vulnerabilidad**, así como buscar acuerdos políticos catalíticos que contribuyan a atender brechas de desarrollo.

Con este Programa conjunto se busca dar repuesta a áreas temáticas consideradas prioritarias para el mantenimiento de la gobernabilidad del país a largo plazo y contribuir a la consolidación de la paz y al desarrollo sostenible de El Salvador. Se enmarca en el apoyo de las Naciones Unidas hacia la consolidación del proceso de paz y la prevención de conflictos a 25 años de la firma de la paz en El Salvador.

Para alcanzar los resultados establecidos, se buscó atender prioridades nacionales de primer nivel para El Salvador en el ámbito de la atención de la población migrante retornada, la promoción de entornos seguros y la construcción de acuerdos de nación.

Estas prioridades representan **áreas estratégicas interconectadas** que tienen como propósito fortalecer las capacidades de instituciones públicas relevantes en un contexto de rápidos cambios, ofrecer respuestas diferenciadas a personas vulnerables y atender brechas de desarrollo de manera sostenible para contribuir a la consolidación de la paz, en línea con el nuevo paradigma del Secretario General de Naciones Unidas sobre los vínculos entre el sostenimiento de la paz y el desarrollo sostenible.

→ Marco legislativo y principales hitos en el caso de El Salvador

El Salvador cuenta con la **Ley especial de migración y extranjería** El Salvador del 25 de abril del 2019, siendo esta una actualización de la ley que existía anteriormente y que contempla un abordaje más integral y desde un enfoque de DDHH la temática migratoria.

Es de mencionar también que el país no cuenta con un plan, Programa o instrumento nacional para la reintegración de personas retornadas. Se está trabajando en este esfuerzo mediante iniciativas de políticas nacionales de reintegración, pero nada oficial o finalizado en este momento.

→ Presupuesto y fuentes de financiación del Programa

El **Programa cuenta con un presupuesto** de \$3,941,837.30, financiado en su totalidad por Fondo del Secretariado de Naciones Unidas (NNUU).

La distribución de dicho gasto, por actor ejecutor, ha sido:

- o OIM: \$ 2,542,795.1 que representa el 64.50% del presupuesto.
- o PMA: \$ 427,602.1 que representa el 10.85% del presupuesto.
- o PNUD: \$ 971,440.1 que representa el 24.65% del presupuesto.

En el análisis del criterio de Eficiencia se profundizará al respecto de la ejecución presupuestaria y la configuración del presupuesto.

→ Lógica de la intervención

El documento de formulación del Programa conjunto expresa una tesis de intervención que pretende facilitar la comprensión de la **Teoría del Cambio (TdC) del Programa Conjunto**. En dicha explicación se matizan los determinantes, elementos de contexto y realidad existente en El Salvador respecto a la emigración de su población.

De igual manera se expresan las acciones que el Gobierno de El Salvador ha estado aplicando para garantizar una adecuada atención, protección y reintegración de la población migrante retornada, donde destaca el Programa “El Salvador es tu casa”.

Los antecedentes expresados en la formulación claramente justifican la necesidad de una intervención dirigida a mejorar, expandir y consolidar la atención diferenciada de las

personas retornadas, con especial énfasis en niñez, mujeres y jóvenes, así como fortalecer las condiciones para su integración social y económica en entornos seguros.

En esa línea, la propuesta de intervención se integra y contribuye a atender las prioridades estratégicas de El Salvador enfocadas a garantizar la capacidad de respuesta ante los próximos retos en materia de migración, retorno y seguridad con las que el Gobierno Salvadoreño se enfrenta.

Teniendo en cuenta un proceso conjunto de identificación desarrollado entre los organismos e instituciones participantes, se han establecido las áreas sujetas a apoyo con la intervención del Fondo, así como posibles acciones que bajo una implementación coordinada y organizada puede ofrecer resultados e impactos escalables para futuras acciones complementarias.

La **hipótesis de cambio** que el Programa conjunto plantea es:

Con la inversión en esfuerzos conjuntos y coordinados para la atención y promoción de entornos seguros para personas migrantes retornadas y el fomento del diálogo para la construcción de acuerdos nacionales que promuevan el cierre de brechas de desarrollo, se contribuirá a mitigar los impactos negativos asociados a los cambios de patrones de movilidad de los Salvadoreños y Salvadoreñas

La lógica causal del Programa se articula en **cuatro resultados**, que tributan a un resultado global. Dichos resultados **se modulan a partir del logro de diez productos** (tres productos para los tres primeros resultados, y un producto para el cuarto resultados).

Los **dos primeros resultados están enfocados a la atención a las personas migrantes retornada**, el primero desde un enfoque de atención inmediata en entornos de seguridad, el segundo desde un enfoque de reintegración económica; el **tercer resultado tiene un enfoque centrado en el fortalecimiento de capacidades desde una mejora de los controles internos con enfoque de derechos**; finalmente, el cuarto resultado se dirige al **fortalecimiento del diálogo legislativo**.

Resultado global: Las personas migrantes retornadas se reintegran de manera sostenible en entornos seguros y pacíficos.

Resultado 1: Fortalecidos los mecanismos para la atención inmediata y protección de las personas migrantes retornadas.

- 1.1 El Gobierno de El Salvador cuenta con herramientas para la toma de decisiones con base en evidencia para la recepción, atención y reintegración de personas migrantes retornadas.
- 1.2 Personas migrantes retornadas sin arraigo o con perfiles vulnerables reciben protección y asistencia humanitaria inmediata a su retorno a El Salvador.

1.3 Información sobre prevención de la migración irregular, no discriminación y el Programa El Salvador es tu Casa está disponible a la población salvadoreña.

Resultado 2: Fortalecidos los mecanismos de reintegración económica y psicosocial de personas migrantes retornadas.

- 1.1 Personas migrantes retornadas certificadas en construcción (albañilería y electricista en 4a categoría), turismo, idiomas y gastronomía en 4 municipios priorizados por los altos datos de retorno.
- 2.2 Personas migrantes retornadas aplican el conocimiento adquirido en el Programa de reintegración productiva para desarrollar un emprendimiento en 4 municipios priorizados por los altos datos de retorno.
- 2.3 Personas migrantes retornadas cuentan con apoyo psicosocial en su proceso de reintegración en 4 municipios priorizados por los altos datos de retorno, incluyendo atención diferenciada para niños, niñas y adolescentes.

Resultado 3: Entornos seguros contruidos por las instituciones de seguridad y justicia en el marco del respeto los derechos humanos, incluyendo controles internos.

- 3.1 Manejo adecuado por parte de las instituciones responsables de la atención a personas retornadas con antecedentes penales para que brinden un trato justo y apegado a los Derechos Humanos.
- 3.2 Generados los productos del conocimiento que permitan a las instituciones de seguridad y justicia ejercer sus labores con apego a los derechos humanos y enfoque de género.
- 3.3 Ampliada la modernización de controles internos de la PNC, en áreas como disciplinaria, de control interno, derechos humanos, atención a personas migrantes con antecedentes penales y control de bienes institucionales.

Resultado 4: Fortalecido el diálogo para la construcción de acuerdos de nación para la superación de las brechas de desarrollo.

- 4.1 Fortalecidas las mesas de diálogo político en áreas sectoriales críticas para la superación de brechas de desarrollo.

→ Contraste y valoración de la evaluabilidad.

Partiendo del análisis de evaluabilidad realizado en el informe inicial, que se concretó en un análisis desagregado⁵ se retoma el resumen realizado, actualizando la información tras la realización del trabajo de campo.

⁵ Anexo I del Informe Preliminar

Hallazgos/Conclusiones	Valoración final
<p>I1. Calidad de la planificación: la calidad de la planificación se considera alta y adecuada para poder realizar la evaluación. Incorpora un sistema causal lógico, bien reforzado y soportado por un sistema de indicadores que facilitaría medición de logros. Tal y como se puede observar en el análisis de la Teoría del Cambio el sistema de planificación se considera robusto desde un enfoque de análisis de la Teoría del Cambio según sus elementos básicos y diferenciadores.</p>	<p>I1. Calidad de la planificación: realizar la evaluación a partir del sistema de planificación existente y articulado. Esta recomendación permanece inalterable, aunque no fue posible tener acceso a la totalidad de fuentes de verificación indicadas en la planificación.</p>
<p>I2. Disponibilidad de información: aún no se conoce la información verificable y las fuentes de verificación existentes, ya que no se ha podido tener acceso a las mismas. Según lo expresado por el equipo gestor del programa, parece que dicha información es accesible y de calidad, y aporta evidencia para poder contrastar los cambios que debe producir el programa.</p>	<p>I2. Disponibilidad de información: Se ha tenido acceso a la información previsto inicialmente, a excepción de los resultados de la encuesta sobre sostenibilidad de reintegración de la OIM aplicada a beneficiarios de los Programas conjuntos, lo que dificulta la medición del resultado global.</p>
<p>I3. Capacidad de gestión de evaluaciones: en principio se dan los requisitos para contar con capacidad para la gestión de la evaluación, teniendo en cuenta el interés de las instituciones participantes, accesibilidad y recursos disponibles para la evaluación. Existe un riesgo derivado de la situación provocada por el COVID 19, que pueda limitar el desarrollo de algunas técnicas evaluativas.</p>	<p>I3. Capacidad de gestión de evaluaciones: se considera que se han dado los requisitos adecuados para una correcta gestión de la evaluación dado el interés y los recursos disponibles. Se considera que la situación provocada por el COVID no ha afectado gravemente al desarrollo del trabajo de campo de la evaluación, utilizando herramientas colaborativas 2.0 para superar posibles limitantes de accesibilidad a los/as informantes claves establecidos.</p>

4. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN.

OBJETIVO GENERAL.

El objetivo principal de la evaluación es examinar cómo y en qué medida el Programa Conjunto Paz y reintegración de las personas migrantes en su regreso a casa ha contribuido a que las personas migrantes retornadas se reintegran de manera sostenible en entornos seguros y pacíficos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA EVALUACIÓN SON:

1. Mostrar las lecciones aprendidas y buenas prácticas, así como recomendaciones pertinentes para la construcción de Programas de consolidación de paz.
2. Evaluar la coherencia y adecuación de la Teoría de Cambio.
3. Identificar las estrategias de implementación, los procesos y desempeño.
4. Identificar el valor agregado del PBF a los esfuerzos nacionales de consolidación la paz.
5. Identificar los aspectos innovadores del Programa.
6. Identificar la efectividad de la cooperación entre las agencias involucradas en el Programa Conjunto de Paz en el abordaje coordinado de los problemas atendidos.
7. Identificar los efectos catalíticos que han derivado de la implementación del Programa.

A la luz del análisis de evaluabilidad, se considera que los objetivos son realistas y alcanzables teniendo en cuenta la información disponible, así como tiempo y recursos asignados, no siendo necesario realizar adaptaciones metodológicas para aumentar la factibilidad de la evaluación.

ALCANCES

1. Dimensión geográfica de la evaluación.

→ **Cobertura geográfica:** El Programa Conjunto Paz y reintegración de las personas migrantes en su regreso a casa, ha sido implementado en la zona metropolitana de San Salvador, en los municipios de San Miguel, Santa Ana, Zacatecoluca, Metapán y Ahuachapán, en relación los departamentos con alta densidad de población retornada, extendiéndose también a otros municipios La Libertad, Chalatenango y Morazán.



2. Dimensión sectorial de la evaluación.

Atención de la población migrante retornada, la promoción de entornos seguros y la construcción de acuerdos de nación.

3. Dimensión temporal de la evaluación.

El periodo de la evaluación corresponde al tiempo de implementación del Programa, de enero de 2019 a diciembre de 2020.

CRITERIOS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN.

Con el objeto de delimitar los sectores de análisis y en base a la primera revisión documental y consultas de las necesidades de información expresadas en los TdR, desde el equipo evaluador ha mantenido la **priorización de las preguntas de evaluación** establecidas en la matriz de evaluación planteada en la oferta técnica. Esta valoración se ha realizado bajo los criterios de:

- **Grado de Incertidumbre:** Expectativa de conseguir dar respuesta a la cuestión planteada.
- **Influencia:** Cómo afecta la cuestión al Criterio / Ámbito de análisis.
- **Información disponible:** Existencia de las fuentes de información que permitan la triangulación.

En la **matriz de evaluación incluida en el Anexo 2** se recogen las siguientes preguntas de evaluación que dirigieron el presente proceso evaluativo.

1.	¿La intervención cumple con los principios de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y los estándares de evaluación del Sistema de Naciones Unidas?
2.	¿Los indicadores y metas de la intervención son SMART?
3.	¿El Programa Conjunto fue complementario y/o estuvo en coordinación con otros actores? ¿Esta coordinación logró efectos positivos o negativos en los resultados esperados?
4.	¿Qué valor agregado ofrece la intervención respecto a intervenciones similares en el país?
5.	¿Es la formulación de la intervención relevante con respecto a las prioridades y planes nacionales?
6.	¿En qué medida la teoría de cambio y la estrategia ha sido apropiada para lograr los resultados esperados? ¿y el resultado global del Programa conjunto
7.	¿Cómo el Programa y los resultados esperados contribuyen a la construcción y consolidación de paz en El Salvador?
8.	¿En qué medida la intervención ha respondido a las necesidades e intereses de los diferentes grupos interesados, especialmente las personas retornadas?
9.	¿En qué medida la intervención consideró en su diseño, implementación y monitoreo las necesidades diferenciadas de las mujeres y hombres beneficiarios?
10.	¿En qué medida el Programa ha contribuido a la reintegración sostenible en entornos seguros y pacíficos de las personas migrantes retornadas?
11.	¿Se ampliaron o mejoraron los mecanismos de atención y reintegración para personas migrantes retornadas, la promoción de entornos seguros y la construcción de acuerdos de nación?
12.	¿Se promovió el abordaje o las acciones innovadoras de manera efectiva?
13.	¿La intervención aumentó el empoderamiento de las mujeres migrantes retornadas y su participación en el proceso de reintegración?
14.	¿Mejóro la calidad de la atención brindada por el Estado a las personas migrantes retornadas o en la creación de entornos seguros?
15.	¿Mejoraron o se ampliaron los mecanismos de reinserción productiva y de atención psicosocial de las personas migrantes retornadas?
16.	¿Las instituciones de seguridad y justicia construyeron entornos seguros en el marco del respeto a los derechos humanos?
17.	¿Mejóro la intervención los controles internos de las instituciones de seguridad y justicia?
18.	¿El Programa Conjunto aumentó los acuerdos de nación para la reducción de brechas de desarrollo?
19.	¿Están los recursos del Programa Conjunto concentrados en las actividades que se espera produzcan resultados significativos? ¿Se destinaron recursos específicos para atender las necesidades de los grupos de mujeres y otros grupos tradicionalmente excluidos?
20.	¿En qué medida la colaboración entre las Agencias del SNU y otros actores multilaterales y bilaterales ha facilitado el proceso y abordaje coordinado de los problemas atendidos?
21.	¿Hubo acciones de las agencias o las instituciones contraparte financieras o no financieras que fortalecieron los resultados de la intervención fuera del diseño de esta? ¿cuáles fueron los efectos alcanzados?
22.	¿En qué medida los mecanismos de monitoreo se han enfocado en los resultados y riesgos y ayudado a mejorarlos?

23.	¿Qué diferencia hizo la intervención en la consolidación de la paz y reintegración de las personas migrantes retornadas beneficiadas?
24.	¿Qué efectos positivos y negativos son atribuibles a la intervención?
25.	¿Pueden los resultados y efectos del Programa Conjunto ser escalables y replicables?
26.	¿Puede comprobarse la causalidad entre cambios en la realidad de los beneficiarios y la intervención?
27.	¿Se diseñó la intervención para tener efectos sostenibles dados los riesgos identificables?
28.	¿Qué mecanismos se han puesto en marcha para asegurar la continuación de los resultados alcanzados hasta hoy? ¿Qué mecanismos se podrían poner en marcha para tener mayor probabilidad de sostener los progresos alcanzados?
29.	¿Se promovió el reconocimiento y ejercicio de derechos de las personas migrantes retornadas?
30.	¿en qué medida el Programa Conjunto abonó al fortalecimiento, visibilidad y sostenibilidad de la atención diferenciada de las necesidades de mujeres y hombres migrantes en contextos de retorno?

Esta matriz de evaluación fue consensuada con el equipo gestor de la evaluación a partir de los TdR, ajustándose sus preguntas con base en criterios de la evaluación y no reiteración de la información quedando conformada tal y como se puede ver en el anexo mencionado.

A la hora de confeccionar esta matriz y de cara a plasmar los hallazgos, conclusiones y recomendaciones en el presente informe, se realizó una **estructuración de las preguntas con base en componentes de análisis** como:

- **Diseño:** donde se vinculan preguntas correspondientes al análisis de la ruta del cambio y existencia de instrumentos de gestión programática, alineadas con el criterio **pertinencia**.
- **Procesos:** centrado en el análisis de elementos de estructura y procesos en la gestión de la gobernanza y capacidad de complementariedad del Programa, vinculado con el criterio de **eficiencia**.
- **Resultados:** relacionado con los cambios transformativos generados por el Programa en las familias y niñez, así como su contribución a indicadores nacionales, lo cual se alinea con el criterio **eficacia**. Complementándose con preguntas relacionadas con el grado de capacidades instaladas y la identificación de elementos de sostenibilidad social promovidos por el Programa, los cuales se relacionan con el criterio de **sostenibilidad**.

(Ver Anexo 2. Matriz de Evaluación).

5. ENFOQUE Y METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA EVALUACIÓN

Teniendo en cuenta el tipo de intervención y las limitaciones evidenciadas en el análisis de evaluabilidad, así como los recursos disponibles (financiación, tiempo...), el diseño metodológico para la presente evaluación no se ha dirigido hacia una evaluación de tipo experimental, sino que se dirigió hacia una evaluación eminentemente formativa que permitiera:

- Demostrar si PBF 3 ha tenido utilidad práctica para producir cambios en la vida de las personas migrantes retornadas.
- Cumplir dos propósitos: generar conocimiento y generar aprendizaje institucional, y de ahí su carácter formativo de cara al fortalecimiento en la implementación del Programa.

La propuesta metodológica ha sido diseñada para dar respuesta a los objetivos de la evaluación y sus utilidades esperadas. Se asumió, por tanto, una **perspectiva eminentemente formativa orientada a la utilidad**, que permita el aprendizaje y escalabilidad, sin descuidar los **elementos de valoración del desempeño** que favorezcan la mejora del Programa.

Gráfico 1. Esquema de diseño metodológico y relación entre aproximaciones evaluativas planteadas.



Sobre este marco, se propuso como enfoques metodológicos para la evaluación los siguientes: Evaluación de **juicios formativos** mediante una **evaluación criterial** que permita documentar los resultados y los efectos del Programa, y el análisis de sus posibles efectos catalizadores.

A estos dos enfoques se ha sumado la **evaluación participativa** con implicación de los diferentes titulares promoviendo la corresponsabilidad en el proceso, apropiación y aprendizaje conjunto.

A lo largo del proceso evaluativo la participación ha mantenido diferentes niveles, tomando relevancia en la Programación de la evaluación y en la validación de sus productos y resultados, la participación del Comité de Gestión de la evaluación, en el cual se integra el equipo

de monitoreo y evaluación del PBF 3, así como los referentes de las distintas agencias implicadas en la gestión del Programa: OIM, PNUD y PMA.

Por otra parte, se ha contado con la participación del personal responsable del acompañamiento a los protagonistas de cada una de las instituciones (MRREE, DGME, MJSP, PNC) para conocer sus valoraciones y percepciones respecto a los procesos de fortalecimiento de sus capacidades y mejora de las infraestructuras y equipamientos.

De igual manera se ha hecho participe a los protagonistas de derechos para que expresaran su visión y valoración sobre la calidad de los servicios brindados por el Programa sujeto a análisis, así como la percepción sobre los cambios generados en su entorno más próximo: familia y su comunidad.

Estos elementos de participación consultiva se han complementado con ejercicios de retroalimentación de los resultados iniciales a través del taller de contraste realizado una vez finalizada la fase de campo. Y de igual manera los productos finales generados en el proceso evaluativo serán difundidos entre los diferentes actores.

Por otra parte, y teniendo en cuenta **la orientación a la utilidad**, de cara a un uso práctico de la evaluación, se ha realizado una priorización de las recomendaciones en base a su importancia y relevancia en la mejora del Programa, así como su clasificación por actores, (institución promotora del cambio).

El proceso de evaluación se desarrolló en tres fases bien definidas, 1. *Trabajo de gabinete*; 2. *Trabajo de campo*; 3. *Elaboración de informes*.

Dicho proceso se ha distribuido temporalmente a lo largo de aproximadamente 12 semanas, en las que se han ido entregando diferentes productos de acuerdo con los términos de referencia y al contrato establecido, según se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 1: Organización del Proceso de Evaluación.

FASE	FECHA	PRODUCTO	RESPONSABLE
Fase de Diseño de la Evaluación	14 de abril al 28 de abril de 2021	Informe InicialP1.	Equipo AID Social. Aprobación Comité de Gestión (CG) ⁶ .
Fase Preparación Trabajo de Campo	29 de abril al 20 de mayo de 2021	Cierre Reuniones y Logística de Agenda de Trabajo de Campo.	Equipo AID Social. CG y Comité de Gestión (CG)
Fase de Trabajo de Campo	24 de mayo al 11 de junio de 2021	Aplicación de herramientas de recogida de información: entrevistas, grupos focales, encuestas. Presentación de Primeros Hallazgos- Taller de Contraste.	Equipo AID Social. Aprobación CG.
Fase Trabajo de Gabinete	14 de junio de 2021 al 31 de julio de 2021	Entrega Primer Borrador Informe Final de Evaluación.	Equipo AID Social. Aprobación CG.

⁶ El comité de gestión se identifica como aquel que es referente para el equipo evaluador en cuanto a interlocución, logística y entrega directa de reporte, y enlace con el Grupo de Referencia de Evaluación. El cual está integrado por la responsable del área de infancia y Responsable de evaluación y seguimiento de la Oficina de UNICEF en Nicaragua.

- **Operatividad del análisis: Niveles de Análisis y Preguntas de Evaluación.**

Conforme a los términos de referencia, la evaluación está organizada con relación a Niveles de Análisis y Preguntas de Evaluación que se han organizado en torno a los criterios definidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tal y como se puede ver en el anexo II Matriz de Evaluación.

- **Herramientas de recopilación de la información. Técnicas de investigación.**

El diseño evaluativo fue formativo, de tipo no-experimental, sustentado en la compilación y triangulación de información a través de fuentes primarias y secundarias, y de tipo cualitativo y cuantitativo.

Este diseño permitió recoger las opiniones y percepciones de las partes involucradas, así como observar procesos, dinámicas de cambio, aptitudes, prácticas y un panorama general de los resultados obtenidos, con el objeto de realizar **una triangulación de la información** que permita enfocar la evaluación hacia juicios formativos e identificar lecciones aprendidas.

- Análisis documental.

Para el desarrollo de la evaluación, desde el momento inicial hasta el propio proceso de trabajo de campo se ha realizado un análisis documental de fuentes de información interna del Programa y fuentes de información secundarias, centradas principalmente en ámbitos de planes y Programas de trabajo con población migrante retornada. (Ver anexo 5. Listado de documentación consultada).

- Entrevistas individuales y grupales.

Una parte clave para el desarrollo de la evaluación y el suministro de información primaria son las entrevistas individuales y grupales, según el caso. En dicho proceso se pretende obtener información directa de actores claves, considerados de importancia y prioridad máxima.

Durante el trabajo de campo se realizaron **28 entrevistas**. Esta herramienta de investigación social ha sido utilizada principalmente con entidades ejecutoras y del Gobierno de El Salvador.

La información referente a las personas entrevistadas se puede analizar en el Anexo 3.

- Grupos conversatorios.

Se realizaron **2 grupos conversatorios**, principalmente con población participante.

La información referente a los/as participantes grupos conversatorios se puede analizar en el Anexo 3.

- Historias de vida

Se realizaron **4 historias de vida** (dos hombres y dos mujeres) con población participante.

Tabla 3: Resumen instrumentos aplicados.

Instrumento	Actor	N.º de Participantes	Situación geográfica
Entrevista	Coordinación PBF 3	2	San Salvador
	OIM	6	San Salvador
	PNUD	4	San Salvador
	PMA	2	San Salvador
	Oficina Coordinación Residente NNUU	1	San Salvador
	MRREE	4	San Salvador
	MJSP	1	San Salvador
	DGME	3	San Salvador
	PNC	2	San Salvador
	AECID	1	San Salvador
	UNIVERSIDAD FCO. GAVIRIA	1	San Salvador
Grupo conversatorios	Participantes Programa Certificaciones	6	<i>On line</i>
	Participantes Programa Emprendimiento	7	Santa Ana
	Taller contraste y primeros hallazgos	4	San Salvador
Historias de Vida	Participantes Programa Certificaciones	2	San Salvador
	Participantes Programa Emprendimiento	2	Santa Ana
Observación Directa (Visita)	Centro de primera atención y albergue		San Salvador

Gráfico 2. Resumen de entrevistas, encuestas y grupos focales.⁷



⁷La información referente a las personas entrevistadas se puede analizar en el Anexo 4.

La información referente a los/as participantes grupos conversatorios se puede analizar en el Anexo 4.

– Triangulación metodológica.

A su vez y como estrategia de análisis se ha optado por una **triangulación metodológica** que facilite el contraste de la información asegurando la fiabilidad de esta y que maximice las cualidades de las técnicas de recopilación de la información:

- Las técnicas cuantitativas ponen el énfasis en la medición objetiva, la demostración de la causalidad y la generalización de los resultados.
- Las técnicas cualitativas se centran en la descripción y comprensión interpretativas de la conducta humana en el marco de referencia del individuo o del grupo social en el que actúa.
- Y las técnicas participativas se utilizan como fomento de la implicación de la población.

Atendiendo a lo anterior, el equipo de evaluación trianguló la información obtenida comparando:

Gráfico 3. Triangulación metodológica.



Para ello se tuvo en cuenta:

- Lo que los diferentes entrevistados y grupos focales expresen.
- Los documentos contra la información obtenida de entrevistas y grupos focales.
- La investigación y el análisis contra entrevistas y grupos focales.
- El conocimiento previo de las intervenciones contra entrevistas y grupos focales.
- La observación contra entrevistas y grupos focales.

Como elemento colateral en la metodología establecida, se ha incluido el enfoque de género de manera transversal durante todo el proceso de evaluación, para ello se han tenido

en cuenta las Directrices Éticas del UNEG que se aplican sistemáticamente a la selección de métodos para la evaluación.

- *Utiliza marcos de análisis de género en elementos como diseño de materiales, participación, sensibilidad a género en el diseño de la estrategia, mecanismos de seguimiento y evaluación*
- *Es apropiada y relevante tanto para las mujeres como para los hombres*
- *Se incluye dentro de las entrevistas realizadas a los/as diferentes actores, elementos de análisis de la transversalidad de la equidad de género en los diferentes procesos en el marco de la Estrategia.*
- *Explora los roles de género y las relaciones de poder*
- *Es sensible tanto contextual como culturalmente*

Así mismo, se incluye el enfoque de género en los productos de la evaluación:

- *Identificar y validar las lecciones aprendidas, las buenas prácticas, los ejemplos y las innovaciones de los esfuerzos que apoyan la igualdad de género y los derechos humanos en el área de trabajo.*

→ **Diseminación de resultados.**

- Se ha realizado una presentación de primeros hallazgos al finalizar la fase de campo.
- Se ha diseñado una presentación PowerPoint para la difusión de los primeros hallazgos.
- Se prevé realizar una presentación remota de los resultados finales de la evaluación.

CONSIDERACIONES ÉTICAS

El equipo consultor de AID Social, así como la propia empresa, cumplen los principios de *imparcialidad, rendición de cuentas y no conflicto de intereses*, y en el marco de la Evaluación asume como propias las consideraciones éticas de las agencias de Naciones Unidas, así como sus normas de evaluación, recogidas en los siguientes documentos:

- Normas y estándares de evaluación UNEG 2016.
- Estándares y guías éticas UNEG/UNICEF 2008.
- Código de conducta de evaluación del sistema de Naciones Unidas 2008.
- Integración de los derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación 2016.
- Ethical research involving children 2013.⁸

⁸UNEG (2016) <http://www.uneval.org/document/detail/1914>
Ethical Guidelines for UN Evaluations (2008) Ethical Guidelines for UN Evaluations (2008), <http://www.unevaluation.org/document/detail/102>
Code of Conduct for Evaluation in the UN system (2008) <http://www.unevaluation.org/document/detail/100>
Integración de los Derechos Humanos y la Igualdad de Género en la Evaluación (2011), <http://www.uneval.org/document/detail/980>

El proceso de evaluación se ha desarrollado dentro de los parámetros considerados en el documento Estándares Éticos en Naciones Unidas en Investigaciones, Evaluaciones, Recopilación y Análisis de Datos.

Estos estándares han sido considerados desde el momento de recepción de los términos de referencia, y sobre ellos se ha trabajado la propuesta técnica y económica, así como todo el proceso evaluativo.

El equipo evaluador ha mantenido una conducta ética en la generación de evidencia, necesario en sí mismo como también como una contribución significativa para garantizar la calidad y la rendición de cuentas del proceso relacionado con la generación de evidencia.

De igual manera se han mantenido como principios básicos para desarrollar una evaluación basada en evidencias, a saber: respeto, beneficencia y no maleficencia y justicia.

Se han fijado criterios de privacidad y confidencialidad en las reuniones y grupos focales mantenidos durante el proceso evaluativo, no se han creado base de datos sobre participación más allá de aspectos cuantitativos.

Durante el proceso evaluativo no se han identificado conflicto de intereses entre PBF, OIM, PNUD y PMA o las instituciones gestoras del Programa con el equipo evaluador.

En todo momento del proceso evaluativo se han tenido en cuenta estas consideraciones.

LIMITANTES DE LA EVALUACIÓN.

El proceso evaluativo se ha desarrollado en un contexto pandémico y en un período post-electoral con alta rotación de personal gubernamental, por lo que algunas acciones evaluativas han tenido que realizarse de manera virtual, como han sido la totalidad de las entrevistas realizadas con los equipos de OIM, PNUD y PMA, así como el Taller de contraste y primeros hallazgos. Estas situaciones no han sido un impedimento para la ejecución de estas y el acceso a la información.

De las entrevistas previstas inicialmente, y confirmadas, fue anulada en el lugar de realización la prevista con el Despacho del viceministro de Relaciones Exteriores.

UNICEF Procedure for Ethical Standards in Research, Evaluation, Data Collection and Analysis (2015), https://www.unicef.org/supply/files/ATTACHMENT_IV-UNICEF_Procedure_for_Ethical_Standards.PDF
Investigación Ética con Niños y Niñas (2013), <http://childethics.com/wp-content/uploads/2013/10/ERIC-compendium-approved-digital-web.pdf>
Criterios de evaluación DAC-OCDE, <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopment-tassistance.htm>

Durante el desarrollo de la evaluación se han dado algunas limitantes que, aunque no han supuesto un verdadero impedimento para el adecuado desarrollo de la misma, si han dificultado el acceso a determinados actores, fuentes de información o medios de verificación.

Finalmente, no se ha tenido **disponibilidad a las fuentes de verificación del resultado global vinculadas a la encuesta sobre sostenibilidad de reintegración de la OIM** aplicada a beneficiarios de los Programas conjuntos, ya que al momento del desarrollo de la evaluación dichas encuestas aún no se encontraban tabuladas, dificultando el análisis final de los resultados obtenidos de la misma. Esta situación **afecta ligeramente a la evaluabilidad del programa** ya que formaba parte del análisis cuantitativo.

Tampoco se pudo acceder a actores previstos tras la elaboración del informe final, a partir de las primeras entrevistas realizada con actores ejecutores de Naciones Unidas:

- La **imposibilidad de coordinar la visita *in situ* para la observación directa de logros y cambios en el Output 3** (dado que no hubo respuesta a las solicitudes de reunión enviadas), en cuanto a las acciones de mejora del puesto policial fronterizo en la frontera de Las Chinamas, en Ahuachapán. Estas mejoras han sido revisadas a través de las fuentes de verificación del Programa, tales como testimonios recogidos en entrevistas y las fotografías y demás documentos aportados como fuentes de verificación.
- Imposibilidad de **realizar la entrevista a personal de CONMIGRANTES**, (dado que no hubo respuesta a las solicitudes de reunión enviadas), cuya representante recién se acaba de incorporar.
- Imposibilidad de realizar entrevista sobre mecanismos de inserción y coordinación con **el sector privado, en concreto con personal de Café Juan Valdez.**
- Imposibilidad de realizar **entrevista o grupo focal con participantes del PMA.**

Estas últimas limitantes no impiden realizar el proceso evaluativo y valorar los logros del programa, aunque hubiera sido importante para ampliar las fuentes de información para reforzar los mecanismos de triangulación.

6. ANÁLISIS DE DATOS

Un elemento fundamental para el análisis de datos, y tal como se define en punto 5, es **la triangulación metodológica** que facilite el contraste de la información asegurando la fiabilidad de esta y que maximice las cualidades de las técnicas de recopilación de la información:

- Las técnicas cuantitativas ponen el énfasis en la medición objetiva, la demostración de la causalidad y la generalización de los resultados.
- Las técnicas cualitativas se centran en la descripción y comprensión interpretativas de la conducta humana en el marco de referencia del individuo o del grupo social en el que actúa.
- Y las técnicas participativas se utilizan como fomento de la implicación de la población.

Esta triangulación se **ha llevado a cabo en cada una de las preguntas de evaluación, promoviendo que los hallazgos de cada pregunta tuvieran al menos dos fuentes informativas complementarias**, a poder ser primarias, pero en su defecto también secundarias.

Tal y como se ha podido observar en la propuesta de matriz de evaluación presentada en el informe inicial, **se ha buscado la operativización de esta incorporando técnicas cualitativas y participativas, y tomando como referencia de análisis cuantitativo la información promovida desde la propia ejecución a partir de las fuentes de verificación incorporadas, principalmente para la valoración del resultado global**, y subsidiariamente también en otros resultados.

ANÁLISIS DOCUMENTAL

El análisis documental ha permitido recoger información, principalmente, sobre la coherencia y relevancia, pero también sobre eficiencia (ejecución presupuestaria, puesta en marcha de las actividades, monitoreo, etc.) y eficacia (en relación con los indicadores que puedan sancionarse a través de documentos).

ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS

El desarrollo de las entrevistas semiestructuradas (*on line* con los equipos de las agencias de Naciones Unidas y presenciales con los actores institucionales) han permitido profundizar en los procesos de trabajo implementados, reforzando información específica sobre la eficacia y el impacto del programa, así como sobre elementos que permitan canalizar mecanismos hacia la sostenibilidad.

El enfoque de los guiones de entrevistas con entidades ejecutoras trasladaba cuestiones relacionadas sobre los procesos implementados, tanto directa como indirectamente, así como sobre los procesos de transferencia, escalabilidad y efectos catalizadores.

El enfoque hacia organismos de gobierno se centraba hacia los procesos de coordinación y refuerzo de capacidades, principalmente respecto a los mecanismos de seguimiento y sostenibilidad de acciones y de trabajo con la población participante.

GRUPOS CONVERSATORIOS

Los grupos conversatorios con población participante no se habían concebido inicialmente en los términos de referencia, pero se vio como un elemento básico para conocer los mecanismos asociados a los efectos del programa, principalmente a los relacionados con el Resultado 2, y un elemento que podría complementar los hallazgos provocados por las historias de vida o los cambios significativos a nivel individual, familiar y/o comunitario

HISTORIAS DE VIDA

La herramienta de historias de vida era un requisito en los términos de referencia, aunque se ha ampliado de una historia de vida a cuatro historias de vida, con hombre y mujer para el trabajo en certificaciones y en emprendimiento.

Dicha incorporación nos permite, además del propio producto de historias de vida, que ya de por sí es un elemento que enriquece la consultoría, incorporar relatos a aspectos claves de la eficacia, el impacto, el enfoque de género o de derechos del proceso migratorio, de retorno y de integración.

ANÁLISIS CUANTITATIVO

Para el desarrollo del análisis cuantitativo el equipo evaluador, junto con el comité de gestión de la evaluación, se consideró adecuada la metodología de medición cuantitativa de OIM y que representaba la fuente de verificación para la medición del resultado global, así como para el resultado 2.

En las entrevistas se comentó que las encuestas han sido realizadas pero que aún no se han transcrito, habiendo propuesto el equipo evaluador ocuparse de dicho proceso de digitalización, no habiendo obtenido respuesta al respecto.

TRIANGULACIÓN

Aunque no es una técnica propiamente dicha, la triangulación es, en cualquier caso, un método: la respuesta a cada pregunta de la evaluación se construye a partir de las evidencias de por lo menos dos fuentes de información. Dicho de otro modo, ninguna afirmación verídica puede basarse en una sola fuente sin que este hecho se explicita.

En la siguiente tabla ilustramos qué técnicas y fuentes informarían las respuestas de cada criterio de la evaluación.

Triangulación de criterio por técnica y fuente

	Análisis Documentación	Encuesta Población participante	Entrevistas Agencias Ejecutoras	Entrevistas Entidades gubernamentales	GF Población participante Certificaciones	GF Población participante Emprendimiento	Experiencias vitales
Coherencia	X		X	X			
Relevancia	X	X	X	X	X	X	X
Eficacia	X	X	X	X	X	X	X
Eficiencia	X	X	X				
Impacto	X	X		X		X	X
Sostenibilidad		X		X	X		X
Incorporación del enfoque de derechos humanos	X	X	X	X	X	X	X
Incorporación del enfoque de Género	X	X	X	X	X	X	X

7. VALORACIONES

La teoría del cambio del programa es congruente con las necesidades detectadas sobre las que el Programa Conjunto prioriza intervenir, y a su vez, congruente con los principios y estándares internacionales adoptados en materia de políticas migratorias, retorno y reintegración en la Conferencia Regional sobre Migraciones en su XIX Reunión Viceministerial en Managua⁹, así como con las políticas y planes nacionales, y con las propuestas de políticas públicas en este mismo ámbito elevadas por la sociedad civil, academia y organismos internacionales¹⁰.

Teniendo en cuenta lo anterior **la TdC del Programa conjunto en su diseño presenta una estructura de TdC bien definida** a través de una matriz de planificación que integra los efectos, resultados y productos, así como indicadores que permiten evidenciar lo que el Programa quiere conseguir. En cuanto al diseño de su matriz, como único elemento de mejora a señalar, al no integrar los supuestos/riesgos en la matriz, apenas permite relacionarlos con los elementos del resto de la cadena.

A pesar de esta congruencia de la teoría del cambio del programa y de la calidad de su diseño, el equipo evaluador considera que **existen algunos aspectos en su diseño que pueden suponer una limitante al logro del resultado global previsto**.

En este sentido, la teoría del cambio del programa aborda dos de los tres pilares fundamentales de actuación de la OIM en atención a personas migrantes retornadas, como son, el apoyo psicosocial y la integración económica sostenible, apoyados por procesos desarrollados en ese mismo ámbito por PMA, y por acciones de mejora de la atención y recepción de personas migrantes para garantizar un trato digno, respetuoso de los DDHH y con enfoque de género, componentes a cargo del PNUD y, también en parte, de la propia OIM en su trabajo de apoyo a la DGME.

Sin embargo, **la Teoría de Cambio no considera la integración, esencial, de componentes de integración socio-cultural**, más allá del desarrollo de campañas de comunicación y sensibilización, sin profundizar en los aspectos esenciales de integración que requieren de **la creación de redes sociales y de fomento del arraigo, con la participación de las familias y la comunidad de las personas migrantes retornadas**, para aliviar posibles tensiones entre el recién llegado y las personas que ha permanecido en las comunidades.

Este componente, se vuelve esencial para lograr la reintegración social en entornos seguros y de forma sostenible que promulga el resultado global del Programa.

⁹ https://www.ecampus.iom.int/pluginfile.php/10818/block_html/content/principios%20espan%CC%83ol.pdf. Consultado 15-05-2021.

¹⁰ <https://www.fundaungo.org.sv/asset/documents/936>. Consultado 15-05-2021.

8. HALLAZGOS

A modo de resumen, los **PRINCIPALES HALLAZGOS a partir de la identificación de los cambios significativos** son:

CAMBIOS EN LAS CAPACIDADES DEL PERSONAL	<ul style="list-style-type: none">○ Mejora de las capacidades de atención con enfoque de derechos y género a las personas migrantes en el puesto fronterizo de Las Chinamas.○ Mejora de las capacidades de atención en el albergue temporal de CAIPEM.
CAMBIOS EN LA GESTIÓN INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none">○ Actualizados los protocolos de gestión de los alojamientos temporales○ Definidas rutas de atención y derivación desde el CAIPEM de la DGME○ Generado nuevo Protocolo de Actuaciones y Procedimientos Policiales con Enfoque de Género y Derechos Humanos de la División de Seguridad Fronteriza de la Policía Nacional Civil○ Revisado el Protocolo para el Abordaje de la Violencia y Discriminación por Razones de Género contra las Mujeres al Interior de la PNC○ Mejorada la capacidad de control interno de la PNC en las áreas de gestión de asuntos internos y de control de bienes internos de la corporación policial.○ Mejora de la capacidad de archivo de documentación interna de la PNC
CAMBIOS EN LAS PERSONAS	<ul style="list-style-type: none">○ Refuerzo de la autoestima e incorporación de sentimiento de sentirse apoyados y valorados al recibir una oportunidad de desarrollo.○ Mejora en sus capacidades hacia la empleabilidad.○ Sensación de confianza al poder acceder a fondos para la realización de un emprendimiento.

No se han podido identificar cambios en las comunidades dado el enfoque individual de la intervención y los cambios que se produjeron en los abordajes de las dinámicas de comunicación, sensibilización y lucha contra la estigmatización.

8.1 COHERENCIA.

De cara a profundizar en el desarrollo de la coherencia se trabajará, partiendo de las preguntas de evaluación, desde un análisis de estándares y principios de cooperación hasta los procesos de coordinación establecidos con otros actores, con visión catalizadora, y la propia coherencia interna del Programa, considerando que parte del análisis sobre la coherencia de la Teoría del Cambio se ha trabajado en el punto 7.

¿La intervención cumple con los principios de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y los estándares de evaluación del Sistema de Naciones Unidas?

La intervención se alinea, en términos generales, con los principios de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y con principios elementales de **la Agenda 2030** y la **Agenda de Acción de Addis Abeba en términos de enfoque centrado en el triple nexo y apoyo al fortalecimiento institucional**, aunque **en menor medida con otros criterios esenciales como la complementariedad de la financiación para el desarrollo y la generación de datos para la vigilancia y el seguimiento de los avances hacia el desarrollo**.

En este sentido cabe destacar que el Programa, a través de sus tres esferas de trabajo y de la mano de las tres agencias implementadoras, contribuye a reducir los niveles de pobreza mediante una puesta por estrategias orientadas al desarrollo sostenible, desde un **enfoque de triple nexo entre acción humanitaria, desarrollo y consolidación de la paz**, que tiene como centro la promoción del crecimiento económico inclusivo y el fomento de la inclusión social de la población migrante retornada, al tiempo que se compromete con la promoción de los derechos humanos y la igualdad de género.

En línea con estos principios, el Programa apuesta por acciones que redundan en un **fortalecimiento institucional** de los actores gubernamentales responsables de las políticas migratorias, de seguridad y fronterizas, interconectadas entre sí, y con pleno respeto a las normas y protocolos nacionales en su ámbito de intervención.

Con **fondos de FOSALEX** (Fondo de actividades especiales para la atención de los salvadoreños y salvadoreñas en el exterior y para las personas retornadas) se gestionan proyectos similares de integración económica en El Salvador, como, por ejemplo, fomento de emprendimientos, pero estos aportes no se incorporan ni reconocieron como cofinanciación o coactuaciones del PBF 3.

No obstante, si bien no se han podido constatar que se hayan realizado aportaciones o contribuciones económicas directas al Programa mediante aportación de fondos públicos nacionales, merece destacar la **capacidad demostrada durante la ejecución del Programa para catalizar otros esfuerzos de cofinanciación y complementariedad de recursos**, ya sea con el aporte de fondos propios de las agencias implementadoras o de otras agencias internacionales.

En este sentido, a modo de ejemplo, **aportes como los realizados por PMA** para garantizar la calidad del proceso de apoyo a los emprendimientos apoyados por esta agencia durante el inicio de la pandemia de COVID19, los fondos complementarios de la **Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)** para soportar la campaña de sensibilización diseñada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, o con el apoyo de **USAID a Programas de trabajo relacionados con población retornada en el caso de OIM y con el sector de seguridad en el caso del PNUD**, lo que viene a demostrar la capacidad catalizadora del Programa, de articular sinergias y garantizar financiamiento complementario.

El último componente de este análisis se vincula con **la obtención de datos para la toma de decisiones de forma inteligente y transparente**, siendo este otro de los principios de la

cooperación para el desarrollo consensuados en el seno de las Naciones Unidas, directamente vinculado posteriormente con la calidad de los procesos de seguimiento y evaluación recogidos en las Normas y Estándares de Evaluación de las Naciones Unidas¹¹.

Atendiendo a este criterio, se torna especialmente importante prestar atención a los datos cuantitativos y cualitativos, y al fortalecimiento de los sistemas de recogida de datos estadísticos y de las administraciones nacionales.

En este sentido, se pudo constatar que, si bien existen esfuerzos nacionales para la recogida de información primaria esencial sobre las personas migrantes retornadas, tales como la **ficha única de registro de las personas migrantes** (esfuerzo impulsado por OIM fuera del PBF con gran participación de la sociedad civil y otros actores relevantes tanto gubernamentales como no gubernamentales), **este instrumento apenas ha tenido especial protagonismo en el marco del Programa.**

De este modo, se considera que pudo existir una buena oportunidad de introducir dentro de este *Peace building Fund*, un espacio de mayor reflexión sobre la necesidad de contar con este instrumento y de apostar por seguir fortaleciendo su desarrollo y utilización. La introducción de este componente de apoyo a la ficha única de recogida de información, pudo haber permitido fortalecer un instrumento, en consenso entre organismos públicos, sociedad civil y organismos internacionales de cooperación, de gran utilidad para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas acordes con el perfil y las necesidades de las personas migrantes retornadas.

En cuanto a la alineación del Programa con los **principios y estándares de evaluación de las Naciones Unidas**, el equipo consultor centra su análisis en la disponibilidad o no de un plan de monitoreo y evaluación por parte de las agencias implementadoras y, especialmente, de la Unidad de Coordinación Interagencial al frente de la coordinación y monitoreo del Programa, así como en los procesos de reporte y elaboración de informes, revisión y aprobación de los mismos, recolección de lecciones aprendidas, y elaboración de planes de comunicación y difusión.

Dentro de la estructura de coordinación y gestión del Programa, recogida como parte de los arreglos de gestión y coordinación del documento aprobado de formulación de Programa, cobran especial relevancia sobre todo en el seno de la Unidad de Coordinación del Programa Conjunto, su rol de unidad responsable del diseño y seguimiento a los planes de evaluación y de comunicación y difusión. Complementariamente, se asigna al Comité Técnico Gerencial del Programa el rol de revisor y ente validador de la línea de base del mecanismo de evaluación y del plan de comunicación y difusión.

El Programa ha contado con personal especializado en monitoreo y evaluación, tanto en la Unidad de Coordinación del Programa, como en el seno de cada una de las agencias. En

¹¹ <http://www.uneval.org/document/detail/1914>. Consultado 23-05-2021.

este último caso bajo la figura de oficial de monitoreo y evaluación a cargo de cada uno de los Outputs que su respectiva agencia abordaba en el programa conjunto.

No obstante la importancia otorgada en el documento de formulación al seguimiento y evaluación del Programa a través de la Unidad de Coordinación, si se considera el monitoreo dentro de una concepción de **Sistema de Monitoreo, Evaluación, Aprendizaje y Rendiciones de Cuentas** (MEAL en sus siglas en inglés) el proceso ha quedado un poco limitado en su concepción, y puede considerarse, que **de manera limitada se ha logrado desarrollar un plan de monitoreo y evaluación del Programa acorde con las normas y estándares promovidas por el UNEG, al igual que no ha podido constatarse la existencia de un plan de comunicación y difusión de la experiencia.**

En este sentido, las acciones implementadas estuvieron centradas más en el seguimiento técnico y la coordinación de las actividades y de la operativa de ejecución del Programa, y no tanto en el desarrollo de un sistema MEAL completo que contribuyese a la sistematización y el aprendizaje continuo, la medición de impacto y la rendición de cuentas.

Alineado con lo anterior, el equipo consultor constató que **existen retrasos en la sistematización, tabulación y análisis de la información obtenidos mediante procedimiento de encuesta a las personas migrantes, de especial relevancia para la evaluación de impacto del Programa.** Específicamente la información relativa a las encuestas de las que se ha de obtener el puntaje final de reintegración social según la encuesta de reintegración de la OIM, no finalizada al momento de cierre de la presente evaluación.

También se constata, que **existen debilidades en la definición de los criterios de monitoreo y evaluación entre agencias, a pesar de contar con una Unidad de Coordinación, para dar seguimiento al avance y logro de indicadores.**

Este hecho es especialmente evidente a la hora de analizar lo reportado en el informe final en términos de cumplimiento de indicadores, cotejarlo con las fuentes de verificación y triangularlo en los procesos de entrevista, donde cada agencia, en determinados indicadores, ha conceptualizado la forma de justificarlo de forma diferente.

Ejemplo de ello es que, a pesar de haber realizado atención psicosocial en los diferentes procesos de certificación, formación y acompañamiento a emprendedores, en el informe final solo se reportan las acciones de atención psicosocial a emprendedores personas certificadas profesionalmente por OIM, algo que contrasta en las entrevistas con lo expresado en términos de alcance del apoyo psicosocial, donde si se consideraba parte de este componente en las personas capacitadas por PMA.

Por último, cabe destacar, que, si bien la Unidad de Coordinación contó con un responsable de monitoreo y evaluación, en su conjunto, **el personal de dicha unidad resultó insuficiente para atender todas las responsabilidades asignadas a la unidad.** Este hecho hace que todas las personas asignadas a la misma dedicasen su esfuerzo a las acciones cotidianas de coordinación de las operaciones entre agencias y a la operativa del Programa, y no pudieran abordar la creación y operatividad del mencionado sistema MEAL.

Del mismo modo, se constata **la falta de perfiles especializados dentro de la Unidad de Coordinación en el ámbito de la comunicación**, lo que dificultó poder desarrollar el plan de comunicación y difusión previsto como parte de las responsabilidades de esta unidad.

¿Los indicadores y metas de la intervención son SMART?

Un indicador se define como SMART, cuando puede considerarse que este es específico, medible, alcanzable, relevante y acotado en el tiempo. Bajo estos criterios, **puede considerarse que en términos generales los indicadores del Programa son SMART.**

No obstante, debe tenerse presente tratar de lograr una adecuada armonización entre indicadores de producto, de resultado y de impacto, y debe asegurarse que, aunque los indicadores sean medibles y alcanzables, su diseño se considere de tal forma que puedan correlacionarse de forma directa los avances y logros medidos en ellos como fruto de las actuaciones desarrolladas con el Programa.

Desde esta perspectiva, del conjunto de **indicadores del Programa, 33 en total**, 27 constituyen indicadores de producto (orientados a medir los avances diarios y los productos concretos fruto de cada actividad), 4 de resultado y 2 de Impacto, uno de ellos vinculado al resultado global y el segundo al Output 2, siendo este último idéntico al indicador del Resultado Global.

En primer lugar, el propio **diseño de los indicadores favorece el desarrollo de un proceso de seguimiento centrado en el monitoreo de los avances y logros de actividades y productos concretos**, algo que valida el hallazgo ya descrito anteriormente en relación con el sistema MEAL y los mecanismos de seguimiento y evaluación, donde se constata un mayor protagonismo de estas acciones de monitoreo al logro de productos por parte de la Unidad de Coordinación.

Vinculado a esto, en cuanto al indicador de Resultado del Output 4, **indicador 4.a.**, el equipo evaluador considera que este no es un indicador de resultado (como actualmente se encuentra considerado en la matriz), sino de producto, más vinculado al seguimiento del cumplimiento de metas por actividad, que a la medición de logros o efectos del Programa en términos de resultado.

En segundo lugar, y en **relación con la dificultad de establecer correlaciones directas** entre los avances en indicadores de resultado y la actuación desarrollada con el Programa, al menos 2 indicadores de resultado presentan especial dificultad para lograr demostrar esta correlación:

	Indicadores	Análisis
Output 1	1.a. Cambio de % de migrantes retornados asistidos en relación con 2018.	El Programa puede llegar a suponer un aumento del % de migrantes retornados asistidos en relación con 2018, en tanto que identifica un determinado número de personas sobre las que actúa de forma directa en el periodo 2019-

		2020, que, sumadas al número de personas atendidas por las instituciones locales, pueden suponer un aumento puntual de este % de población atendida para dicho periodo. No obstante, el Programa trabaja por mejorar la calidad de la atención brindada por la DGME y el MRREE, pero no en generar una capacidad mayor de atención en términos de aumento del número de personas atendidas. Este hecho, hace que el logro de dicho indicador pueda lograrse, y que, en cualquier caso, las acciones del Programa mejoren la calidad de la atención recibida por las personas migrantes retornadas, pero sin que ello suponga una mejora en las capacidades de atención a nivel gubernamental, en cuanto a la capacidad de las instituciones de atender a mayor número de personas.
Output 3	3.a. % de ciudadanos con mucha confianza en la Policía Nacional Civil	Las acciones desarrolladas por el Programa, dada la duración de este y el tipo acciones desarrolladas, hacen difícil poder establecer una correlación directa entre la mejora en la calidad de atención que el Programa pretende realizar en un número limitado de agentes de la PNC, y la mejora global del % de confianza en la PNC a nivel nacional que el indicador pretende medir. En este caso, consideramos que es especialmente difícil establecer dicha relación y que el indicador no se muestra válido para medir los alcances y efectos del Programa en dicho Output. Indicadores que, a modo de ejemplo, se hubiesen centrado en medir el nivel de seguridad sentida de la población migrante bajo atención de la PNC en los puestos fronterizos sobre cuyos agentes se trabajó con el Programa, hubiesen sido de mayor coherencia para la evaluación de los efectos del Programa.

En tercer lugar, **existe una correspondencia limitada entre la información recogida por las herramientas utilizadas para medir los avances y logros de los indicadores del Output 1** vinculados a las campañas de comunicación, como son el 1.3.2, y el 1.3.3., y la información necesaria para medir el indicador.

Estas herramientas utilizadas miden el número total de personas alcanzadas y el % de personas que recuerdan *la marca*, mientras que los indicadores definidos en el programa recogen los niveles de recuerdo, comprensión e interiorización de los mensajes de la campaña. Sobre este aspecto se ofrece mayor información en la sección dedicada al criterio de eficacia.

Por último, el equipo evaluador quiere hacer una mención especial a los **indicadores de Resultado 1.b del Output 1, al 2.a. del Output 2, y al indicador de Resultado Global.** A pesar de la importancia de todos ellos para una adecuada valoración final de los efectos e impactos logrados por el Programa, y aunque todos ellos son indicadores medibles, **ninguno de ellos ha sido posible de ser medidos, tabulados y analizados adecuadamente en tiempo y forma para el desarrollo de la evaluación final del Programa.**

En el caso del Indicador 1.b., este no ha sido medido. En los casos de los indicadores 2.a. y de Resultado Global (que son el mismo indicador), si bien las encuestas fueron pasadas a las personas migrantes retornadas, al momento de cerrar esta evaluación el equipo de monitoreo y evaluación del Programa aún se encuentra en fase de tabulación de los resultados de dichas encuestas, por lo que durante la evaluación no fue posible tener acceso a los resultados finales arrojados por este instrumento de evaluación y se limita la capacidad por parte del equipo evaluador de estimar los impactos finalmente logrados por el Programa en términos de mejora de la reintegración de estas personas en el territorio, objetivo fundamental del Programa.

¿El Programa Conjunto fue complementario y/o estuvo en coordinación con otros actores?

El equipo evaluador considera que, el Programa Conjunto, **se ha mostrado como una intervención capaz de generar efectos catalizadores y de facilitar el acercamiento y la generación de sinergias con otros actores**, sobre todo, del ámbito de la cooperación internacional. Han sido especialmente destacables las **sinergias generadas con las actuaciones de la AECID, así como de USAID y con Swisscontact**.

Ejemplos destacados de los logros concretos de estas coordinaciones son, en el primer caso, con AECID, logrando apalancar recursos complementarios para el soporte de la campaña de comunicación a implementar por el MRREE (diseño de materiales y otros elementos de la campaña). En segundo lugar, gracias a las sinergias que permitieron junto a USAID, entre otras cosas, desarrollar de forma conjunta la “Encuesta de medios de vida las personas retornadas migrantes”, realizada en medio de la incidencia de la Pandemia COVID19. Y finalmente, fue especialmente relevante desde 2018 el contacto y la comunicación mantenidos con Swisscontact, también durante la ejecución del programa, como entidad pionera en el campo de la certificación profesional de personas migrantes en el país, y de quien se tomaría la referencia para el trabajo posteriormente realizado en el marco de los PBF por la propia OIM.

Cabe mencionar que el documento de formulación del Programa, destacaba como parte relevante de este la **figura de “Agencias Asesoras”**, donde se otorgaba este rol asesor en materia de infancia y niñez al Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y de asesor en términos de atención psicosocial a la Organización Panamericana de la Salud (OPS-OMS), sin embargo, **el equipo evaluador solo obtuvo constancia de la participación de dichas agencias bajo este rol asesor en la etapa de formulación del Programa, específicamente en las consultas con el Gobierno, pero no en etapas posteriores del mismo**.

Las coordinaciones y sinergias generadas con las agencias de cooperación anteriormente citadas, AECID, USAID y Swisscontact, **generaron siempre efectos positivos y en ningún caso se han identificado efectos negativos**.

8.2 RELEVANCIA

Tal y como el criterio de la Coherencia tenía un enfoque más relacionado con el ámbito de la cooperación y el sistema de calidad, el análisis de la Relevancia se trabajará sobre las prioridades país, el logro de resultados en relación con la población participante y la estructura diseñada.

¿Es la formulación de la intervención relevante con respecto a las prioridades y planes nacionales?

La **legislación nacional vigente** posibilita identificar al menos un instrumento (Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia) que aborda de manera explícita el proceso del retorno forzoso de connacionales hacia el país, así como establece y faculta la creación de una política (Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia) y de un Consejo que velará por el cumplimiento de dicha ley (Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia).

La migración internacional salvadoreña, en particular el proceso de retorno forzoso hacia el país es un ámbito reconocido parcialmente por la legislación nacional vigente, aunque sí incorporado en la institucionalidad, con una oferta relativamente amplia pero inconexa de políticas y programas específicos, como se detallará en el apartado de políticas en marcha.

La **Constitución salvadoreña** establece que la persona humana es el origen y el fin de la actividad del Estado y que éste se organiza para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común (Art. 1); además, reconoce que toda persona tiene la libertad de entrar, de permanecer en el territorio de la República y salir de éste, salvo las limitaciones que la ley establezca (Art. 5).

Sin embargo, es la **legislación secundaria** y la institucionalidad existente las que regulan y, en principio, garantizan, el cumplimiento de ciertos derechos concernientes a la movilidad de las personas, dentro de la que cabe el retorno de la población salvadoreña que, por emigrar de manera irregular o residir sin la autorización del principal país de destino, fueron detenidos y deportados hacia El Salvador.

La Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia, instrumento vigente desde el año 2011 y el único que hace referencia explícita a las personas retornadas y sus familias, establece la creación del **Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia (Conmigrantes)**, un organismo interinstitucional que comenzó a funcionar en el año 2012 y que en los últimos tiempos ha desarrollado un perfil muy bajo, quedando fuera del ámbito de trabajo con personas retornadas.

La ley se encuentra en un momento en que deja ver algunos vacíos de protección, como lo es el caso de la migración de las niñas, niños y adolescentes (NNA).

La **Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior** en las Elecciones Presidenciales, aprobada en 2013, permitió, por primera vez en la historia reciente de El Salvador, la participación de las personas migrantes, lo que constituyó un importante hito que honra un compromiso con la diáspora.

Finalmente, de cara a la vigencia de un cuerpo legal ya antiguo y en algunas partes obsoleto, los diputados de la Asamblea Legislativa aprobaron, a inicios de 2019 luego de años de discusión, la **Ley Especial de Migración y Extranjería**, que sustituye a la Ley de Migración, de 1958, y la Ley de Extranjería, de 1986.

El ámbito de **intervención del Órgano Ejecutivo** en el período de diseño del PBF 3 ha incluido la formulación e implementación de tres grandes instrumentos de política pública que abordan —o deberían abordar— a la población meta de este estudio técnico: la Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, la Política Nacional de Salud Mental y el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019.

El Salvador productivo, educado y seguro, “el mapa que orientará la ruta del país en estos cinco años que iniciaron el 1 de junio de 2014 [donde] se establecen las prioridades y se traza el camino del quinquenio en un horizonte de mediano y largo plazo” (GOES, 2015). Los primeros dos instrumentos tendrían vigencia indefinida, aunque su implementación se ha visto coartada, y el tercero no fue sustituido por otro plan nacional de desarrollo con el cambio de gobierno.

El **Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, ámbito en el que se formuló el PBF 3**, establece tres grandes ámbitos de acción para que el país alcance un mejor nivel de desarrollo en un mediano plazo: empleo, educación y seguridad; asimismo, se enfoca en los siguientes grupos de población que reconoce como prioritarios: juventud, niñez y adolescencia, mujeres, personas adultas mayores, pueblos indígenas, personas con discapacidad, veteranos y veteranas del conflicto armado, víctimas de graves violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado y personas con opciones sexuales diversas. El Plan no reconoce a las personas migrantes y a sus familias como un grupo prioritario, pero sí a grupos que, por su condición —como la niñez y adolescencia, así como mujeres—, se entrecruzan en la caracterización de las personas retornadas salvadoreñas.

Pese al no reconocimiento de las personas migrantes y sus familias como un grupo prioritario, el Plan sí plantea, en su Objetivo 9, que debe fortalecerse en la población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos y su integración efectiva al desarrollo del país. En concreto, reconoce que: *“La ciudadanía salvadoreña en el exterior es parte entrañable de la nación y desempeña un papel fundamental en la vida del país y en la construcción de su futuro. Sin embargo, El Salvador se ha convertido en un país con un modelo de desarrollo expulsor de su propia gente, a tal punto que un tercio de su población reside en el exterior. A partir de esa realidad, en este quinquenio se impulsarán políticas públicas orientadas a reducir los factores de expulsión y a incrementar la protección y vigencia de los derechos de las personas migrantes en tránsito y en sus países de destino”* (GOES, 2015: 179).

Por otro lado, la **Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia**, divulgada públicamente en julio de 2017, da cumplimiento a uno de los compromisos adquiridos en el marco de la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, de 2011.

La Política Nacional asume como **dos de sus ejes estratégicos la “Atención integral de la persona salvadoreña retornada” e “Inserción de la persona salvadoreña retornada”**. El **primero incluye las siguientes acciones**, presentadas aquí resumidamente: (1) Implementación de un modelo integral de atención a la población retornada; (2) implementación de un protocolo institucional integrado de atención a población retornada; (3) creación de un centro temporal de atención integral a personas y familias retornadas; (4) creación y ampliación de programas para la atención integral en el retorno e incorporación a las familias; y (5) desarrollo de acciones sistemáticas y organizadas en las familias y comunidades para garantizar la protección de la niñez y adolescencia retornada.

El **segundo eje estratégico, enfocado en la inserción de las personas retornadas**, establece: (1) definición de mecanismos que faciliten lo que la Política llama “inserción” al sistema educativo; (2) establecimiento de mecanismos de certificación de competencias para propiciar la inserción laboral; (3) creación de un fondo para facilitar la inserción empresarial y emprendedora; (4) generación de oportunidades productivas y laborales; (5) habilitación de asesoría técnica sobre instituciones de crédito; (6) implementación de un centro para el ingreso y atención de personas adultas mayores; (7) promoción de la organización comunitaria para estimular el arraigo; y (8) promoción de acciones interinstitucionales para la participación en actividades culturales que refuercen el sentido de identidad.

La Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, por tanto, es el instrumento marco vigente que detalla más acciones concretas para favorecer la recepción y la inserción de las personas retornadas salvadoreñas y debiera ser considerada en una propuesta de política pública.

¿En qué medida la teoría de cambio y la estrategia ha sido apropiada para lograr los resultados esperados?

En términos de logro de cada uno de los resultados esperados, la TdC y las estrategias adoptadas, **se han mostrado eficaces sobre todo para el logro de aquellos productos más técnicos y tangibles, casi todos con un alto grado de cumplimiento y alcance**, como son:

- Aquellos vinculados en el Output 1 al producto 1.2. de modelo piloto de albergue y su manual de gestión.
- En el Output 2 en lo relativo a los productos 2.1. sobre certificación profesional y vinculación laboral; 2.2. en lo relativo a las acciones de impulso al emprendimiento, capital semilla, etc.; 2.3. sobre las acciones de atención psicosocial.

- En el Output 3 los productos 3.1. vinculados al protocolo de atención con enfoque de derechos y género por parte de la PNC; 3.2. de formación sobre dicho protocolo y sobre género y diversidad LGTBI; y 3.3. de modernización de controles internos de la PNC.

Sin embargo, en el caso de los productos cuya obtención requerían de un mayor acompañamiento y negociación o acuerdo político-institucional con las autoridades nacionales, como son los productos 1.1. y 1.3. del Output 1, y todos los diferentes productos del Output 4, **las estrategias de implementación del programa y de control de riesgos identificados tuvieron dificultades para enfrentar los cambios políticos acontecidos** y para contrarrestar los efectos devenidos de la materialización de estos, provocando dificultades para alcanzar, en tiempo y forma, los productos y resultados finalmente previstos para aquellos productos mencionados de los Outputs 1 y 4.

Finalmente, de forma resumida ya que este punto ha sido citado en apartados anteriores, aunque la TdC y la estrategia de abordaje se han mostrado eficaces para gran parte de los productos esperados del proyecto, la limitante de no haber incorporado en ellas aspectos esenciales de integración social y cultural, que requieren de **la creación de redes sociales y de fomento del arraigo, con la participación de las familias y la comunidad de las personas migrantes retornadas**, limita la capacidad del Programa Conjunto para alcanzar la reintegración social en entornos seguros y de forma sostenible que promulga el resultado global del Programa.

¿Cómo el Programa y los resultados esperados contribuyen a la construcción y consolidación de paz en El Salvador?

La migración internacional constituye **una estrategia de sustento de los hogares salvadoreños** ya que, para muchos de ellos, representa el único modo accesible para salir de los umbrales establecidos en la medición de la pobreza, de garantizar el acceso a derechos sociales y económicos básicos y de ascender en la escala de movilidad social.

Por otro lado, desde el punto de vista macro, **representa una válvula de escape**, ya que la mano de obra que no encuentra espacios en el mercado de trabajo local busca oportunidades laborales en Estados Unidos, permitiéndole, a través de las remesas, dinamizar el consumo y, en menor medida, la inversión y el ahorro.

“[Tras la extorsión] nos fuimos para San Salvador como si nosotros fuéramos delincuentes, solo con una maletita de ropa. Nos fuimos para donde mi hermana y después nos fuimos a vivir a Metapán cinco meses, casi a una hora de aquí (...). Fuimos a poner la denuncia en San Salvador, pero jamás hicieron nada. Entonces nos quedamos sin trabajo, sin nada otra vez. Mi esposo cambió el carrito, porque venía a trabajar aquí, a Santa Ana. Pero eso significaba 10 dólares de gasolina diarios para venir a trabajar y yo sin hacer nada en San Salvador. Después nos fuimos a vivir a una casa que mi hermano tiene en otra zona de Santa Ana.”
Testimonio Historia de Vida Hombre 2.

Emparejado al proceso de migración internacional, para el caso de El Salvador, como para los principales países emisores de migrantes del subsistema migratorio mesoamericano

(Morales, 2016; Villafuerte y Rivas, 2016; Durand, 2016), aparece el fenómeno del retorno forzoso, dado que la mayor parte de aquella migración ocurre de manera irregular. Dicho de otro modo, aunque no se dispone de estadísticas oficiales que cuantifiquen la emigración, es posible sostener que una parte importante de este proceso ocurre fuera de los reducidos cauces legales que abren los principales países de tránsito y destino de los migrantes salvadoreños, México y Estados Unidos, respectivamente. Esto coloca a las personas migrantes en el predicamento de tener que emigrar de manera irregular, exponiéndose a múltiples riesgos, entre los que caben sufrir una detención y una posterior deportación al país (Ruiz, 2001). Y este es el menor de los riesgos a los que se ven expuestos.

En otras palabras, un componente importante con el que el país ha tenido que participar del proceso de migración internacional regional y de la globalización (PNUD, 2005) es el retorno forzoso de una parte significativa de su población que había hecho el intento de arribar a Estados Unidos, país que sigue siendo, cuando mucho, el principal destino de sus migrantes (MINEC-Digestyc, 2008).

La intervención con población retornada dentro de un ámbito de trabajo integral es un elemento clave para la construcción de la paz en cuanto a la necesidad de dotar de estabilidad social y económica a las comunidades de acogida y canalizar las inquietudes migratorias de jóvenes y familias.

“Si hubiera tenido antes la experiencia de la migración, creo que estaría mucho más estable en mi país. En El Salvador no me siento discriminada en relación con Suecia, pero no comento a la gente porque me da miedo decir que mi familia vive en Suecia. Yo aquí me siento en casa, una casa algo peligrosa, pero es mi casa.” Testimonio Historia de Vida Mujer 1.

Tal y como se comentó anteriormente, el marco de planificación ejecutiva en la que se formuló el PBF 3 se articulaba en tres pilares interrelacionados sobre los que el proyecto interviene: empleo, educación y seguridad.

El componente **de empleo se define dentro del Resultado 2** con los procesos de certificación y emprendimiento, aunque con un enfoque más centrado en la persona que en el territorio, lo que en muchos casos dificulta esa visión de cultura de paz, que claramente debe de estar acompañada con estrategias de información y comunicación bien focalizadas.

El componente de **seguridad se trabaja principalmente en el Resultado 3**, con el trabajo con la PNC y muy focalizado en el paso fronterizo de las Chinamas, donde se crean mecanismos para un trato adecuado a las personas migrantes, lo que favorece su acogida y disminuye su criminalización.

Paralelamente es fundamental el trabajo **en primera acogida definido en el Resultado 1**, donde el trabajo con la DGME permite facilitar los flujos de recepción y acogida temporal en un entorno de seguridad, facilitando información sobre los procesos de arraigo.

Finalmente, en **Resultado 4** tenía un enfoque claramente enfocado a potenciar los espacios de diálogo en un marco de cultura de paz, visión país y estrategias integrales, aunque con el cambio de gobierno no se ha podido implementar.

¿En qué medida la intervención ha respondido a las necesidades e intereses de los diferentes grupos interesados, especialmente las personas retornadas?

El programa **es visto como una herramienta de ayuda para el retorno**. Las valoraciones sobre las acciones de la intervención son muy positivas por parte de las personas participantes por lo visto en los grupos focales como en las historias de vida.

La **posibilidad de contar con mecanismos de apoyo ya lo consideran como un valor añadido, que mejora sus capacidades en el momento de retorno**. Esta situación no implica a que no haya amplios espacios de mejora, principalmente en los mecanismos de difusión del programa, diversificación de las certificaciones o herramientas de apoyo psicosocial.

“(...) Venía para El Salvador... Tenía miedo de verdad. No quería volver. Tenía bastante miedo por la delincuencia y todo eso. No sabía nada de aquí, no sabía ni dónde vivir, no tenía nada, porque lo vendí todo para irme

Solo trabajaba dos días a la semana. No tenía muchos ingresos y tenía que pagar el cuarto a 100 dólares, comida, y a duras penas llegaba.

Si no hubiera por OIM quizá no hubiera tenido tanta preparación para este trabajo nuevo porque, como sea, es una rayita más a mi Curriculum. La verdad que agradezco mucho el hacernos sentir a las personas migrantes que tenemos apoyo y que somos parte de aquí y de allá, que somos ciudadanos del mundo.” Testimonio Historia de Vida Hombre 1.

La **inclusión educativa y laboral** es una de las mayores demandas de las personas retornadas, junto con la inclusión cultural en el caso de las personas con menos arraigo, condicionado también con la definición de estrategias de sensibilización y lucha contra la estigmatización de las personas retornadas.

Una de las mayores debilidades indicadas por las personas retornadas es la ausencia de una estrategia territorial específica en la mayoría de las alcaldías, lo que dificulta en muchos casos los mecanismos de integración, principalmente cuando hacemos referencia a los procesos de emprendimiento, de este modo, se vuelve esencial continuar la estrategia de acercamiento y de trabajo con las municipalidades, aprovechando la capacidad del PBF como programa secuencial que permite alcanzar metas en este ámbito que pueden ir complementándose y fortaleciéndose en los siguientes Programas Conjuntos.

Otra situación indicada y observada es la débil coordinación interinstitucional e intersectorial, tanto a nivel central como descentralizada en los territorios, que permita un mayor flujo de la información y de los sistemas de referencia y contrarreferencia.

Aunque aún inconcluso, el trabajo desde el personal consular es un acierto de cara al proceso de fortalecimiento del retorno de cara a mejorar la asistencia y protección, así como poder anticiparse a acciones previas a una deportación.

El **apoyo psicosocial es un elemento común en las demandas de todos los actores**, sin embargo, su abordaje ha sido liderado desde OIM y PMA, pero no desde el ámbito público, quedado deslucido a un mapeo de actores de sociedad civil que ofrecen ese servicio, corriendo el riesgo de derivar una obligación pública a entidades privadas no lucrativas cuyo papel es de apoyo en el cumplimiento de derechos.

Finalmente, el **papel de CONMIGRANTES**, que surge de la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia como un espacio de coordinación, estudio y desarrollo de propuestas ha quedado limitado a un posicionamiento marginal, lo que puede limitar la capacidad de dar cabida a diferentes actores concedores de la problemática, así como con presencia en el territorio.

¿En qué medida la intervención consideró en su diseño, implementación y monitoreo las necesidades diferenciadas de las mujeres y hombres beneficiarios?

Tal y como se describirá de forma ampliada en el análisis del criterio de enfoque de género y derechos humanos, se evidencia claramente que durante el diseño y ejecución del Programa **se ha pretendido establecer un ejercicio de derechos de las mujeres migrantes retornadas, y se han considerado acciones positivas**, sobre todo, al momento de establecer porcentajes mínimos de participación o alcance de mujeres en el total de participantes. Este es un hecho que se visualiza no solo en el diseño de la intervención sino también en el presupuesto.

No obstante, **el abordaje del enfoque de género del proyecto se visualiza mayoritariamente en dichas acciones pro equidad**, que buscan garantizar el acceso y la participación de la mujer en igualdad de condiciones en las diferentes actividades y rutas y procesos de atención del proyecto, y no tanto en una estrategia de abordaje diferenciado de necesidades e intereses estratégicos de hombres y mujeres, sino, más bien, en la definición de acciones, procesos y rutas de atención generalizadas y estándar para ambos grupos de personas.

8.3 EFICACIA

El análisis de la eficacia se centrará directamente en los diferentes resultados o outcomes del programa, tal y como establecen las preguntas de evaluación, donde existe una relación muy directa entre las mismas y los cuatro resultados.

Se abordarán primero cada uno de los procesos desarrollados en los Outputs 1 al 4 y sus productos asociados, para finalizar con una valoración final del grado de cumplimiento del Resultado Global del programa.

A modo de nota inicial, cabe mencionar que, los productos esperados del Output 1 junto con los del Output 4, han sido los productos que más han sufrido el impacto de la afectación

en el proyecto provocada por los cambios políticos acontecidos en la Presidencia y el equipo de gobierno en El Salvador durante el periodo 2019-2020.

En primer lugar, el cambio de gobierno sucedido el 01 de junio de 2019 tras las elecciones presidenciales de El Salvador, ralentizó la ejecución del Programa Conjunto, debido a los cambios estructurales en términos de organización interna de las estructuras y entidades de gobierno, que, en algunos casos, se materializó en seis meses de espera para el nombramiento de nuevos referentes institucionales, incluidos los del Ministerio de Relaciones Exteriores y sus dependencias adjuntas.

Posteriormente, en marzo de 2020 con el inicio de la Pandemia, el proyecto vuelve a sufrir una ralentización debido a que estas mismas instituciones vuelcan su atención durante cuatro meses, casi en exclusiva, a la atención de la epidemia sanitaria de COVID19. En el caso específico del Ministerio de Relaciones Exteriores, esta situación afecta también a su red de oficinas consulares.

En segundo lugar, el cambio de gobierno descrito, ha supuesto también una recentralización por parte de la Secretaría de Presidencia de la toma de decisiones a nivel nacional, la cual afecta a la capacidad de decisión e incluso de validación de productos y actividades a desarrollar en un determinado proyecto por parte de cualquier institución o dependencia del Estado en manos del Ejecutivo, siendo que estas decisiones, necesitan ahora de validación previa por parte del equipo de la presidencia.

Estos dos elementos descritos, en el Output 1, han afectado especialmente a las acciones que debían implementarse de la mano del MRREE, y que se describen a continuación en lo relativo a los Productos 1.1. y 1.3.

Una vez realizadas las aclaraciones anteriores, a continuación, a través de las preguntas de investigación asociadas a este criterio, se abordará un análisis descriptivo de los principales hallazgos en términos de logro o cumplimiento de metas y entrega de productos previstos en los diferentes Outputs que definen la estrategia de intervención del Programa Conjunto.

¿Se ampliaron o mejoraron los mecanismos de atención y reintegración para personas migrantes retornadas, la promoción de entornos seguros y la construcción de acuerdos de nación?

La ampliación y la mejora de los mecanismos de atención y reintegración para personas migrantes retornadas, así como la promoción de entornos seguros y la construcción de acuerdos paz, solo pueden valorarse si atendemos por igual a validar los efectos tangibles, en forma de productos, servicios o capacidades objetivas de atención generados por el Programa, junto con las percepciones subjetivas de la población beneficiaria sobre la mejora de los procesos o la calidad de la atención recibida.

En este aspecto vinculado a la medición de la satisfacción de las personas migrantes con la atención recibida, que es un aspecto esencial de la valoración del nivel de mejora de los

mecanismos de atención y reintegración, se han tenido algunas dificultades que serán descritas más adelante.

No obstante, a pesar de lo anterior, **se han alcanzado logros y avances en cada una de las acciones vinculadas al Resultado 1**, y que merecen ser abordados individualmente.

→ **Análisis de logros en la implementación del Producto 1.1.**

<i>Producto 1.1: El Gobierno de El Salvador cuenta con herramientas para la toma de decisiones con base en evidencia para la recepción, atención y reintegración de personas migrantes retornadas.</i>		
Indicador	Observaciones	Nivel de logro
Indicador 1.1.1 Aprobado perfil y mapeo de necesidades para salvadoreños en el exterior.	Se cuenta con un perfil y mapeo de necesidades para salvadoreños en el exterior. No obstante, el equipo evaluador no ha podido constatar ni tener acceso a dicho documento.	Alto
Indicador 1.1.2 Número de funcionarios, desagregado por género y agencia, que completan un taller de formación (30% mujeres)	El programa preveía la formación de 100 funcionarios, 30% mujeres. A la fecha de cierre de informe, se ha habilitado la plataforma de formación virtual prevista con el Programa y se cuenta con 5 de los módulos de formación desarrollados por FUNDAUNGO, 2 de ellos aun pendientes de entrega al estar en fase de revisión y aprobación en Casa Presidencial, pero no han podido desarrollarse las formaciones previstas.	Muy bajo
Indicador 1.1.3 Número de informes estadísticos sobre gestión migratoria elaborados.	El programa preveía la realización de 8 informes. A la fecha de cierre del presente informe de evaluación, la DGME no ha producido informes estadísticos sobre gestión migratoria ya que consideran que la herramienta de visualización no era sostenible dado su elevado costo.	Muy bajo

En el marco de ese producto del Programa, **se ha logrado implementar un estudio que permite contar con un perfil y un mapeo de las necesidades** previas a un posible retorno de la población salvadoreña en el exterior.

Dicho estudio, fue considerado dentro de la TdC del proyecto y de su estrategia de implementación, como un estudio que permitiría una toma de decisiones basada en evidencia, y que redundaría en la mejora de la definición de las acciones de atención y reintegración que podrían diseñar, articular e implementar las instituciones salvadoreñas que participan de dichos procesos.

Este estudio ha sido desarrollado en la fase final del proyecto y a la fecha de cierre de la presente evaluación, aunque estaba finalizado, aún no contaba con el visto bueno aprobatorio por parte de las autoridades salvadoreñas para considerarlo recibido. Este hecho hace que, además, el equipo consultor no haya tenido acceso al documento.

El estudio anteriormente citado, debía acompañarse de un proceso de formación de funcionarios de la red consular de El Salvador y de las oficinas del MRREE, así como de la DGME.

Este proceso de formación se desarrollaría inicialmente en formato presencial y estaría luego apoyado con la creación de un aula virtual con contenido disponible para la formación permanente de funcionarios.

Debido a la incidencia de la pandemia, la formación presencial fue reorientada hacia una formación de modalidad virtual, por lo que la instalación del aula virtual y la preparación del contenido modular de las mismas, sería utilizado para estas capacitaciones.

No obstante, la afectación de los cambios de gobierno y funcionarios públicos del MRREE dificultó avanzar con este componente, y la creación de los módulos formativos, cinco en total, ha sufrido grandes retrasos. El proceso fue licitado y ejecutado por FUNDAUNGO.

A fecha de cierre de esta evaluación, **de los 5 módulos previstos, aunque todos estaban ya elaborados, aún dos de ellos no contaban con la aprobación del material por parte de Presidencia y no han podido ser recibidos** durante el periodo de ejecución del Programa.

Debido a la situación anterior, **el aula virtual se encuentra oficialmente instalada y lista para su funcionamiento, pero carece aún de contenido y no han podido desarrollarse las formaciones previstas con el Programa.**

En cuanto al fortalecimiento de la capacidad de registro, análisis y reporte de información para mejorar la toma de decisiones y el diseño de respuestas de atención inmediata y diferenciada de la DGME, **se ha logrado completar la compra y entrega de equipamiento informático** previsto para el fortalecimiento de esta Dirección.

A esto debe añadirse que **el desarrollo de la Ficha Única**, una demanda de la sociedad civil, agencias y entidades, cuyo diseño ya estaba realizado en el año 2019, apenas ha sufrido avances, estando centralizada la información en la DGME, no compartiendo su acceso con otros actores.

La entrega de este equipamiento, entre otros objetivos, pretendía mejorar la capacidad de la DGME de emitir informes sobre la atención prestada, no obstante, a pesar de la entrega de este equipamiento, a la fecha de cierre del presente informe **no se han emitido ninguno de los 8 informes inicialmente previstos como indicador de logro del Programa.**

→ **Análisis de logros en la implementación del Producto 1.2.**

<i>Producto 1.2: Personas migrantes retornadas sin arraigo o con perfiles vulnerables reciben protección y asistencia humanitaria inmediata a su retorno a El Salvador.</i>		
Indicador	Observaciones	Nivel de logro
Indicador 1.2.1 Número de casos asistidos (desglosadas por	Se preveía alcanzar una meta de 250 personas atendidas, 30% mujeres. El informe reporta un total de 700 personas atendidas en los Centros	Bajo

perfil de vulnerabilidad, tipo de asistencia, edad y género).	de Cuarentena, que recibieron tarjetas para la compra de alimentos de 50\$, aunque esta información no consta desglosada según perfil de vulnerabilidad, tipo de atención recibida, edad o género, y no se corresponde con actuaciones que permitan medir una mejora regular en la calidad del servicio de atención a personas migrantes retornadas.	
Indicador 1.2.2 Programa de atención para personas migrantes sin arraigo y otros perfiles vulnerables validado.	Se cuenta con una ruta validada de atención para personas migrantes retornadas y otros perfiles, mediante el Protocolo de Recepción y Atención Inmediata para la Población Adulta Salvadoreña Retornada y Manual de actuación para la atención y resguardo temporal de personas salvadoreñas migrantes retornadas validado en febrero del 2021.	Muy alto
Indicador 1.2.3 Existencia de un albergue temporal para personas migrantes retornados sin arraigo o con perfiles de vulnerabilidad.	Se cuenta con un albergue temporal no exclusivo para personas migrantes retornados sin arraigo o con perfiles de vulnerabilidad, que tiene capacidad para 50-60 personas y es compartido con personas extranjeras que se encuentran en El Salvador en situación irregular.	Alto

Durante el periodo de confinamiento obligatorio impuesto por las autoridades sanitarias, y posteriormente, en aquellos casos de personas migrantes o viajeras que igualmente debían guardar cuarentena, **la DGME ha realizado labores de apoyo a los Centros de Cuarentena atendiendo hasta un total de 700 personas.** Sin embargo, esta ayuda puede considerarse puntual y de emergencia, y no ha implicado una mejora en los servicios de atención regular a personas migrantes retornadas, **consistiendo la misma en la entrega de tarjetas para la compra de alimentos por valor de 50\$.**

La información aportada por las autoridades sobre este número de personas atendidas **no permite una desagregación por perfil de vulnerabilidad, tipo de asistencia, edad y género.**

Del mismo modo, la falta de reportes de atenciones realizadas, no permite valorar si algunas de estas personas recibieron posteriormente algún tipo de soporte o acompañamiento por parte de la DGME, lo que hace imposible valorar cuantas de las 700 personas reportadas, más allá de las tarjetas de alimentos, recibieron o no una atención acorde con la nueva ruta de atención interinstitucional a las personas migrantes retornadas que el Programa reporta haber consensuado y acordado, como producto final de este Programa.

En relación con este producto, el “Programa de atención para personas migrantes sin arraigo y otros perfiles vulnerables” se cuenta con un **Protocolo de Recepción y Atención Inmediata para la Población Adulta Salvadoreña Retornada, así como un Manual de Gestión del CAIPEM.**

De este modo, se define la ruta de atención en función de los programas y servicios ya existentes, aprovechando las capacidades instaladas y los recursos actualmente existentes,

pero no se generan nuevos mecanismos o servicios de atención que constituyan un nuevo programa interinstitucional de atención.

Por último, **la DGME cuenta con un albergue temporal para personas migrantes, que no es exclusivo para personas retornados sin arraigo o con perfiles de vulnerabilidad, rehabilitado y equipado con mobiliario y equipo en las nuevas áreas construidas**, el “Centro de Atención Integral para la Persona Migrante” (CAIPEM).

CAIPEM cuenta con capacidad para 50-60 personas, menos de las 120 personas previstas inicialmente, y ha sido ya entregado formalmente a la DGME.

Adicionalmente, se ha dotado a la Unidad de Asistencia Humanitaria de la Gerencia de Atención al Migrante (GAMI) de **insumos para ser entregados a las personas migrantes retornadas con perfil de vulnerabilidad al momento de su arribo al país**. Los insumos entregados consistieron en 1.130 kits de higiene (800 kits para hombres, 280 kits para mujeres y 50 kits para familias), 1.992 prendas de vestir (1.567 para hombres y 425 para mujeres) y 375 pares de zapatos unisex.

→ **Análisis de logros en la implementación del Producto 1.3.**

El Programa Conjunto consideraba en su estrategia de intervención el desarrollo de dos campañas de comunicación-sensibilización en el país. Una de ellas, orientada a romper el estigma y facilitar la inclusión socio-comunitaria de las personas migrantes retornadas y bajo gestión de la DGME, y una segunda campaña orientada a la sensibilización de las personas sobre los riesgos de migrar de forma irregular y a tratar de prevenir este tipo de migración, y que sería implementada por el MRREE.

La campaña del MRREE orientada a sensibilizar sobre los riesgos de la migración irregular y a dar a conocer las alternativas de servicios disponibles para prevenir este tipo de migración, ha sido una de las actividades del proyecto que **ha logrado tener un efecto catalizador**.

El diseño de dicha campaña, así como sus materiales, **se han elaborado en sinergia y coordinación con la AECID**, quien ha realizado una aportación de \$60.000 dólares al desarrollo de la campaña. No obstante, el diseño y los mensajes y materiales de la campaña se encuentran en revisión y pendiente de aprobación por la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia al momento de cierre de esta evaluación, y **la campaña como tal no ha podido implementarse en el marco del Programa y será retomada como parte de las acciones del PBF-4**.

La segunda campaña, desarrollada con la DGME, ha tenido por objetivo la no estigmatización y a la difusión de los servicios de apoyo y referencia de población retornada. **Esta segunda campaña fue implementada y finalizada durante el periodo de ejecución del Programa**. Según los reportes de las agencias publicitarias consultados como fuente de verificación, el alcance estimado de la campaña ha sido el que recoge el siguiente cuadro:

El promedio total de alcance de la campaña ha sido de 571.475 personas, siendo el medio con mayor alcance la radio (1.842.240 personas) y el de menor alcance las Vallas publicitarias (96.468 personas).

Aunque los mensajes de la campaña fueron revisados y aprobados por Casa Presidencial, esta aprobación no siempre asegura que los mensajes se alineen con el perfil y el lenguaje del público objetivo. En este sentido y en relación al contenido de la campaña, las entrevistas y grupos focales con los diferentes actores y personas beneficiarias consultadas, han destacado la necesidad de adaptar de mejor forma los diseños y los mensajes, al perfil y vocabulario de las personas migrantes a las que la campaña se dirige, así como ha repensar los canales físicos y también de medios en los que la misma se emite, para asegurar el uso de aquellos más utilizados por las personas migrantes retornadas en sus comunidades y ciudades actuales de residencia.

Desde la concepción del proyecto, se tenía prevista una campaña de sensibilización más enfocada al ámbito rural, más cercana y con acciones más vivenciales.

Ejemplo de la necesidad expresada de ajustar los canales al público diana, se destaca el uso del Programa Femenino de TV “MUJER EXPRES”, en el que la campaña impactó a 586.005 personas pero de las cuales, según informe de la propia agencia publicitaria, el 48% de las personas impactadas fueron personas de alto poder adquisitivo, algo que contrasta con el perfil de las personas que habitan las comunidades de acogida de las personas migrantes retornadas donde finalmente se pretende romper la estigmatización y facilitar la inserción de las personas migrantes retornadas atendidas por el Programa.

Además de estas dos campañas inicialmente previstas y ya descritas, se han desarrollado algunas acciones de comunicación adicionales, como los mensajes emitidos en redes sociales por el Día de la Mujer, aunque con un alcance muy pequeño, prácticamente sin impacto (51 personas impactadas, 74% mujeres).

En cuanto al logro final de cumplimiento de indicadores del Producto 1.3., hemos de destacar lo siguiente:

<i>Producto 1.3: Información sobre prevención de la migración irregular, no discriminación y el Programa El Salvador es tu Casa está disponible a la población salvadoreña.</i>		
Indicador	Observaciones	Nivel de logro
Indicador 1.3.1 Número de personas alcanzadas a través de redes sociales, página web y (RREE, DGME y OIM) por publicación.	Se estimaba inicialmente un alcance de 3.000 personas, 30% mujeres. Los informes reportados, finalmente reflejan un alcance promedio de 570.000 personas por publicación, 55% mujeres.	Muy alto
Indicador 1.3.2 Número de personas que comprenden los riesgos de la migración irregular y conocen alternativas de servicios disponibles (30% mujeres).	Impacto previsto en la formulación de 1.000 personas. Los informes de impacto de la campaña de publicidad se limitan a número de personas alcanzadas por cada tipo de medio y al % de recuerdo de los mensajes, no a validar si se	Indicador no medible con la información recabada y reportada.

	logra la comprensión de los riesgos de la migración.	
Indicador 1.3.3 Número de personas que responden positivamente al método de recuerdo asistido de los mensajes de la campaña (30% mujeres).	Logro previsto en la formulación 1.000 personas. Finalmente, no se aplicaron técnicas de recuerdo asistido. En su lugar, los informes de impacto de la campaña ofrecidos por las agencias de publicidad reportan un % promedio de <i>recuerdo de marca</i> , cuyo promedio fue del 5,26% (aprox. 30.281 personas), aunque este recuerdo no se correlaciona con un mayor recuerdo del mensaje o su contenido, y no puede ser utilizado para medir el logro de este indicador.	Indicador no medible con la información recabada y reportada.

La campaña finalmente implementada fue diseñada con un componente comunicacional orientado a las redes sociales, y una componente a otros medios tradicionales físicos y analógicos, pero su alcance inicialmente previsto en el indicador 1.3.1. fue conservador en términos de número final de personas que pretendían alcanzar, considerando solamente un impacto sobre 3.000 personas, que, **finalmente, fue un número superado ampliamente llegando a impactar un promedio de 570.000 personas.**

No obstante, la campaña del MRREE no ha podido ser implementada, por lo **que apenas se ha logrado avanzar en el alcance del Indicador 1.3.2., y tampoco es posible medir el indicador 1.3.3. sobre nivel de recuerdo y asimilación de los mensajes de la campaña implementada**, dado que, finalmente, no se evaluó mediante una técnica de recuerdo asistido.

Aun así, solo para el caso de los componentes de la campaña difundidos a través de redes sociales, fue posible calcular desde la agencia publicitaria un porcentaje de “recuerdo de marca”, que, aunque no permite medir el recuerdo y la asimilación sobre el mensaje, al menos permite posicionar a las instituciones en este ámbito.

El porcentaje promedio de recuerdo de marca fue del 5.26%, lo que equivale a un número aproximado de 30.281 personas, aunque este recuerdo apenas se correlaciona con un mayor recuerdo del mensaje o su contenido, y es una limitante para ser utilizado para medir el logro de este indicador.

→ **Análisis global de logros en la implementación del RESULTADO 1 en su conjunto.**

En términos de la valoración final de estos avances, los indicadores del Resultado 1 estaban orientados a medir los cambios con respecto a los porcentajes de migrantes retornados atendidos antes del programa, en 2018, y después del programa, así como la satisfacción de estas personas con la calidad de la asistencia recibida.

No obstante, al momento de cierre de la presente evaluación **no se han realizado las encuestas de satisfacción de las personas atendidas, y no se han facilitado datos que permitan contrastar por parte del equipo evaluador los cambios en el porcentaje de migrantes retornados atendidos en áreas asimilables al Programa con respecto al año 2018.**

<i>Resultado 1: Fortalecidos los mecanismos para la atención inmediata y protección de las personas migrantes retornadas.</i>		
Indicador	Observaciones	Nivel de logro
Indicador 1.1 Cambio de porcentaje de migrantes retornados asistidos en relación con 2018.	No se aporta información sobre el cambio de porcentajes de migrantes retornados asistidos en relación con 2018.	Sin información para valorar
Indicador 1.2 porcentaje de personas migrantes retornadas con perfil de vulnerabilidad asistidas satisfechos con la asistencia recibida.	No se han implementado encuestas de satisfacción sobre la asistencia recibida a la población beneficiaria, que permitan medir el % de personas satisfechas en relación con el total de personas migrantes retornadas atendidas con el Programa.	No medido a la fecha de cierre de la evaluación final del programa.

Aun con este déficit de información primaria, el equipo evaluador considera que la afectación de la pandemia COVID19 a la movilidad internacional de personas y específicamente al retorno de las mismas al país, hace difícil alcanzar la meta de número de personas atendidas que estaba inicialmente previsto, ya que el número de personas retornadas al país disminuyó drásticamente en 2020, y cualquier intento de aumentar significativamente el número de personas atendidas con respecto a los años anteriores a esta fecha es prácticamente imposible en términos estadísticos, por lo que el alcance del indicador 1.1. se hace imposible de medir.

Las medidas de confinamiento, y la creación y uso de centros de cuarentena durante varios meses del año 2020 hacen que el proceso de trabajo con personas retornadas se vea condicionado a un sistema de excepcionalidad que dificulta el desarrollo de una estrategia acorde a la diseñada.

¿Mejoraron o se ampliaron los mecanismos de reinserción productiva y de atención psicosocial de las personas migrantes retornadas? ¿La intervención aumentó el empoderamiento de las mujeres migrantes retornadas y su participación en el proceso de reintegración?

Las acciones vinculadas al fortalecimiento de los mecanismos de reinserción productiva y de atención psicosocial de las personas migrantes retornadas, fueron abordadas desde el Resultado 2 del Programa Conjunto, cuyos alcances se analizan a continuación.

Los mecanismos de reintegración económica y psicosocial se han implementado de la mano de OIM y PMA, atendiendo cada una de estas agencias un determinado perfil etario diferente de personas, en una zona geográfica diferente, y estrategias de abordaje diferenciadas pero complementarias.

En este sentido, OIM ha trabajado con población migrante retornada de todas las edades (mayores de 18), de los departamentos de Ahuachapán, Chalatenango, La Libertad, Morazán, San Salvador, Santa Ana, Sonsonate y Usulután, y desde un enfoque de certificación de competencias en las áreas de inglés, turismo, construcción y electricidad, apoyada de una entidad de la sociedad civil en el proceso de certificación e inserción laboral como es Ágape.

Por su parte, PMA, ha trabajado con población joven de entre 16 a 29 años, y mayoritariamente con población de los departamentos de San Salvador, Santa Ana y San Miguel, junto con menor número de personas de San Vicente, Usulután, Morazán, Ahuachapán, Cuscatlán y La Libertad. La estrategia de formación del PMA se centró en un enfoque hacia el ámbito culinario bajo la metodología “Gastromotiva” cuyos derechos adquirió el PMA en el año 2015 a dicha ONG brasileña, y apoyada académicamente por la universidad privada Francisco de Gavidia en El Salvador.

→ **Análisis de logros en la implementación del Producto 2.1.**

<i>Producto 2.1: Personas migrantes retornadas certificadas en construcción (albañilería y electricista en 4a categoría), turismo, idiomas y gastronomía en 4 municipios priorizados por los altos datos de retorno.</i>		
Indicador	Observaciones	Nivel de logro
Indicador 2.1.1 Número de personas migrantes retornadas que finalizan la certificación (desagregado por género y edad) (30% mujeres).	Previsto un total global entre las diferentes certificaciones y formaciones de 300 personas, 26% mujeres. Finalmente, alcanzadas un total global de 254 personas, 144 de ellas mujeres (56,6%).	Alto
Indicador 2.1.2 Porcentaje de personas migrantes retornadas que obtienen un trabajo relacionado a la certificación durante el Programa (30% mujeres).	Se preveía un 70% de inserción (50% mujeres) sobre el total de personas certificadas. Se han logrado insertar (o impulsar al emprendimiento), un total de 48 personas de las 254 formadas o certificadas (18,8%), de las cuales 44% mujeres.	Bajo
Indicador 2.1.3 Porcentaje de personas que participan en el proceso de certificación de habilidades que reciben asistencia alimentaria.	Inicialmente previsto un alcance de 150 personas (30% mujeres). Finalmente, han sido 239 personas, distribuidas entre 74 personas (62,2% mujeres) en el componente de certificaciones de OIM y 165 personas del componente de certificación gastronómica de PMA (64% mujeres).	Muy alto

Una de las mayores dificultades del Programa Conjunto ha pasado por la identificación de las posibles personas beneficiarias del Programa.

Si bien la estrategia inicial fue apoyarse de las Ventanillas de Atención municipales dependientes del MRREE, **esta estrategia se mostró limitada para poder llegar a dar conocer el programa y seleccionar por esta vía a las personas beneficiarias**, y la existencia de cuellos de botella en el flujo de información desde la DGME hacia el resto de las entidades.

Las agencias implementadoras, principalmente OIM (PMA acudió al Instituto Municipal de la Juventud de San Salvador o a Visión Mundial en San Miguel), tuvieron que recurrir al **apoyo complementario de las organizaciones de la sociedad civil e iglesias en el territorio, junto con el apoyo directo de las municipalidades** para poder llegar al número de personas

con la que finalmente se ha trabajado; 254 personas, de las cuales 144 han sido mujeres (56,6%).

Si bien el porcentaje de mujeres supera el inicialmente estimado, el número total de personas atendidas se haya un poco por debajo de lo previsto inicialmente, alcanzando un 84,6% sobre lo previsto.

A modo de detalle, las personas atendidas en el rubro de certificaciones han sido: un total de 86 personas certificadas en construcción, electricidad, inglés y turismo (47% de mujeres), con apoyo de Ágape e ITCA-FEPADE en el componente de OIM, y un total de 165 personas (64,2% mujeres) certificadas en gastronomía, de la mano de la Universidad Francisco Gavidia, en el componente implementado por PMA.

Cabe mencionar la **alta capacidad de adaptación de PMA al contexto, facilitando de manera ágil y efectiva una transición de formación presencial a virtual** y, por tanto, una adaptación de su metodología en tiempo muy reducido, que permitió continuar con la misma de forma efectiva durante el periodo de confinamiento domiciliario impuesto por las autoridades sanitarias durante la pandemia COVID19.

Esta adaptación de modalidad de formación fue acompañada de la compra de insumos de cocina (kit de cacerolas y otros utensilios) necesario para que las personas pudieran seguir sus clases desde casa.

En el ámbito de inserción laboral, **el componente de certificación en gastronomía del PMA se mostró más exitoso**, no solo en número de inserciones, sino en alineamiento de las inserciones con el ámbito de trabajo en el que las personas se han certificado, optando por la asociación con el sector privado para el desarrollo de pasantías, acercando al participante con potenciales empleadores.

La **estrategia de trabajo del PMA** se inicia con lo que llama “campamentos” que son espacios donde se realiza la selección de jóvenes, con el apoyo de una psicóloga, y se trabaja aspectos de autoestima, pertenencia y se da orientación laboral. Hay que considerar que el trabajo de PMA era con jóvenes que contaban con estudios mínimos de 9º grado.

Para poder cumplir las metas hubo que abrir el perfil de trabajo, y además de jóvenes retornados se trabajó con jóvenes en riesgo de migración, criterio que da cierta subjetividad en el análisis, y cuya flexibilidad suple la rigidez de la zona de intervención.

El trabajo posterior en la formación, con una entidad académica como es la Universidad Fco. Gavidia en San Salvador y la Universidad Gerardo Barrios en San Miguel permiten tener el respaldo académico, además de dotar al proyecto de un elemento motivacional al permitir estudiar en un centro universitario a jóvenes que apenas han finalizado bachiller. Paralelamente se trabajan aspectos como género, sexualidad, derechos humanos o nutrición.

Una clave del éxito es la realización de ferias de oportunidad y la relación con el sector privado a través de pasantías, lo que permite dar el enfoque dual al programa.

De este modo y, siempre que consideremos dentro del total como inserciones a los emprendimientos impulsados en gastronomía por PMA, el Programa Conjunto ha logrado 48 inserciones laborales; 14 en el ámbito de cocina y 30 emprendimientos por parte de PMA y 10 inserciones adicionales (5 hombres y 5 mujeres) en el rubro de certificaciones de OIM de la mano de Ágape.

El **proceso de certificaciones de OIM** emana de la experiencia previa en San Salvador de *Swisscontact* para certificaciones con el INSAFORP. El perfil formativo es menor al perfil de PMA, siendo personas que en muchos casos apenas han finalizado estudios de secundaria y sin límites de edad.

La identificación de beneficiarios de este proceso de formación se realizó desde OIM y RREE, y posteriormente, se contó con la subcontratación de Ágape para la formación en electricidad y de ITCA-FEPADE para las certificaciones de Turismo e Inglés. En ambos casos, centros certificados por INSAFORP.

Dicha formación varía según la certificación (80 horas en turismo, 1 día en construcción y 3 días de refuerzo teórico para el caso de electricidad).

Posteriormente se trabaja aspectos de orientación laboral y habilidades sociales para la vida, contando Ágape con una bolsa de empleo y servicios de intermediación.

Tal y como reflejan los reportes de Ágape, las inserciones laborales logradas en el componente de certificaciones profesionales coordinado por OIM, no siempre han logrado una alineación entre el ámbito de trabajo de esas inserciones y el ámbito de trabajo en que las personas se certificaron, ya que las inserciones logradas se han realizado en servicios de *Call Center*.

De este modo, puede resumirse que si bien se preveía un 70% de inserción (50% mujeres) sobre el total de personas certificadas (Indicador 2.1.2.), finalmente se han logrado insertar un total de 48 personas de las 254 formadas o certificadas (18,8%), de las cuales 44% mujeres. Este alcance final, equivale a un 26,9% de alcance del indicador inicialmente previsto.

Por último, han sido un total de 74 personas (62,2% mujeres) participantes en el proceso de certificación de habilidades de OIM quienes han recibido asistencia alimentaria, sumadas a las 165 personas participantes del proceso de certificación de PMA quienes recibieron un bono de 80\$ dólares mensuales durante un periodo de 4 meses. Ambos grupos suman un total de 239 personas, lo que equivale a un 95,2% del total de persona atendidas.

→ **Análisis de logros en la implementación del Producto 2.2.**

Producto 2.2: Personas migrantes retornadas aplican el conocimiento adquirido en el Programa de reintegración productiva para desarrollar un emprendimiento en 4 municipios priorizados por los altos datos de retorno.

Indicador	Observaciones	Nivel de logro
-----------	---------------	----------------

Indicador 2.2.1 Número de personas migrantes retornadas que cumplen con los requisitos del Programa (30% mujeres).	Las 175 personas participantes beneficiadas con apoyos al emprendimiento (145 OIM y 30 PMA), cumplen los requisitos del programa.	Muy alto
Indicador 2.2.2 Porcentaje de personas migrantes retornadas que alcanzan un puntaje de 0.5 o más en la dimensión económica de reintegración (30% son mujeres).	Realizadas 230 encuestas de las 300 inicialmente previstas. A fecha de cierre de la evaluación final, no se ha finalizado el proceso de tabulación y análisis de resultados.	No medido a la fecha de cierre de la evaluación final del programa.
Indicador 2.2.3 Porcentaje de hogares con emprendimientos que reciben asistencia alimentaria.	Inicialmente previsto alcanzar 150 personas (30% mujeres), y finalmente alcanzadas 157 personas que reciben ayuda alimentaria en este componente (45,3% mujeres)	Muy alto

El componente de apoyo al emprendimiento estuvo previsto en un inicio solamente en la **estrategia de intervención de OIM**, donde se preveía alcanzar un total de 150 personas, y de las cuales se han alcanzado finalmente 145 (43 mujeres, 98 hombres y 4 personas de la comunidad LGBTI) **dando prácticamente por cumplido el indicador inicialmente previsto.**

Se ha trabajado con una metodología de acompañamiento testada previamente. El trabajo se inicia con el análisis social y psicológico de las personas emprendedoras, que sirve de filtrado.

Posteriormente se trabaja el proceso de capacitación hacia el emprendimiento que abarca los ámbitos de un plan de negocio. El emprendedor debe defender su proyecto emprendedor ante un jurado, y sobre ese resultado se le entrega el capital semilla.

Dicho proceso puede extenderse entre 6 y 8 meses, y un mes desde que se aprueba el proyecto hasta que se entrega el capital semilla. Dicho capital es de 1.500\$ para todos los emprendimientos, no habiendo flexibilidad al respecto ni ampliaciones para proyectos grupales.

Esta situación provoca que los emprendimientos se realicen ya con el límite presupuestario, provocando que en muchas ocasiones se inicien en precario.

Pese a ser considerados emprendimientos de necesidad este enfoque provoca que sean emprendimientos de subsistencia, que en muchos casos nazcan con limitantes de liquidez o capital trabajo, lo que limita su viabilidad.

Dentro del componente de apoyo al emprendimiento, **también PMA ha dado apoyo al emprendimiento a un número de 30 personas**, todas el, las personas que previamente han cursado la formación para la obtención del certificado en gastronomía.

Esta decisión fue adoptada como mecanismo de respuesta ante la afectación de las medidas impuestas por la pandemia por COVID19, ya que el cierre de negocios de hostelería frenó la capacidad de lograr las inserciones laborales inicialmente previstas.

Ante el cierre de estos negocios, PMA decide apoyar el emprendimiento como medio para la integración laboral de las personas capacitadas, demostrando en este segundo componente, al igual que en el de formación, **una alta capacidad de respuesta y adaptación al contexto para lograr los objetivos del Programa Conjunto.**

El apoyo con asistencia alimentaria a los hogares con emprendimientos siguió limitado solamente a los emprendimientos apoyados por OIM, **alcanzando finalmente un total de 157 personas (45,3% mujeres), superior a la meta del indicador inicialmente previsto.**

Por último, cabe destacar que al igual que en el resto de los componentes e indicadores vinculados a la encuesta de integración de OIM finalmente no analizada, el indicador 2.2.3. no ha podido ser medido, por lo que **contamos con una limitante que imposibilita poder estimar el grado de integración económica logrado por las personas atendidas con el Programa Conjunto.**

→ **Análisis de logros en la implementación del Producto 2.3.**

El componente de apoyo psicosocial estuvo previsto inicialmente como apoyo directo a las personas beneficiadas con apoyo OIM. No obstante, el equipo evaluador considera que este componente ha sido implementado, finalmente, en mayor o menor medida no solo en dicho componente, sino también como parte complementaria del apoyo recibido por las personas atendidas durante el proceso de formación en gastronomía por parte del PMA.

Producto 2.3: Personas migrantes retornadas cuentan con apoyo psicosocial en su proceso de reintegración en 4 municipios priorizados por los altos datos de retorno, incluyendo atención diferenciada para niños, niñas y adolescentes.

Indicador	Observaciones	Nivel de logro
Indicador 2.3.1 Número de personas migrantes retornadas que reciben apoyo psicosocial (30% mujeres).	En total, han recibido algún tipo de apoyo o acompañamiento psicosocial 396 personas. 145 personas emprendedoras apoyadas por OIM (43 mujeres, 98 hombres y 4 personas de la comunidad LGTBI), 86 personas de certificaciones laborales (38 mujeres y 48 hombres), y 165 personas de certificación en gastronomía (106 mujeres y 59 hombres), 187 de ellas mujeres (47,2%).	Muy alto
Indicador 2.3.2 Porcentaje de personas migrantes retornadas que alcanzan una puntuación de 0.5 o más en la dimensión psicosocial de reintegración.	Realizadas 230 encuestas de las 300 inicialmente previstas. A fecha de cierre de la evaluación final, no se ha finalizado el proceso de tabulación y análisis de resultados.	No medido a la fecha de cierre de la evaluación final del programa.

La estrategia de abordaje en apoyo psicosocial no ha sido estandarizada en general, sólo en el ámbito de emprendimiento, y pueden observarse diferencias en función del momento en el que se realiza, la duración de este y el enfoque adoptado entre los procesos de abordaje seguidos por OIM y PMA.

Estas estrategias de apoyo psicosocial se desarrollaron bien en el marco del proceso de selección de personas beneficiarias del proceso de certificación en el caso de OIM o al momento de seleccionar (campamentos) y luego recibir la formación en el caso de PMA, pero con un limitado acompañamiento integral durante todo el periodo de participación de las personas en el Programa, que vaya más allá del proceso formativo y esté orientado a la reintegración psicosocial del individuo y en la comunidad.

Tanto las sesiones de apoyo psicosocial realizadas de forma previa a la selección de los participantes en la formación (OIM) como en el caso del campamento inicial previo a la formación (PMA), **han sido bien valoradas por las personas atendidas**, quienes lo sienten gratificante y lo reconocen como una experiencia enriquecedora para sus vidas.

Ahora bien, las diferentes personas beneficiarias entrevistadas también lo **consideran un apoyo demasiado limitado y recomiendan ampliar el mismo a la duración de todo el programa, y con una mayor frecuencia de las sesiones y profundidad del acompañamiento recibido.**

Como parte de estas acciones, **se ha logrado implementar el mapeo de oferta y disponibilidad de los servicios de atención psicosocial** en los municipios donde se ha ejecutado el programa (Santa Ana, San Salvador, Zacatecoluca y Metapán) y en las 11 cabeceras departamentales restantes de El Salvador, **y la elaboración de indicadores mínimos de atención psicosocial a incorporar en los programas de reintegración** para personas migrantes retornadas y sus familias en El Salvador.

Adicionalmente, se ha desarrollado **el módulo de formación autodirigida, de cinco horas de duración sobre atención psicosocial**, que quedará instalado en la plataforma de formación virtual del MRREE, junto con un **curso de formación sobre Primeros Auxilios Psicológicos en el que fueron capacitados ya un total de 53 funcionarios** (18 hombres y 35 mujeres) que atienden a población migrante retornada y a otros grupos vulnerables.

→ **Análisis final de logros en la implementación del RESULTADO 2**

<i>Resultado 2: Fortalecidos los mecanismos de reintegración económica y psicosocial de personas migrantes retornadas.</i>		
Indicador	Observaciones	Nivel de logro
Indicador 2.1 Número de personas migrantes retornadas que alcanzan un puntaje de reintegración de 0.5 o más (desagregados por género, edad y	Realizadas 230 encuestas de las 300 inicialmente previstas.	No medido a la fecha de cierre de la evaluación final del programa.

vulnerabilidad) (30% son mujeres).	A fecha de cierre de la evaluación final, no se ha finalizado el proceso de tabulación y análisis de resultados.	
------------------------------------	--	--

Más allá de los alcances previstos en los indicadores sobre el número de personas atendidas en este componente, el Resultado 2 pretendía desde el diseño del Programa Conjunto, lograr el fortalecimiento de instituciones clave para la provisión de atención psicosocial adecuada, oportuna y diferenciada, para personas retornadas en situación de vulnerabilidad.

Todos los actores consideran clave el apoyo psicosocial, sin embargo, el resto de **las principales acciones que permitirían desarrollar capacidades institucionales y redes de atención psicosocial en el territorio no han podido ser desarrolladas**, quedando pendientes de ejecutar presupuestariamente el 64% del presupuesto en este componente esencial del programa.

Entre las acciones no implementadas, se encuentran las acciones que buscaban transversalizar el componente de atención psicosocial en los programas del Gobierno para la atención a personas migrantes retornadas, incluyendo iniciativas específicas para atender a niños, niñas y adolescentes, así como más allá del mapeo inicial, el desarrollar acciones de articulación de la oferta de servicios identificada a nivel local, y entre estos y los sistemas de atención a nivel nacional.

Hay que destacar que al igual que en el resto de los resultados, al no estar finalizado el proceso de tabulación y análisis de los resultados de las encuestas de reintegración de OIM, **no puede valorarse el impacto final obtenido en la dimensión de reintegración psicosocial de las personas participantes** (Indicador 2.3.2.), ni el indicador global de reintegración del indicador 2.1.

¿Las instituciones de seguridad y justicia construyeron entornos seguros en el marco del respeto a los derechos humanos? ¿Mejóro la intervención los controles internos de las instituciones de seguridad y justicia?

Al momento de diseñar la estrategia de intervención del programa, el Resultado 3 se centro en el desarrollo de capacidades de la PNC para un manejo adecuado de la atención a personas retornadas con antecedentes penales establecida en el Decreto 717, con una actuación apegada a los Derechos Humanos.

No obstante, al momento de implementar el Programa, las instituciones del sector justicia y seguridad no compartían los principios estipulados en dicho Decreto, manifestando sus dudas con respecto a la inconstitucionalidad de los procedimientos previstos en el mismo para la atención de las personas migrantes retornadas con antecedentes penales.

Dada esta posible inconstitucionalidad y las reticencias de las instituciones para la aplicación de este decreto, se toma finalmente la decisión de reorientar conceptualmente este componente, y de realizar las mismas actividades y bajo la misma lógica de intervención, pero sustituyendo el protocolo de atención a personas migrantes retornadas con antecedentes

penales, por el *Protocolo de Actuaciones y Procedimientos Policiales con Enfoque de Género de la División de Seguridad Fronteriza de la Policía Nacional Civil*, orientado a la atención de colectivos especialmente vulnerables, así como en la promoción del protocolo de género al interior de la PNC.

Bajo esta nueva orientación, durante el desarrollo de las acciones de este Resultado, se han logrado los siguientes avances:

→ **Análisis de logros en la implementación del Producto 3.1.**

<i>Producto 3.1: Manejo adecuado por parte de las instituciones responsables de la atención a personas retornadas con antecedentes penales para que brinden un trato justo y apegado a los Derechos Humanos.</i>		
Indicador	Observaciones	Nivel de logro
Indicador 3.1.1 Número de personal con conocimiento en los lineamientos de atención a personas retornadas con antecedentes penales.	El protocolo con lineamientos de atención a personas retornadas con antecedentes penales no fue finalmente abordado, y en su lugar, se trabajó en desarrollar y fortalecer el <i>Protocolo de Actuaciones y Procedimientos Policiales con Enfoque de Género y Derechos Humanos de la División de Seguridad Fronteriza de la Policía Nacional Civil</i> . Sobre este protocolo finalmente abordado, se reportan un total de 68 personas capacitadas (64 agentes de la PNC y 4 técnicos de la DGME), 11,7% mujeres.	Muy alto

Finalmente fue elaborado un *Protocolo de Actuaciones y Procedimientos Policiales con Enfoque de Género y Derechos Humanos de la División de Seguridad Fronteriza de la Policía Nacional Civil*, adicionalmente y de forma complementaria, fue también apoyada la revisión del *Protocolo para el Abordaje de la Violencia y Discriminación por Razones de Género contra las Mujeres al Interior de la PNC*.

Revisado el contenido del *Protocolo de Actuaciones y Procedimientos Policiales con Enfoque de Género y Derechos Humanos de la División de Seguridad Fronteriza de la Policía Nacional Civil*, y una vez entrevistadas las personas de la División de Seguridad Fronteriza de la PNC, el equipo consultor considera que **dicho protocolo puede facilitar de forma real la mejora de la atención de las personas migrantes retornadas con especial vulnerabilidad y las actuaciones con enfoque de género en los puestos fronterizos terrestres** apoyados con el proyecto.

→ **Análisis de logros en la implementación del Producto 3.2.:**

Como complemento a la elaboración o apoyo a la revisión de los protocolos previstos en el Producto 3.1., el Producto 3.2. se orientó a la formación del personal de la corporación policial en el uso de ambos protocolos.

En el caso del indicador 3.2.1, y del indicador 3.2.2, orientado a la formación en actuaciones bajo perspectiva de derechos humanos y bajo enfoque de género, por tanto, enmarcadas dentro del Protocolo de Actuaciones y Procedimientos Policiales con Enfoque de Género de la División de Seguridad Fronteriza, fueron capacitados un total de 64 agentes de la PNC (56 hombres y 8 mujeres) junto a 4 técnicos (todos hombres) de la DGME. Este número de agentes capacitados estuvo por debajo de lo inicialmente previsto, ya que el alcance previsto originalmente era de 109 agentes de la PNC.

En cuanto a la formación específicamente para el personal de la División de Seguridad Fronteriza de la PNC prevista en el indicador 3.2.3 fueron capacitados un total de 49 agentes, 15 (4 mujeres y 11 hombres) ha sido capacitados sobre el procedimiento policial aplicado a población migrante retornada, y adicionalmente, 34 se capacitaron en temas de atención a población LGBTI.

<i>Producto 3.2: Generados los productos del conocimiento que permitan a las instituciones de seguridad y justicia ejercer sus labores con apego a los derechos humanos y enfoque de género.</i>		
Indicador	Observaciones	Nivel de logro
Indicador 3.2.1 Número de agentes capacitados en diferentes áreas policiales para el cumplimiento de sus funciones con respeto a los Derechos Humanos.	Se había previsto una meta de 109 agentes capacitados. Finalmente se capacitaron a 68 agentes (64 agentes de la PNC y 4 técnicos de la DGME) en cumplimiento de sus funciones con respeto a los Derechos Humanos (12,5% mujeres).	Medio
Indicador 3.2.2 Número de agentes que han recibido formación en género.	Inicialmente previsto capacitar a 50 agentes, finalmente capacitados 64 agentes de la PNC (12,5% mujeres)	Muy alto
Indicador 3.2.3 Número de agentes de la División de Seguridad Fronteriza de la PNC capacitados en atención a personas migrantes retornadas.	Inicialmente previstos 50 agentes capacitados, y finalmente capacitados 49 agentes.	Muy alto

→ **Análisis de logros en la implementación del Producto 3.3.**

El Programa Conjunto logró incrementar del 60% al 100% el número de secciones disciplinarias conectadas a nivel nacional en el Sistema de controles internos, y el sistema de control de bienes institucionales fue entregado a la PNC.

El refuerzo en el sistema de controles internos permitió ampliar a todo el país el trabajo iniciado en el año 2018, e integrar en un solo sistema la gestión de los expedientes disciplinarios, facilitando también acceso estadístico a su desarrollo, facilitando la gestión en tiempo y forma de los expedientes abiertos.

Este último producto, el sistema de control de bienes institucionales, se da por entregado y completado en tanto que PNUD avanzó todo lo posible en su elaboración y entrega, aunque al momento de la misma, el sistema no estaba del todo desarrollado.

PNC y Ministerio de Justicia y Seguridad Pública demandaron su entrega al PNUD poco antes de su finalización para ser terminado por ellos con el apoyo de una empresa privada, alegando sensibilidad de los datos a los que PNUD pudiera tener acceso.

También fue terminado el proceso de rehabilitación, adecuación y equipamiento del puesto fronterizo de Las Chinamas, contando con instalaciones adecuadas y dignas para el personal policial allí destacado y para las personas migrantes allí atendidas.

De este modo, **todas las metas previstas en el Producto 3 fueron alcanzadas.**

Producto 3.3: Ampliada la modernización de controles internos de la PNC, en áreas como disciplinaria, de control interno, derechos humanos, atención a personas migrantes con antecedentes penales y control de bienes institucionales.

Indicador	Observaciones	Nivel de logro
Indicador 3.3.1 Porcentaje de las secciones disciplinarias policiales conectadas a nivel nacional en el Sistema de Controles Internos.	100% de las secciones disciplinarias conectadas.	Muy alto
Indicador 3.3.2 Sistemas de control interno de bienes institucionales entregado.	Sistema entregado.	Muy alto
Indicador 3.3.3 Número de puestos policiales fronterizos equipados para la atención de personas migrantes.	Rehabilitado y equipado el puesto fronterizo previsto	Muy alto

→ **Análisis final de logros en la implementación del RESULTADO 3.**

En cuanto al logro del indicador global de este resultado, tal y como se ha detallado en secciones anteriores, las acciones desarrolladas por el Programa, dada su duración y el tipo acciones desarrolladas, hacen difícil poder establecer una correlación directa entre la mejora en la calidad de atención que el Programa pretende realizar en un número limitado de agentes de la PNC, y la mejora global del porcentaje de confianza en la PNC a nivel nacional que el indicador pretende medir.

En este caso, consideramos que es especialmente difícil establecer dicha relación y que el indicador no se muestra válido para medir los alcances y efectos del Programa en dicho Output.

Indicadores que, a modo de ejemplo, se hubiesen centrado en medir el nivel de seguridad sentida de la población migrante bajo atención de la PNC en los puestos fronterizos sobre cuyos agentes se trabajó con el Programa, hubiesen sido de mayor coherencia para la evaluación de los efectos del Programa.

Resultado 3: Entornos seguros contruidos por las instituciones de seguridad y justicia en el marco del respeto los derechos humanos, incluyendo controles internos.

Indicador	Observaciones	Nivel de logro
Indicador 3.1 Porcentaje de ciudadanos con mucha confianza en la Policía Nacional Civil.	Las acciones desarrolladas por el Programa, dada la duración del mismo y el tipo acciones desarrolladas, hacen difícil poder establecer una correlación directa entre la mejora en la calidad de atención que el Programa pretende realizar en un número limitado de agentes de la PNC, y la mejora global del % de confianza en la PNC a nivel nacional que el indicador pretende medir.	El indicador no se muestra válido para medir los alcances y efectos del Programa en dicho Output y no ha sido posible medirlo.

¿El programa Conjunto aumentó los acuerdos de nación para la reducción de brechas de desarrollo?

Los diálogos de nación impulsados por Naciones Unidas durante los años 2016 a 2019 con el conjunto de los partidos políticos del país culminaron con una serie de acuerdos políticos publicados en junio de 2019, y entregados formalmente al Gobierno de Salvador Sánchez Cerén ese mismo año.

Sin embargo, tras las elecciones presidenciales y el traspaso de gobierno a la Presidencia de Nayib Bukele, el nuevo ejecutivo y su facción política de Nuevas Ideas, ha desconocido los acuerdos adoptados y se ha desmarcado de los mismos.

El actual contexto de enfrentamiento político hace poco viable retomar unos acuerdos en los que el partido actualmente en el poder dice no haber participado formalmente, por lo que el proceso de diálogo previsto en el PBF 3 ha sufrido un estancamiento y no han podido constituirse mesas de diálogo ni avanzar en el establecimiento de nuevos acuerdos o en el seguimiento de los ya existentes.

<i>Producto 4.1: Fortalecidas las mesas de diálogo político en áreas sectoriales críticas para la superación de brechas de desarrollo</i>		
Indicador	Observaciones	Nivel de logro
Indicador 4.1.1 Acuerdos suscritos por los secretarios generales de los partidos políticos	Se ha reportado haber alcanzado un acuerdo sobre la metodología a utilizar en un nuevo ciclo de diálogos, pero no ha podido constituirse la mesa ni iniciar los mismos en el marco del proyecto.	Muy bajo

Ante la imposibilidad de avanzar en este ámbito, desde la Oficina del Coordinador Residente, se han impulsado durante el 2020 y en el marco del Programa Conjunto, una serie de diálogos liderados por FLACSO El Salvador en asocio con Naciones Unidas, donde se realizaron una serie de eventos académicos e intelectuales en diversas ramas de la investigación y conocimiento sobre Centroamérica con la participación de 152 investigadores y académicos de América, Europa y Asia.

→ **Análisis final de logros en la implementación del RESULTADO 4**

<i>Resultado 4: Fortalecido el diálogo para la construcción de acuerdos de nación para la superación de las brechas de desarrollo.</i>		
Indicador	Observaciones	Nivel de logro
Indicador 4.1 Número de acuerdos sectoriales y de proceso consensuados en el marco del diálogo político.	Se ha reportado haber alcanzado un acuerdo sobre la metodología a utilizar en un nuevo ciclo de diálogos, pero no ha podido constituirse la mesa ni iniciar los mismos en el marco del proyecto.	Muy bajo

Dados los avances descritos en los informes y fuentes de verificación, así como los hallazgos obtenidos durante la fase de campo, no puede considerarse que el Programa Conjunto haya aumentado los acuerdos de nación para la reducción de brechas de desarrollo.

No obstante, el equipo evaluador reconocer las dificultades del momento político en el que el Programa Conjunto se ha desarrollado, y la imposibilidad de avanzar en estos momentos en dichos acuerdos hasta que la situación política actual sea desbloqueada en el país.

¿Se promovió el abordaje o las acciones innovadoras de manera efectiva?

El Programa Conjunto ha desarrollado en su conjunto una intervención alineada con las actuaciones habituales definidas en los ámbitos programáticos de las diferentes agencias implementadoras, y en las que todas ellas se han valido de las instrumentos, herramientas y procesos utilizados habitualmente por cada una en su área de *expertise*.

En este sentido, el desarrollo del **Programa Conjunto apenas ha potenciado especialmente un ambiente innovador y se ha desarrollado bajo un enfoque estándar dentro del ámbito de trabajo de cada una de las agencias**. Muchos de los aprendizajes puestos en práctica ya habían sido testados en un anterior PBF.

No obstante, dentro de esta ejecución estándar, **cabe destacar la capacidad de innovación destacada por PMA** al momento de acontecer la pandemia y de impactar esta en el desarrollo del Programa, ya que fruto de esta problemática, **PMA ha sabido innovar en su metodología de formación para adaptarla en tiempo record a modalidad virtual**, con los retos que ello implica.

Aun así, y considerando estos retos, ha sido capaz de culminar la formación bajo esta modalidad, innovando en metodologías, y logrando apalancar recursos para la compra de kits de cocina que el alumnado pudiera utilizar en sus viviendas durante el periodo de confinamiento.

El equipo evaluador considera esta experiencia de PMA innovadora en el marco del Programa, y sugiere que la misma sea analizada y sistematizada como elemento innovador por las agencias implementadoras.

También ha sido muy bien valorado por la población participante el desarrollo de píldoras de auto ayuda para el apoyo psicológico durante el confinamiento.

¿Mejóro la calidad de la atención brindada por el Estado a las personas migrantes retornadas o en la creación de entornos seguros?

El Programa Conjunto apenas ha logrado avanzar en el logro de las metas previstas en el Producto 1.1. y por tanto no pueden considerarse fortalecidas las capacidades institucionales de atención consular, de registro de datos estadísticos ni de reporte de los mismos, sobre todo, a la luz de los hallazgos que muestran que las instituciones tienen como reto aumentar y mejorar su forma de operar con respecto al año previo al inicio del programa.

Como ejemplo, cabe destacar el caso de la DGME, quien, a pesar de que recibió apoyo con equipamiento informático para mejorar el sistema de reportes, no ha sido posible mejorar la frecuencia de emisión de reportes de dicha entidad, o la incorporación de la Ficha Única, un instrumento que mejora la calidad de la primera atención y reduce la revictimización de la persona retornada.

No obstante, se han generado una mayor capacidad de atención especializada en el albergue temporal rehabilitado, y los protocolos de funcionamiento y gestión del albergue, han quedado instaurados en la DGME, lo que sí puede redundar en un aumento de la calidad de atención de personas migrantes retornadas que necesiten alojamiento temporal, y en un mejor protocolo de actuación en la gestión de dicho alojamiento.

Al evaluar si se mejoraron o se ampliaron los mecanismos de reinserción productiva y de atención psicosocial de las personas migrantes retornadas, el equipo evaluador considera que se han desarrollado acciones de especial relevancia en el contexto actual y que estas han mejorado las condiciones de las personas retornadas atendidas durante la implementación del programa, sin embargo, **existen amplias dudas sobre si puede considerarse que se hayan mejorado o ampliado de forma permanente ni la capacidad institucional, ni los mecanismos de reinserción productiva y de atención psicosocial de las personas migrantes retornadas** en El Salvador.

En cuanto a la valoración global sobre si las instituciones de seguridad y justicia construyeron entornos seguros en el marco del respeto a los derechos humanos, cabe destacar que dentro del componente de los productos 3.2.1. y 3.2.2, creemos que se han generado entornos seguros y de mejora de la calidad para la atención de las personas migrantes, pero solamente a nivel local en el ámbito de influencia del puesto fronterizo rehabilitado en Las Chinamas, y a nivel de aquellos otros lugares donde pudieran estar en algún momento destacados, en fronteras terrestres, las personas de la PNC capacitadas en dicho ámbito.

Pero dichos impactos son limitados a esos lugares geográficos concretos y con esas limitantes, no pudiendo extrapolarse como un beneficio global o en mayor seguridad para las personas retornadas en sus comunidades de acogida.

Por otro lado, se considera que el Programa Conjunto ha mejorado los controles internos de la PNC, si bien, este componente apenas redonda una mejora de las actuaciones policiales en los territorios de acogida o de reintegración de las personas migrantes en el país, y sigue existiendo una limitante para generar espacios seguros para el retorno de las personas migrantes, o para la inclusión de estas personas en sus lugares de residencia y/o acogida de forma segura.

Por último, dados los avances descritos en los informes y fuentes de verificación, así como los hallazgos obtenidos durante la fase de campo, no puede considerarse que el Programa Conjunto haya aumentado los acuerdos de nación para la reducción de brechas de desarrollo.

No obstante, el equipo evaluador reconocer las dificultades del momento político en el que el Programa Conjunto se ha desarrollado, y la imposibilidad de avanzar en estos momentos en dichos acuerdos hasta que la situación política actual sea desbloqueada en el país.

¿En qué medida el programa ha contribuido a la reintegración sostenible en entornos seguros y pacíficos de las personas migrantes retornadas?

Medir y poder hacer visible la reintegración sostenible de las personas migrantes retornadas, sobre todo, en entornos seguros y pacíficos, requiere de un esfuerzo de recolección y triangulación de información primaria, con instrumentos especializados y un análisis con técnicas robustas que permitan validar los hallazgos encontrados y atribuirlos al programa, especialmente difícil en este caso, dada la cantidad de dimensiones y elementos que deben considerarse como parte del proceso de reintegración social sostenible de las personas en su territorio.

El Programa Conjunto, preveía realizar este análisis validatorio del grado de reintegración de las personas migrantes, mediante la aplicación de la **encuesta sobre sostenibilidad de reintegración de la OIM**, aplicada a los beneficiarios del Programa Conjunto.

<i>Resultado Global: Las personas migrantes retornadas se reintegran de manera sostenible en entornos seguros y pacíficos.</i>		
Indicador	Observaciones	Nivel de logro
Porcentaje de personas migrantes retornadas que alcanzan un puntaje de reintegración de 0.5 o más (desagregados por género, edad y vulnerabilidad) (30% son mujeres).	Realizadas 230 encuestas de las 300 inicialmente previstas. A fecha de cierre de la evaluación final, no se ha finalizado el proceso de tabulación y análisis de resultados.	No terminada la tabulación y por tanto no medido a la fecha de cierre de la evaluación final del programa.

Según la información aportada en el informe final del Programa y posteriormente detallada en las diferentes entrevistas con las personas responsables del monitoreo y evaluación en la Unidad de Coordinación, de las 300 encuestas inicialmente previstas lograron realizarse 230 encuestas en el mes de abril de 2021, pero estas encuestas aún se encuentran en proceso de tabulación.

El desarrollo de un sistema de monitoreo segmentado por entidades, donde cada entidad era responsable de la medición de sus acciones tampoco facilita la visión holística del logro del resultado global.

Del mismo modo, **a raíz de las entrevistas, grupos focales e historias de vida realizadas con la población participante del programa**, puede valorarse que el proceso de apoyo reintegración ha sido muy positivo, toda vez que consideran que se ha potenciado a las personas, dándoles una oportunidad, y ahuyentando el pesimismo que se cernía sobre el proceso, con comentarios negativos de otras personas.

Esta situación también lleva a una mayor demanda de nuevas oportunidades más acorde al perfil individual de cada persona.

En el caso de los emprendimientos, la valoración es sumamente positiva, aunque se enfrenta a la necesidad de un mayor seguimiento para sentirse más respaldados, y sobre todo una visión más integral, ya que sienten que sólo OIM les ha apoyado, no así las alcaldías, por lo que su día a día se hace muy complicado.

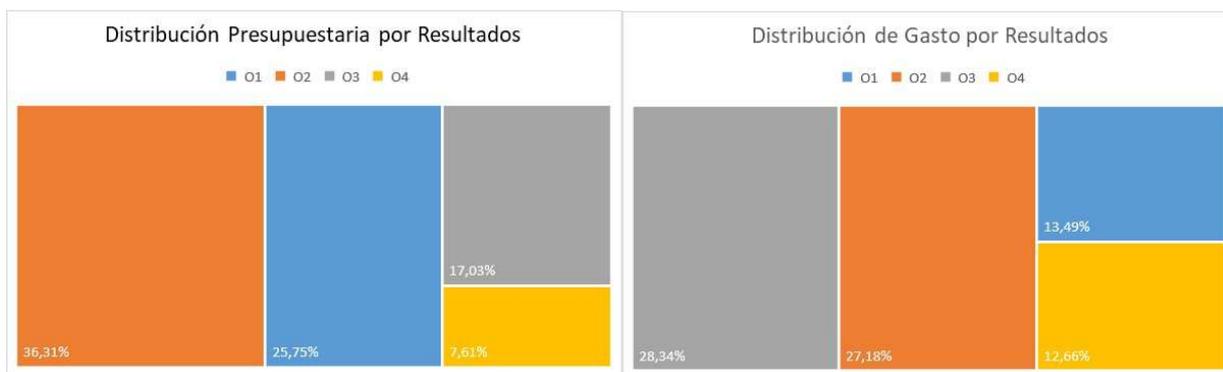
8.4. EFICIENCIA

En el análisis del proceso de eficiencia el objetivo de la evaluación es centrarse en el proceso de gestión de los recursos, como éstos han contribuido al logro de los resultados mediante la ejecución de actividades, que reporten tanto directa como indirectamente en el beneficio de la población participante, así como reforzar la institucionalidad vigente.

Otro elemento importante de la eficiencia, y dándose que se trata de un Programa conjunto, será analizar los procesos de coordinación y el desarrollo del sistema de monitoreo.

¿Están los recursos del Programa Conjunto concentrados en las actividades que se espera produzcan resultados significativos? ¿Se destinaron recursos específicos para atender las necesidades de los grupos de mujeres y otros grupos tradicionalmente excluidos?

Como parte del primer proceso de análisis se realizará una **comparativa del presupuesto del Programa**, de manera que se pueda analizar tanto el diseño de este desde la gestión de los recursos como su implementación durante los 24 meses finales de ejecución.



Este primer análisis nos muestra una **distribución inicial prevista** centrada en los Resultados 1 y 2, que son aquellos que tienen una incidencia mayor en la población retornada, ya que son los que trabajan en el ámbito de la primera atención y los procesos de acompañamiento hacia la reintegración social, económica y laboral de las personas retornadas.

Esta situación se ha transformado durante la ejecución del Programa dado el contexto nacional de cambio político tras las elecciones del año 2019¹² y el contexto pandémico internacional desde marzo del 2020¹³.

El primer evento provocó un **retraso en el desarrollo de actividades** del Programa por los cambios producidos en los diferentes ministerios, que afectaron a personal técnico y político, y una dificultad para el desarrollo de actividades; en el segundo evento provocó un replanteo del abordaje, principalmente en lo referente a la capacitación, dado que se produjo un confinamiento estricto. A esta situación hay que sumarle una paralización de la actividad económica nacional e internacional que ha afectado a la posibilidad de realizar procesos de fortalecimiento económico, tanto por cuenta propia como ajena.

Esta situación produjo una contracción del presupuesto ejecutado, ejecutándose un 60% del mismo, 2.213.758 \$USD ejecutados frente a los 3.685.836 \$USD presupuestados, dándose el ajuste en el Resultado 1 (ejecución presupuestaria del 31,4%) y el Resultado 2 (ejecución presupuestaria del 45%), siendo la ejecución presupuestaria del Resultado 3 y Resultado 4 del 99,9%, y en los fondos destinados a coordinación del 82,7%.

La **reducción de actividad y ejecución de fondos** se ha focalizado en las actividades más relacionadas con el trabajo directo con las personas retornadas, principalmente en el Resultado 2.

También es importante indicar que en el caso del Resultado 1 **existen actividades ejecutadas y pendientes de validación** cuyo coste no podrá ser imputado en el Programa, y será asumido por OIM, en concreto los relacionados con el O1.1 *El Gobierno de El Salvador*

¹² <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=fundaungo+elecciones+2019>. Consultado 06/2021

¹³ <https://www.paho.org/es/noticias/11-3-2020-oms-caracteriza-covid-19-como-pandemia>. Consultado 06/2021

cuenta con herramientas para la toma de decisiones con base en evidencia para la recepción, atención y reintegración de personas migrantes retornadas y el O1.3 Información sobre prevención de la migración irregular, no discriminación y el Programa El Salvador es tu Casa está disponible a la población salvadoreña.

Focalizado el **análisis ejecutor desde un enfoque de género**, la baja ejecución presupuestaria ha afectado a la distribución de fondos con dicho enfoque de accesibilidad, ya que inicialmente estaba previsto destinar un 30% de los fondos a acciones positivas, y dichas acciones están centradas en los Resultados 1 y 2.

¿En qué medida la colaboración entre las Agencias del SNU y otros actores multilaterales y bilaterales ha facilitado el proceso y abordaje coordinado de los problemas atendidos?

En el proceso de análisis del Programa se ha podido observar una **incorporación de aprendizajes del Programa Conjunto de Paz para la Generación Post Conflicto** (PBF 1, 2017-2019). Estos aprendizajes se pueden observar principalmente en el desarrollo de acciones de trabajo directo con población retornada, centrados principalmente en Resultado 2, observado tanto en las metodologías de trabajo de OIM como PMA.

El trabajo realizado en el Resultado 1 ha permitido incorporar fondos e implicar en el desarrollo del trabajo a otras agencias de cooperación, como es el **caso del apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID)** en el Resultado 1 (*O1.3 Información sobre prevención de la migración irregular, no discriminación y el Programa El Salvador es tu Casa está disponible a la población salvadoreña*).

En el caso del Resultado 2, el desarrollo de las acciones de certificación y competencias laborales para la inserción asalariada se apoya en la **experiencia previa de Swisscontact** en dinámicas similares.

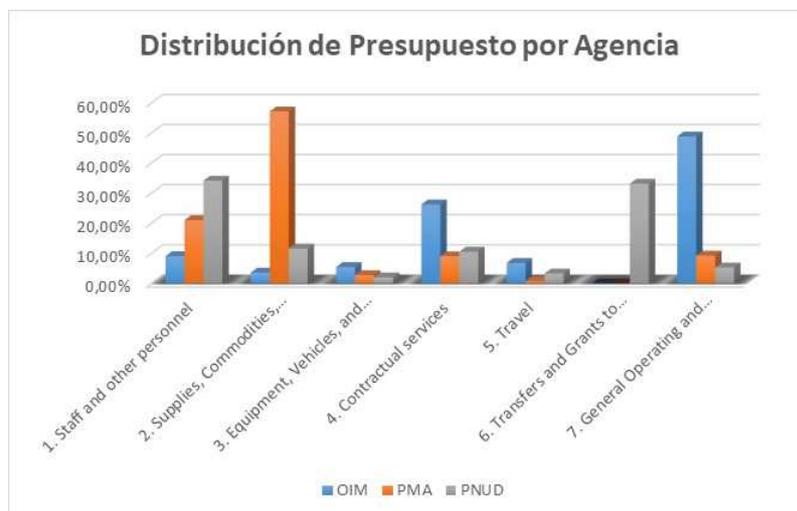
La **colaboración entre agencias ha sido más estrecha en el caso de OIM y PMA**, dado que compartían acciones específicas dentro del Resultado 2. Aunque cada una de las agencias desarrollaba sus propias metodologías de trabajo se realizaron algunos intercambios de experiencias, así como se compartió información de las personas que se incorporaban al Programa y eran derivadas desde el MRREE, identificándose casos de duplicidades.

También se ha identificado una coordinación entre PMA y OIM en el apoyo alimentario a las personas participantes de ambos Programas, cuya modalidad fue decidida por las personas participantes de manera participativa.

Otro elemento catalizador entre agencias estaría el relacionado con el **apoyo de USAID a Programas de trabajo relacionados** con población retornada en el caso de OIM y con el sector de seguridad en el caso del PNUD.

¿Hubo acciones de las agencias o las instituciones contraparte financieras o no financieras que fortalecieron los resultados de la intervención fuera del diseño de esta? ¿cuáles fueron los efectos alcanzados?

Para desarrollar los hallazgos de esta pregunta de evaluación se parte de la **distribución presupuestaria de cada agencia de acuerdo con las partidas financiadas**, ya que nos permitirá obtener información del sistema de abordaje diseñado.



Tal y como se puede observar, la distribución está muy relacionada con el papel de cada entidad en el Programa, donde el presupuesto de OIM se centra en la partida de operación y servicios, que representan tres cuartas partes de su Programa; en el caso del PMA, se destina más del 50% de su Programa en *commodities*; mientras que el PNUD focaliza la inversión en personal (principalmente relacionado con el O4) y en transferencias.

La baja ejecución presupuestaria, bien provocada por la débil actividad económica y las restricciones a la movilidad o bien por los retrasos en la validación de productos (principalmente del O1), ha provocado que las partidas 2. *Supplies, Commodities, Materials*, 4. *Contractual services* y 7. *General Operating and other Costs* hayan sido las más afectadas, muy en consonancia con la ejecución presupuestaria vista anteriormente, ya que un tercio el Programa se enfocada en la partida 7.

La **respuesta de las agencias a la situación de los imprevistos ha sido rápida y eficiente**, incorporando herramientas que facilitarían el proceso de ejecución, como puede ser:

- Lanzar plataformas para la formación on-line tanto en el caso de O1, O2 y O3.
- Facilitar insumos de protección individual de emergencia para la respuesta a la pandemia.
- Dotar a las personas beneficiarias, tanto OIM como PMA, de fondos para mejorar su conectividad celular a datos.
- Fortalecer los mecanismos hacia el autoempleo de necesidad en el caso del PMA, no previstos inicialmente, entregando un kit de emprendimiento (equipos y suministros) a las personas que optaron por dicha opción.

Gracias a estas acciones se permitió continuar con el desarrollo de las actividades y en muchos casos fueron claves para el éxito de este. En el caso de PMA, con sus propios recursos, se compraron equipos de cocina para que el alumnado pudiera seguir las clases desde su propia casa o de algún familiar, así como se desarrollaron acciones de emprendimiento de necesidad.

En el caso de la formación *on-line* en las certificaciones desarrolladas por OIM los efectos fueron menores dado que las posibilidades de acceso a la red de datos en muchos casos eran limitada por la cobertura, así como una brecha digital que permita aprovechar el aprendizaje.

¿En qué medida los mecanismos de monitoreo se han enfocado en los resultados y riesgos y ayudado a mejorarlos?

El sistema de coordinación del Programa ha sido valorado positivamente por las diferentes agencias, dado que en este Programa conjunto se incorporó una coordinación autónoma, que, aunque dependía de OIM y se ubicaba en sus oficinas, no tenía funciones específicas en la agencia líder, que contaba con su propio coordinador de Programa.

Este proceso dotó a la coordinación de herramientas para potenciar su capacidad de incidencia dentro de las tres agencias. Este proceso de coordinación no se ha visto trasladado plenamente al sistema de monitoreo, el cual recae dentro de cada entidad.

La respuesta general del Programa a los dos acontecimientos claves indicados han sido en general positiva. En el caso del cambio de gobierno se optó por una ampliación temporal del Programa de 6 meses, periodo que implicó el cambio de nuevas autoridades y la configuración de equipos y prioridades de gobierno. Por desgracia, pocas semanas después se produjo la emergencia por pandemia país, riesgo difícilmente predecible, y donde **la respuesta fue adecuada y contundente.**

La respuesta al cambio de gobierno implicó un ajuste de prioridades, que afectaron a casi todos los aspectos. A **modo de breve resumen**, se indican los principales ajustes realizados mediante el sistema de monitoreo:

- Respecto al Resultado 1, hubo que esperar a una normalización de la pandemia para desarrollar el trabajo en el albergue, pero no se pudo responder al proceso de formación consular o a las campañas de sensibilización e información, dado que los procesos de validación del gobierno de El Salvador se alargaron más de lo esperado inicialmente, lo que ha llevado a que aún no se tenga el visto bueno a 3 de los 6 módulos formativos, o a las dos campañas diseñadas.
- Respecto al Resultado 2, el mayor problema ha sido el acceso a la población participante, ya que los flujos de información y datos de potenciales personas candidatas no han sido los esperados, con dificultades para la puesta en común de la ficha única. Las nuevas prioridades país también han modificado el trabajo con las entidades de la sociedad civil y las municipalidades, lo que ha implicado que el proceso de captación de

personas haya sido más lento del previsto inicialmente, no alcanzando las metas previstas en algunos casos, y en otros acudiendo a otros espacios de captación, como podría ser la Oficina Municipal de Juventud de San Salvador.

En este caso también es importante hacer notar que la respuesta tras el COVID ha implicado modificar el trabajo con las personas con las que se trabaja en itinerarios de integración por cuenta ajena o cuenta propia. En el caso del PMA se ha fortalecido el trabajo en emprendimientos de subsistencia como respuesta a la situación. En el caso de OIM la respuesta no ha sido igual de efectiva, principalmente en el ámbito de las certificaciones.

- Los compromisos del Resultado 3 continuaron dentro del ámbito previsto, con ajustes en algunos alcances. Se trata de un componente centrado en seguridad donde el actor principal ha sido la PNC, lo que los ajustes desarrollados se han solucionado dentro del ámbito de fortalecimiento institucional.
- Finalmente, el Resultado 4 ha sido el más afectado por el cambio de gobierno y prioridades, lo que ha implicado que dicho resultado haya sido totalmente modificado. El resultado parte de un trabajo de diálogo país a más alto nivel iniciado en el año 2016, cuyo resultado se concretó en un documento en mayo del 2019, justamente antes del cambio de gobierno. Las nuevas autoridades no han asumido los compromisos indicados en dicho documento país de diálogo al no verse identificado en el mismo. Esta situación ha provocado un cambio en las prioridades de este resultado, estando enfocado a un trabajo para obtener insumos para futuras iniciativas internacionales que tengan a El Salvador y Centroamérica en el foco.

8.5 IMPACTO

¿Qué diferencia hizo la intervención en la consolidación de la paz y reintegración de las personas migrantes retornadas beneficiadas?

En términos de consolidación de la paz, el Programa Conjunto ha fortalecido algunos sistemas esenciales para la transparencia y para el avance democrático de la institucionalidad de la PNC, un cuerpo del Estado, surgido de los Acuerdos de Paz de 1992 y actualmente en tela de juicio por parte de algunos sectores de la sociedad y del ámbito académico y privado.

El **fortalecimiento de sus sistemas de control interno** en el ámbito disciplinario se vuelve esencial para avanzar hacia la modernización de la institución, no obstante, aún con lo relevante de esta actuación, los efectos beneficiosos de estas en términos de su contribución a la consolidación de la paz en El Salvador, no pueden ser medidos a corto plazo ni de forma directa, por lo que se vuelve complejo poder correlacionar estas actuaciones con cualquier mejora en la percepción de la población sobre el buen hacer de la PNC o en los avances futuros hacia la consolidación de la paz en el país.

Respecto a **los procesos de primera acogida**, es importante el poder contar con el protocolo de trabajo que define las rutas de atención, así como el manual de funcionamiento del CAI-PEM, ya que sientan las bases para el desarrollo de dinámicas integrales, y sujetas a principios humanitarios, de protección y calidad en el ámbito del manual de funcionamiento del albergue.

En términos de reintegración de las personas retornadas migrantes beneficiadas por el programa, el equipo evaluador considera que los logros alcanzados en números globales de inserción laboral o productiva, así como las condiciones de emprendimiento bajo las que muchas de ellas se dan bajo el apoyo del programa, no generan diferencia con respecto a la integración de estas personas.

Los **esfuerzos en el ámbito psicosocial** se vieron afectados por la pandemia de COVID 19 y el cambio, sobre todo, hacia una atención virtual por parte del programa durante los meses de restricciones a la movilidad y la presencialidad, han provocado que los impactos hayan sido limitados, y los esfuerzos desarrollados puntualmente en el marco de las formaciones o el apoyo a los emprendimientos.

Esto ha influido en que, finalmente, no se haya podido generar un programa integral de atención psicosocial con vínculos entre lo local y el ámbito nacional, ni mayores capacidades públicas de atención de esta problemática, lo que ha dificultado a las personas (sobre todo aquellas sin arraigo), poder contar con ayuda acorde con sus necesidades individualizadas de atención en los territorios donde tratan de reintegrarse socialmente.

“El apoyo psicosocial, aunque fue breve, me ayudó bastante. Nos trataron de concientizar de la persona que somos, de las cosas buenas y otras negativas que uno tiene, para tratar de trabajarlas y ponerlas en práctica en un trabajo o en el día a día. Pero siento que deberían haber dado seguimiento. Fueron como un par de horas antes de empezar el curso técnico de Hostelería, en los primeros dos días. Estaba bien enfocado. Lo que hicimos fue hacer una presentación y luego nos dejaron un trabajo de autopercepción. Siento que eso me ayudó a tomar conciencia para enfocarme nuevamente en mí, porque yo estoy algo como que automatizada, me cuesta reflexionar todo lo que está pasando o cómo es que me siento yo. Me gustó la tarea de la carta para para uno mismo en el futuro basada en las expectativas que esperaba lograr en el siguiente año. Me gustó mucho el ejercicio de una carta para mí yo del futuro. Todavía la tengo guardada, la tengo muy presente.

La falta de tiempo hizo de que lo hiciéramos en una vídeo llamada. Nos dejaron las tareas y después era solo entregarlo. Yo lo único que hice fue tomarles fotos a las tareas y enviarlas. La carta literal no. Pero faltó un poco de análisis, faltó darle seguimiento (...).” Testimonio Historia de Vida Mujer 1.

La ausencia de una estrategia de fortalecimiento institucional dirigido a las entidades de gobierno que den cobertura y seguimiento a las acciones iniciadas limita los impactos del programa, como puede ser en el caso del seguimiento de emprendimientos o en los procesos de continuidad de las certificaciones.

Finalmente, un **elemento vertebrador hubiera sido el desarrollo de los Diálogos Políticos**, enfocados como un relanzamiento de la visión país a largo plazo con la participación de todos los partidos con representación parlamentaria articulados en compromisos país.

¿Qué valor agregado ofrece la intervención respecto a intervenciones similares en el país?

Existen al menos tres elementos claramente diferenciadores del Programa Conjunto que aportan valor agregado con respecto a otras intervenciones similares en el país.

Como primer elemento de valor agregado, **el Programa Conjunto logra articular una estrategia de intervención basada en el triple nexo entre desarrollo, acción humanitaria y consolidación de la paz.**

De esta forma, se articula una intervención integral donde, a partir de la *expertise* de cada agencia implementadora y bajo pleno apego a su misión programática, se refuerzan mutuamente en el triple nexo.

Especialmente relevante para lograr esta estrategia, es el diseño de actividades del PMA, así como las actividades conjuntas entre OIM y PMA, donde se interviene con una visión de triple nexo, estableciendo acciones de emergencia de manera participativa para la cobertura de necesidades básicas, con la integración de acciones de desarrollo enfocadas al fortalecimiento de medios de vida, bien por cuenta propia o por cuenta ajena, todo ello bajo una estrategia de cultura de paz, que transversaliza enfoque de derechos y de género.

“Una amiga de mi esposa que trabaja en la Alcaldía le dijo que había un programa de Naciones Unidas que estaba dando ayudas para negocio de personas que han entrado al país. Y le dijo que se apuntara. Entonces mi esposa me dijo que le habló una profesora para que se dé la oportunidad. Decidimos darle inicio al negocio con tres pares de hormas viejísimas, que ya ni existen, pero yo las guardo porque, con de esas hormas, yo sacaba números más altos: de una horma talla siete yo sacaba hasta una 40. Así nos sosteníamos mientras esperábamos que la OIM nos tendiera la mano (...). Mientras tanto, una jefa que tuve en el transporte de verduras me dio trabajo con ella. Fue un entre febrero del año pasado hasta este febrero. Eso nos ayudó a sostenernos. Y ya cuando llegó la ayuda de la OIM, que fue cabal en febrero de 2020, empezamos a comprar toda la herramienta. Nos dieron 1.500 USD\$.

Nos dieron (...) otra ayuda por medio de lo que llaman PMA, en el tema de la alimentación. Cuando entramos a la cuarentena del Covid-19 nos dieron un cheque de 80 dólares cada mes, por 4 meses, desde marzo a junio. Ese dinero era solo para los beneficiarios del programa de OIM. Los 300 \$ del Gobierno nunca los recibí.

El 21 de octubre de 2019 nos movimos de donde mi papá para donde vivimos ahora. El suegro le dio a mi esposa un solar y empezamos a hacer una champita de lámina, que es hasta ahorita donde vivimos. Fuimos mejorando, pero no tenemos agua, no tenemos luz, tan solo un foquito nos pasa el vecino. Para el agua hemos hecho un pozo del cual jalamos el agua con una bombita, pero si no hay corriente, no tenemos agua. Y ya luego que nos dieron de OIM, en febrero, invertí en cemento y en cosas para arreglar un poco más el espacio donde vivíamos y empezamos a trabajar.” Testimonio Historia de Vida Hombre 2.

En segundo lugar, **el Programa Conjunto logra articular entorno al Output 2, dentro del trabajo de PMA, una red de apoyo a la inserción laboral de la mano del sector privado**, que se ha demostrado eficaz incluso durante los periodos de mayor afectación económica del sector privado debido a las restricciones sanitarias impuestas para la contención de la COVID19.

Especialmente relevante en este aspecto ha sido el trabajo realizado por el PMA entorno a su programa de formación en cocina, dotándolo de un enfoque dual gracias a la realización de pasantías, y logrando articular una red empresarial de apoyo de la mano de empresas como Grupo Naya (El Pinche, Go Green, The green House, Crepe Lovers), Hotel Mediterraneo Plaza, Café Juan Valdez y Domino's Pizza, Olor de Mar, Grupo Lorena, Grupo Lesly, Trolomo, Confort Inn, Perkin Lenca, Restaurante la Joya, y el Restaurante Tierramar.

En tercer lugar, **la propia experiencia y trayectoria en el país de las agencias implementadoras del Programa Conjunto, puede considerarse un elemento de valor agregado y diferenciador**, ya que gracias al reconocimiento y a la buena interlocución de las mismas con otros agentes sociales y cooperantes internacionales, el Programa Conjunto logra generar un efecto catalizador que genera beneficios y complementariedades de importancia para el logro de los objetivos del mismo.

En este último ámbito, se destaca su capacidad de generar efectos catalizadores, sobre todo, a la hora de **catalizar otros esfuerzos de cofinanciación y complementariedad de recursos**, ya sea con el aporte de fondos propios de las agencias implementadoras o de otras agencias internacionales, así como la capacidad de generar sinergias y complementariedades con otros programas y proyectos, siendo especialmente destacables las **sinergias generadas con las actuaciones de la AECID, USAID y con Swisscontact**.

¿Qué efectos positivos y negativos son atribuibles a la intervención?

Los efectos positivos más tangibles en términos de fortalecimiento institucional pasan por **la mejora de conocimientos y habilidades de los funcionarios públicos capacitados en los diferentes ámbitos de intervención del Programa**.

Esto es así en tanto que, con indiferencia del producto concreto donde esta formación se halla impartido, contribuye de forma directa a la mejora de la atención que las personas migrantes retornadas puedan recibir tanto de la mano de MRREE, como de la DGME y de la propia PNC, por lo que todos ellos deben ser considerados por igual especialmente relevantes y beneficiosos por el Programa.

En términos de efectos positivos detectados sobre la población beneficiaria atendida por el programa se observa que **existe una valoración muy positiva sobre el acceso a nuevas oportunidades**, principalmente la posibilidad de capitalizar su experiencia en el extranjero, lo que refuerza su compromiso y autoestima.

“El certificado me empezó a dar las ganas de estudiar nuevamente, y dos, me está dando oportunidades para obtener otros certificados que me permitan tener un futuro. ...conseguí permiso de medio tiempo en mi trabajo por el mes que duró el curso, lo cual me afectó económicamente, pero también nos dieron una ayuda que fue inesperada: una tarjeta de alimentación para un supermercado que fue un respaldo importante.” Testimonio Historia de Vida Mujer 1.

Por último, hay un elemento que, si bien no puede considerarse un efecto negativo como tal, si puede considerarse una limitante para las personas beneficiarias de este componente. Hacemos referencia al **capital semilla otorgado** en el marco de los apoyos a emprendimientos en el componente gestionado por OIM.

El equipo consultor, en función de las evidencias contrastadas en las diferentes entrevistas y grupos focales con población beneficiaria, considera que el apoyo económico prestado en los emprendimientos, cuando se limita a \$1.500 dólares, limita la capacidad de generar emprendimientos de acumulación y, tal y como ha sido el caso en el Programa, **genera emprendimientos de subsistencia y de economía informal**, que contradecirían los principios de reintegración sostenible.

“Un día se estaba yo con mi hermana en la Red de Mujeres de El Salvador, a la que pertenecemos con nuestro emprendimiento. Mi hermana está en este programa de CONAMYPE desde el 2015, ella fue la que me ha venido impulsando a mí para que entrara al programa. Entonces ahí me dijeron: Aquí viene un licenciado que trabaja en Gobernación y hay programas para retornados (...). Me dijo que fuera a Gobernación y ahí me dijeron del programa de la OIM. Y así fue como entramos en las capacitaciones con mi esposo también, que ya trabajaba en su pequeña fábrica de carpintería desde el 2007. Yo retomé la costura. Empecé haciendo vestidos de niñas, pero como ya casi no les ponen vestidos a las niñas, sino licras o pantalones, empecé hacer blusas y pijamas para mujer.

Abrimos el 6 de enero de 2020. Para empezar mi hermana tenía un poco de materia prima y yo también tenía otro poco de materia prima y algunas blusas. Pero solo teníamos máquinas de mesa, caseritas, no teníamos máquinas industriales. Y así tuvimos valor de abrir y empezamos. Y el 30 de enero nos soltaron el capital de la OIM: 1.500 USD\$. Con ese dinero compré dos máquinas industriales, una cortadora y un poco de materia prima. Yo tenía una vitrina grande, mi hermana tenía otro mostrador grande. Así empezamos.

Tenemos una página también Facebook donde anunciamos todo, pero no hay ventas. No sé si nos afectó el cambio de nombre. Ahora ya pagamos 100\$ de alquiler, y eso porque es nuestra amiga y nos considera. Apenas sacamos lo básico, un sueldo nosotros de 200 USD\$, ni el mínimo.

Un día fuimos a una Feria en San Salvador con el Programa, que nos dio los gastos para asistir a la feria. Me dijeron que tal vez venía otra ayuda para los que estén trabajando. Pero sobre la nueva ayuda no me han dicho nada.” Testimonio Historia de Vida Mujer 2

Dada la existencia de varios procesos de subcontratación y la presencia de varios actores, no se ha observado que se haya incorporado una dinámica de *Community Engagement and Accountability (CEA)* a través de la cual se implementen mecanismos para recoger las necesidades, quejas y así, tener *feedback* de las personas participantes.

¿Pueden los resultados y efectos del Programa Conjunto ser escalables y replicables?

El equipo evaluador considera que las diferentes actuaciones implementadas han generado resultados que, en condiciones adecuadas de disponibilidad de recursos y bajo un contexto político e institucional favorable, **podrían ser replicables**.

Sin embargo, no todas las actuaciones han generado resultados o efectos escalables, en tanto que, en la mayoría de ellas, apenas se han generado mecanismos adecuados de traspaso institucional o de generación de herramientas para la gestión de esos productos por

parte de las instituciones locales, que permitan escalar esos efectos o resultados a otro nivel.

Si pueden considerarse escalables, los siguientes resultados:

1. La implementación de los protocolos de gestión de albergues temporales, en tanto que, para ello, una vez generada la herramienta, solo es necesario validar su uso en otros albergues similares que pudieran habilitarse, capacitando adecuadamente al personal.
2. Los Protocolos de Actuaciones y Procedimientos Policiales con Enfoque de Género y Derechos Humanos de la División de Seguridad Fronteriza de la Policía Nacional Civil y el Protocolo para el Abordaje de la Violencia y Discriminación por Razones de Género contra las Mujeres al Interior de la PNC, dado que pueden ser aplicados por igual en cualquier otro puesto fronterizo del país.
3. La formación a funcionarios del MRREE y de la DGME prevista en los módulos de formación autogestionada, ya que con la instalación del aula virtual y su formato abierto y auto-gestionado, pueden implementarse a diferente nivel sin una mayor inversión de la necesaria en el mantenimiento habitual del aula, aumentando así los efectos en número de personas capacitadas que pueden generarse a medio plazo.
4. Las metodologías de emprendimiento desarrolladas pueden ser sistematizadas y replicables, aunque para ello es necesario contar con la entidad pública adecuada que pueda darle el seguimiento que implican.
5. Los procesos de certificación, tanto de gastronomía como de certificación en construcción, electricidad, turismo e inglés son replicables, toda vez que emergen de intervenciones previas de otras instituciones, pero requieren una identificación clara de la entidad o entidades responsables de su implementación, ya sea INJUVE, MINED, INS-AFORP o Alcaldías

¿Puede comprobarse la causalidad entre cambios en la realidad de los beneficiarios y la intervención?

Existen algunas limitantes para comprobar la causalidad entre los cambios en la realidad de los beneficiarios y la intervención en muchos de los productos, pero sí es posible hacerlo en los siguientes cambios detectados durante la evaluación del programa:

1. En la mejora de las condiciones de alojamiento de las personas migrantes retornadas que se albergan en el CAIPEM.
2. En la mejora de las condiciones del puesto fronterizo de Las Chinamas y en la atención allí recibida por las personas migrantes.
3. En la mejora de los ingresos económicos de aquellas personas insertadas laboralmente o apoyadas por emprendimientos que logren superar el nivel de subsistencia o que mantienen su puesto de trabajo en la actualidad.
4. En los casos donde sea acreditable una inserción laboral, incluso posterior al periodo de implementación del Programa, gracias a que la persona tuviese acreditada su experiencia laboral y que esta hubiese sido certificada durante su paso por el Programa.

5. En la mejora de las posibilidades de ascenso o de actualización de los expedientes personales de los agentes de la PNC, tras su actualización en el sistema de control de asuntos internos.

Cuando el análisis se enfoca hacia el resultado global y los cambios deseados el grado de relación causal es más dudosa, ya que existen factores que pueden dificultar el proceso de reintegración, principalmente el comunitario, social y psicosocial, cuyo alcance ha sido limitado.

8.6 SOSTENIBILIDAD

¿Se diseñó la intervención para tener efectos sostenibles dados los riesgos identificables?

Tal y como se describió en la sección de análisis de la TdC y la estrategia del programa, una limitante de este ha sido el haber integrado de manera muy limitada los supuestos/riesgos en la matriz de planificación del Programa, ya que de este modo limita relacionarlos con los elementos del resto de la cadena lógica de intervención.

De este modo, aunque se previeron los riesgos políticos derivados de un cambio de Gobierno como el finalmente acontecido, **el programa logró de manera limitada adaptar sus estrategias de intervención para reducir su impacto**, ni tampoco consideró desde un inicio estrategias de implementación del Programa con protagonismo directo en la ejecución de las instancias Gubernamentales beneficiadas.

De este modo, las **instituciones se convirtieron en receptoras** de algunos de los productos del programa, pero no en ejecutoras apropiadas de los mismos, lo que hubiese redundado en una mayor apropiación y en la disminución de riesgos durante la implementación del Programa, así como en la garantía de sostenibilidad de los efectos generados.

La **ausencia de una estrategia clara de identificación de actores gubernamentales** con mandato con los que intervenir, con una estrategia clara de fortalecimiento institucional, es uno de los mayores retos del programa.

En el caso de los procesos de reintegración socio económica no existen los referentes específicos según mandato y según el propio protocolo definido en el Resultado 1, quedando el ámbito de intervención y responsabilidad en la Dirección de Atención a Personas Retornadas, y en las ventanillas existentes en el territorio (6), sin capacidad de identificar participantes de manera directa, escalar el programa o darle continuidad.

La propia dinámica ejecutora del programa, sin una visión MEAL que permitiera realizar ajustes entre partidas en el momento de solicitud de ampliación temporal es un indicador de la debilidad en la identificación de los riesgos, y de una visión conjunta y holística de programa, más allá de la propia Oficina Coordinación establecida.

¿Qué mecanismos se han puesto en marcha para asegurar la continuación de los resultados alcanzados hasta hoy? ¿Qué mecanismos se podrían poner en marcha para tener mayor probabilidad de sostener los progresos alcanzados?

Apenas se identifican mecanismos para dar continuidad a los resultados alcanzados. El desarrollo de productos para la **formación on line de personal consular** es un mecanismo de continuación, pero en el momento de realizar la evaluación aún no ha sido validado y puesto en marcha.

Del mismo modo, **los protocolos de trabajo y el manual del albergue** son productos de continuidad, aunque aún se está en proceso su implementación y los efectos que tendrá.

Las **dinámicas trabajadas con la PNC en Las Chinamas** puede ser un mecanismo que permita mejorar la atención en las fronteras terrestres y ampliable a más puestos fronterizos.

8.7 INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

¿Se promovió el reconocimiento y ejercicio de derechos de las personas migrantes retornadas?

El desarrollo del Programa articula de manera transversal y decidida la incorporación de derechos.

Dentro del primer Resultado se ha realizado un importante esfuerzo en los procesos de reconocimiento de derechos de personas retornadas.

Los módulos de capacitación realizados por FUNDAUNGO en el marco de la consultoría Desarrollo de **Módulos Didácticos para el fortalecimiento del Centro de Asistencia para salvadoreños en el Exterior en el marco del Programa “Paz y reintegración de las personas migrantes en su regreso a casa”** y dirigidos al personal consular se articulan dentro del análisis de las leyes migratorias con un enfoque de derechos, siendo el objetivo de la misma *Apoyar en la capacitación a funcionarios que conforman CASALEX a través de la elaboración de módulos didácticos en diferentes temas migratorios de El Salvador, México y Estados Unidos específicamente y en temas de derechos humanos y migratorios de manera general.*

Otro producto que incorpora un fundamento rico en derechos y que aborda directamente el trabajo con población retornada en situaciones de emergencia es el **Manual de actuación para la atención y resguardo temporal de personas salvadoreñas migrantes retornadas.**

Dicho manual, con un claro enfoque de emergencia se rige por los **principios humanitario (humanidad, neutralidad, imparcialidad y dependencia), no discriminación y el principio de protección.**

Su **marco legal** parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Constitución de la República Salvadoreña y el desarrollo de diferentes leyes que articulan el marco legislativo salvadoreño en material de Ley Especial de Migración y de Extranjería (LEME), Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA), Código de Familia, Ley de Ética Gubernamental y Ley de Procedimientos Administrativos.

Finalmente, los mecanismos de **intervención y los indicadores de atención se rigen por el Manual Esfera y la Carta Humanitaria**, elementos básicos de medición de calidad en la atención a las personas en situación de emergencia.

Otro elemento para reforzar desde un enfoque de derechos es **el desarrollo de campañas específicas para la conmemoración de derechos** como pueden ser el Día de la Mujer y el Día de la No Discriminación Racial, con importantes impactos en la población.

En el marco del Programa, y con apoyo de la cooperación española, **se ha diseñado campañas de lucha contra la discriminación y reforzando los derechos de las personas migrantes para impedir el tráfico de personas y la trata, aunque dichas campañas no han sido aún aprobadas definitivamente y no se han implementado.**

Existe un elemento donde **no se ha profundizado como se esperaba en la gestión de la información y es la implementación de la Ficha Única**. Se trata de un elemento promovido desde la sociedad civil y que pretende incidir en la mejora de los flujos de información para facilitar el acceso a servicios y derechos de la población migrante retornada, siendo un importante elemento para la reducción de la revictimación de las personas retornadas.

Dentro del trabajo en el Resultado 2 de **reintegración social y económica también se ha promovido la formación y sensibilización** con enfoque de derechos de las personas migrantes, impartiendo de manera transversal talleres a las personas participantes de los procesos de certificación y emprendimiento.

En esa línea se ha trabajado la **presencia comunitaria** de las personas migrantes para el ejercicio de sus **derechos a la participación**, siendo un elemento importante el apoyo a las oficinas municipales de atención de población migrante.

Otro elemento importante que refuerza el **enfoque de derechos es la incorporación de una acción participativa en el momento de decidir el tipo de ayuda** de emergencia (voucher o efectivo) que se deseaba recibir por parte del PMA en las acciones de entregas asistenciales de este resultado.

En lo referente al Resultado 3, los **procesos de formación y capacitación del personal de la PNC** se caracteriza por la incorporación del enfoque de derechos a las personas que atienden. Del mismo modo, los procesos de **mejora de los espacios fronterizos de Chinamas** permite mejorar las condiciones de atención a las personas retornadas, dotándolos de un mínimo de espacios para el descanso y la higiene.

Finalmente, el **Resultado 4 promueve el pilotaje del Diálogo Político para la Generación de Acuerdos de Nación en El Salvador**, trabajo que se desarrolló durante tres años (2016 – 2019) y se concluyó antes del cambio de gobierno, promueve una visión país a largo plazo con una visión de enfoque derechos en ámbitos como la educación, la sanidad, el desarrollo social, sistema democrático o la seguridad humana. Finalmente, los objetivos que buscaba el Resultado 4 no fue posible desarrollarlo ya que no existió un consenso con el nuevo órgano ejecutivo para su incorporación.

8.8 INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO

¿en qué medida el Programa Conjunto abonó al fortalecimiento, visibilidad y sostenibilidad de la atención diferenciada de las necesidades de mujeres y hombres migrantes en contextos de retorno?

Es evidenciado que durante el diseño y ejecución del Programa se ha pretendido establecer un ejercicio de derechos de las mujeres migrantes retornadas.

Tanto en **la formulación como en el presupuesto se es sensible a dicho componente**. Tal y como se ha podido observar en el análisis del criterio de Eficacia, los indicadores son sensibles al enfoque de género en su desarrollo de alcances y logro como de fomento de la participación, estableciendo mecanismos para facilitar el acceso a las actividades de las mujeres y hombres en igualdad de condiciones.

Dicho componente se traslada al **presupuesto**, donde las diferentes partidas del Resultado 1 y del Resultado 2 incorporan mecanismos que promueven el ejercicio de derechos de las personas migrantes retornadas, en concreto entre un 20% y un 30% en algunas actividades del Producto 1.2 y 1.3, y del 30% para actividades del Producto 2.1 y 2.2.

Existen algunos productos específicos donde el enfoque de género cobra especial importancia:

- El **Manual de actuación para la atención y resguardo temporal de personas salvadoreñas migrantes retornadas** incorpora a lo largo de su redacción en lenguaje transversal no sexista que incorpora el enfoque de género con un claro objetivo de visualizar a las mujeres desde la propia redacción.

Posteriormente, en sus enfoques transversales profundiza sobre la importancia del género, la diversidad, no revictimización y no discriminación. La incorporación de perfiles prioritarios, el abordaje diferenciado y los estándares de provisión de servicios también índice en el enfoque de género.

- Aunque no se ha tenido acceso a todos los materiales, y aún no se encuentra la versión definitiva, el análisis realizado de los materiales recibido (cuatro de seis) y la propuesta

modular, no se observa un análisis específico del enfoque de género en el desarrollo de **Módulos Didácticos para el fortalecimiento del Centro de Asistencia para salvadoreños en el Exterior** en el marco del Programa “Paz y reintegración de las personas migrantes en su regreso a casa”, aunque sí la introducción de un lenguaje inclusivo no discriminatorio.

- Respecto a las **campañas de comunicación, se ha podido analizar dos de las campañas, en concreto las relacionadas con Días internacionales. A partir del estudio de impactos realizado por las agencias de publicidad se observa un** enfoque más dirigido a las mujeres ya que es donde se alcanzan mayores de manera amplia. En la campaña por el día de la Mujer del 2021 (8 de marzo) el 74% de los impactos son en mujeres, siendo del 60% en la campaña del día contra la discriminación racial del mismo año (21 de marzo). El resto de las campañas no han podido ser analizadas ya que aún no han sido lanzadas a la espera de ser aprobadas de manera definitiva por Casa Presidencial.
- En los **componentes del Resultado 2**, centrados en los procesos de reintegración social y económica, **se incorpora el enfoque de género** tanto en los criterios de selección como en el desarrollo de diferentes dinámicas formativas con enfoque de género que se dan transversalmente a la totalidad de participantes, tanto en las acciones implementadas por el PMA como las realizadas por OIM en certificaciones y emprendimientos.

En el proceso de certificaciones apenas se observa una estrategia de incorporación de mujeres en trabajo masculinizados, lo cual puede estar en consonancia a que son certificaciones relacionadas con la experiencia previa en los países de acogida. Esto provoca que la presencia de mujeres sea especialmente importante en turismo y atención en hostelería, y casi nula en electricidad o construcción, siendo equilibrada en gastronomía.

Las dinámicas de formación incorporaban mecanismos de conciliación para facilitar la participación de las mujeres y personas de la comunidad LGBTI en las acciones en igualdad de condiciones, aunque con el desarrollo de la formación *on-line* dichos procesos se han visto debilitados ya que los procesos de formación pasaban a realizarse en el hogar, dificultando la conciliación.

- El Resultado 3 de **trabajo en el ámbito de seguridad ha basado uno de sus productos en el establecimiento de protocolos sensibles al enfoque de género y diversidad y ha contado con formaciones específicas en género a todo el personal de la PNC que ha participado en el Programa**. Un elemento innovador al respecto es que los sistemas de control interno también recogen infracciones relacionadas con ámbitos de discriminación o violencia de género física, psíquica o económica.

- En el Resultado 2, ejecutado por el PMA, **existe una Evaluación temática de género del Plan Estratégico de País de El Salvador (2017-2021)**¹⁴ donde se evidencia la incorporación del enfoque de género de la formación en gastronomía evidenciando impactos transformadores de género.

Resulta importante resaltar, dentro de los diferentes **componentes catalizadores que ha tenido el PBF 3 con otras agencias de cooperación el desarrollo del Protocolo de Atención a Mujeres Retornadas (PRAMUR) de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID)**, donde se han creado Ventanillas de Atención Especializada para mujeres migrantes retornadas que se ubicarán en las sedes de Ciudad Mujer de Santa Ana, Colón, San Martín, Usulután, San Miguel y Morazán, cuya responsabilidad recae en mujeres de las zonas de referencia, y se suman a las otras seis oficinas ya existentes dependientes de la Oficina Atención Personas Retornadas del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se enmarca en el Programa “Contribución a la reinserción de mujeres, jóvenes y niñez migrante retornada, como población prioritaria en el Plan Social de El Salvador”.

¿La intervención aumentó el empoderamiento de las mujeres migrantes retornadas y su participación en el proceso de reintegración?

El perfil migratorio ha cambiado en los últimos años, cada vez existe un mayor flujo migratorio de mujeres, y por consecuencia una mayor presencia de mujeres en los procesos de retorno.

Tal y como se ha comentado anteriormente, el programa ha sido sensible a dicha situación. En los grupos focales realizados se ha observado un importante liderazgo de las mujeres en el ámbito de los emprendimientos, principalmente en gastronomía y comercio, donde se articulan como lideresas de estos.

Cuando se pone el foco en las certificaciones, se visualiza un importante posicionamiento en gastronomía, así como en atención al turismo e inglés, siendo nulo en el ámbito de la construcción y electricidad, aspecto que viene a replicar la masculinización de profesiones en los países de acogida.

También es importante resaltar que ese empoderamiento cambia según sea el perfil de participante en el programa de OIM o en el de PMA.

Las responsabilidades y cargas en el programa de OIM son más elevadas que en el caso del PMA, cuyo perfil etario era más bajo.

¹⁴ <https://www.wfp.org/publications/el-salvador-csps-gender-related-topics-evaluation>.

9. CONCLUSIONES.

Hay **dos elementos de contexto que marcan el Programa**: por un lado, **la Pandemia**, a la que de manera positiva y proactiva las entidades se han adaptado para continuar con las acciones, aportando fondos propios o acciones de contingencia; y, por otro lado, **el cambio en el ejecutivo**, que ha condicionado los tiempos y prioridades del Gobierno, lo que ha limitado los resultados del Programa, principalmente en lo referente al Resultado 1 y Resultado 4.

COHERENCIA

1. La intervención se alinea, en términos generales, **con los principios de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y con principios elementales de la Agenda 2030 y la Agenda de Acción de Addis Abeba**, sobre todo, en lo relativo al enfoque centrado en el **triple nexo** (acción humanitaria, desarrollo y consolidación de la paz) y en sus productos orientados a la mejora de procesos y al fortalecimiento institucional, principalmente en lo referente al Resultado 1 y Resultado 3.
2. En términos de financiación del Programa, **el mismo ha logrado catalizar otros esfuerzos de cofinanciación y complementariedad de recursos**, ya sea con el aporte de fondos propios de las agencias implementadoras o de otras agencias internacionales, aunque en términos del criterio de complementariedad de la ayuda al desarrollo, apenas se ha logrado concretar y materializar aportes de fondos públicos nacionales para la implementación del Programa. El Programa se ha mostrado capaz de generar efectos catalizadores y de facilitar el acercamiento y la generación de sinergias con otros actores, sobre todo, del ámbito de la cooperación internacional como la AECID, USAID o Swisscontact, sin embargo, más allá de su participación en la fase de formulación y en las consultas previas con el Gobierno, existen limitantes en desarrollar y aprovechar la figura de “Agencias Asesoras”, y agencias como UNICEF u OPS-OMS, no tuvieron participación en su rol asesor en ninguna de las etapas o procesos del programa.
3. Existen esfuerzos nacionales para la recogida de información primaria esencial sobre las personas migrantes retornadas, tales como **la ficha única de registro de las personas migrantes, pero este instrumento no ha tenido especial protagonismo en el marco del Programa**, lo que ha condicionado el logro de metas, incorporando en algunos casos perfiles de “potenciales migrantes”.
4. La **coordinación entre instituciones públicas salvadoreñas es débil**, dificultando el logro de resultados, lo cual redundo en la toma de decisiones o en la canalización de propuestas que generen valor añadido.
5. Desde una concepción integral de Sistemas **de Monitoreo, Evaluación, Aprendizaje y Rendiciones de Cuentas (MEAL en sus siglas en inglés)**, el programa apenas ha logrado desarrollar un plan de monitoreo y evaluación acorde con las normas y

estándares promovidas por el UNEG, como tampoco un plan de comunicación y difusión de la experiencia que permita brindar transparencia a los logros, avances y lecciones aprendidas.

6. Los **indicadores del programa son SMART** (específico, medible, alcanzable, relevante y acotado en el tiempo), la mayoría de ellos son indicadores de producto o de proceso, que favorecen el desarrollo de un proceso de seguimiento centrado en el monitoreo de los avances y logros de actividades y productos concretos, pero el Programa, **ha logrado limitadamente culminar una estrategia de sistematización y análisis de los indicadores de impacto** vinculados a cada uno de los resultados, incluyendo el resultado global del Programa, por lo que no es posible valorar sus efectos e impactos alcanzados en términos de reintegración sostenible de personas migrantes retornadas.
7. La **Teoría del Cambio del programa es congruente con las necesidades detectadas sobre las que el Programa Conjunto prioriza** intervenir, y en su diseño presenta una estructura de TdC bien definida, aunque se muestra débil a la hora de integrar los supuestos/riesgos en la matriz de su estrategia de intervención, y al dejar fuera de esta estrategia todo componente de integración sociocultural, esencial para lograr la reintegración social en entornos seguros y de forma sostenible que promulga el resultado global del Programa.

RELEVANCIA

8. En términos de logro de cada uno de los resultados esperados, **la TdC y las estrategias adoptadas, han sido relevantes y aquellos productos más técnicos y tangibles, contribuyen a reforzar las capacidades de las instituciones nacionales receptoras de los mismos**. Sin embargo, en el caso de los productos cuya obtención requerían de un mayor acompañamiento y negociación o acuerdo político-institucional con las autoridades nacionales como son los del Producto 1.1. y aquellos del Output 4, las estrategias de implementación del programa y de control de riesgos identificados tuvieron dificultades para enfrentar los cambios políticos acontecidos, provocando dificultades para alcanzar, en tiempo y forma, los productos y resultados finalmente previstos.
9. Está pendiente el reto de **incorporar en el Programa resultados o productos esperados orientados a reforzar los aspectos de la integración social y cultural**, como aquellos que requieren de la creación de redes sociales y de fomento del arraigo con la participación de las familias y la comunidad de las personas migrantes retornadas, ha limitado la relevancia y la capacidad del Programa Conjunto para alcanzar la reintegración social en entornos seguros y de forma sostenible que promulga el resultado global del Programa.
10. En términos de relevancia del **programa para garantizar los intereses y necesidades estratégicas de las mujeres, desde un enfoque de género, el Programa se ha centrado mas en generar acciones pro equidad**, buscando garantizar el acceso y la

participación de la mujer en igualdad de condiciones en el Programa, y no en una estrategia de abordaje diferenciado de necesidades e intereses estratégicos de hombres y mujeres. Aunque si bien, se reconocen los esfuerzos realizados al final del programa por integrar en el diseño de la siguiente etapa la identificación de sectores en las que se puedan cubrir las necesidades laborales de las mujeres.

11. El programa se adapta a las estrategias identificadas en la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, así como a las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo vigente en El Salvador en el momento de su formulación.
12. El **papel de CONMIGRANTES**, que surge de la propia Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, es muy marginal, lo que puede dificultar la participación de actores, conocimiento de la problemática y presencia en el territorio.

EFICACIA

13. Si bien se ha **podido hacer juicios de valoración de la eficacia del programa a nivel de productos generados por cada actividad, apenas ha sido posible poder valorar los impactos finalmente alcanzados a nivel de Resultados**, incluyendo el Resultado global del Programa. En términos de la valoración final de estos avances, los indicadores del Resultado 1 no han podido medirse al no haberse realizado las encuestas de satisfacción de las personas atendidas. Mientras que para los resultados 2, 3 y resultado global, no ha sido posible al no haberse completado el análisis por parte de la Unidad de Coordinación y de la OIM, de las encuestas de reintegración sostenible de personas migrantes retornadas.
14. El **Programa Conjunto ha tenido dificultades para alcanzar las metas previstas en el Producto 1.1.** y por tanto no pueden considerarse fortalecidas las capacidades institucionales de atención consular, de registro de datos estadísticos ni de reporte de los mismos, por parte del MRREE ni de la DGME.
15. **Sí se han generado una mayor capacidad de atención especializada en el albergue temporal rehabilitado, y los protocolos y gestión del albergue**, han quedado instaurados en la DGME, lo que sí puede redundar en un aumento de la capacidad de atención de personas migrantes retornadas que necesiten alojamiento temporal, y en un mejor protocolo de actuación en la gestión de dicho alojamiento a corto y medio plazo.
16. La estrategia de **apoyo a la selección de beneficiarios basada en el uso de las Ventanillas de Atención municipales se mostró limitada** para llegar a dar conocer el programa y seleccionar a las personas beneficiarias, teniendo que recurrirse al apoyo complementario de las organizaciones de la sociedad civil e iglesias en el territorio, junto con el apoyo directo de las municipalidades.

17. Se han desarrollado acciones que han **mejorado las condiciones de las personas retornadas atendidas durante el periodo de implementación del programa, pero no se ha logrado mejorar o ampliar de forma permanente la capacidad institucional**, ni los mecanismos de reinserción productiva y de atención psicosocial de las personas migrantes retornadas en El Salvador.
18. Los procesos de apoyo a emprendedores tienen una estrategia de trabajo muy bien articulada y valorada por la población participante, pero el sistema de financiación corre el **riesgo limita los efectos hacia economías informales de subsistencia**, siendo necesario reforzar los procesos de acompañamiento.
19. En el marco del Resultado 3, **se han generado entornos seguros para la atención de las personas migrantes a nivel local en el ámbito de influencia del puesto fronterizo rehabilitado en Las Chinamas**, y a nivel de los agentes de la PNC capacitadas en dicho ámbito. Pero dichos impactos son limitados a esos lugares geográficos concretos y el bajo número de agentes capacitados ofrecen limitantes, no pudiendo extrapolarse como un beneficio global o que redunde en mayor seguridad para las personas retornadas en sus comunidades de acogida.
20. Las mejoras **implementadas en los controles internos de la PNC no necesariamente redundan una mejora de las actuaciones policiales** en los territorios de acogida o de reintegración de las personas migrantes en el país, y sigue existiendo una limitante para las instituciones de justicia y seguridad, para generar espacios seguros para el retorno de las personas migrantes, o para la inclusión de estas personas en las comunidades de acogida.
21. Por último, dados los avances descritos en los informes y fuentes de verificación, así como los hallazgos obtenidos durante la fase de campo, **no puede considerarse que el Programa Conjunto haya aumentado los acuerdos de nación para la reducción de brechas de desarrollo**, aunque se reconocen las dificultades del momento político en el que se ha desarrollado el Programa, y la imposibilidad de avanzar en estos momentos en dichos acuerdos hasta que **la situación política actual sea desbloqueada**.

EFICIENCIA

22. El presupuesto del Programa, con una distribución inicial prevista centrada en los Resultados 1 y 2 (centrados en atención y procesos de acompañamiento hacia la reintegración social, económica y laboral), debido a las dificultades de ejecución acontecidas por cambios políticos y la incidencia de la pandemia COVID19, **sufrió reducción de actividad y de ejecución de fondos que se ha focalizado en las actividades más relacionadas con el trabajo directo con las personas retornadas, principalmente en el Resultado 2**, reduciendo por tanto los impactos del programa en este componente.

23. Focalizado el análisis ejecutor desde un enfoque de género, **la baja ejecución presupuestaria ha afectado a la distribución de fondos con dicho enfoque, ya que inicialmente estaba previsto destinar un 30% de los fondos a acciones positivas**, y dichas acciones están centradas en los Resultados 1 y 2 donde mayor afectación en la reducción de alcance se ha sufrido
24. El programa **ha podido ganar en eficiencia al incorporar algunos aprendizajes del PBF 1** en el desarrollo de acciones de trabajo directo con población retornada, centrados principalmente en Resultado 2, observado tanto en las metodologías de trabajo de OIM como PMA.
25. La respuesta de **las agencias a la situación de los imprevistos ha sido rápida y eficiente, incorporando herramientas que facilitaron el proceso de ejecución**, y que permitieron continuar con el desarrollo de las actividades siendo, en muchos casos, claves para el éxito de algunas acciones del Programa. En este aspecto, cabe destacar la alta capacidad de respuesta y adaptación al cambio de PMA ante la situación de pandemia.

IMPACTO

26. En términos de consolidación de la paz, el **Programa Conjunto ha fortalecido algunos sistemas esenciales para la transparencia de la PNC**. El fortalecimiento de sus sistemas de control interno en el ámbito disciplinario se vuelve esencial para avanzar hacia la modernización de la institución.
27. Muy condicionado por la situación pandémica, los logros en **números de inserción laboral o productiva han sido reducidos y de bajo impacto**. Específicamente, en el componente de apoyo al emprendimiento cabe ampliar que el apoyo económico otorgado como capital semilla, limita la capacidad de generar emprendimientos de acumulación, y genera emprendimientos de subsistencia y de economía informal, que contradecirían los principios de reintegración sostenible.
28. La intervención **psicosocial desarrollada puntualmente en el marco de las formaciones o el apoyo a los emprendimientos, no ha redundado en generar un programa integral de atención psicosocial con vínculos entre lo local y el ámbito nacional**, ni mayores capacidades públicas de atención de esta problemática, lo que dificulta a las personas (sobre todo aquellas sin arraigo) poder contar con ayuda acorde con sus necesidades individualizadas de atención en los territorios donde tratan de reintegrarse socialmente.
29. El Programa Conjunto **logra articular en torno al Output 2 (PMA) una red de apoyo a la inserción laboral de la mano del sector privado**, que se ha demostrado eficaz incluso durante los periodos de mayor afectación económica del sector privado debido a las restricciones sanitarias impuestas para la contención de la COVID19.

30. La **mejora de conocimientos y habilidades de los funcionarios públicos capacitados en los diferentes ámbitos de intervención del Programa** puede contribuir de forma directa a la mejora de la atención que las personas migrantes retornadas puedan recibir, por lo que los logros en este ámbito deben ser considerados por igual especialmente relevantes y beneficiosos para el Programa.
31. Las diferentes actuaciones implementadas han generado resultados que, en condiciones adecuadas de disponibilidad de recursos y bajo un contexto político e institucional favorable, **podrían ser replicables, aunque solo aquellos efectos vinculados a la implementación de protocolos creados o renovados con el Programa**, así como la formación de funcionarios mediante el aula virtual (una vez puesta en marcha), pueden considerarse como efectos escalables.

SOSTENIBILIDAD

32. Las **instituciones públicas como el MRREE, la DGME y la PNC, se convirtieron en receptoras de los productos del programa, pero no en ejecutoras con apropiación de los mismos**, lo que hubiese redundado en una mayor apropiación y en la disminución de riesgos durante la implementación del Programa, así como en la garantía de sostenibilidad de los efectos generados.
33. Apenas se **identifican estrategias de fortalecimiento institucional con entidades que tengan los mandatos específicos** para el desarrollo de acciones de trabajo con población retornada (INJUVE, MINED, MINISTERIO DE TRABAJO, MINSA, Alcaldía) de manera que se pueda dar continuidad a los procesos emprendido.

INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS (DDHH)

34. El desarrollo **del Programa articula de manera transversal y decidida la incorporación de derechos en todas sus fases y acciones**, algunas de ellas de forma especialmente destacada, como en el *Manual de actuación para la atención y resguardo temporal de personas salvadoreñas migrantes retornadas* (con un claro enfoque de emergencia regido por los principios y estándares del Manual Esfera y la Carta Humanitaria); la incorporación de acciones participativas en el momento de decidir el tipo de ayuda de emergencia que se deseaba recibir por parte del PMA (voucher o efectivo); o en los protocolos elaborados para las actuaciones de la División de Seguridad Fronteriza de la PNC con enfoque de género y derechos humanos.

INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO

35. El enfoque de género **se ha incorporado tanto en el diseño como en la planificación de las acciones planteadas**. Transversalmente se ha tenido en cuenta en cada uno de los resultados sobre los que se ha intervenido, y en la mayoría de los productos sobre los que se ha trabajado, contando con un porcentaje de apoyo presupuestario específico. El trabajo con población migrante ha tenido una especial atención en el ámbito de emprendimiento.

10. LECCIONES APRENDIDAS

1. La **incorporación de principios humanitarios, principios protección, normas de calidad del Proyecto Esfera y la propia Carta Humanitaria** dota al Manual de Actuación para la Atención y Resguardo Temporal de Personas Salvadoreñas Migrantes Retornadas de un cuerpo teórico humanitario muy completo a nivel de normativa internacional con enfoque en las personas.
2. El trabajo en la **certificación en gastronomía** promovida por PMA cuenta con diferentes elementos positivos para tener en cuenta en articulaciones similares:
 - a. El trabajo previo en selección conjunta mediante los “campamentos” con visión de pertenencia a grupo facilita la retención del alumnado y permite filtrar liderazgos negativos.
 - b. El trabajo con la Academia aporta un componente motivador a jóvenes que apenas han finalizado bachiller que permite disminuir la deserción al incorporarse un “salario emocional”.
 - c. El trabajo con el sector privado es clave para la inserción laboral, incorporando sus expectativas y necesidades desde el momento de la capacitación para poder adaptarla a su perfil, como el trabajo con pasantías, permitiendo dar al alumnado una experiencia profesional, y al empresario realizar su propia selección.
 - d. Contar con el sello o el respaldo de agencias de Naciones Unidas permite disminuir el estigma de contratación de población retornada, ya que otorga un valor de compromiso y calidad en el trabajo con las personas.
3. El **desarrollo de la metodología emprendedora por parte de la OIM** es muy bien valorado por el alumnado, ya que les dota de herramientas hacia el emprendimiento, potenciando también como un hito superar la selección del tribunal de valoración. Dicho proceso debe de ir acompañado de seguimiento empresarial y mayor flexibilidad en la definición del capital semilla o herramientas de acceso a financiación.
4. Desde la **PNC se valora muy positivamente contar con un modelo de equipamiento humano y material** para el tránsito terrestre similar al realizado en Chinamas, por lo que sería positivo sistematizarlo.
5. La **incorporación del Triple Nexo** en las acciones del Resultado 2 con población retornada son claves para su éxito, ya que requiere una respuesta de emergencia económica y psicosocial para una intervención de medios de vida (por cuenta ajena o propia) todo ello en el ámbito de la cultura de paz y con enfoque de derechos humanos.
6. La **capacidad para catalizar las acciones con población retornada por parte de las agencias de Naciones Unidas** ante otras agencias bilaterales es clave, tal y como se ha demostrado en el caso de AECID, USAID, ya que permite identificar necesidades concretas con enfoque integral.

11. RECOMENDACIONES

El proceso de elaboración de recomendaciones emana de los hallazgos identificados en la evaluación, así como de las conclusiones elaboradas.

1. Deberían plantearse **mecanismos de cofinanciación local del Programa**, con contribuciones al presupuesto por parte del Gobierno de El Salvador.

<i>Relacionada con:</i>	<i>Relevancia</i>	<i>Motivos</i>	<i>Institución promotora del cambio</i>
Diseño	Alta	Dentro de los procesos de eficacia de la ayuda, se considera que el Programa debe reforzar su alineamiento con el principio de complementariedad de la ayuda, siendo necesario reforzar el presupuesto del programa con fondos locales, de manera que se puedan reforzar los procesos, considerando proyectos como los derivados de FOSALEX.	Instituciones contraparte de Gobierno.

2. Se recomienda el **fortalecimiento de los sistemas de recogida de datos estadísticos** por parte de las agencias ejecutoras y de las administraciones nacionales, reforzando el uso de herramientas ya existentes para ello, como, por ejemplo, la Ficha Única.

<i>Relacionada con:</i>	<i>Relevancia</i>	<i>Motivos</i>	<i>Institución promotora del cambio</i>
Procesos	Alta	La recogida de datos estadísticos para monitoreo y evaluación y para la toma de decisiones de los gobiernos nacionales, es uno de los principios de la cooperación para el desarrollo consensuados en el seno de las Naciones Unidas, y está directamente vinculado con la calidad de los procesos de seguimiento y evaluación recogidos en las Normas y Estándares de Evaluación de las Naciones Unidas. Los logros del programa se han visto afectados por la dificultad para identificar población participante, teniendo que acudir a otras organizaciones civiles, iglesias o alcaldías, o ampliando el objetivo e incorporando población joven en riesgo de migración por ser o tener familia migrante.	Unidad de Coordinación del Programa y agencias implementadoras.

3. Es recomendable que la Unidad Coordinadora del Programa logre establecer un **adecuado Sistema de Monitoreo, Evaluación, Aprendizaje y Rendiciones de Cuentas**, así como un plan de comunicación y difusión que acompañe las acciones del mismo, y que estos se compartan y socialicen de forma previa al inicio de la intervención con

las agencias ejecutoras para establecer consensos en la interpretación de cada criterio de evaluación establecido en dicho plan.

<i>Relacionada con:</i>	<i>Relevancia</i>	<i>Motivos</i>	<i>Institución promotora del cambio</i>
Diseño	Alta	Alinearse con los principios y estándares de evaluación de las Naciones Unidas, para la mejora de la coordinación y monitoreo del Programa, así como de los procesos de reporte y elaboración de informes, revisión y aprobación de estos, recolección de lecciones aprendidas, y elaboración de planes de comunicación y difusión. Los procesos MEAL deben de ser conjuntos de las entidades, participando en espacios de revisión conjunta, que faciliten la toma de decisiones y la solicitud de modificaciones si fuera necesario, partiendo de procesos de reflexión e información en modo, tiempo y forma.	Unidad Coordinadora del Programa y agencias implementadoras.

4. Es recomendable que **el diseño de los indicadores, aunque sean SMART, se considere de tal forma que puedan correlacionarse de forma directa los avances y logros medidos en ellos como fruto de las actuaciones desarrolladas con el Programa**, y que las herramientas utilizadas para medir los avances y logros de los indicadores tengan relación con la información que realmente es necesaria recabar para medir dichos indicadores.

<i>Relacionada con:</i>	<i>Relevancia</i>	<i>Motivos</i>	<i>Institución promotora del cambio</i>
Diseño	Alta	Alinearse con los principios y estándares de evaluación de las Naciones Unidas, mejorar la evaluación de impacto de los Programas. Es importante poder medir la atribución del programa, así como su contribución a niveles superiores, aprovechando la estructura causal de la gestión por resultados y la teoría del cambio.	Unidad Coordinadora del Programa y agencias implementadoras.

5. Para fortalecer la planificación plasmada en la estrategia de intervención y en la teoría del cambio del Programa, **es recomendable integrar los supuestos y/o riesgos dentro de la propia matriz**, de forma que permita visualizarlos y relacionarlos con los elementos del resto de la cadena.

<i>Relacionada con:</i>	<i>Relevancia</i>	<i>Motivos</i>	<i>Institución promotora del cambio</i>
Diseño	Media	La teoría del cambio del programa es congruente con las necesidades detectadas	Agencias implementadoras implicadas en

sobre las que el Programa Conjunto prioriza intervenir, pero no permite visualizar los riesgos asociados a cada una y establecer mecanismos de control o prevención en consecuencia. el diseño de la actuación.

6. Es recomendable que, a futuro, se **integren en el proyecto las figuras de “agencias asesoras”** promovida dentro del Sistema de las NNUU, para reforzar el proyecto con conocimiento especializado.

<i>Relacionada con:</i>	<i>Relevancia</i>	<i>Motivos</i>	<i>Institución promotora del cambio</i>
Diseño	Medio	Mantener la coherencia con el diseño del proyecto y los principios de complementariedad con el resto de las agencias del Sistema de las NNUU.	Agencias implementadoras implicadas en el diseño de la actuación.

7. Para reforzar la institucionalidad e intersectoral del país y avanzar hacia los principios de eficacia de la ayuda, **se recomienda que el Programa se apoye menos en la externalización de actividades y se fortalezcan en su lugar las relaciones con las instancias públicas responsables de los diferentes ámbitos de actuación** del proyecto, integrándolas como contrapartes activas del Programa (por ejemplo: CONAMYPE, MINED, INJUVE, INSAFORP, etc.)

<i>Relacionada con:</i>	<i>Relevancia</i>	<i>Motivos</i>	<i>Institución promotora del cambio</i>
Procesos	Alta	Apenas se ha creado un mecanismos de aprendizaje, transferencia de conocimiento y fortalecimiento institucional a las entidades con capacidad para escalar el programa, o estrategias con visión de permanente, como por ejemplo, buscar mecanismos para que el proceso de certificación de experiencia en INSAFORP sea un proceso más continuado y abierto tras la validación de conocimientos y experiencias, desde un enfoque de Alianza Público Privada implicando a las asociaciones empresariales sectoriales, como la construcción.	Agencias implementadoras del programa.

8. Se recomienda potenciar y **retomar espacios como CONMIGRANTES**, que favorecía la coordinación entre instituciones públicas y privadas permitiendo la articulación de procesos conjuntos, el conocimiento de acciones que realizan diferentes actores y la no duplicidad.

<i>Relevancia</i>	<i>Motivos</i>	<i>Motivos</i>	<i>Institución promotora del cambio</i>
-------------------	----------------	----------------	---

Procesos	Alta	Se observan muchas debilidades de coordinación lo que incide negativamente en el logro de resultados y en la optimización de acciones que beneficien a las personas retornadas. El bajo perfil de CONMIGRANTES en los últimos meses dificulta dichos espacios, ya que desde CONMIGRANTES se pusieron en marcha iniciativas y propuestas de trabajo consensuadas.	Gobierno El Salvador.
----------	------	--	-----------------------

9. Desde un criterio de eficacia y de cara a mejorar la forma de medir los logros reales del programa, **se recomienda consensuar con las entidades contrapartes desde un inicio los criterios con los que una actividad determinada vinculada a un indicador se dará o no por válido**, evitando así reportar acciones con limitada vinculación con las áreas de fortalecimiento del programa, como logros directos del mismo.

<i>Relacionada con:</i>	<i>Relevancia</i>	<i>Motivos</i>	<i>Institución promotora del cambio</i>
Diseño	2	Se han detectado reportes de atenciones que, aunque se suceden en el marco del proyecto, limitadamente se encontraban alineadas con las acciones planteadas en el mismo ni con el tipo de atención recogida en los protocolos y rutas de atención elaboradas de atención al migrante.	Unidad de Coordinación y agencias implementadoras del programa.

10. Establecer los **canales de comunicación más adecuados según las preferencias de las comunidades y personas beneficiarias y los distintos contextos de trabajo**, se implementan mecanismos para recoger las necesidades, quejas y así, tener feedback de las acciones implementadas.

<i>Relacionada con:</i>	<i>Relevancia</i>	<i>Motivos</i>	<i>Institución promotora del cambio</i>
Procesos	2	Ante la presencia de un alto número de entidades participantes en la ejecución, que incluye a entidades privadas que en muchas ocasiones no participan en procesos de acción humanitaria o cooperación al desarrollo, sería necesario establecer un mecanismo claro de <i>accountability</i> así como espacios para recibir sugerencias y denuncias	Agencias implementadoras del Programa

11. En vista de los perfiles claramente definidos de personas migrantes en el país, **se recomienda que las campañas de comunicación traten de adecuar los mensajes y espacios de publicación a aquellos que coinciden con las características de la población diana** y sus sitios de residencia y pautas de comunicación.

<i>Relacionada con:</i>	<i>Relevancia</i>	<i>Motivos</i>	<i>Institución promotora del cambio</i>
Procesos	Alta	Mejorar el impacto de las campañas acorde con los elementos de mejora de esta destacados por las personas beneficiarias y técnicos del programa durante los procesos de entrevista y grupos focales. Si se va a trabajar sobre la estigmatización en las comunidades de acogida el enfoque debe de ser más directo y vivencial; si se va a trabajar sobre dinámicas de inserción el enfoque debe estar dirigido a empresas.	Unidad de Coordinación y agencias implementadoras.

12. En función de las limitaciones sufridas para lograr identificar y vincular personas al programa haciendo uso solamente de la Ventanilla de Atención del MRREE, es recomendable integrar desde un inicio en el Programa una visión territorial y de acceso a servicios en el territorio mediante **colaboraciones y apoyos complementario de las organizaciones de la sociedad civil e iglesias en el territorio**, junto con el apoyo directo de las municipalidades o mancomunidades.

<i>Relacionada con:</i>	<i>Relevancia</i>	<i>Motivos</i>	<i>Institución promotora del cambio</i>
Procesos	Alta	Partiendo que los procesos de información sobre personas migrantes fluyen con limitaciones entre las diferentes instituciones públicas, y de cara a mejorar la eficacia en la identificación e inclusión de beneficiarios al programa, sería interesante estructurar previamente los procesos de incorporación acudiendo a los espacios que cuentan con información y datos sobre los que poder trabajar.	Agencias implementadoras del programa.

13. La limitación en el monto de **capital semilla entregado en los emprendimientos**, limita los emprendimientos a una económica informal y de subsistencia, por lo que es recomendable repensar este componente, para que sea posible adaptar los montos de capital semilla a las necesidades reales del plan de negocio elaborado por los emprendedores para poner en marcha el mismo.

<i>Relacionada con:</i>	<i>Relevancia</i>	<i>Motivos</i>	<i>Institución promotora del cambio</i>
Procesos	Alta	Mejorar la sostenibilidad de los negocios emprendidos y aumentar sus posibilidades de crecimiento más allá de la economía de subsistencia. Los procesos de emprendimiento deben de diseñarse y estructurarse de acuerdo con las necesidades reales del emprendedor, el cual debe de poder defender dichas necesidades. Limitar dicho alcance provoca que el proyecto sea de subsistencia no desarrollando acciones de acumulación ni sacando de la economía informal al emprendedor. También puede ser interesante identificar otras alternativas de financiación o acceso a financiación para que las personas emprendedoras pueda tener récord crediticio, siendo dicho acceso avalado.	OIM y PMA

14. Dado que la estrategia de abordaje en apoyo psicosocial no ha sido estandarizada y pueden observarse diferencias en función del momento en el que se realiza, la duración del mismo y el enfoque adoptado entre los procesos de abordaje seguidos por OIM y PMA, **se recomienda consensuar unos estándares y procesos mínimos por parte de las agencias implementadoras** de cada componente común, para no generar intervenciones diferenciadas que en un determinado momento pueda provocar malestar o discriminación entre los participantes.

<i>Relacionada con:</i>	<i>Relevancia</i>	<i>Motivos</i>	<i>Institución promotora del cambio</i>
Procesos	Alta	Todos los actores coincidieron en la importancia del apoyo psicosocial dentro de la respuesta a la reintegración de personas retornadas, pero dichos procesos no han sido estandarizados ni articulados de manera uniforme ni por entidades ni según participantes. Evitar posibles discriminaciones o desigualdades en el acceso a recursos y servicios del programa entre beneficiarios atendidos por diferentes agencias en un mismo componente o actividad.	Agencias implementadoras y Unidad Coordinadora del Programa.

15. Los procesos de certificación deberían continuar desarrollándose, para reforzarlos, de la mano del mundo empresarial, potenciales contratantes, de manera que se pueda aprovechar la imagen y el posicionamiento de las agencias de Naciones Unidas para seguir trabajando con el sector privado, e implicándolo en el diseño de las nuevas certificaciones que puedan impartirse a futuro y en el conocimiento de las personas y procesos que se trabajan desde el Programa Conjunto.

<i>Relacionada con:</i>	<i>Relevancia</i>	<i>Motivos</i>	<i>Institución promotora del cambio</i>
Procesos	Alta	El trabajo en intermediación debe de ser aprovechado desde el diseño de la actividad formativa de manera que se adapte a las necesidades de las empresas, y las empresas conozcan el programa, así como la selección, el seguimiento y acompañamiento realizado a las personas participantes. Un ejemplo puede ser el sector de la construcción, donde muchas de las personas retornadas tienen un conocimiento en materiales o procesos superiores a los existentes por lo general en el país.	OIM

16. El trabajo con personas **emprendedoras debe continuar al menos 6 meses después de iniciada la actividad**, ya que se requiere un apoyo formativo, informativo y de asesoría individualizada cuando la actividad se inicia.

<i>Relacionada con:</i>	<i>Relevancia</i>	<i>Motivos</i>	<i>Institución promotora del cambio</i>
Procesos	Alta	Debe de reforzarse el seguimiento a las personas emprendedoras en los 6 primeros meses de su actividad. El acompañamiento es clave, así como la incidencia con las Alcaldías para que puedan acceder a puestos o a actividades municipales (festivales gastronómicos) con bonificaciones.	OIM / PMA

17. El establecimiento de medias positivas de género necesita de una contribución real presupuestaria para ello, dada la ejecución real presupuestaria alcanzada con el Programa, se recomienda integrar **desde el mismo diseño del proyecto, de forma visible en la matriz, las diferentes actividades positivas** que desde un enfoque de género se pretendan desarrollar con el programa, para asegurar así su correcta implementación y su integración real en el Plan Operativo Anual.

<i>Relacionada con:</i>	<i>Relevancia</i>	<i>Motivos</i>	<i>Institución promotora del cambio</i>
Diseño	Alta	Alinearse con los principios de la cooperación al desarrollo y de igualdad y derechos de las mujeres.	Unidad de Coordinación del Programa

18. Dada la importancia de mejorar los procesos y la eficiencia de estos, **se recomienda incorporar acciones predefinidas de monitoreo conjunto interagencial para valorar el desarrollo del programa**, los alcances y el cumplimiento de metas, así como posibles modificaciones que eviten baja ejecución presupuestaria.

<i>Relacionada con:</i>	<i>Relevancia</i>	<i>Motivos</i>	<i>Institución promotora del cambio</i>
Estructura	Media	El programa se ha visto afectado por una baja ejecución presupuestaria, muy relacionada por el contexto político y pandémico, pero se observan desequilibrios en cuanto a la existencia de aportes directos de las entidades ejecutoras y al a vez partidas sin ejecutar de dichas entidades, aspectos que pudieran haberse previsto en procesos de seguimiento y monitoreo conjunto de cara a solicitar modificaciones presupuestarias entre partidas.	Unidad de Coordinación del Programa

19. El **sistema de coordinación del Programa** ha sido valorado positivamente por las diferentes agencias, dado que en este Programa conjunto se incorporó una coordinación autónoma. Se recomienda, por tanto, **fortalecer esta estructura dotándola de personal suficiente y acorde en perfiles y experiencias con las responsabilidades que se le otorgan a la Unidad**, como, por ejemplo, reforzando el perfil de sistematización y evaluación de impacto, y el perfil de comunicaciones como figuras estables y permanentes de esta Unidad.

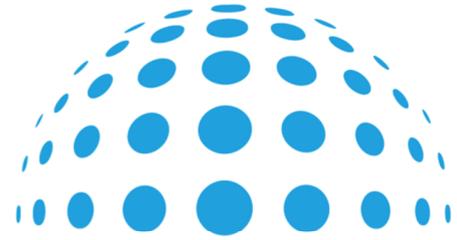
<i>Relacionada con:</i>	<i>Relevancia</i>	<i>Motivos</i>	<i>Institución promotora del cambio</i>
Estructura	Media	Mejora de los mecanismos de coordinación, monitoreo, evaluación y comunicación del Programa.	Entidades que forman parte del programa conjunto.

20. En pro de potenciar los efectos e impactos del programa, **se recomienda establecer un plan de análisis de posibles elementos y buenas prácticas a replicar y de herramientas escalables** que puedan ser reutilizadas para escalar el programa en próximos PBF.

<i>Relacionada con:</i>	<i>Relevancia</i>	<i>Motivos</i>	<i>Institución promotora del cambio</i>
Estructura	Media	Mejora de los procesos con base a la experiencia de éxito pasado e impulso a la ampliación de los efectos logrados.	Unidad de Coordinación del Programa.

12. ANEXOS

1. TÉRMINOS DE REFERENCIA.
2. MATRIZ DE EVALUACIÓN.
3. MAPA DE PARTES INTERESADAS.
4. RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS Y GRUPOS FOCALES.
5. LISTA DE DOCUMENTOS EXAMINADOS.
6. MAPA DE RESULTADOS.
7. TABLA RESUMEN DE LOS HALLAZGOS.
8. REGISTRO DE OBSERVACIONES AL INFORME Y ACCIONES TOMADAS.
9. BIOGRAFÍA BREVE DE LOS MIEMBROS DEL EQUIPO DE EVALUACIÓN.
10. CÓDIGO DE CONDUCTA FIRMADO POR LOS MIEMBROS DEL EQUIPO DE EVALUACIÓN.
11. HISTORIAS DE VIDA
 - a. METODOLOGÍA DE HISTORIAS DE VIDA.
 - b. HISTORIA DE VIDA HOMBRE 1
 - c. HISTORIA DE VIDA MUJER 1.
 - d. HISTORIA DE VIDA HOMBRE 2.
 - e. HISTORIA DE VIDA MUJER 2.



análisis y desarrollo social **consultores**

AID Social

Avenida de Portugal, 11-1ºD

33207 Gijón – España

www.aidsocial.com

info@aidsocial.com

TEL. +34.984. 39.23.57

TEL. +34.619.026.091