

CONSULTORÍA:

EVALUACIÓN FINAL DEL PROYECTO:

“CIUDAD MUJER/ONU MUJERES”

INFORME FINAL

Consultora principal: Ada Erlyn Méndez Narváez

Equipo:

Olga Baires Turcios

Rigoberto Rosales

Rosalía Jovel

(DeyGeConsultoras)

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO.....	3
1. ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA EVALUACIÓN	5
1.1. Antecedentes históricos.....	5
1.2. Objeto de la Evaluación.....	6
2. DESCRIPCIÓN Y CONTEXTO DEL PROYECTO.....	10
2.1. Descripción del Modelo de Financiamiento -Fondo Mujer-	10
2.2. La cadena de resultados esperados del proyecto.....	12
2.3. Contexto	14
2.3.1. Situación sociodemográfica	14
2.3.2. Contexto Institucional	18
3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN.....	22
3.1. Objetivos específicos.....	22
3.2. Productos esperados.....	23
4. EVALUABILIDAD.....	24
4.1. Factores de evaluabilidad.....	24
5. METODOLOGÍA.....	26
5.1. Técnicas de investigación.....	26
5.2. Criterios de evaluación del EML-GR	27
6. HALLAZGOS	28
6.1. Análisis de Pertinencia	28
6.2. Análisis de Eficacia.....	32
6.3. Análisis de Eficiencia	39
6.4. Análisis de Impacto	43
6.5. Análisis de Sostenibilidad.....	46
6.6. Análisis de la Escalabilidad	47
6.7. Análisis de Replicabilidad	48
6.8. Lecciones Aprendidas.....	48
7.CONCLUSIONES.....	Error! Bookmark not defined.
8.RECOMENDACIONES	Error! Bookmark not defined.
9. Documentos consultados	55
Bibliografía	56

RESUMEN EJECUTIVO

El proyecto Ciudad Mujer /ONU Mujeres, es una iniciativa coherente con el marco de las políticas y prioridades nacionales de El Salvador , por lo que tiene como marco general el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019: “El Salvador productivo, educado y seguro”; además se alinea con la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación con las Mujeres. A nivel sectorial, se vincula con la Política Nacional de Emprendimiento, particularmente con el Programa de Empresarialidad Femenina en sus componentes de Ventanillas y Mujer y Negocios. Igualmente, la concepción del proyecto guarda correspondencia con los principios de ONU Mujeres, particularmente, al empoderamiento económico de las mujeres y con las prioridades de la Cooperación italiana que asume el género como enfoque transversal.

El Proyecto fue eficaz, en tanto que logró el acceso a servicios de desarrollo acordes a la situación y posición socioeconómica de las mujeres emprendedoras atendidas: Fue determinante la existencia de un programa financiero especializado para mujeres, entregado mediante el Modelo de Financiamiento Fondo Mujer, a través del cual se atendió la demanda de ciento siete mujeres en los Departamentos de Morazán y Usulután, con sobrecumplimiento de acuerdo con la meta establecida en el Proyecto (100 mujeres). Asimismo, El modelo de financiamiento fue diseñado según las necesidades particulares de las mujeres a atender, realizando modificaciones y ajustes de acuerdo con el perfil de las usuarias.

En relación con el modelo de gestión del proyecto, se puede afirmar que ha sido adecuado ya que permitió el logro de los resultados y generó aprendizajes para todas las instituciones implicadas en el mismo, tanto para mejorar el proceso de atención que realizan como para fortalecer capacidades al interior de cada institución.

Respecto del modelo de financiamiento, los créditos fueron dados de manera oportuna de acuerdo con las necesidades de las beneficiarias. La oferta crediticia fue eficaz, ya que todo el fondo para el crédito fue utilizado. Sin embargo, algunas mujeres no pudieron acceder debido a los fondos limitados con que contaba el proyecto con relación a la alta demanda generada por el servicio.

El proyecto contribuyó a la calidad de vida de las mujeres y sus familias, expresándose esto en las capacidades desarrolladas por las mujeres para la ampliación de sus actividades económicas y la generación de mayores ingresos, así como a nivel a su autoestima, transformando de manera positiva las relaciones interfamiliares y la capacidad de negociación del tiempo personal, potenciando y desarrollando su liderazgo a nivel comunitario y familiar.

Existen condiciones favorables para la continuidad de los resultados obtenidos por el proyecto. Por un lado, el compromiso expreso de las instituciones participantes, para garantizar la continuidad de los servicios ofrecidos para el empoderamiento de las mujeres atendidas, en el Programa Ciudad Mujer de la Secretaria de Inclusión Social, a través de un convenio con BANDESAL. Se desarrollaron mecanismos de diálogo, articulación y coordinación interinstitucional, que fortalecen el carácter innovador de los servicios ofrecidos.

Por otra parte, hay un potencial de emprendimiento y la demanda social por este tipo servicios integrales de acceso a financiamiento, asistencia técnica y formación; dirigido a satisfacer las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres. Estos factores de sostenibilidad a su vez brindan condiciones favorables para ampliar la oferta sin perder la calidad del servicio y poder ser llevado hacia otras sedes de Ciudad Mujer, con características similares a los departamentos de Morazán y Usulután.

En una posible segunda fase del proyecto, es necesario que el diseño se haga con base en la teoría de cambio, a fin de determinar una articulación coherente de la lógica vertical y la lógica horizontal, especialmente en el diseño de los indicadores para poder medir transformaciones verificables objetivamente.

La continuidad deberá tomar en consideración la demanda de mujeres emprendedoras que, por su incipiente capacidad de crecimiento en el negocio, requieren de montos mayores de crédito, a los que recibieron en durante el proyecto, así como considerar un componente adecuado a las mujeres que quieren iniciar sus negocios.

1. ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA EVALUACIÓN

1.1. Antecedentes históricos

En noviembre del 2013, la Embajada de Italia notificó a la Secretaría de Inclusión Social (SIS), su apoyo al Programa “Ciudad Mujer” (CM), mediante la aprobación del proyecto denominado “Ciudad Mujer/ONU Mujeres” el cual había sido presentado en alianza con la Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres, 2013).

Inicialmente, el proyecto fue concebido con el objetivo de empoderar económicamente a las mujeres más vulnerables que viven en extrema pobreza y exclusión, además de “fortalecer las acciones de prevención y erradicación de violencia hacia las mujeres, proveer asistencia técnica con particular énfasis a la salud sexual y reproductiva y contribuir para ampliar los servicios de atención a la infancia” (ONU Mujeres, 2016), teniendo como lugar de ejecución las sedes de Ciudad Mujer en San Martín y Usulután, y como entidad encargada del fondo de crédito a FOSOFAMILIA, institución que forma parte de Ciudad Mujer.

En septiembre 2014 se aprobó el documento de proyecto presentado y en octubre del mismo año se firmó el Acuerdo de Donación entre ONU Mujeres y la Dirección General de Cooperación al Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia.

Posteriormente, en el año 2015 se conformó el Comité Directivo del Proyecto, instancia en la que se decidió realizar modificaciones al documento del proyecto solicitando una ampliación del período de ejecución para 24 meses a ser contados desde la aprobación de las modificaciones solicitadas. Las modificaciones implicaron enfocar el proyecto únicamente en la promoción del empoderamiento económico de las mujeres.

Se eligió al Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL) como institución encargada del fondo de crédito, en función de su experiencia en al manejo de fondos de garantía y programas de crédito dirigidos específicamente a mujeres; y respecto a las sedes de ejecución del

proyecto, se eliminó a San Martín y se estableció a Morazán, debido a los altos índices de violencia existentes en los alrededores de San Martín, lo cual podía repercutir negativamente en la ejecución del proyecto (ONU Mujeres, 2016).

Para agilizar la implementación del proyecto y diseñar el modelo de crédito, en septiembre de 2015 se contrató a un consultor encargado de diseñar una propuesta preliminar del modelo de crédito quien inició con BANDESAL el trabajo técnico de definición del modelo a ser utilizado para la entrega de créditos, y se elaboraron los primeros documentos técnicos del Fondo Mujer.

A principios del año 2016 se inició el proceso de presentación del proyecto a los equipos de las sedes de Ciudad Mujer y se contrató a la persona coordinadora del proyecto para preparar todos los elementos técnicos y operativos de la ejecución. En julio de 2016 se firmó la Carta de Entendimiento entre ONU Mujeres, la SIS y BANDESAL para la instauración y funcionamiento de un Fondo para facilitar el acceso de las mujeres al crédito; y se firmó el Acuerdo de Subvención entre ONU Mujeres y BANDESAL para la aportación de fondos de subvención.

Finalmente, en septiembre de 2016 el Consejo de Administración del Fondo Mujer aprobó el Manual de Créditos y Garantías, dando inicio de esa manera a la operación del Fondo durante el mismo mes.

1.2. Objeto de la Evaluación

El objeto de la evaluación es la revisión del Proyecto Ciudad Mujer/ONU Mujeres. Se identificó la cadena de resultados esperados establecida en el proyecto, de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia en base a documento de proyecto

La teoría del cambio no fue claramente asumida en el diseño del proyecto, principalmente en el nivel de indicadores para evidenciar el aporte del proyecto en la vida de las mujeres, por lo que el proceso evaluativo consideró preguntas para visualizar indicadores cualitativos para medir empoderamiento económico para realizar transformaciones en la calidad de vida de las mujeres y sus familias.

El proyecto Ciudad Mujer/ONU Mujeres definió como propósito *“Las mujeres, especialmente las más vulneradas que viven en extrema pobreza y exclusión son económicamente empoderadas”*.

El objetivo específico del proyecto se definió como: fortalecer y promover el empoderamiento económico de las mujeres, a través del otorgamiento de microcrédito directo y garantía a mujeres empresarias y emprendedoras usuarias de Ciudad Mujer de las sedes de Usulután y Morazán, y se planificó alcanzar los siguientes resultados: R1. Mujeres tienen acceso a recursos

financieros especializados y asistencias técnicas brindadas en Ciudad Mujer para su autonomía económica y R2. Fortalecidas las sinergias interinstitucionales para promocionar el modelo Ciudad Mujer para atención integral.

La meta inicial establecida fue la atención a 100 mujeres. La elección de los dos centros de Ciudad Mujer responde a la priorización de territorios, definida por la Secretaría de Inclusión Social, que cuentan con gran potencial de desarrollo y donde la generación de capacidades productivas para las mujeres se convierte en un potencial dinamizador de la economía de dichos municipios.

Los fondos para el otorgamiento de créditos a través del Fondo Mujer se orientan a los siguientes destinos:

- Capital de Trabajo.
- Adquisición de maquinaria, equipo o cualquier otro activo.
- Ampliación, construcción o remodelación del lugar donde posee la actividad productiva.

Con la finalidad de satisfacer las necesidades expresadas por las mujeres, el Perfil de Entrada se definió para un rango de edad entre 18 a 72 años. Asimismo, para ingresar al proyecto la mujer debía cumplir con el requisito de tener el negocio funcionando con un período mínimo de seis meses y buena calificación financiera.

Se estableció una ruta de trabajo en la que se vincularon los servicios de BANDESAL y la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) para que las mujeres puedan recibir el crédito, ser capacitadas y recibir asesorías en temas sobre manejo de deuda, vinculación de negocios, asistencia técnica especializada, entre otros. Para contar con los requisitos del perfil de salida, CONAMYPE prepara a las mujeres para generar emprendimientos dinámicos. Cuando el negocio está en la categoría de microempresa se generan vinculaciones con los Centro de Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (CDMYPE), el Programa Mujer y Negocios, y con el Programa Corredores Productivos que está en algunos municipios específicos.

Instituciones que intervienen en el proceso de atención

- SIS a través de las técnicas territoriales de CM con información de los servicios en los territorios. También se da seguimiento al uso del dinero, tanto si han utilizado el crédito con BANDESAL o con otras instituciones que forman parte de CM. Además, se vincula a mujeres que deseen generar asociaciones para establecer cooperativas.
- BANDESAL mediante el otorgamiento de los créditos y capacitaciones financieras. Además, realiza una verificación mensual de la inversión, verifica si el crédito fue utilizado para lo que se solicitó.
- CONAMYPE con servicios de atención empresarial: asesorías, capacitaciones, vinculaciones con CDMYPE, Mujer y Negocios.
- INSAFORP con cursos de formación vocacional.
- Defensoría del consumidor con información relacionada con los productos que tienen las empresarias (información sobre etiquetado)

La problemática de la falta de acceso a bienes y servicios del desarrollo por parte de las mujeres está bien definida por parte de la Secretaría de Inclusión Social, particularmente la falta de acceso de las mujeres emprendedoras a servicios financieros, por no contar con activos para responder a los requerimientos de las instancias financieras existentes.

El propósito del proyecto se enmarca en la restitución de los derechos humanos de las mujeres, sin desagregar por el momento la situación y posición de las mujeres por razones de raza o etnicidad, discapacidad, orientación sexual; la atención brindada a la tercera edad está orientada a asegurar el acceso al fondo mujer hasta los 72 años.

El objeto de la evaluación se enmarca en los territorios de las Sedes de Ciudad Mujer en Morazán y Usulután caracterizados por los altos niveles de pobreza, pero con gran potencial de desarrollo económico, particularmente por parte de las mujeres emprendedoras. Para ello se hace una valoración de la cadena de resultados esperados contenidos en la matriz lógica del proyecto.

2. DESCRIPCIÓN Y CONTEXTO DEL PROYECTO

En materia de igualdad de género, El Salvador ha logrado materializar avances importantes en línea con los compromisos internacionales para garantizar la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres. Un hito inicial se dio en 1996, con la creación del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), luego con la aprobación de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (2010), la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (2011) y su respectivo Plan Nacional. Todos estos instrumentos bajo la rectoría del ISDEMU.

Asimismo, ha sido un avance esencial la incorporación del enfoque de género como un elemento transversal en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. En alineamiento con el PQD, la Política Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (actualizada en julio 2014) colocó la estrategia de transversalización de género al mismo nivel que los enfoques de territorialización, medio ambiente y participación ciudadana, e instaló la empresariedad femenina como un tema central del nuevo modelo de desarrollo y transformación productiva.

Asimismo, se tiene la incorporación en la Ley de Partidos Políticos de una cuota que establece un piso mínimo de una representación del 30% de mujeres en las candidaturas partidarias a cargo de elección popular para gobiernos locales y parlamento.

Este marco normativo existente determina un contexto favorable para el proyecto, así como las alianzas estratégicas establecidas y una coordinación interinstitucional eficiente.

2.1. Descripción del Modelo de Financiamiento -Fondo Mujer-

El producto más visible del proyecto Ciudad Mujer/ONU Mujeres, es el modelo de financiamiento denominado Fondo Mujer. El diseño del Modelo es el resultado de un proceso de coordinación interinstitucional de los actores y actoras principales: Secretaría de Inclusión Social (SIS), Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) y el apoyo financiero de la Agencia Italiana de Cooperación

para el Desarrollo y facilitado por ONU MUJER. Este modelo busca fortalecer el Módulo de Autonomía Económica que brinda atención a las mujeres usuarias de Ciudad Mujer.

El “modelo” se enmarca en la definición de desarrollo económico local de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y específicamente en la conceptualización de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y el entorno en el cual se desarrolla (ONU Mujeres, SIS, BANDESAL, 2017). Incluye varias dimensiones que inciden en el nivel de vida de la población local: económica, formación de recursos humanos, sociocultural e institucional, político-administrativa y ambiental.

Para efectos del modelo de financiamiento, es importante la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa, por lo que BANDESAL debe establecer estas líneas de financiamiento y los criterios de elegibilidad en coordinación con CONAMYPE.

Con respecto a los derechos económicos de las mujeres, la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, en su Art. 24, fomenta la participación económica de las mujeres en condiciones de igualdad y no discriminación a través de programas y proyectos que potencien la autonomía económica de las mujeres. Propicia que las mujeres emprendedoras y empresarias accedan a los recursos productivos, capacitación, asistencia técnica y financiamiento que ofrecen los programas para potenciar su autonomía económica.

El objetivo general del Modelo de Financiamiento Fondo Mujer es fortalecer financiera y técnicamente a mujeres empresarias y emprendedoras de la micro, pequeña y mediana empresa, usuarias de Ciudad Mujer en las sedes de Usulután y Morazán, a través de créditos, capacitación y asistencia técnica (ONU Mujeres, SIS, BANDESAL, 2017).

Los objetivos específicos del modelo son:

- Promover y fomentar la autonomía económica y el empoderamiento de las mujeres a través del otorgamiento de microcrédito directo y garantía a mujeres empresarias y emprendedoras usuarias de Ciudad Mujer en las sedes de Usulután y Morazán.

- Brindar acceso a servicios financieros innovadores a mujeres emprendedoras y microempresarias de zonas rurales y urbanas, acompañado de acceso a servicios de desarrollo empresarial y educación financiera que permita el éxito de los emprendimientos y negocios, así como mejoras en las condiciones de vida de las mujeres y sus familias.
- Apoyar a mujeres emprendedoras a comenzar nuevas iniciativas económicas y productivas mediante la vinculación de fondos de garantía, que cubran el riesgo de pérdida de los recursos del financiamiento de sus micro y pequeñas empresas.

Los montos de créditos a otorgar van desde los \$300.00 a los \$4,000.00 los cuales pueden ser brindados de manera individual o colectiva, cubriendo el 90% del monto del proyecto, para ser invertidos en: adquisición de maquinaria, equipos o cualquier activo, y capital de trabajo.

2.2. La cadena de resultados esperados del proyecto

El análisis de la cadena de resultados se basó en el contenido de la Matriz de Resultados. En la parte descriptiva del proyecto se definió: a) Propósito, Objetivos específicos y Resultados. Estos elementos se transformaron en la lógica vertical en la Matriz de Resultados en la meta global, outcomes y outputs, cada uno de estos elementos definió en la lógica horizontal: indicadores, medios de verificación y factores externos.

La Matriz de Resultados quedó definida de la siguiente forma:

El propósito, que corresponde a la Meta Global 1, es: Empoderar económicamente a las mujeres, especialmente a las más vulnerables que viven en extrema pobreza y exclusión, de las sedes de Ciudad Mujer en Morazán y Usulután. Esta meta fue cumplida ya que se priorizaron las sedes de Ciudad Mujer en las que en los municipios aledaños existen condiciones de extrema pobreza, según lo establecido en el mapa de pobreza de El Salvador. Sin embargo, para la ejecución del proyecto, en la práctica se ajustó la meta a tomar el criterio que las beneficiarias debían contar con emprendimientos con un mínimo de funcionamiento de seis meses, lo que limitó la participación de mujeres en extrema pobreza.

En la lógica vertical, el OE1 se convirtió en el Outcome 1: Mujeres tienen acceso a recursos financieros especializados y asistencias técnicas brindadas en Ciudad Mujer para su autonomía económica. En este nivel se definió un Output 1.1: Oportunidades de naturaleza empresarial individual o colectivas generadas a través de líneas de crédito y fondo de garantía. En la cadena lógica de resultados, el Output 1.1. fue un medio para alcanzar el Outcome1 1, y este un medio para lograr la opción de la meta global de empoderar a las mujeres emprendedoras. Por lo tanto, la cadena de resultados en este nivel está articulada de manera lógica, hacia el logro del resultado y de la Meta.

El OE2 corresponde al Outcome 2: Fortalecidas las sinergias interinstitucionales para promocionar el modelo Ciudad Mujer para atención integral. En este nivel se definió el Output 2.1: Armonizados los actores institucionales involucrados y fortalecida la atención integral del Programa Ciudad Mujer en los territorios, lo que fue un medio lógico para el logro del Outcome 2, contribuyendo lógicamente al logro de la meta con la opción de mujeres emprendedoras. Esta articulación corresponde a la cadena lógica vertical de la Matriz de Resultados.

En la cadena lógica horizontal, se identificó que los indicadores que se definieron no se enmarcaron en la teoría del cambio, es decir, en una relación de efecto y de cambios, y quedaron prácticamente como indicadores operativos al nivel de actividades ejecutadas, por lo que se determina que los equipos de trabajo del proyecto implementaron las actividades según lo planificado, con eficiencia, así como el uso correcto de los insumos (financiamiento, equipamiento, apoyo logístico para movilización entre otros), y así se produjeron los logros descritos anteriormente. Las actividades globales que se implementaron en los territorios del Proyecto son:

- Actividades de formación, información, asistencia técnica para el acceso al trabajo independiente, autónomo y formal.
- Configuración de un adecuado mecanismo para el diseño del Modelo de financiamiento -fondo de crédito y garantía para mujeres empresarias de ciudad mujer, sedes Usulután y Morazán- que contiene un fondo para mujeres emprendedoras con negocios establecidos.

- Consultoría dirigida a la planificación y acompañamiento a la fase inicial de los emprendimientos económicos de mujeres.
- Diseño e implementación del Modelo De Financiamiento -Fondo De Crédito y Garantía para Mujeres Empresarias De Ciudad Mujer, Sedes Usulután Y Morazán.
- Seguimiento y acompañamiento a la implementación del Modelo.
- Realización del seguimiento a la Línea de Base (en proceso de finalización).
- Preparación de condiciones para la evaluación externa.

Continuando con el análisis de la lógica horizontal, los factores externos definidos como amenazas no se dieron en la práctica, ya que prevaleció la voluntad política del gobierno, respaldada por un marco normativo comprometido, con alianzas estratégicas establecidas y una eficiente coordinación de todos los actores y actoras involucrados(as) para la buena marcha de todo lo convenido.

2.3. Contexto

2.3.1. Situación sociodemográfica

Los documentos consultados brindan una descripción de las características sociodemográficas del país y particularmente de Morazán y Usulután, siendo esta situación, una justificativa para el diseño e implementación del proyecto Ciudad Mujer/ONU Mujer en estos departamentos.

Los documentos hacen referencia a la condición en la que se encuentran las mujeres en el país, sin diferenciar la raza o etnicidad y discapacidad. Respecto a la posición, se aborda la problemática del inaccessión y falta de control de los recursos productivos por parte de las mujeres, por lo tanto, no posee los activos que se requieren para ser sujetas de crédito, en las instancias financieras establecidas. Dicha condición y posición, violenta los derechos humanos de las mujeres en general, sin entrar en detalle sobre la particularidad, de raza o etnicidad, y discapacidad entre otros.

Es así como se comprende por qué la existencia de un marco jurídico y normativo que plantea cambiar el “estado de las cosas”. Del mismo modo, por qué es un compromiso del gobierno desde el quinquenio pasado (2009-2014), de diseñar e implementar el proyecto Ciudad Mujer/ONU Mujeres en Morazán y Usulután, el cual es objeto de la presente evaluación.

El documento Modelo de Financiamiento -Fondo Mujer- (ONU Mujeres, SIS, BANDESAL, 2017) actualiza el contexto nacional con otros indicadores demográficos, sociales y económicos desagregados respecto a los indicadores contenidos en los documentos: Proyecto Ciudad Mujer/ONU Mujeres con Modificaciones (ONU Mujeres, 2014) y Documento Línea de Base (ONU Mujeres, 2016).

Respecto de las características generales de la población, se constató que la población salvadoreña aumentó de 6,459,911 habitantes a 6,522,419. Asimismo, la población femenina se incrementó de 52.5% a 52.7% y la población masculina bajó de 47.5% a 47.3%. La población salvadoreña es en su mayoría joven, siendo el 54% menor de 30 años.

El dato respecto a la brecha de género en la tasa de analfabetismo es de 3.7%, ya que la tasa de analfabetismo en la población femenina es del 12.5% y para hombres el 8.8%, siendo el promedio nacional para personas de 10 años y más, del 10.8%. A nivel nacional, la escolaridad promedio por sexo es de 6.9 grados para los hombres y 6.7 grados para las mujeres. Las brechas de analfabetismo, en el nivel departamental, son las más altas: en La Unión con 22.5% y Morazán con 20.3% y la menos alta está en San Salvador con 5%.

La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2016, indica que la población en edad de trabajar representa el 72.2% de la población total de El Salvador. El 54.4% de la PET son mujeres y el 45.5% son hombres, es decir personas de 16 años y más que se encuentran en capacidad de incorporarse a actividades productivas. Respecto a las mujeres ocupadas, los cuatro grupos más representativos son: vendedoras de comercio y mercados con 44%; trabajadoras calificadas con 24.2%; oficiales, operarias, o artesanas que representan un 9.3%; y técnicas, profesionales de nivel medio con un 6.4%. En relación con los hombres el grupo más representativo es el de trabajador no calificado con 29.1%; seguido de 18.2% en los

mercados, vendedores de comercios y/o servicios; y 16.3% y 12.4% como operarios o artesanos y actividades agrícolas y/o pesqueras respectivamente.

El promedio del ingreso mensual de los hogares en el nivel nacional es de US\$545.93, siendo más bajo en el área rural: US\$368.61 y US\$646.99 en el área urbana. Los Departamentos que presentan el promedio más bajo son Morazán con US\$411.02 y Chalatenango con US\$410.83.

A nivel nacional, un 26.5% de la población comprendida entre los 15 y 24 años conforma el grupo denominado “nini” (ni estudia ni trabaja). De este porcentaje, el grupo de jóvenes mujeres es mayor que la de los jóvenes hombre con 37.7% y 14.6% respectivamente.

En el sector informal del total de las iniciativas económicas el 59% son lideradas por mujeres, lo que indica la feminización de la pirámide empresarial. Esto evidencia una necesidad de crear programas específicos para mujeres emprendedoras y empresarias con una visión de escalamiento que brinde oportunidades de acceso a servicios financieros como no financieros.

Ciudad Mujer Morazán y Ciudad Mujer Usulután son la base territorial del proyecto Ciudad Mujer/ONU Mujeres. El Centro de Usulután con una población de 75 mil mujeres, abarca los municipios de Usulután, Santa Elena, Ozatlán, Concepción Batres, San Dionisio, Ereguayquín y Santa María, y el Centro de Morazán con una población de 50 mil mujeres, integra los municipios de Chilanga, El Divisadero, Guatajiagua, Jocoro, San Carlos, Lolotiquillo, San Francisco Gotera, Sensembra, Sociedad y Yamabal (FLACSO, MINEC, PNUD, 2010).

La elección de las dos sedes de Ciudad Mujer responde a la priorización de territorios, definida por la Secretaría de Inclusión Social, por presentar gran potencial de desarrollo y donde la generación de capacidades productivas para las mujeres se convierte en un potencial dinamizador de la economía de dichos municipios (ONU Mujeres, 2014).

El proyecto se enmarca en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, que prioriza como estrategias para el buen vivir, la equidad, la inclusión social y la protección social, y que incluye el enfoque de género como eje transversal. El Gobierno de El Salvador a su vez se suscribe a los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030; el proyecto se enmarca en el Objetivo 5: “Lograr la Igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, bajo la

responsabilidad del Gabinete de Gestión Social e Inclusión, que debe cumplir con la Hoja de Ruta para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en El Salvador (Gobierno de la República de El Salvador, 2017).

Un factor que determinó el éxito del proyecto es la existencia de un marco jurídico y normativo favorable para la autonomía y el empoderamiento de las mujeres. Por su parte el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, ISDEMU, como entidad rectora en políticas para las mujeres, ha venido desarrollando instrumentos importantes para garantizar el cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia de igualdad de género, y erradicación de la violencia y discriminación como: a) La Ley Especial Integral para una vida libre de violencia para las mujeres (LEIV); b) Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación hacia las mujeres (LIE).

La existencia del Programa Presidencial “Ciudad Mujer” es una respuesta integral a las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres. Es el primer modelo de este tipo en Centroamérica y cuenta con reconocimiento internacional. Con sus diferentes componentes está contribuyendo a empoderar económicamente a las mujeres beneficiarias en los departamentos de Morazán y Usulután.

2.3.2. Contexto Institucional

Para el desarrollo del proyecto se han consolidado alianzas con diferentes instituciones del Estado salvadoreño como son la Secretaría de Inclusión Social (SIS), entidad bajo la cual se encuentra el programa Ciudad Mujer, asimismo con el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL) y con la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE). A continuación, se menciona el rol de cada una de las instituciones y su intervención en el marco del proyecto.

Secretaria de Inclusión Social (SIS)

La misión de la SIS en este proceso es incidir en la generación de condiciones que permitan la protección social, el desarrollo, el ejercicio pleno de los derechos y la inclusión social de las personas, desde un enfoque de derechos humanos y género. Cuenta con los programas de Ciudad Mujer y Ciudad Mujer Joven. El propósito de la SIS es formular políticas públicas con enfoque de derechos humanos que aseguren la realización, el respeto y la garantía de los derechos humanos de los sectores tradicionalmente excluidos en El Salvador, como son las mujeres, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad, las diversidades sexuales, y la niñez.

La SIS es la contraparte natural del proyecto “Ciudad Mujer/ONU Mujeres”, con ella se han definido las líneas estratégicas y la matriz de resultados del proyecto, a manera de focalizar los recursos del donante y el financiamiento para empoderar económicamente a las mujeres.

Ciudad Mujer

Es un programa impulsado por el Gobierno de El Salvador a través de la Secretaría de Inclusión Social, con el que se garantizan los derechos fundamentales de las mujeres salvadoreñas, a través de una plataforma de servicios especializados establecidos en los siguientes módulos: Salud Sexual y Reproductiva, Atención a la Violencia de Género, Autonomía Económica, Gestión Territorial y del Conocimiento, y Atención infantil. Asegura de esta manera la

restitución de los derechos humanos y la transversalización del enfoque de género. En el marco del proyecto “Ciudad Mujer/ONU Mujeres”, Ciudad Mujer, el módulo de autonomía económica es la plataforma para la entrega de los servicios del proyecto.

De acuerdo con el modelo de Ciudad Mujer, la autonomía es la capacidad *de las mujeres de contar con sus propios ingresos, información, bienes y servicios para lograr su participación en la vida económica para sostenerse por sí mismas y contribuir al ingreso familiar. La autonomía económica es -también- indispensable para que las mujeres víctimas de violencia puedan poner fin al ciclo de maltrato.*¹

Las instituciones que conforman el módulo de Autonomía Económica son:

Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE)

Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)

Fondo Solidario para la Familia Microempresaria (FOSOFAMILIA)

Banco de Fomento Agropecuario (BFA)

Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS)

Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN)

Defensoría del Consumidor

Ministerio de Educación (MINED)

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)

Banco de Desarrollo (BANDESAL)

Los servicios de orientación e intermediación laboral son brindados y coordinados con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a través de las bolsas de trabajo que existen en cada sede. Se referencia a las mujeres a servicios de capacitación laboral para el trabajo

¹ <http://www.ciudadmujer.gob.sv/autonomia-economica/>

dependiente y/o del autoempleo, promoviendo las ocupaciones no tradicionales y mejor remuneradas. Dichas capacitaciones son provistas por el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) y con los Centros de Formación del ISDEMU. Se implementan servicios que facilitan el acceso a la alfabetización financiera, servicios financieros, la promoción del ahorro entre otras acciones. Las usuarias de las sedes pueden, además, tener acceso a sistemas de entrega de microcréditos por el Banco de Fomento Agropecuario (BFA), el Fondo Solidario para la Familia Microempresaria (FOSOFAMILIA); también se destacan las acciones y oportunidades que el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) ofrece para desarrollar proyectos productivos. En el caso concreto del proyecto, reciben apoyo financiero del Fondo Mujer administrado por BANDESAL, institución que se ha integrado a las sedes de Ciudad Mujer de Morazán y Usulután.

- Salud sexual y reproductiva

A través de este módulo, se busca dar una atención integral de la salud de las mujeres, tomando en cuenta los altos índices de mortalidad materna, y del alarmante nivel de situación de embarazos adolescentes.

El Ministerio de Salud brinda una atención integral de prevención de cáncer de mama, cáncer cervical, medicina interna, medicina general, odontología y ginecología. Adicionalmente, brinda atención para mujeres embarazadas en todo el ciclo del embarazo, prevención de infecciones y enfermedades de transmisión sexual y atención a la población adolescente en salud sexual y reproductiva.

- Gestión territorial y del conocimiento

Mediante este módulo, se pretende concientizar a las mujeres en merito a sus derechos económicos, sociales y civiles. Para ello, se realizan actividades de educación colectiva y sensibilización sobre los derechos humanos, sexuales y reproductivos, acceso a la vivienda;

principios de derecho familiar, derecho laboral; elementos de participación política y liderazgo comunitario.

- Atención a la violencia de género

Este servicio fue creado para brindar atención especializada a mujeres víctimas de violencia, ofreciendo una serie de servicios que permiten a las mujeres superar las secuelas físicas, psicológicas y emocionales surgidas como consecuencia de los procesos de violencia. En este módulo brindan atención distintas instituciones vinculadas al proceso de atención psicológica, denuncia y seguimiento de los casos tales como el ISDEMU, la Fiscalía General de la República (FGR), la Policía Nacional Civil (PNC), entre otras.

- Atención infantil

Este servicio es brindado de forma complementaria, durante la visita de las mujeres a los centros. Hijas e hijos son atendidos por profesional especializado en espacios diseñados apropiadamente.

BANDESAL

Tiene como principal objetivo promover, con el apoyo financiero y técnico, el desarrollo de proyectos de inversión viables y rentables de los sectores productivos del país a fin de contribuir a promover el crecimiento económico de todos los sectores productivos, promover el desarrollo y competitividad de los empresarios, propiciar el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, promover el desarrollo de las exportaciones del país, la generación de empleo y mejorar los servicios de educación y salud. En el marco del proyecto, BANDESAL es la institución financiera encargada de la administración del fondo de financiación (otorgamiento de crédito y fondo de garantía). El otorgamiento de créditos y fondo de garantía se rige por el manual de créditos que ha sido creado y aprobado por el Consejo de Administración del Proyecto.

CONAMYPE

Tiene la misión de fomentar el desarrollo de la micro y pequeña empresa para lograr un desarrollo económico justo, democrático, sostenible y con enfoque de género a nivel territorial, con el fin de crear sinergias que potencien la competitividad y contribuir activamente al crecimiento del país a través de la generación de empleo e ingresos. La colaboración en el marco del proyecto ha sido para acompañamiento al proceso de elaboración del plan de negocios de las mujeres individuales o en asocio, la asistencia técnica y formación empresarial con el fin de potenciar sus capacidades emprendedoras o empresariales que les permitan acceder a un crédito.

3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

De acuerdo con los términos de referencia, el objeto de la evaluación final del proyecto en cuestión es realizar una evaluación independiente y externa enfocada en el logro de los objetivos y resultados del Proyecto, que permita realizar valoraciones a partir de la evidencia, sobre la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad generadas, identificando las lecciones aprendidas y buenas prácticas.

3.1. Objetivos específicos

- Evaluar la pertinencia y la contribución de la intervención a nivel local en conformidad con los tratados y convenciones internacionales y los marcos nacionales.
- Evaluar el cumplimiento de los resultados del proyecto, midiendo la eficacia en el logro de los mismos.

- Evaluar el proyecto y su implementación a nivel local, identificando desafíos, buenas prácticas y su nivel de eficiencia.
- Analizar cómo el enfoque de los derechos humanos y la igualdad de género están integrados en el diseño e implementación del proyecto.
- Identificar y validar las lecciones aprendidas, buenas prácticas y ejemplos de innovación.

3.2. Productos esperados

Producto uno: Informe inicial de evaluación. Este documento entregado el 13 de noviembre 2017, incluyó: Introducción: antecedentes, contexto, propósito, alcance y objetivos. Metodología: criterios y preguntas clave, indicadores de medición, métodos de recolección y análisis, criterios para la selección de las personas e instituciones entrevistadas, matriz de evaluación, plan y cronograma de trabajo, funciones y responsabilidades de consultora y de ONU Mujeres. Anexos del producto No. 1: Instrumentos de recolección, guías de observación y entrevista, cuestionarios, listado de personas e instituciones a ser entrevistadas. Actividades realizadas para su elaboración: Reuniones de coordinación, investigación documental, elaboración de Reporte.

Producto dos: Informe Preliminar de la Evaluación. El informe contiene los siguientes apartados: Antecedentes, contexto y descripción del proyecto, objetivos y alcance de la evaluación, metodología de la evaluación, hallazgos, conclusiones, recomendaciones, lecciones aprendidas. Actividades realizadas para la elaboración del informe: Investigación documental, aplicación de instrumentos, entrevistas en profundidad, reuniones de socialización de hallazgos y realización de reuniones con el equipo de ONU Mujeres.

Producto tres: El informe contiene al menos los siguientes apartados: Resumen ejecutivo, antecedentes, contexto y descripción del proyecto, objetivos y alcance de la evaluación, metodología de la evaluación, hallazgos, conclusiones, recomendaciones, lecciones aprendidas, Anexos: lista de instituciones entrevistadas (sin referencia directa a las personas), documentación relacionada con la metodología tal como la matriz de evaluación, TdR, y otros.

4. EVALUABILIDAD

4.1. Factores de evaluabilidad

Con el propósito de determinar ex ante si era posible evaluar el Proyecto Ciudad Mujer/ONU Mujeres, el equipo consultor en el marco del Informe Preliminar presentado a ONU Mujeres, realizó una revisión preliminar de los documentos requeridos para evaluaciones internas y externas. Se realizaron entrevistas y un análisis preliminar de las condiciones y requerimientos con los equipos de trabajo de ONU Mujeres y SIS/Ciudad Mujer, lo cual fue un requisito indispensable para el equipo evaluador y ONU Mujeres como organismo solicitante de la evaluación externa.

La revisión documental y las reuniones preliminares dieron pauta para determinar que se contaba con los insumos requeridos: a) documentación; b) el apoyo logístico para movilización de beneficiarias y equipos técnicos; y c) el aseguramiento de la implementación del proceso metodológico a aplicar. Contar con los elementos mencionados y los acuerdos concertados con ONU Mujeres aseguró las condiciones para realizar la evaluación externa.

La documentación existente daba cuenta de la ruta histórica del proyecto, así como los acuerdos y documentos que sostienen lo convenido entre la cooperación italiana/ONU Mujeres/SIS-Ciudad Mujer. Asimismo, la existencia del Documento del Proyecto Ciudad Mujer/ONU Mujeres que describía con claridad la lógica del proyecto y una línea base, que en principio permitiría realizar comparaciones de una situación al inicio del proyecto, con la situación final.

Los objetivos definidos por el proyecto, los resultados esperados y sus indicadores fueron concebidos desde un enfoque de género y derechos humanos y de acuerdo con el marco jurídico y normativo nacional e internacional, lo que brindaba la pauta para implementar los manuales, herramientas y guías sugeridos por el organismo solicitante para desarrollar el proceso evaluativo.

Se revisaron las preguntas de evaluación sugeridas en los términos de referencia, y se realizaron ajustes con el fin de garantizar mayor precisión en la obtención de información. Asimismo, se concibió el proceso de evaluación de carácter participativo que asegurarían el insumo informativo cualitativo y cuantitativo de la evaluación.

Finalmente, estos aspectos analizados más la experiencia del equipo evaluador aseguran el cumplimiento de los objetivos de la evaluación y la entrega de los productos demandados.

5. METODOLOGÍA

5.1. Técnicas de investigación

Se aplicó una metodología participativa, reflexiva y proactiva que aseguró el involucramiento de todas las actoras y actores del proyecto: mujeres usuarias de FONDO MUJER, Comité Directivo del Proyecto, Comité de Administración, Comité de Créditos del Proyecto, ONU Mujeres, Secretaría de Inclusión Social, Directoras de las Sedes de Ciudad Mujer de Morazán y Usulután, Equipos técnicos de BANDESAL Y CONAMYPE, además de representantes de la Cooperación italiana.

Como un paso previo al trabajo de campo, se realizó un taller con el equipo técnico del proyecto, para el análisis de la matriz de indicadores de objetivos y resultados del EML-GR del proyecto.

Se combinaron varias técnicas de investigación y de sistematización de experiencias tales como revisión documental, entrevistas a las directoras de Ciudad Mujer, grupos focales con equipos técnicos vinculados en la implementación del proyecto.

Con las mujeres beneficiarias, inicialmente, se consideró la realización de una encuesta semiestructurada entre mujeres beneficiarias, sin embargo, no se logró obtener una muestra estadísticamente significativa ni seleccionada al azar, dado que las mujeres fueron seleccionadas previamente por Ciudad Mujer, por lo que la información recabada a partir de las preguntas definidas para dicha encuesta fue manejada como una entrevista semiestructurada cuyos resultados apoyan las valoraciones sobre el impacto.

Además, se realizaron entrevistas con integrantes del Comité Directivo, el Consejo de Administración y el Comité de Crédito.

Todo este trabajo de campo enriqueció la evaluación, especialmente en términos cualitativos, para la evaluación.

5.2. Criterios de evaluación del EML-GR

Los criterios definidos para la elaboración de la evaluación fueron los siguientes:

- **Pertinencia.** En qué medida los objetivos de una intervención de desarrollo son consistentes con las necesidades de las partes beneficiarias y del país, con las prioridades globales, y con las políticas de organismos socios y donantes.
- **Eficacia.** La eficacia refleja en qué medida se espera alcanzar o se ha alcanzado el objetivo específico del proyecto; teniéndose para ello en cuenta tanto el nivel de logro, así como los períodos temporales para hacerlo. La eficacia estudia el nivel de resultados, previstos como una asimilación o como el resultado de un producto.
- **Eficiencia.** El grado en que los recursos o insumos (fondos, tiempo, recursos humanos, etc.) se han traducido en resultados.
- **Sostenibilidad.** Continuación de los beneficios de una intervención de desarrollo luego de que finalice la cooperación. La probabilidad de obtener beneficios continuados a largo plazo.

Se agregaron otros criterios para enriquecer el análisis de lecciones aprendidas, estos son:

- **Escalabilidad.** Consistente en la identificación de los factores que podrían contribuir a la expansión de la experiencia en escalas mayores, en términos de cobertura y alcances;
- **Replicabilidad.** Consistente en la identificación de factores de éxito de la experiencia que podrían o deberían ser tomados en cuenta por actores interesados en retomar y repetir la experiencia (ONU Mujeres, 2015).

Estos criterios dan muestra del desempeño tenido por las instituciones en la implementación del proyecto, del nivel de cumplimiento de los resultados planteados y son un acercamiento al impacto generado en la implementación del proyecto desde una perspectiva cualitativa.

Respecto a las preguntas de evaluación, se definió una guía de preguntas que tomó como base las previamente establecidas en los términos de referencia, profundizando en algunos

de los criterios de evaluación y agregando preguntas referidas a los criterios de escalabilidad y replicabilidad.

6. HALLAZGOS

6.1. Análisis de Pertinencia

El Proyecto Ciudad Mujer/ONU Mujer fue pertinente dado que logró transformar la situación y posición de las mujeres con la atención integral, y particularmente, con el financiamiento otorgado para la inversión para ampliación, equipamiento y/o capital de trabajo que requerían. En las entrevistas para medir impacto, pudo constatarse el crecimiento de los negocios, llegando algunos de estos a completar cadenas de valor, requiriendo para ello solicitar montos mayores.

Los aspectos analizados en este punto de pertinencia son los siguientes:

Alineamiento con el marco nacional para la igualdad

El Proyecto implementado a través del Módulo de Autonomía Económica de Ciudad Mujer, en alianza con BANDESAL Y CONAMYPE, se vincula con la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación con las Mujeres (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2011) la cual mandata crear programas financieros vinculados a emprendimientos liderados por mujeres.

Esta vinculación con la normativa nacional se convierte en uno de los principales objetivos para garantizar y fomentar la autonomía económica de las mujeres. Es importante destacar que muchas veces las mujeres con menos recursos económicos se ven limitadas a desarrollar sus capacidades emprendedoras, porque no poseen bienes que puedan respaldar un crédito. Por ello modelos como el FONDO MUJER contribuyen al cumplimiento de la normativa brindando una opción diferente de crédito y accesibilidad al mismo.

Articulación con los instrumentos de política sectoriales orientados al empoderamiento económico y con los criterios acuñados por ONU Mujeres.

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 “El Salvador productivo, educado y seguro” es el instrumento de política pública de más alto nivel y el mapa que orienta la ruta del país en este período gubernamental. Existe un eje vinculado a la dinamización de la economía que busca incluir a los sectores productivos y se relaciona con las políticas dirigidas a las MIPYMES, para brindar oportunidades a las mujeres que tienen negocios y poder fortalecer los mismos, mediante el acceso a crédito, capacitaciones financieras y asistencia técnica especializada para el negocio.

Las actoras del proyecto entienden que el empoderamiento económico de manera amplia, se relaciona no solo con el acceso de las mujeres a la asistencia técnica y crédito para que puedan desarrollar por sí mismas un medio económico de subsistencia, sino que también es la necesidad de sentirse con la autoridad de ser independientes para moverse en el ámbito empresarial del país, mejorar las aspiraciones para ser capaces de lograr sus sueños, y apoyarles a romper el ciclo de violencia en el que puedan vivir algunas mujeres.

El proyecto construye la autonomía económica no sólo empoderándolas con financiamiento alternativo como es el FONDO MUJER, sino que restituye los derechos humanos en su conjunto, para avanzar en la igualdad sustantiva teniendo en cuenta, el enfoque de no discriminación para las mujeres adultas mayores.

En el proyecto se entiende el empoderamiento de las mujeres, como la autosostenibilidad de su emprendimiento y la generación de ingresos para mejorar su calidad de vida y la de su familia. En el proceso de la entrevista realizada al grupo de mujeres en Morazán y Usulután se determinó que los emprendimientos son rentables y mejoran calidad de vida.

El proyecto, desde esta perspectiva se articula coherentemente con la Política Nacional de Emprendimiento (Ministerio de Economía, Gobierno de El Salvador, 2014) que contiene como propósito convertir a El Salvador en un país emprendedor.

La aplicación de esta Política ha permitido a los equipos de trabajo de Ciudad Mujer enriquecer sus conocimientos y prácticas, fortaleciendo la propuesta innovadora del Módulo de Autonomía Económica y el Modelo del Fondo Mujer para la implementación por parte de BANDESAL.

Alineamiento con la planificación estratégica de la SIS, ONU Mujeres y de la Cooperación Italiana

El proyecto está alineado con el Eje 1 del Plan Estratégico de la Secretaría de Inclusión Social, relativo a la prestación de servicios especializados en las sedes de Ciudad Mujer. Como el de todas las instancias del órgano ejecutivo, el Plan Estratégico de la SIS está alineado con el PQD, y por medio de este, la SIS da respuesta a las prioridades nacionales referidas a *construir una sociedad equitativa incluyente y tolerante en donde exista la equidad de género y en la que los derechos de toda la población con especial énfasis en los grupos en condiciones de vulnerabilidad sean respetados*. (Secretaría de Inclusión Social, s.f.)

Por otra parte, el proyecto es coherente con la estrategia del donante. La decisión de la cooperación italiana para apostarle al proyecto provino de varios factores, entre estos: la coherencia con el enfoque transversal de género que asume su programa de cooperación, la experiencia previa en proyectos de apoyo al empoderamiento económico de las mujeres en la región, la viabilidad que prometía la plataforma de servicios Ciudad Mujer, y su convicción – basada en experiencia- de que las mujeres son responsables en el manejo de microcréditos. En el proceso de negociación con la SIS se establecieron acuerdos para asegurar una eficiente implementación con la alianza de dos socios claves: BANDESAL y CONAMYPE.

Los principios de ONU Mujeres (ONU, 2010) se aplican de manera explícita al proyecto, por lo tanto, el planteamiento de mejorar la calidad de vida de las mujeres, las familias y las comunidades, va acompañado de las estrategias para empoderar a las mujeres para que participen plenamente en la vida económica.

Coherencia del proyecto con el problema que se desea solucionar

Las mujeres enfrentan barreras para el acceso a financiamiento, entre estas se encuentran las relacionadas con la edad, el lugar de residencia, la inexistencia de garantía para el crédito, entre otros. El proyecto surge como una alternativa innovadora para el acceso a crédito de parte de mujeres hasta la edad de 72 años. El proyecto apunta a la base de la pirámide de problemas que enfrentan las mujeres en materia de autonomía económica. La creación de un fondo para ampliar y hacer sus proyectos y el fondo de garantía plasmado en el Modelo de Financiamiento presentado en octubre de 2017 por BANDESAL, permite el crecimiento no solo de sus negocios, sino también de la autonomía en la toma de decisiones.

El proyecto generó oportunidades para que las mujeres accedieran a créditos y les ha permitido tener un récord crediticio exitoso.

Factores que determinaron el diseño del Proyecto

Las instituciones financieras tradicionales establecen requisitos que limitan las posibilidades del acceso a créditos por parte de las mujeres con pocos activos. El proyecto buscó brindar alternativas de financiamiento para apoyar a las mujeres de Morazán y Usulután caracterizados por los niveles de pobreza allí existentes. Por ello, el proyecto definió un modelo alternativo e innovador que permitiera a las mujeres acceder al crédito sin necesidad de tener una garantía propia o activos.

Desde esta perspectiva, el proyecto Ciudad Mujer es pertinente ya que su espíritu fue buscar una inclusión financiera para que las mujeres tengan la posibilidad de generar ingresos en sus núcleos familiares desde los lugares en que se encuentran, tal como fue verificado en las entrevistas, grupos focales y entrevistas semi estructuradas en Morazán y Usulután. Por eso, el propósito del proyecto fue atender a las mujeres que no estaban siendo atendidas en los

municipios y departamentos más pobres, donde no existe una incursión de créditos del sistema financiero en su conjunto².

Definición de la población destinataria

Al inicio del proyecto se estableció la población destinataria con base a criterios técnicos y necesidades de las mujeres, sin distinguir factores de raza, etnia, orientación sexual; pero sí se definía una edad específica que debían tener las mujeres para acceder al crédito hasta 65 años. Posteriormente, se amplió hasta 72 años, con el objetivo de poder incluir a una mayor cantidad de mujeres y no excluir a aquellas que tenían sus iniciativas económicas en marcha pero que se encontraban arriba del límite inicialmente establecido. Aunque no se pensó de manera consciente atender a mujeres rurales al momento de elegir las sedes del proyecto, se tomó en consideración este aspecto, pues al orientar el proyecto a los Departamentos de Morazán y Usulután (Mapa de Pobreza Urbana), se hizo porque además de tener los municipios rurales más pobres, se encontraban las condiciones más críticas de las mujeres, incluyendo mujeres víctimas de violencia de género. Desde esta perspectiva el proyecto es pertinente.

Se valora, entonces, que el Proyecto Ciudad Mujer/ONU Mujeres implementado en Morazán y Usulután es pertinente, satisfizo la demanda asegurando el acceso a un financiamiento alternativo para mujeres que no podía acceder a créditos en las financieras. La demanda ha sido tan dinámica que durante los últimos meses no ha sido posible satisfacer la demanda de créditos debido a que ya no existe un fondo para seguir brindando créditos, por lo que se está a la espera de las recuperaciones para seguir entregando créditos.

El modelo establecido permite atender a las mujeres que pueden formar parte del proyecto, y vincular a aquellas mujeres que no pueden ingresar al proyecto con otras iniciativas realizadas al interior de Ciudad Mujer.

6.2. Análisis de Eficacia

² Es importante destacar que si bien el propósito o meta del proyecto fue atender mujeres en extrema pobreza que necesitaban capital semilla para concretizar sus ideas, el proyecto priorizó a mujeres que tenían emprendimientos ya establecidos con al menos 6 meses de instalados que tenían potencialidad de crecimiento.

Cumplimiento de los *Outcomes*

Los hallazgos que se describen en el presente acápite dan cuenta de los logros alcanzados por el proyecto, dando respuestas a las preguntas de evaluación definidas para el análisis de eficacia. Se ha tomado en cuenta la percepción de las actoras y actores involucrados en el proyecto Ciudad Mujer/ONU Mujeres, la información documental a la que se tuvo acceso.

Por otra parte, el análisis del nivel de cumplimiento de los indicadores para medir el logro de resultados esperados (*outcomes*), está basado también en datos obtenidos de los informes del proyecto que fueron consultados, así como en datos proporcionados durante el proceso evaluativo.

Es importante señalar, que en vista de que la evaluación ha sido simultánea al proceso de cierre, el análisis de eficacia tiene un énfasis cualitativo basado en las consultas realizadas.

Outcome 1: Mujeres tienen acceso a recursos financieros. Se definieron tres indicadores:

El primer indicador establecido tuvo un nivel de cumplimiento del 100% ya que se logró: a) la existencia de un programa financiero especializado para mujeres en situación de pobreza y exclusión con la meta establecida de con un Modelo de servicio especializado para mujeres diseñado y funcionando.

El segundo indicador fue el número de mujeres con ideas de proyectos para creación de emprendimientos o fortalecimiento de emprendimientos existentes, cuya meta fue de 100 mujeres al finalizar el proyecto; y se alcanzó 107 mujeres que recibieron créditos para sus emprendimientos, por lo tanto se reporta un sobrecumplimiento.

Respecto del tercer indicador referido al número de mujeres formadas en educación financiera fueron establecidas como meta 100 mujeres. El resultados fue 76 mujeres que recibieron la capacitación en los temas siguientes: estrategias de promoción y venta, atención al cliente, administración económica; uso de redes sociales para la comercialización; derechos del consumidor; introducción al plan de negocio; dinero ahorro y familia; cómo obtener máximo

provecho de su crédito; imagen comercial; educación financiera; género y emprendimiento; Estrategias de ventas al estado. Nivel de cumplimiento 76% (Informe Semestral, julio 2017).

Outcome 2. Fortalecidas las sinergias interinstitucionales para promocionar el modelo Ciudad Mujer para atención integral. Se definió un solo indicador: Número de acciones/ programas/ planes/ intervenciones implementadas por instituciones de Ciudad Mujer para fortalecer el módulo de Autonomía Económica, cuya meta fue el fortalecimiento de la coordinación/sinergias institucionales entre BANDESAL y Ciudad Mujer. Se logró realizar: a) la Creación de Ventanilla de BANDESAL en Ciudad Mujer, b) Ampliación del número de instituciones existentes en el módulo de autonomía económica en Ciudad Mujer; c) Seguimiento de BANDESAL a las emprendedoras que solicitan créditos; d) Mejor trabajo de identificación interinstitucional de los emprendimientos; e) Funcionarias de Ciudad Mujer participan en espacios de toma de decisión para brindar el crédito; f) Existencia de un trabajo más articulado entre CONAMYPE y las instituciones financieras que atienden en Ciudad Mujer (BANDESAL; FOSOFAMILIA, BFA); g) Creación del Comité Directivo del Proyecto; f) Creación del Comité Técnico del Proyecto.

Todos los actores coinciden en identificar como un logro el fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales y el aprendizaje colectivo.

Principales logros alcanzados

- Emprendimientos económicos y formación financiera

A través del Fondo Mujer Administrado por BANDESAL, fueron otorgados 108 créditos, entre éstos, 105 individuales y 3 asociativos a Uniones de Personas (UDP), siendo el monto del crédito promedio de US\$1,708, a mujeres entre 18 y 72 años sin restringir a mujeres ubicadas en zonas de alto riesgo.

El acceso a recursos financieros, asistencia técnica y capacitación contribuyó al empoderamiento de las mujeres atendidas por Ciudad Mujer, y esto se expresa mediante las capacidades adquiridas por las mujeres atendidas, en emprender o ampliar iniciativas de

negocio, a la revalorización de sí mismas, elevando su autoestima y reconocerse como empresarias y generadoras de ingreso al estar desarrollando autonomía económica para el apoyo a sus familias y reinvertir en el negocio.

- Mujeres atendidas por Ciudad Mujer son sujetas de crédito

La creación del modelo de financiamiento a las mujeres que tradicionalmente han sido excluidas del sistema financiero brindó la oportunidad de establecer una nueva relación entre mujeres emprendedoras que habían sido excluidas y BANDESAL, desarrollando nuevas experiencias de trabajo, generando confianza y convirtiendo a estas mujeres, ahora, en sujetas de crédito. El proyecto permitió que las mujeres ingresaran al sistema crediticio formal.

Del grupo de mujeres entrevistadas en Morazán (12) y Usulután (7), la mayoría expresó, que se siente con la capacidad de acudir a una institución financiera y solicitar un nuevo crédito, sin embargo, expresaron que solo volverían a solicitar un crédito en BANDESAL, no en otra institución financiera. Lo que es indicativo del nivel de satisfacción de las usuarias con el servicio prestado.

- Vinculación de las mujeres atendidas por Ciudad Mujer con otras instancias

Según manifestaron las mujeres entrevistadas durante la presente evaluación, al menos seis de ellas (correspondiente a un 32%) han establecido vínculos con otras instancias de defensa de sus derechos tales como ISDEMU y otras instancias relacionadas a la protección de la niñez. Igualmente, han establecido vínculos con el programa Mujer y Negocios de CONAMYPE, para la formación y asistencia técnica en temas específicos relacionados a sus rubros. Todas estas vinculaciones han sido realizadas gracias a la plataforma interinstitucional de servicios brindados en Ciudad Mujer.

Principal riesgo para el logro de los resultados

El principal riesgo identificado no se consumó. Este señalaba la probabilidad de incumplimiento en el pago de los créditos otorgados, pues éstos están unos ya pagados y otros en proceso de pago. Dicho riesgo fue relacionado principalmente a los factores de desigualdad existentes, al entorno social en el que se encuentran las mujeres, y los roles tradicionales de género que desempeñan; pero resulta que la experiencia demuestra que las mujeres que participan en este tipo de proyecto son responsables como sujetas financieras. Además, lo que se consideró una limitación no se dio, ya que las oportunidades que se presentaron y las necesidades satisfechas incidieron positivamente, de manera general, en el desarrollo de sus actividades económicas; por lo tanto, en la consecución de sus ingresos.

Factores que contribuyeron al logro de los resultados/outcomes

- Coordinación entre actores/instituciones vinculados a la prestación de servicios del FONDO MUJER

Para la implementación del Fondo se estableció un Comité de Administración y un Comité de Crédito, instancias en las que participaron todos los actores involucrados en el proyecto: Ciudad Mujer- Secretaría de Inclusión Social, ONU Mujeres, BANDESAL y la Cooperación Italiana. Se definieron las funciones de manera clara para cada actor, en cada uno de los comités y en el proceso de implementación del proyecto. BANDESAL capacitó a las otras instancias del proyecto sobre elementos financieros, propiciando la participación de las partes interesadas en el proceso de decisión sobre el otorgamiento de créditos. Esto permitió la excelente comunicación y coordinación interinstitucional, la transparencia en las acciones y los ajustes necesarios sobre la marcha, de una manera consensuada entre las partes.

- Ventajas comparativas en la elección de los socios

Las fortalezas identificadas de BANDESAL para la administración del fondo de garantía, experiencia en manejo de fideicomisos, así como su experiencia en la administración de fondos provenientes de la cooperación, y en particular en líneas de crédito específicas para mujeres; asimismo el hecho de no cobrar comisiones por el otorgamiento de créditos, y contar con

servicios de formación financiera y asistencia técnica; todos estos factores determinaron la incorporación de la institución al proyecto.

La experiencia de la institución con líneas de crédito específicas para mujeres hace que, dentro del sistema financiero, sea una institución que cuenta con modelos de evaluación financiera que incorporan variables que toman en consideración algunas especificidades de las necesidades de las mujeres. Esto facilitó el diseño del modelo de financiamiento ofrecido a través del proyecto. Del mismo modo, fueron elementos que se vinculaba con todos aquellos servicios brindados por CONAMYPE, para el desarrollo de las iniciativas económicas.)

- Ajustes sobre la marcha para el mejoramiento en la calidad de atención

En el transcurso de la implementación, se evaluó la aplicación del manual de crédito, según las necesidades de las usuarias, en función de lo cual se realizaron algunas modificaciones al modelo del FONDO MUJER, entre las cuales se puede mencionar, la ampliación de la edad máxima de la mujer para solicitar un crédito, que pasó de 65 años a 72 años, como edad límite, asimismo se permitió que la persona pudiera tener más de un crédito, siempre y cuando el monto máximo otorgado por créditos fuera no mayor de cuatro mil dólares. Estas modificaciones permitieron ampliar la atención y satisfacer las necesidades de las mujeres beneficiadas.

- Definición de la meta de empoderar a las mujeres que viven en extrema pobreza y exclusión

La mayor cantidad de los municipios en donde están ubicadas las sedes de Ciudad Mujer, donde están situados los créditos, son municipios clasificados como de pobreza extrema alta y severa según el mapa de pobreza urbana y exclusión social de El Salvador.

Dentro de su estrategia de colocación del crédito, BANDESAL, en alineamiento con el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, priorizó Departamentos donde existe menos distribución de crédito del Banco y del Sistema Financiero en su conjunto con el objetivo de

ampliar el acceso al crédito. Los departamentos de Usulután, Morazán, San Miguel y La Unión son departamentos que tiene menor colocación del crédito (exceptuando sus cabeceras departamentales). Este mapa de colocación de créditos está en concordancia al mapa de pobreza y al mapa de empresas (distribución de micro, pequeña y mediana empresa).

El monto mínimo para acceder al crédito incluso es menor que el que brindan las micro-financieras, esto es un indicador de la capacidad adquisitiva que puedan tener las personas que acceden a los créditos.

Factores externos para la definición del modelo de financiamiento

- ONU Mujeres tuvo una visión previa del tipo de intervención. Para diseñar el modelo, BANDESAL identificó las necesidades existentes de la población meta del producto financiero, determinó la demanda en las sedes de Ciudad Mujer, mediante un listado de personas con potencial para solicitar financiamiento. A partir de ello, se elaboró un documento con promedios de créditos demandados y se elaboraron los rangos de monto de crédito a ofrecer, tomando en consideración la demanda actual y la demanda potencial. Adicionalmente, se realizó un estudio de competencia sobre las instituciones financieras que brindan créditos en la zona y las condiciones para brindarlos. En función de todos estos elementos se estableció la tasa de interés a cobrar por los créditos.
- Definición del perfil de las beneficiaras de crédito (mujeres con emprendimientos en marcha y no ideas de negocio): en términos financieros, para ofrecer un crédito a una empresa, ésta debía estar en marcha, con un período mínimo de funcionamiento y con beneficios. Desde el punto de vista de BANDESAL, se considera una empresa en marcha, aquella que cuenta con más de dos años de funcionamiento. Considerando que Ciudad Mujer estaba preparando a todas las mujeres, se decidió que se tomara un tiempo promedio de seis meses de haber iniciado el negocio, que las mujeres contaran con algún nivel de experiencia en el funcionamiento de los mismos. Esto fue parte del análisis de riesgo crediticio que se tomó en consideración para ofrecer este tipo de financiamiento.

El Proyecto Ciudad Mujer/ONU Mujeres fue eficaz en la consecución de los dos *Outcomes* definidos, no obstante que no se diseñó la matriz de resultados con sus respectivos indicadores con la teoría del cambio.

6.3. Análisis de Eficiencia

Importancia del modelo de gestión y articulaciones establecidas para el logro de los resultados

El modelo establecido garantiza que cada institución realice funciones delimitadas en la implementación del proyecto. Para ello, en el Manual de Financiamiento se han definido con claridad cuáles son las responsabilidades de cada instancia. Por otro lado, se han establecido los niveles de articulación necesarios entre las instituciones involucradas en el proyecto de manera directa: Ciudad Mujer, SIS, BANDESAL y ONU Mujeres, y de manera indirecta: CONAMYPE, permitiendo de esta manera que cada institución se inserte en un momento específico en el proceso de atención a las usuarias y de esta manera se complementen entre sí el trabajo realizado.

Desde el punto de vista de las instituciones, se plantea que el modelo de gestión ha sido lo suficientemente bueno ya que ha permitido el logro de los resultados y ha generado aprendizajes para todas las instituciones implicadas en el mismo, tanto para mejorar el proceso de atención que realizan como para fortalecer capacidades al interior de cada institución con el propósito de contribuir de mejor manera al logro de los resultados.

Adicionalmente, en la implementación del proyecto en el terreno se generan articulaciones entre las instituciones para coordinar el trabajo a realizar en función de atender a las mujeres beneficiarias, tanto para la entrega de los créditos como para la creación de espacios de intercambio entre las mujeres beneficiarias que accedieron a los créditos y a la educación financiera.

Progreso del proyecto en términos financieros y obstáculos encontrados

El proyecto tenía un presupuesto establecido en \$500,000.00 de los cuales \$130,000.00 fueron utilizados para la entrega de créditos a mujeres beneficiarias; \$100,000.00 sirvieron de respaldo y fueron utilizados como fondo de garantía, \$9,000.00 fueron utilizados para contratación de personal de parte de BANDESAL para la transferencia del modelo de implementación del servicio financiero, y \$261,000.00 fue administrado por ONU Mujeres para las actividades vinculadas con el Outcome 2 del proyecto sobre fortalecimiento de sinergias interinstitucionales para promocionar el modelo Ciudad Mujer para atención integral.

Respecto a los créditos otorgados al 31 de octubre de 2017, se han aprobado 108 créditos (107 otorgados y 1 pendiente de otorgamiento). De los 107 créditos, 105 son de naturaleza individual y 2 de naturaleza colectiva bajo la modalidad de Unión de Personas (UDP). El crédito que está pendiente de otorgamiento responde a la falta de documentación de la cliente. Del total de créditos aprobados, ya han sido cancelados (pagados) 14. El monto total de los créditos contratados es de \$180,415.00, teniendo un promedio de los créditos otorgados de \$1,686.12.

Con relación a las sedes de Ciudad Mujer, 47 han sido otorgados en Ciudad Mujer Morazán, por un monto total de \$90,870.00, y 60 han sido entregados en Ciudad Mujer Usulután, por un monto total financiado de \$89,545.00.

Al cierre del mes de octubre, se había utilizado el 80.37% del Fondo de Garantía, equivalente a \$80,376.10, quedando en remanente el 19.63% del Fondo, equivalente a \$19,623.9.

En general no se han encontrado obstáculos en la implementación financiera del proyecto. Sin embargo, debido a la alta demanda de créditos existente se ha alcanzado el monto máximo de liquidez del fondo, por lo que en los meses de octubre y noviembre de 2017 no se ha podido seguir brindando créditos a pesar de existir una demanda de parte de las mujeres. Se está a espera de la liberación de una parte del fondo de garantía para poder cumplir con esta demanda.

Agilidad en el manejo del presupuesto y la gestión de los recursos

No se ha identificado deficiencia en el manejo del presupuesto y en la gestión de los recursos, por el contrario, el manejo del presupuesto específico para la entrega de créditos ha sido ágil de parte de BANDESAL, muestra de ello es que a un año del inicio del proyecto se ha agotado el monto disponible para la entrega de créditos debido a la alta demanda existente de parte de mujeres emprendedoras. Por otro lado, ONU Mujeres también ha ejecutado ágilmente el presupuesto otorgado para la realización de las actividades planteadas a ser ejecutadas junto al resto de instituciones vinculadas con la ejecución del proyecto, en lo relativo al fortalecimiento de las sinergias interinstitucionales.

Visibilidad y entrega oportuna a la población destinataria de los servicios

Respecto de la visibilidad de los servicios ofrecidos, ha existido coordinación entre el personal de la SIS/Ciudad Mujer y de CONAMYPE. A través de la Ventanilla de CONAMYPE se ha visibilizado la existencia del fondo de crédito mediante la información que se brinda a las mujeres que se acercan a solicitar los servicios de apoyo empresarial en Ciudad Mujer y realizando jornadas de territorialización de los servicios de Ciudad Mujer en donde se aprovecha para hacer del conocimiento de las mujeres sobre la existencia del fondo de crédito.

En el proceso decisión sobre el otorgamiento de créditos, BANDESAL ha reducido los tiempos normalmente establecidos para la entrega de créditos de parte de la institución con el propósito que la población destinataria cuente con los recursos de manera oportuna. Adicionalmente, ha generado procesos alternativos para la entrega de los créditos para que las clientas puedan acceder a su financiamiento en el momento indicado. Estas acciones han permitido las actividades planificadas fueran ejecutadas en el tiempo en que fueron establecidas en la fase de planificación.

Visibilización del aporte de la población beneficiaria en la ejecución del proyecto

Aunque no se ha contabilizado o visibilizado el aporte de las mujeres beneficiarias del proyecto en cuanto al trabajo no remunerado, prestación de locales, entre otros, existe la posibilidad de recolección de información sobre este ítem, en la línea de seguimiento a las beneficiarias, la cual está en proceso de levantamiento. Se destaca que las mujeres han participado en

procesos formativos, intercambios, entre otros, dedicando para ello tiempo y recursos para su movilización.

Utilización adecuada de las herramientas de monitoreo y reporte en la captura del progreso y resultados del proyecto

Todas las instancias han contribuido a la correcta utilización de las herramientas de monitoreo y reporte. Ejemplo de ello es que en los espacios del Consejo de BANDESAL se presenta el detalle del avance y ejecución del proyecto a nivel cuantitativo. Además, las reuniones del Comité Técnico del proyecto se realizan cada dos meses para discutir sobre los avances obtenidos y las acciones realizadas. En el tema de créditos, BANDESAL es quien remite un reporte previo a las reuniones de su Consejo y del Comité de Administración del proyecto, denominado informe del administrador, en el que se brindan datos sobre el promedio de créditos, la ubicación de los mismos por sedes de Ciudad Mujer, el destino de los mismos, formación de capital o capital de trabajo, entre otros.

Trabajo bajo el enfoque de gestión basada en resultados

Desde ONU Mujeres se utiliza dicho enfoque en el trabajo que realizan en el país, por ello desde el proceso de elaboración del documento del proyecto se utilizaron herramientas basadas en el enfoque de gestión basada en resultados. En todas las fases del proceso de implementación del proyecto también se han utilizado dichas herramientas con el propósito que los outputs contribuyan al logro de los outcomes, y estos a su vez contribuyan al logro de la meta final. Esto se puede comprobar en la matriz de marco lógico que refleja la cadena de resultados a seguir.

Sinergias del proyecto con intervenciones de otros cooperantes

Los informes del proyecto reportan la intención de vincularse con el proyecto “Asociatividad, Resiliencia y Mercados: Impulsando la asociatividad agro-empresarial en pequeños productores agropecuarios resilientes”, ejecutado por el Programa Mundial de Alimentos

(PMA) y financiado por la Cooperación italiana, sin embargo, no fue posible constatar si efectivamente se benefició a mujeres rurales participantes en dicho proyecto.

Costo del programa³

Al tomar en consideración el monto total destinado para la ejecución del proyecto se puede establecer que el costo de que una mujer haya podido acceder a un crédito fue de \$4,629.63 (costo total del proyecto/número de mujeres que accedieron al crédito). Sin embargo, al tomar en consideración el total de mujeres capacitadas, el costo de capacitar a cada mujer fue de \$1,582.28 (costo total del proyecto/número de mujeres que accedieron a formación financiera).

Si solamente se toma en consideración la entrega de los créditos a las mujeres, el costo de poder entregar un crédito a una mujer beneficiaria ha sido de \$2,212.96 (costo total del Outcome 1/número de mujeres que accedieron al crédito). Con relación al costo de capacitar a mujeres, el costo sería de \$756.33. El costo de administración, basado solamente en los \$USA 9,000 del proyecto destinado a costos administrativos sería de un aproximado de \$84.00, lo que no refleja el costo operativo unitario real.

Desafortunadamente, no se ha podido encontrar información de referencia de un programa con características similares para comparar el costo que tiene el programa con relación al número de personas beneficiarias, y con ello poder hacer una valoración más concluyente sobre la eficiencia del proyecto.

6.4. Análisis de Impacto

³ Es importante mencionar que para calcular el costo del programa no se han tomado en consideración todos aquellos costos operativos asumidos por BANDESAL para la entrega de los créditos.

Este aspecto fue propuesto por el equipo evaluador sumado a los criterios establecidos en los términos de referencia. Este análisis es eminentemente cualitativo, ya que se basa únicamente en las entrevistas a 19 mujeres que contaron las experiencias de cómo sus emprendimientos crecieron y cómo ellas ampliaron su capacidad como sujetas económicas. Pudo verificarse cambios en la calidad de sus vidas y la de sus familias.

El proyecto impactó positivamente en la autonomía económica de las mujeres emprendedoras

Las mujeres invirtieron el crédito en la compra de materia prima para su negocio, y en menor medida la inversión se realizó en maquinaria, infraestructura, servicios o equipos tecnológicos. Lo más notable fue la articulación de cadenas de valor, ya que en sus negocios pasaron de la producción al procesamiento, empaquetado, comercialización y distribución a domicilio. Por ejemplo:

- a) Una emprendedora pasó de la producción de pollos a la venta de pollo rostizado y venta.
- b) Una productora de miel articuló su producción con la venta en botella, y además el acopio para aumentar la comercialización.

Sus ganancias además de asegurar el pago de crédito, les permitieron- según expresaron algunas mujeres- invertir en la educación superior de sus hijos e hijas. Es decir, el inicio de la articulación de la cadena de valor productiva, procesamiento, embalaje, comercialización y servicio a domicilio de algunas de ellas, ha tenido definitivamente un impacto positivo en sus vidas y la de su familia. Otros ejemplos son:

“Comencé con un comedor, ahora tengo un servicio de comida domiciliar para graduaciones”
“Actualmente busco aliados para articularme a la cadena de valor de mi negocio”
“Inicié como costurera, pero ahora confecciono ropa y realizo el proceso de teñirla mediante insumos que obtengo del cultivo de añil que poseo”

El proyecto impactó positivamente en la autoestima y el liderazgo de las mujeres emprendedoras

A través de empoderamiento económico de las mujeres atendidas por Ciudad Mujer, las mujeres, no solamente son actoras de la economía comunitaria y local, si no también han elevado su autoestima, su capacidad de negociación dentro de las familias, su capacidad de organizar su tiempo, y han desarrollado y potenciado su liderazgo en la comunidad.

En las entrevistas realizadas se destacaron los siguientes aspectos:

“Pertenezco al Comité de Desarrollo Económico de la Unidad de Turismo de la Alcaldía de Berlín”

“Formo parte de una asociación de emprendedores del Corredor Turístico Paseo El Calvario”

“Formo parte de la ADESCO y administro un CDI” ““Lo mío es mío, me empoderé en el trabajo”

“Ya no tenemos miedo de hablar, somos libres”.

“Ya no tengo miedo de hablar; siento que estoy más arriba, no abajo, todo cambió con la entrada de Ciudad”

Los cambios de vida de las mujeres emprendedoras atendidas han sido logrados en un corto tiempo pero son evidentes; y esta situación va a reflejarse en el análisis de la sostenibilidad no solo económica del proyecto, sino en la social también, lo que se amplía en el siguiente punto.

6.5. Análisis de Sostenibilidad

Factores institucionales

La voluntad política con el proyecto fue expresada a través de la firma de un Convenio⁴ entre SIS y BANDESAL para dar continuidad al Fondo, siendo la SIS la institución vigilante que el fondo de garantía siga cumpliendo los mismos propósitos para el cual fue creado, una vez finalizado el proyecto.

La continuación del fondo se ve asegurada también en el establecimiento de compromisos (indicadores) en el Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social. Por lo que, la iniciativa ya no solo responde al plan estratégico institucional de la SIS sino a una política pública.

Además, la idea para la continuidad del modelo de financiamiento es la creación de un fideicomiso, el cual se está trabajando mediante la relación con el marco jurídico más idóneo. Dicho fideicomiso sería manejado desde la Presidencia de la República, haciendo de esta manera que el fondo de garantía creado sea sostenible a largo plazo, más allá de la finalización del proyecto. Todavía se discuten los términos de este arreglo.

Se ha establecido una Hoja de ruta con ISDEMU para: i) la Formulación y análisis de las normas financieras que facilitan o no el acceso a recursos financieros a mujeres, ii) el análisis de modelos crediticios desarrollados por Banca Mujer y Fondo Mujer, iii) Proceso formativo de finanzas con enfoque de género. Esto hace que Fondo Mujer se convierta en un posible modelo financiero para la banca nacional y privada.

Por otro lado, se ha establecido alianzas estratégicas con otros socios de la Cooperación, explícitamente la de Luxemburgo y la Unión Europea, para mantener el financiamiento de la iniciativa, con base en la demanda social de las mujeres emprendedoras que fueron beneficiadas con el Fondo Mujer y consideran que debe ampliarse a otras mujeres. Por su parte, la Cooperación italiana ha considerado dar continuidad a los resultados y las buenas

⁴ Al momento de la presente Evaluación, el convenio entre SIS y BANDESAL se encontraba en versión borrador

prácticas del proyecto, en futuras iniciativas de empoderamiento económico de las mujeres que podrían financiarse en la región centroamericana, incluyendo a El Salvador.

Factores sociales

Se subraya la existencia de un potencial de emprendimiento y demanda de crédito, entre las mujeres de los departamentos de las Sedes de Ciudad Mujer, priorizadas en el proyecto; así como en otras sedes a nivel nacional.

El éxito en la implementación del modelo de financiamiento de manera integral, lo que ha permitido que las mujeres generen ingresos, desarrollen capacidades para reinvertir en sus negocios y asimismo honrar los créditos otorgados. Es decir, por un lado, el nivel de cumplimiento de las usuarias de crédito permite que se continúen brindando más créditos, y por otro, la asistencia técnica y formación brindada a las mujeres bajo el modelo de financiamiento, ha contribuido a que las mujeres se sientan con mayor seguridad y sus capacidades y fortaleza para solicitar nuevos créditos.

Factores externos que pueden afectar la sostenibilidad de los resultados del proyecto

Desde la perspectiva de algunos actores, existe un elemento de carácter político que podría afectar la continuidad de los resultados- El proceso electoral que podría resultar en la elección de autoridades no afines al espíritu y la lógica de inclusión que por ahora orienta este tipo de iniciativas. Del mismo modo, la gestión de nuevos préstamos para la expansión del proyecto Ciudad Mujer no ha sido aprobada por la Asamblea Legislativa, dado que precisan de mayoría calificada, para lo cual no ha habido la correlación necesaria.

6.6. Análisis de la Escalabilidad

La posibilidad de que el FONDO MUJER sea sostenible es real; dada la capacidad de recuperación supera el 80% de los préstamos. Sin embargo, su incursión a mayor escala dentro

de la misma Ciudad Mujer dependerá de la inyección de fondos frescos. Con esto, la cobertura podría crecer sin afectar la calidad del servicio.

Por otro lado, lograr la expansión del modelo más allá de Ciudad Mujer exigirá, a juicio de los actores del proyecto, reformas del marco normativo financiero, a fin de integrar criterios de inclusión que faciliten el acceso a las mujeres emprendedoras y empresarias cuyos negocios se encuentran en las primeras etapas de creación y crecimiento.

6.7. Análisis de Replicabilidad

El proyecto se basa en algunas condiciones de éxito que deben ser cumplidas en otros contextos si se quisiera replicar la experiencia. Entre estas, destaca la plataforma interinstitucional de servicios integrados que representa Ciudad Mujer; asimismo, el soporte que da el alineamiento con las prioridades nacionales de inclusión social y desarrollo productivo. Asimismo, la adecuación de los procedimientos que ha tenido que hacerse para cumplir con el perfil de beneficiarias atender, es decir, la flexibilidad y compromiso mostrado por la Banca de Desarrollo, en este caso BANDESAL.

6.8. Lecciones Aprendidas

Para la definición de las lecciones aprendidas se parte de la premisa que estas son “generalizaciones basadas en las experiencias de evaluación de proyectos, programas o políticas en circunstancias específicas, que se aplican a situaciones más amplias. Con frecuencia, las enseñanzas destacan los puntos fuertes o débiles en la preparación, el diseño y la puesta en práctica que afectan al desempeño, los resultados y el impacto” (OCDE, 2002)

Como parte de la información recolectada, se han logrado identificar buenas prácticas desde la etapa de preparación del proyecto hasta su implementación. A continuación, se presenta un listado de las mismas:

Preparación

- Para tomar la decisión de diseñar e implementar el proyecto ha sido importante la voluntad política para eliminar una de las principales brechas que enfrentan las mujeres para el ejercicio de su autonomía económica, el acceso a financiamiento. Dicha voluntad se ve reflejada en las acciones emprendidas por instituciones como BANDESAL para llevar a cabo programas de financiamiento dirigidos específicamente a mujeres, tales como Banca Mujer, la creación de CONAMYPE de ventanillas de empresariedad femenina en las sedes de Ciudad Mujer, y la apuesta de la SIS de ampliar las sedes de Ciudad Mujer a todo el país.
- Además, un factor clave para la elaboración del proyecto ha sido la existencia de un marco normativo en materia de igualdad y equidad de género, así como el fuerte compromiso y apoyo brindado por la cooperación internacional.

Diseño:

- La creación de un fondo de garantía que permitiera el acceso al crédito de parte de las mujeres muestra la pertinencia del proyecto, el cual busca aportar a la eliminación del problema de uso, acceso y control de recursos de parte de mujeres empresarias.
- El realizar un adecuado proceso de selección de mujeres beneficiarias tomando en consideración elementos financieros e incluyendo valoraciones que permitieran que la mayor cantidad de mujeres pudieran acceder al crédito, han sido elementos claves para el éxito del proyecto.
- La creación de un modelo integral que facilite el acceso al crédito, que brinde asesorías y capacitación financiera, que apoye con asistencia técnica para el desarrollo del emprendimiento, así como capacitación especializada para la mejora de los emprendimientos ha sido un elemento fundamental para que las mujeres se comprometan con el desarrollo de sus iniciativas y el pago de los créditos.

Implementación:

- El proyecto ha generado un proceso de aprendizaje y mejora institucional para todas las partes involucradas. Las expertas en igualdad e inclusión aprendieron sobre la gestión de programas crediticios, y los expertos en finanzas aprendieron cómo hacer de la banca de desarrollo un instrumento a favor de la inclusión financiera de las mujeres.
- La territorialización de los servicios institucionales en las sedes de Ciudad Mujer, así como la correcta definición de los roles de cada institución, ha contribuido a facilitar el proceso de implementación del proyecto, generando complementariedad en las acciones y facilitando la creación de espacios de articulación interinstitucional.
- Vincular la entrega de los créditos con procesos de capacitación financiera y asistencia técnica a disminuido la posibilidad de que la clienta caiga en mora, permitiendo el éxito de la iniciativa.

7. CONCLUSIONES

Pertinencia:

El proyecto se enmarca en las políticas y prioridades nacionales, que tienen como horizonte de largo plazo el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 “El Salvador productivo, educado y seguro” Asimismo, con la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación con las Mujeres. A nivel sectorial, se vinculó con la política nacional de emprendimiento, particularmente con Programa de Empresarialidad Femenina en su componente de Mujer y Negocios. A nivel institucional, el proyecto se vincula con el Plan Estratégico de la Secretaría de Inclusión Social.

Igualmente, la concepción del proyecto se correspondió con los principios de ONU Mujeres particularmente los de empoderamiento económico de las mujeres y con el enfoque de

autonomía económica de las mujeres, tomando en consideración un análisis de interseccionalidad de las discriminaciones.

Con este marco normativo, los objetivos definidos por el proyecto fueron coherentes con las necesidades institucionales y la población femenina atendida por Ciudad Mujer, y dieron respuesta de manera coherente a las limitaciones que las mujeres enfrentan para su desarrollo económico y empoderamiento.

Eficacia:

El Proyecto Ciudad Mujer/ONUMUJERES ha sido altamente eficaz en tanto que logró que las mujeres accedieran a los servicios planteados en sus resultados, en un tiempo relativamente corto. Concretamente, el acceso a recursos financieros alternativos, acordes a la situación y posición socioeconómica de las mujeres emprendedoras atendidas, que pudieron potenciar su autonomía económica. Fue determinante el diseño de un programa financiero especializado para mujeres en situación de pobreza y exclusión, concretado en el Modelo de Financiamiento -Fondo Mujer- a través del cual se atendió la demanda de ciento siete mujeres en los Departamentos de Morazán y Usulután, con sobrecumplimiento de acuerdo con la meta establecida (100 mujeres). Asimismo, El modelo de financiamiento fue diseñado según las necesidades particulares de las mujeres a atender, realizando modificaciones y ajustes de acuerdo con el perfil de las usuarias.

Eficiencia

El proyecto ha sido eficiente en la medida que se realizaron los arreglos institucionales necesarios establecer el modelo de gestión más adecuado para la toma de decisiones e implementación del proyecto, permitiendo de esta manera el logro de los resultados y generando aprendizajes para todas las instituciones implicadas en la ejecución del mismo.

La cantidad de créditos brindados ha superado las expectativas inicialmente establecidas ya que se han aprobado más de 100 créditos por un monto promedio de \$1,686.12, de los cuales

más del 95% fueron solicitados de manera individual y solamente una pequeña cantidad fueron solicitados de forma colectiva.

El fondo de garantía ha sido un elemento fundamental para la entrega de créditos ya que, según los datos de finales de octubre, se había utilizado un 80.37% de dicho fondo, lo que significa que aproximadamente el 50% del total de créditos contratados han utilizado la garantía ofrecida por el proyecto.

En relación con el crédito y el fondo de garantía, la relación establecida entre ambos fue precavida por lo que no se ha podido cubrir en su totalidad la amplia demanda de créditos, dado que todo el fondo para el crédito ya ha sido utilizado en su totalidad.

El nivel de respuesta para brindar el crédito ha sido eficiente ya que se ha logrado cubrir de manera oportuna la demanda de créditos solicitados por las mujeres.

Impacto

Las actividades realizadas, orientadas explícitamente a empoderar económicamente a las mujeres atendidas en las sedes de Ciudad Mujer en Morazán y Usulután, generaron impactos en la calidad de vida de las mujeres y sus familias, lo que se expresó en las capacidades desarrolladas por las mujeres para la ampliación de sus actividades económicas y la generación de mayores ingresos, así como a nivel personal elevando su autoestima, transformando de manera positiva las relaciones interfamiliares y la capacidad de negociación del tiempo personal, potenciando y desarrollando su liderazgo a nivel comunitario y familiar.

Sostenibilidad

Existen condiciones favorables que dan muestra clara de la continuidad de los resultados obtenidos por el proyecto. Por un lado, el compromiso expreso de las instituciones participantes, para garantizar la continuidad de los servicios ofrecidos para el empoderamiento de las mujeres atendidas en el Programa Ciudad Mujer de la Secretaria de Inclusión Social. La SIS está desarrollando mecanismos de diálogo, articulación y coordinación interinstitucional, que fortalecen el carácter innovador de los servicios ofrecidos. En esta

lógica, prepara condiciones para vincular de manera explícita el Fondo Mujer con el plan social, y en coordinación con BANDESAL se ideará el mecanismo que garantice la continuidad, siempre en cumplimiento de los roles de las instancias involucradas.

Por otra parte, la existencia de un potencial de emprendimiento y la demanda social por este tipo servicios integrales de acceso a financiamiento, asistencia técnica y formación; dirigido a satisfacer las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres. Así como, la alta tasa de recuperación demostrada permite el otorgamiento de nuevos créditos.

Estos factores de sostenibilidad a su vez, brinda condiciones favorables para ampliar la oferta sin perder la calidad del servicio (*escalabilidad*) y pueda ser llevado hacia otras sedes de Ciudad Mujer, con características similares a los departamentos de Morazán y Usulután.

8. RECOMENDACIONES

En una segunda fase del proyecto, es necesario que el diseño se conciba de manera expresa con base en la teoría de cambio, a fin de determinar una articulación coherente de la lógica vertical y la lógica horizontal de la matriz de resultados, para poder medir transformaciones verificables, y para que el diseño se corresponda desde el inicio con los logros.

El modelo financiero deberá adecuarse a la demanda de mujeres emprendedoras, no solo en cobertura, sino en contenido. El modelo de financiamiento podría ser adaptado a la escala de crecimiento de los negocios.

Para un mejor análisis de eficiencia, hay costos que deberán formar parte del seguimiento financiero del proyecto. Entre estos, los costos administrativos reales en los que incurre la instancia administradora; y la valorización del tiempo que las mujeres dedican a sus negocios y a las capacitaciones. Es necesario crear las herramientas necesarias para identificar y valorar

el aporte que realizan las mujeres en la ejecución del proyecto para que pueda ser contabilizado.

Para mejorar la eficiencia del proyecto, es importante vincular la ejecución del mismo con otras iniciativas que existan en la zona de intervención ya sea que provengan de la cooperación, el sector privado o el sector público. Mejorando de esta manera la eficiencia, eficacia e impacto que pueda tener el proyecto o la iniciativa implementada, y reduciendo los posibles costos de la iniciativa.

Potenciar la eficacia pasará necesariamente por lograr una mejor distribución entre montos dedicados a actividades colaterales y fondos dedicados a créditos, de modo que la mayor parte de los recursos vayan a la línea de créditos y educación financiera y empresarial. Debe ampliarse el fondo disponible para brindar créditos y reducir el fondo de garantía para que la relación entre el monto de créditos otorgados y el monto de la garantía que cubre dicho crédito corresponda con las realidades del sistema financiero, permitiendo cubrir de mejor manera la demanda de las mujeres.

El aseguramiento de la continuidad y la institucionalización del servicio requerirá el pronto diseño de la arquitectura institucional de su funcionamiento. El proyecto que finaliza puede ser visto como una fase piloto de una estrategia mayor, que debe poner al centro la inclusión financiera de las mujeres emprendedoras. Si bien los arreglos institucionales actuales no reportan conflictos de interés, a juzgar por las percepciones de los actores, a una escala mayor el proyecto debe garantizar una figura que proteja el fondo creado y los intereses de sus beneficiarias. A partir de una revisión del modelo, se deberán definir los productos no financieros colaterales que habrá que desarrollar y sobre esa base hacer una clara diferenciación de roles entre los actores que intervendrán en la implementación.

9. Documentos consultados

- Acuerdo de Subvención para Micro Capital, para Actividades Relacionadas con Créditos, ONU Mujeres/BANDESAL, 21/07/16.
- Como Gestionar Evaluaciones con Enfoque de Género -Manual de Evaluación- ONU Mujeres, 2015
- Documento de Línea de Base, ONU Mujeres, 2016.
- Documento de Proyecto, ONU Mujeres, 2013.
- Documento de Proyecto con Modificaciones, ONU Mujeres, 2014.
- Estándares de Evaluación en el Sistema de Naciones Unidas, Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG) 2005.
- Final HRGE Handbook-SPANISH.
- Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados, OCDE, 2002.
- Guía de Evaluación de Programas, ONU Mujeres.
- Informe Narrativo 2016, ONU Mujeres, enero 2017.
- Informe Operativo Anual 2016 -Fondo Mujer-, BANDESAL, enero 2017.
- Informe Semestral, Proyecto Ciudad Mujer, ONU Mujeres, junio 2017.
- Ley de Igualdad de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIE), Decreto 645, D.G.No. 70, Tomo No 391, 8 de abril de 2011.
- Línea de Base de Usuarías del Fondo Mujer, Ciudad Mujer/BANDESAL/ONU Mujeres, 2016.
- Manual de Créditos y Garantías para Mujeres Empresarias de Ciudad Mujer, Sedes Usulután y Morazán, Fondo Mujer de Ciudad Mujer/ONU Mujeres/BANDESAL, noviembre 2016.
- Manual de Evaluación. Cómo gestionar evaluaciones con enfoque de género, ONU Mujeres, 2015.
- Mapa de pobreza urbana y exclusión social. Volumen 1. Conceptos y metodología, FLACSO, MINEC, PNUD, 2010
- Modelo de Financiamiento -Fondo Mujer-, Ciudad Mujer/BANDESAL/ONU Mujeres, octubre 2107.
- Plan Estratégico Institucional 2014-2019, Secretaría de Inclusión Social de la Presidencia de la República, Gobierno de El Salvador.
- Política Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa, CONAMYPE, Ministerio de Economía, Gobierno de El Salvador 2013.
- Política Nacional de Emprendimiento, CONAMYPE, Ministerio de Economía, Gobierno de El Salvador 2014.

- Proyecto Ciudad Mujer/ONU Mujeres con Modificaciones, ONU Mujeres 2014.
- Reporte de Progreso Anual, ONU Mujeres, 2016.
- Revisión Nacional Voluntaria de la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en El Salvador, Gobierno de la República de El Salvador, 2017.
- Sistema de Protección de Protección Social en El Salvador y Ley de Desarrollo Social, Gobierno de El Salvador, noviembre 2013.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa de El Salvador. (Abril de 2011). *LEY DE IGUALDAD, EQUIDAD Y ERRADICACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES*. Obtenido de <https://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-igualdad-equidad-y-erradicacion-de-la-discriminacion-contra-las-mujeres>
- Decreto no 60, tomo 391, 8 de abril de 2011.* (s.f.).
- Desarrollo y Género. (2017). *Consultoría Evaluación Final del Proyecto Ciudad Mujer/ONU Mujeres*.
- FLACSO, MINEC, PNUD. (2010). *Mapa de pobreza urbana y exclusión social. Volúmen 1. Conceptos y metodología*. San Salvador, El Salvador.
- Gobierno de la República de El Salvador. (2017). *Revisión Nacional Voluntaria de la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en El Salvador*.
- Mapa de Pobreza Urbana.* (s.f.).
- Ministerio de Economía, Gobierno de El Salvador. (2014). *Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva*. Obtenido de <http://www.minec.gob.sv/descargas/politica-nacional-de-fomento-diversificacion-y-transformacion-productiva/>
- OCDE. (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*.
- ONU. (2010). *La iniciativa conjunta entre ONU Mujeres y el Pacto Mundial de la ONU, "Principios para el Empoderamiento de las Mujeres — La igualdad es buen negocio, fue creada en marzo de:*

Obtenido de <http://www.unwomen.org/es/news/stories/2012/6/the-women-s-empowerment-principles-bringing-gender-equality-into-the-corporate-sustainability-frame>

ONU Mujeres. (2013). *Documento de Proyecto*.

ONU Mujeres. (2014). *Documento de Proyecto con Modificaciones*.

ONU Mujeres. (2015). *Manual de Evaluación. Cómo gestionar evaluaciones con enfoque de género*.

ONU Mujeres. (2016). *Documento de Línea de Base*.

ONU Mujeres. (2016). *Reporte de Progreso Anual*.

ONU Mujeres, SIS, BANDESAL. (2017). *Modelo de Financiamiento Fondo Mujer*.

Secretaría de Inclusión Social. (s.f.). *Plan Estratégico Institucional 2014-2019*. San salvador.