



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

EVALUACIÓN FINAL

Mejora de las condiciones de la Atención Primaria en Salud (APS), infraestructura sanitaria y la ampliación del servicio de abastecimiento de agua potable en el municipio de El Carmen, Departamento de Cuscatlán de la región Paracentral de El Salvador.

Diciembre 2013

Acrónimos

AIN-C	Atención Integral a la Niñez en la Comunidad
ASPS	Asociación Salvadoreña Promotora de la Salud
DDHH	Derechos Humanos
ECO	Equipo Comunitario de Salud Familiar
EDA	Enfermedades Diarreicas Agudas
IRA	Infecciones Respiratorias Agudas
ISBM	Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
ITS	Infecciones de Transmisión Sexual
MINSAL	Ministerio de Salud
OMS	Organización Mundial de la Salud
SIBASI	Sistema Básico de Salud Integral
SSR	Salud Sexual y Reproductiva
UCSF	Unidad Comunitaria de Salud Familiar

1. Descripción resumida de la intervención

El proyecto “*Mejora de las condiciones de la Atención Primaria en Salud (APS), infraestructura sanitaria y la ampliación del servicio de abastecimiento de agua potable en el municipio de El Carmen, Departamento de Cuscatlán de la región Paracentral de El Salvador*” tenía, inicialmente, una duración planificada de 24 meses y un presupuesto total de 375.000,00 €, siendo los cofinanciadores públicos la Generalitat Valenciana (180.531,74 €), la Comunidad de Madrid (150.440,00 €), el Ayuntamiento de Puertollano (9.197,33 €) y el de Cáceres (7.259,00 €).

La intervención pretendía contribuir a la mejora de las condiciones de salud de la población del municipio de El Carmen atendiendo a la ampliación de los servicios básicos de salud y de abastecimiento de agua potable, mediante una estrategia en la que se combinaban distintos componentes:

- Ampliación de la cobertura en el nivel primario de atención de la red institucional del MINSAL en el municipio (infraestructura, equipamiento y acceso a medicamentos).
- Mejora del acceso a la atención primaria en cuatro cantones del municipio, con énfasis en la mejora del estado nutricional de niños-as menores y de cinco años y mujeres embarazadas.
- Acceso a información y conocimiento sobre salud sexual y reproductiva (SSR) de las y los jóvenes de siete cantones del municipio, con enfoque de derechos sexuales y reproductivos y énfasis en ITS, VIH-SIDA.
- Ampliación y mejora de la cobertura de servicios de agua potable en el cantón San Antonio del municipio.

La estrategia de intervención contemplaba una activa participación de la población a través de la consolidación de sendos equipos de Consejeras de Nutrición (10) y Jóvenes Facilitadores de SSR (28) para la implementación de las actuaciones relativas al segundo y tercer componente mencionados. Igualmente se contemplaba la conformación de un Comité Medioambiental para el control y mantenimiento del sistema de agua y una Red de jóvenes capacitada en temas medioambientales.

Se contemplaba como población beneficiaria directa de la intervención a 13.911 personas habitantes de siete cantones del municipio de El Carmen.

La organización promotora del proyecto es la Asociación Salvadoreña Promotora de la Salud (ASPS), una entidad con cerca de treinta años de trabajo en el sector salud y una relación consolidada de apoyo por parte de Farmamundi. El equipo técnico de ASPS

vinculado específicamente al proyecto estaba integrado por una coordinadora y una supervisora.

2. Resumen ejecutivo

2.1. Marco de evaluación y técnicas empleadas

La tipología de la evaluación realizada ha sido de tipo externo, con una importante participación de las organizaciones ejecutoras de la intervención. Se trata de una evaluación final en la que se ha atendido a tres niveles de análisis (diseño, proceso, resultados).

En cuanto al enfoque de evaluación, el equipo ha planteado el proceso en base a las siguientes referencias:

- Se pretende profundizar en los determinantes reales (teoría de cambio) que condicionan el desempeño del proyecto y no únicamente en los productos obtenidos (Evaluación orientada a la Teoría de Programa - Chen, 1990).
- Se pretende generar información de utilidad, aplicable para la mejora del programa (Evaluación enfocada al uso - Patton, 1986)
- Se dará prioridad a las necesidades de información de los actores involucrados, en especial de los más débiles en la cadena de la ayuda (Chambers, 2002)
- En la emisión de juicios de evaluación, el resultado será consecuencia de un proceso negociado con las partes interesadas (Evaluación Cuarta Generación - Guba y Lincoln, 1989)

Para la estructuración de las valoraciones se han empleado como referencia los criterios de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, más los criterios de Alineamiento, Apropriación y Participación, interpretados del siguiente modo:

- Pertinencia: Grado de adecuación de la intervención al contexto en el que se inserta. En este rubro se considerarán conjuntamente tanto las correspondencias con las políticas públicas existentes como las necesidades actuales de la población co-partícipe del proyecto.
- Eficacia: Grado de consecución de objetivos previstos. Se valora tanto el alcance de resultados en términos de gestión de la intervención como su consecución al objetivo identificado como “específico” en la planificación del proyecto

- Eficiencia: Grado de adecuación de los recursos empleados a las actividades realizadas. En este rubro, dadas las condiciones de la evaluación, se hará una valoración cualitativa de dicha adecuación, dejando a las actividades de auditoría contable el análisis exhaustivo de la correspondencia en detalle de cada uno de los gastos planificados con los ejecutados.
- Impacto: Efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no.
- Viabilidad: Probabilidad de extender en el tiempo los efectos positivos generados por el proyecto. En este criterio se otorgará menor importancia al efecto de retirada de la ayuda externa, priorizando la valoración de mecanismos existentes o planificados para extender los servicios del proyecto así como para acompañar, si procede, la continuidad de los procesos generados durante la ejecución del mismo o que éste ha venido a complementar.
- Alineamiento: Su análisis debe reflejar el compromiso de los donantes para prestar su ayuda teniendo en cuenta y participando en las estrategias de desarrollo, los sistemas de gestión y los procedimientos establecidos en los países receptores.
- Apropiación: Grado en el que los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.
- Participación: El análisis de la participación se centra en la determinación de los agentes que han sido implicados en las diferentes etapas de la planificación y la evaluación, valorando su incidencia en la toma de decisiones.

Por otra parte los métodos empleados para la extracción de información han sido de tipo cualitativo. En este estudio se ha realizado una planificación, recolección y análisis de información "blanda" sobre las opiniones, percepciones, creencias y actitudes de los actores implicados en los procesos de evaluación por su vinculación directa e indirecta al proyecto. Por ello, se ha tratado de comprender los procesos, comportamientos y condiciones como las perciben los individuos o grupos estudiados. Dicha metodología cualitativa -en este caso con fines evaluativos- ha generado datos descriptivos que no tienen representatividad estadística en sus resultados.

Las técnicas cualitativas que se han empleado para la evaluación son¹:

- **Análisis documental**: Documentos de proyecto, informes de seguimiento y otros documentos complementarios².

¹ Para el detalle de los instrumentos, ver Anexo II, Plan de Trabajo.

- **Entrevistas en profundidad:** Las entrevistas cualitativas en profundidad o semi-estructuradas han seguido un modelo de una conversación entre iguales. De esta manera se dispuso de antemano de un guión de focos de información hacia los que ha orientado a la persona entrevistada a lo largo de la misma. Todas las entrevistas fueron individuales, salvo la preparatoria realizada conjuntamente con la Administradora y la Coordinadora de Proyectos de ASPS.
- **Grupos Focales:** El grupo focal es una conversación colectiva con un grupo de informantes de condiciones homogéneas en un determinado factor. De igual manera que en el punto anterior sobre la entrevista en profundidad, el grupo focal es una conversación directa, abierta e informal con los integrantes del grupo o grupos de actores que se están evaluando. La diferencia radica en que las opiniones y los temas son tratados de manera grupal o colectiva, lo cual enriquece mucho la información obtenida, como consecuencia del intercambio de opiniones y la discusión de los temas. Nuevamente las sesiones se han conducido mediante la guía de pautas o temario que permite a la persona que conduce la sesión organizar la conversación de los participantes.
- **Observación directa:** Para la verificación de las infraestructuras y equipamientos dotados con el proyecto, se realizaron visitas a las instalaciones.

2.2. Fases de la evaluación

A continuación se detallan las fases de la evaluación:

Planificación

El equipo evaluador elaboró un plan de evaluación que fue aprobado por las organizaciones promotoras. Dicho plan de evaluación se basó en la información secundaria facilitada por las organizaciones promotoras que se corresponde con los documentos de formulación del proyecto, informes de seguimiento y otros documentos de interés.

Trabajo de campo

El trabajo de campo se llevó a cabo entre el 19 y el 25 de noviembre de 2013.

El trabajo de campo finalizó con una devolución preliminar de los resultados a la Administradora y la Coordinadora de Proyectos de ASPS.

Presentación del informe

² Ver Anexo III. Bibliografía y documentación consultada.

Un borrador del informe de evaluación fue remitido a las organizaciones promotoras de las que se recibieron aportaciones que enriquecieron el informe.

2.3. Equipo de evaluación

El equipo de evaluación ha estado liderado por **Rafael Monterde**, Doctor Ingeniero, Profesor Titular de la Universidad Politécnica y Especialista Senior en Evaluación. Posee más de quince años de experiencia en Cooperación al Desarrollo, con mayor énfasis en Evaluación los diez últimos. Es en estos momentos un profesional de referencia en el ámbito nacional, como docente habitual en espacios formativos de Evaluación y Cooperación al Desarrollo, y como divulgador de experiencia de evaluación, siendo el editor de EVALUATECA, el principal blog en español dedicado exclusivamente a evaluación. Posee amplia experiencia en la coordinación de equipos y un alto nivel metodológico en el área. Como puede comprobarse en el CV anexo, ha realizado 15 evaluaciones finales, 3 intermedias y 5 procesos de evaluación ex ante, así como numerosas actividades de desarrollo de capacidades de evaluación. Completaba el equipo de evaluación un Consultor Senior, que asumió el trabajo de campo:

Javier Ibañez, quince años de experiencia en Cooperación al Desarrollo, tanto desde el ámbito de las ONGD como desde la consultoría de servicios especializados para el sector. Desde 2005 ha centrado su trabajo en Evaluación, habiendo participado en el equipo evaluador de 70 evaluaciones (13 de proyectos de educación para el desarrollo y 57 de proyectos de desarrollo). De éstas últimas ha realizado el trabajo de campo en 39, de las cuales 12 han sido en el área de Centroamérica.

A pesar de no tratarse estrictamente de una evaluación mixta, se ha contado en todo momento con personas representantes de las instituciones participantes tanto en la fase de diseño como en la puesta en práctica del proceso de evaluación. Concretamente, durante el trabajo de campo el evaluador fue acompañado por la Coordinadora de Proyectos de ASPS (Lda. **Iris García**) y/o el Ingeniero de ASPS (**Luis Marroquín**), pudiendo contar con su valioso expertise en conocimiento del contexto nacional, local y de gestión misma del proyecto.

3. Conclusiones

El **diseño de la intervención** incorpora distintos componentes que se adecuan a las capacidades desarrolladas por la organización promotora, resultando todos ellos **pertinentes** por su adecuación a las necesidades y prioridades de la población que los valora de forma positiva, y por su **alineamiento** con las prioridades de las políticas nacionales de salud.

La intervención ha contribuido al logro de los resultados planificados, mostrando un importante nivel de **eficacia**. Se ha mejorado la infraestructura y el equipamiento de la UCSF El Carmen, se ha mejorado la salud nutricional de los menores de cinco años y las madres embarazadas y se ha mejorado la información de que disponen los(as) jóvenes sobre salud sexual y reproductiva. En el momento de realizar la evaluación el servicio de agua potable para el cantón San Antonio no estaba operando por problemas burocráticos, pero es de esperar que éstos sean resueltos en breve alcanzándose en ese momento el resultado esperado de ampliar y mejorar la cobertura del servicio de agua potable para ese cantón, e indirectamente para el resto de cantones del municipio.

Se han ejecutado las actividades planificadas, incluso en algunos casos superando lo inicialmente planificado. Estos niveles de sobre-ejecución, unidos a evidencias de que los costes manejados han sido razonables, permiten valorar de forma positiva la **eficiencia** de la intervención.

La intervención ha logrado un **impacto** positivo sobre la salud nutricional de los menores de cinco años y las madres embarazadas. La mejora del servicio primario de atención en la UCSF El Carmen, sin duda tendrá efectos positivos sobre la salud de la población, así como la mejora en la información disponible entre la población juvenil acerca de la SSR previsiblemente tendrá efectos positivos en la reducción de ITS y de embarazos adolescentes, pero en ambos casos, hasta la fecha, no se dispone de datos estadísticos que permitan valorar impactos y su atribución a la intervención. En relación al sistema de agua en el cantón San Antonio, cuando finalmente entre en operación, más allá del efecto positivo que supone el poder disponer de agua potable con regularidad en el propio domicilio, es previsible un impacto directo sobre la salud de la población.

En relación a la **sostenibilidad** de los efectos positivos de la intervención, el componente de mejora de infraestructura y equipamiento de la UCSF de El Carmen, la responsabilidad en su cuidado y mantenimiento recae sobre el MINSAL, como la del sistema de agua del cantón San Antonio recaerá sobre la alcaldía de El Carmen. En relación a los componentes de salud nutricional y de SSR, se considera que su funcionamiento ha estado ligado a la vida del proyecto. La estrategia de intervención en estos componentes estaba basada en la participación comunitaria y en el momento actual se considera que estas estructuras todavía no tienen la madurez suficiente para poder garantizar la sostenibilidad en el tiempo de las actividades de promoción que se han llevado a cabo durante la vida del proyecto, ni los recursos para poder asumir los gastos que estas actividades implican.

Por último, en relación a la **participación**, resaltar que desde ASPSP se ha realizado un esfuerzo importante por involucrar a distintos actores en la intervención (autoridades locales, autoridades salud, población local), en un contexto que no siempre ha facilitado la labor, y se considera que se han dado avances significativos en relación a las capacidades individuales de participación de algunos de los actores involucrados (especialmente de los

que conformaron el equipo operativo). En un contexto de extrema fragilidad y dependencia de las organizaciones comunitarias, este fortalecimiento de las capacidades individuales de participación puede contribuir a medio plazo en la mejora de las capacidades colectivas de participación, especialmente si se sigue acompañando el proceso desencadenado con la intervención evaluada.