



Evaluación Estratégica del Apoyo Presupuestario de la UE a El Salvador (2009-2017)

Informe Final Volumen 1 – Informe Principal Marzo 2019

Evaluación Independiente llevada a cabo para la Comisión Europea

Cooperación
Internacional y
Desarrollo

Este informe ha sido preparado por un equipo del Consorcio formado por:

Adam Smith
International



Centrum für Evaluation
CEval
Center for Evaluation

ICON
INSTITUT



INTEGRITY

Landell
Mills

PROMAN

empresa líder



INFORMACION CLAVE

| | |
|-------------------------------|---|
| Contrato Marco | LOTE 1 |
| Numero especifico de Contrato | 2017/387133 |
| Nombre del Proyecto: | Evaluación Estratégica del Apoyo Presupuestario de la Unión Europea a El Salvador (2009-2017) |
| Contratista: | Landell Mills Ltd |
| Autoridad Contratante: | Comisión Europea |
| Fecha de Inicio/Final: | 15/11/2017 - 31/07/2018 |

DECLARACION DE GARANTIA DE CALIDAD

| | Nombre | Posición |
|----------------|-----------------------------|---|
| Preparada por: | Juan Carlos AGUILAR PERALES | Líder del Equipo, Experto en Evaluación, Apoyo Presupuestario y Finanzas Publicas |
| | Jordi MONTAGUD O'CURRY | Experto en Apoyo Presupuestario |
| | Bruno GIUSSANI SALINAS | Experto en Gestión de Finanzas Públicas |
| | Ana GARCÍA FEMENÍA | Experta en Protección Social |
| | Ana Evelyn JACIR DE LOVO | Experta en Educación, Desarrollo e Inclusión Social |
| | Luis Yuri ROMANO DONIS | Experto en Sector Privado |
| | Martin PALMERO PANTOJA | Experto en Econometría |
| Revisada por: | Elías GONZALO GOMEZ | Control de Calidad |
| | Muriel FERNANDEZ MORENO | Gestora de Proyecto Linpico |

DESCARGO

Las opiniones expresadas en este documento son las de los autores y no son necesariamente compartidas por la Comisión Europea o por las autoridades de los países involucrados.

Contenidos

| | |
|---|-----------|
| Abreviaciones | i |
| Resumen Ejecutivo | 1 |
| Introducción y contexto | 1 |
| Hallazgos y Conclusiones Principales de la Evaluación | 2 |
| Principales Recomendaciones | 6 |
| 1. Introducción | 1 |
| 1.1. Objetivos y Alcance de la Evaluación Estratégica | 11 |
| 1.2. Breve Descripción de las Operaciones del Apoyo Presupuestario | 12 |
| 1.3. Metodología de la Evaluación Estratégica | 14 |
| 1.4. Las Preguntas de Evaluación | 15 |
| 1.5. Estructura de este Informe | 16 |
| 2. La Adecuación del Diseño del Apoyo Presupuestario al Contexto Político y a las Políticas Apoyadas | 17 |
| 2.1. Contexto Político e Institucional | 17 |
| 2.2. Contexto Económico y Social | 18 |
| 2.3. Coherencia del Diseño de los AP con los Objetivos del GoEs y los MIP de la UE | 21 |
| 2.4. Condicionalidad e Indicadores de Desembolso | 23 |
| 2.5. Complementariedad del AP con Otros Donantes, Instrumentos Financieros y Modalidades | 24 |
| 3. Insumos del Apoyo Presupuestario y Productos Directos (Niveles 1 y 2) | 27 |
| 3.1. Previsibilidad de los fondos aportados | 27 |
| 3.2. Estructura y evolución del gasto en los sectores apoyados | 29 |
| 3.2.1. Gasto en el Sector de Desarrollo/ Protección Social | 29 |
| 3.2.2. Gasto en Educación | 30 |
| 3.2.3. Gasto en el Área de Calidad | 31 |
| 3.3. El Apoyo Complementario | 32 |
| 3.4. Diálogo de Políticas | 35 |
| 3.5. Avances en la Coordinación y Armonización de Donantes | 37 |
| 3.5. Adecuación del AP frente a otras modalidades de implementación | 39 |
| 4. La Gestión Macroeconómica y la Evolución de la GFP | 42 |
| 4.1. Crecimiento y Desempeño Macroeconómico | 43 |
| 4.2. La Situación y la Política Fiscal | 44 |
| 4.3. Movilización de Recursos Internos (DRM) | 48 |
| 4.4. Evolución de la GFP incluyendo la Gestión por Resultados | 50 |

| | |
|---|------------|
| 4.5. Desafíos Pendientes | 54 |
| 5. Protección Social: Evolución de la Política y Resultados | 57 |
| 5.1. Hitos de Política y Principales Productos (Nivel 3) | 57 |
| 5.2. Resultados de Política (Nivel 4) y Factores Determinantes (Paso 2) | 60 |
| 5.3. Desafíos Pendientes | 64 |
| 6. Sector Educación: Evolución de la Política y Resultados | 66 |
| 6.1. Hitos de Política y Principales Productos (Nivel 3) | 66 |
| 6.2. Resultados de Política (Nivel 4) y Factores Determinantes (Paso 2) | 69 |
| 6.3. Desafíos Pendientes | 73 |
| 7. Política de Calidad: Evolución y Resultados | 75 |
| 7.1. Hitos de Política y Principales Productos (Nivel 3) | 75 |
| 7.2. Resultados de Política (Nivel 4) y Factores Determinantes (Paso 2) | 79 |
| 7.3. Desafíos Pendientes | 82 |
| 8. Impactos | 84 |
| 8.1. Evolución de los Indicadores de Impacto (Nivel 5) | 84 |
| 8.2. Factores Determinantes | 86 |
| 9. Otros criterios importantes para la Evaluación | 88 |
| 9.1. Eficiencia, eficacia y sostenibilidad de los productos y resultados | 88 |
| 9.2. Los Aspectos Transversales: Gobernanza, DDHH y Género | 89 |
| 9.3. El Valor Agregado de la Cooperación Europea | 91 |
| 9.4. Aportaciones de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación | 92 |
| 10. Contribuciones del Apoyo Presupuestario a los Resultados en los sectores apoyados (Paso 3) | 97 |
| 10.1. Contribución de los programas de AP a los Resultados (Paso 3) | 97 |
| 10.1.1. Contribución del PARE-ES a la Política Fiscal y la GFP (Paso 1) | 97 |
| 10.1.2. Contribución del PACSES a los resultados de la Política de Protección Social | 99 |
| 10.1.3. Contribución del PRO-EDUCA a los resultados de la Política de Educación | 100 |
| 10.1.4. Contribución del programa PRO-CALIDAD a la Política Nacional de Calidad | 102 |
| 10.2. Lógica Efectiva de Intervención del AP de la UE en El Salvador (2009-2017) | 104 |
| 11. Conclusiones Principales de la Evaluación | 106 |
| 12. Lecciones Aprendidas | 109 |
| 13. Recomendaciones | 110 |
| 13.1. Recomendaciones Generales | 110 |
| 13.2. Recomendaciones específicas a las áreas y sectores apoyados por el AP | 111 |

Volumen 2:

| | |
|-----------------|---|
| Anexo 1 | Contexto Detallado |
| Anexo 2 | Matriz de Evaluación |
| Anexo 3 | Enfoque Metodológico |
| Anexo 4 | Informe de Análisis Cuantitativo y Bases de Datos Utilizadas |
| Anexo 5 | Monográfico del Caso de Estudio: PACSES |
| Anexo 6 | Monográfico del Caso de Estudio: PRO-INCLUSIÓN |
| Anexo 7 | Monográfico del Caso de Estudio: PRO-EDUCA |
| Anexo 8 | Monográfico del Caso de Estudio: PARE-ES |
| Anexo 9 | Monográfico del Caso de Estudio: PRO-CALIDAD |
| Anexo 10 | Listado de Documentos Revisados |
| Anexo 11 | Lista de Instituciones y Personas Entrevistadas |
| Anexo 12 | Informe de los Aportes del Grupo de Referencia |
| Anexo 13 | Informe de las Visitas de Campo |
| Anexo 14 | Presentaciones |
| Anexo 15 | Descripción de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación |
| Anexo 16 | Archivo Fotográfico |

Volumen 3:

| | |
|-----------------|--|
| Anexo 17 | Matriz de Evaluación Completada |
|-----------------|--|

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1: Los 3 Componentes de la Metodología de Evaluación del Apoyo Presupuestario..... | 14 |
| Gráfico 2: Montos Programados y Ejecutados en los Programas de AP (EUR millones) | 28 |
| Gráfico 3: Retrasos de los Desembolsos por Trimestre (% del total) | 28 |
| Gráfico 4: Participación del Desarrollo Social en el Gasto Total del Gobierno Central..... | 29 |
| Gráfico 5: Comportamiento del Gasto Social del Gobierno Central (USD millones) | 30 |
| Gráfico 6: Inversión Pública en el Sector Social (USD millones) | 30 |
| Gráfico 7: Evolución del PIB y Gasto en Educación 2009-2016 (en USD millones y porcentaje)..... | 30 |
| Gráfico 8: Estructura del Gasto Corriente del MINED (2009-2016)..... | 31 |
| Gráfico 9: PIB Nominal de El Salvador (en USD millones) | 42 |
| Gráfico 10: Tasa de Crecimiento Interanual del PIB (%)..... | 43 |
| Gráfico 11: Crecimiento de la Economía de El Salvador (%) | 44 |
| Gráfico 12: Carga Tributaria en El Salvador y ALC (% PIB) | 45 |
| Gráfico 13: Gasto Social y Corriente del Gobierno Central (% Gasto Total)..... | 46 |
| Gráfico 14: Gasto de Capital del Gobierno Central (% del Gasto Total) | 46 |
| Gráfico 15: Subsidios de Gobierno Central (% PIB)..... | 47 |
| Gráfico 16: Balance Fiscal SPNF (% PIB) | 47 |
| Gráfico 17: Deuda Pública SPNF (% PIB) | 48 |
| Gráfico 18: Ingresos Tributarios Totales (USD millones) | 48 |
| Gráfico 19: Estructura Tributaria (% del Total) | 49 |
| Gráfico 20: Estructura Tributaria – Impuestos Directos e Indirectos (% del Total)..... | 49 |
| Gráfico 21: Eficiencia Tributaria | 50 |
| Gráfico 22: Resultados de Ejercicios PEFA 2009 y 2013..... | 50 |
| Gráfico 23: Número de Beneficiarios, Pensión a la Persona Adulta Mayor | 58 |
| Gráfico 24: Bono Salud/Educación CSR por Género | 58 |
| Gráfico 25: Porcentaje de Población en Condiciones de Pobreza | 61 |
| Gráfico 26: Porcentaje de Población en Condiciones de Pobreza: Urbana | 61 |
| Gráfico 27: Porcentaje de Población en Condiciones de Pobreza: Rural | 61 |
| Gráfico 28: Evolución de la Tasa de Matrícula Neta en Educación Media (2009-2016)..... | 69 |
| Gráfico 29: Evolución de la Matrícula Total en EM, por modalidad (2009-2016)..... | 70 |
| Gráfico 30: Evolución de la Matrícula Neta en EM, por Género (2009-2016)..... | 70 |
| Gráfico 31: Evolución de la Matrícula en EM por Zona Rural o Urbana..... | 70 |
| Gráfico 32: Evolución de la Tasa de Repitencia en EM, por modalidad (2009-2016) | 70 |
| Gráfico 33: Evolución de la Tasa de Repitencia en EM, por Modalidad (2009-2016)..... | 71 |
| Gráfico 34: Evolución de las Notas PAES Promedio, por Género (2009-2016)..... | 71 |
| Gráfico 35: Evolución de las Exportaciones Totales en El Salvador 2009-2017 (en USD millones) | 80 |
| Gráfico 36: Evolución de Exportaciones de Productos Farmacéuticos 2009-2017 (en USD millones) | 81 |
| Gráfico 37: Evolución de la Tasa de Pobreza, desagregada por Zona Urbana y Rural | 84 |
| Gráfico 38: Evolución de la Tasa de Pobreza Extrema, desagregada por Zona Urbana y Rural | 84 |
| Gráfico 39: Evolución de la Brecha de Pobreza, desagregada por Zona Urbana y Rural | 85 |
| Gráfico 40: Evolución del Índice Gini (2009-2016)..... | 85 |
| Gráfico 41: Evolución del Acceso a la Educación Básica y Media..... | 85 |
| Gráfico 42: Evolución del Acceso a Electricidad..... | 85 |
| Gráfico 43: Evolución del Acceso al Agua Potable..... | 85 |
| Gráfico 44: Evolución del Acceso a Saneamiento..... | 85 |
| Gráfico 45: Evolución de la Tasa de Desempleo (2009-2016) | 86 |
| Gráfico 46: Evolución de Crecimiento del PIB y Pobreza (2009-2016)..... | 86 |
| Gráfico 47: Lógica efectiva, PARES-ES (Niveles 1-3) | 97 |
| Gráfico 48: Lógica efectiva, PACSES (Niveles 1-4) | 99 |
| Gráfico 49: Lógica efectiva, PRO-EDUCA (Niveles 1-4) | 100 |
| Gráfico 50: Lógica efectiva, PRO-CALIDAD (Niveles 1-4)..... | 102 |

ÍNDICE DE CUADROS

| | |
|--|-----|
| Cuadro 1: Preguntas de Evaluación..... | 15 |
| Cuadro 2: Principales Indicadores Socioeconómicos (2009–2017) | 18 |
| Cuadro 3: Peso Relativo Anual de los Desembolsos de Fondos de la UE (2010-2017)..... | 21 |
| Cuadro 4: Asignaciones Financieras Iniciales a Desembolsos y a AC (M€ antes de adenda) | 22 |
| Cuadro 5: Ejecución de los Recursos de Apoyo Presupuestario 2010-2017 (EUR millones)..... | 27 |
| Cuadro 6: Ejecución Presupuestaria de Fondos para la Política Nacional de Calidad (PNC) /1 | 31 |
| Cuadro 7: Montos Desembolsados en Concepto de Apoyo Complementario (EUR millones)..... | 32 |
| Cuadro 8: Criterios de Medición de la Armonización de Donantes en El Salvador | 37 |
| Cuadro 9: Cumplimiento de las Ventajas Potenciales del Apoyo Presupuestario | 39 |
| Cuadro 10: Cumplimiento de los Riesgos Potenciales del Apoyo Presupuestario | 40 |
| Cuadro 11: Atenciones Prestadas y Usuarias en Ciudad Mujer (2014-2018) | 59 |
| Cuadro 12: Participación de PRO-CALIDAD en los Fondos Destinados a la PNC | 102 |

Abreviaciones

| | |
|-----------|--|
| AC | Apoyo Complementario |
| AECID | Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo |
| AP | Apoyo Presupuestario |
| APREMAT | Apoyo al Proceso de la Reforma de la Educación Media en el Área Técnica |
| ARENA | Alianza Republicana Nacionalista |
| AT | Asistencia Técnica |
| AUP | Asentamientos Urbanos Precarios |
| BANDESAL | Banco de Desarrollo de El Salvador |
| BCIE | Banco Centroamericano de Integración Económica |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| CdF | Convenio de Financiación |
| CE | Centros Escolares |
| CIM | Centro de Investigaciones de Metrología |
| CM | Ciudad Mujer |
| COMPRASAL | Sistema Electrónico de Compras Públicas de EL Salvador |
| CONAMYPE | Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa |
| CNC | Consejo Nacional de Calidad |
| CSR | Comunidades Solidarias Rurales |
| CSU | Comunidades Solidarias Urbanas |
| DEVCO | Cooperación Internacional y Desarrollo (de la Comisión Europea) |
| DIGESTYC | Dirección General de Estadísticas y Censos |
| DRM | Movilización de Recursos Domésticos (Domestic Resource Mobilisation, en inglés) |
| DUE | Delegación de la Unión Europea |
| ECOs | Equipos Comunitarios de Salud |
| ECOFs | Equipos Comunitarios de Apoyo Familiares |
| EEPE | Estrategia de Erradicación de la Pobreza Extrema |
| EITP | Escuelas Inclusivas de Tiempo Pleno |
| EM | Educación Media |
| EHPM | Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples |
| EPB | Estrategia País del BID |
| ETT | Educación Técnica y Tecnológica |
| FISDL | Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local |
| FMLN | Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional |
| FOCAP | Fondo Común de Apoyo Programático |
| GANAN | Gran Alianza por la Unidad Nacional |
| GAPS | Grupo de Apoyo al Plan Social |
| GETT | Gerencia de Educación Técnica y Tecnológica del MINED |
| GFP | Gestión de Finanzas Públicas |
| GIZ | Cooperación Técnica Alemana (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, en alemán) |
| GoES | Gobierno de El Salvador |
| GpR | Gestión por Resultados |
| GR | Grupo de Referencia (de la Evaluación) |
| INJUVE | Instituto Nacional de la Juventud |

| | |
|----------------------|--|
| INSAFORP | Instituto Salvadoreño de Formación Profesional |
| ISDEMU | Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer |
| KFW | Banco Alemán de Desarrollo (Kreditanstalt für Wiederaufbau, en alemán) |
| LAIF | Facilidad de Inversión para América Latina (Latin America Investment Facility, en inglés) |
| LDPS | Ley de Desarrollo y Protección Social |
| M&E | Monitoreo y Evaluación |
| MGMP | Marco de Gasto de Mediano Plazo |
| MH | Ministerio de Hacienda |
| MFMP | Marco Fiscal de Mediano Plazo |
| MINED | Ministerio de Educación |
| MINEC | Ministerio de Economía |
| MINSAL | Ministerio de Salud |
| MIP | Programa Indicativo Multianual (Multiannual Indicative Plan, en inglés) |
| MOP/VMVDU | Ministerio de Obras Públicas / Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano |
| MTPS | Ministerio de Trabajo y Previsión Social |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| OSA | Organismo Salvadoreño de Acreditación |
| OSARTEC | Organismo Salvadoreño de Reglamentación Técnica |
| OSN | Organismo Salvadoreño de Normalización |
| PAES | Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media |
| PACSES | Programa de Apoyo al Programa Comunidades Solidarias de El Salvador |
| PCN | Partido de Concertación Nacional |
| PARE-ES | Programa de Apoyo a la Recuperación Económica de El Salvador |
| PDC | Partido Demócrata Cristiano |
| PDPIS | Plan de Desarrollo, Inclusión y Protección Social 2014-2019 |
| PEFA | Marco de Referencia para la Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas (Public Expenditure Financial Accountability, en inglés) |
| PEI | Plan Estratégico Institucional |
| PESS | Plan El Salvador Seguro |
| PGA | Plan Global Anticrisis |
| PNC | Política Nacional de Calidad |
| PGR | Procuraduría General de la Republica |
| PFM | Gestión Financiera Pública (Public Finance Management, en inglés) |
| PNUD | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo |
| POA | Plan Operativo Anual |
| POG | Plan Operativo General |
| PPR | Presupuesto por Resultados |
| PRACAMS | Programa Regional de Apoyo a la Calidad y a la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en Centroamérica |
| PRO-CALIDAD | Programa de Apoyo al Sistema Nacional de Calidad |
| PRO-EDUCA | Programa Fortalecimiento de la Cohesión Social en el Sector Educativo |
| PRO-INCLUSIÓN | Programa de Apoyo al Plan Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social (2014-2019) |
| PQD | Plan Quinquenal de Desarrollo (2014-2019) |
| PSE | Plan Social Educativo |
| RUP | Registro Único de Participantes |
| SAFI | Sistema de Administración Financiera |
| SAFIM | Sistema de Administración Financiera Municipal |

| | |
|------------------|--|
| SECULTURA | Secretaría de Cultura |
| SETEPLAN | Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (antes STPP) |
| SIS | Secretaría de Inclusión Social |
| SPSU | Sistema de Protección Social Universal |
| SSC | Sistema Salvadoreño de Calidad |
| TDR | Términos de Referencia |
| TIC | Tecnologías de Información y Comunicación |
| USAID | Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development, en inglés) |
| VMCD | Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo (del Ministerio de Relaciones Exteriores) |

Resumen Ejecutivo

Introducción y contexto

Objetivo y alcance

El objetivo principal de la presente evaluación es ofrecer al Gobierno de El Salvador, a la Unión Europea y al público en general, un **análisis independiente de las operaciones de Apoyo Presupuestario (AP) de la Unión Europea en El Salvador durante el período 2009-2017**. La evaluación se centra en indagar hasta qué punto el AP, como herramienta de cooperación de la Unión Europea en El Salvador, se adaptó al contexto local y cómo contribuyó a la mejora de los resultados de las políticas nacionales, a través de su aportación a una mejor formulación y aplicación de estas políticas en los ámbitos apoyados. La evaluación también pretende sacar conclusiones importantes de la ejecución de los Apoyos Presupuestarios y formular recomendaciones para mejorar tanto las operaciones que se desarrollan actualmente como las que se lleven a cabo en el futuro.

Las operaciones analizadas en el ejercicio de evaluación han sido cinco: **PRO-EDUCA (2009-2015)**, centrada en el sector educativo, concretamente en promover unos ambientes escolares y de convivencia seguros, en el uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación y en fortalecer la Educación Media Técnica y Tecnológica; **PARE-ES (2010-2015)**, en favor del Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Hacienda, encaminado a lograr la estabilidad macroeconómica y la mejora de los ingresos tributarios y la transparencia, y a estabilizar la deuda pública y reducir las subvenciones no focalizadas; **PRO-CALIDAD (2010-2014)**, que apoyó la creación del Sistema Salvadoreño de Calidad conjuntamente con el Ministerio de Economía y el Consejo Nacional de Calidad; **PACSES (2011-2018)**, que prestó su apoyo a la Secretaría Técnica de Planificación en la implementación del programa "Comunidades Solidarias"(programa nacional de atención a las familias en situación de extrema pobreza); y **PRO-INCLUSIÓN (2017-2020)**, que continuó el apoyo en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social 2014-2019.

El contexto de intervención de la Unión Europea en El Salvador

El Salvador ha afrontado y sigue afrontando una situación macroeconómica delicada. La situación fiscal deficitaria y la creciente deuda pública se agudizan en un escenario de bajo crecimiento económico e incertidumbre, pese a que, desde 2015, se han logrado acuerdos internos importantes para asegurar la colocación de bonos en los mercados internacionales y para aprobar las leyes de Responsabilidad Fiscal y de Reforma del Sistema de Pensiones. Esto ha permitido mejorar las perspectivas de crecimiento anual del Producto Interior Bruto, aunque todavía se mantienen en torno al 2%. Las principales causas de esta situación de crecimiento débil son, además de la difícil gobernabilidad, los bajos niveles de inversión pública y privada, los altos niveles de inseguridad ciudadana, la constante emigración de la población, la vulnerabilidad ante los desastres naturales y la fragilidad del sector fiscal.

La cooperación entre la Unión Europea y el Gobierno de El Salvador a través de los Apoyos Presupuestarios se ha articulado alrededor de dos Planes Quinquenales de Desarrollo (PQD). El primer PQD cubrió el período 2010-2014 y el segundo PQD empezó en 2014 y estará vigente hasta finales de 2019. Los dos PQD tienen un enfoque común y apuntan a reducir la pobreza, la desigualdad y la violencia y a fomentarla seguridad ciudadana, la cohesión social, la recuperación económica y la sostenibilidad de las finanzas públicas, la educación inclusiva, el empleo productivo y el desarrollo económico sostenible.

Cuatro de los cinco Apoyos Presupuestarios evaluados se ejecutaron principalmente durante la vigencia del PQD 2010-2014 de la Administración Funes. El otro se enmarca en el PQD 2014-2019.

Metodología de la Evaluación

La metodología aplicada a esta evaluación es la desarrollada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹. Esta metodología presenta un marco que permite evaluar la contribución del Apoyo Presupuestario al logro de los resultados e impactos en los sectores que lo reciben, estableciendo relaciones entre diferentes niveles de intervención y analizando los factores determinantes que contribuyeron a estos resultados.

Resultados y conclusiones principales de la evaluación

Diseño de los programas

El diseño de los programas respondió acertadamente al contexto salvadoreño, tanto en su contenido y alcance, como en su enfoque y oportunidad.

Los programas de Apoyo Presupuestario se formularon a partir de los Programas Indicativos Plurianuales (MIPs) para 2007-2013 y 2014-2020, los cuales describen las líneas principales de cooperación entre la Unión Europea y El Salvador. Estos PIP ponen de manifiesto que la cooperación de la Unión Europea tiene un alto grado de convergencia con las prioridades estratégicas del Gobierno de El Salvador, representadas en los PQD para 2009-2014 y 2014-2020. Así, **la Unión Europea utilizó el Apoyo Presupuestario para contribuir al crecimiento inclusivo y a la reducción de la pobreza y de la desigualdad y para impulsar el enfoque de derechos en El Salvador, promoviendo además un enfoque de género e intergeneracional.**

La condicionalidad incorporada en los programas fue, en general, pertinente para los programas de Apoyo Presupuestario, y la calidad de los indicadores seleccionados en el diseño fue buena. Los indicadores respondieron a los criterios SMART, se basaron en las estrategias apoyadas, se supeditaron a avances efectivos de las políticas apoyadas, y solo puntualmente presentaron problemas de medición. En los programas más antiguos (PRO-EDUCA, PARE-ES, PACSES) los indicadores de rendimiento se orientaron principalmente hacia los resultados, mientras que en los más recientes (PRO-CALIDAD, PRO-INCLUSIÓN), predominaron los indicadores de producto.

Utilización de los insumos

De los tres insumos de los programas (recursos financieros, asistencia técnica y diálogo sobre políticas), los dos primeros se utilizaron para generar productos de calidad, con un valor añadido potencial para las iniciativas del Gobierno de El Salvador, mientras que el diálogo sobre políticas fue el insumo menos relevante.

Los recursos desembolsados permitieron crear cierto margen fiscal para llevar a cabo iniciativas en la política de calidad, que, de otro modo, difícilmente se hubieran llevado a cabo. Además, protegieron el gasto estratégico en los sectores social y educativo. Los recursos de AP desembolsados al Tesoro Nacional fueron relativamente modestos en términos cuantitativos, aunque en términos estratégicos fueron muy importantes para el Gobierno de El Salvador. Destaca el caso de PRO-CALIDAD, que financió gran parte de la construcción del Sistema Salvadoreño de Calidad con las aportaciones del Apoyo Presupuestario. Además, estos recursos dieron a las entidades la posibilidad de producir más y/o mejores bienes y servicios institucionales, en la medida en que llegaron, en gran parte, a las entidades ejecutoras de las políticas apoyadas, como fue claramente el caso de PRO-EDUCA. En el caso de PARE-ES, los importes no generaron nuevo margen fiscal, pues se destinaron a cubrir parte del déficit y, en particular, a la necesidad específica preexistente de financiar la subvención en favor del gas.

Se destaca la alta relevancia y calidad de los estudios, capacitaciones, acompañamientos y demás acciones de la mayoría de los proveedores de asistencia técnica (AT). Es digno reseñar que las AT generaron análisis y propuestas que estuvieron a disposición del Gobierno de El Salvador para el diseño de políticas y el diálogo sectorial. Destaca la AT de PACSES, con aportaciones a la Ley de Desarrollo, Protección e Inclusión

¹ Manual metodológico disponible en <http://www.oecd.org/dac/evaluation/evaluatingbudgetsupport.htm> (OCDE-CAD, Sept. 2012).

Social y la formulación del Plan Social, siendo también importantes las aportaciones de PARE-ES y PRO-CALIDAD al diseño y puesta en marcha de estrategias institucionales. En el caso de PRO-EDUCA, la incidencia de la AT al área de Educación Técnica y Tecnológica fue importante, pero, por el contrario, ni las AT a las demás áreas del sector, ni la aportación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo tuvieron la utilidad esperada para el Ministerio de Educación.

El Diálogo sobre Políticas tuvo una incidencia importante únicamente en el sector social. En términos generales, fue irregular y menor de lo que cabía esperar de la dinámica que generan los Apoyos Presupuestarios. Las aportaciones a los espacios de diálogo fueron estratégicas y relevantes en el sector social, y algo más moderadas en el área fiscal. Por el contrario, en el sector de educación y en el área de calidad, no se han destacado contribuciones estratégicas del diálogo. La dinámica de entendimiento “Gobierno de El Salvador–Unión Europea–otros donantes” fue constante, aunque con un carácter más operativo que estratégico. La contribución hacia una verdadera coordinación de donantes se limitó al caso de éxito del Fondo Común de Apoyo Programático al Programa Comunidades Solidarias y a la mesa del sector fiscal. Por lo tanto, salvo en el sector social y, de manera parcial, en la gestión de las finanzas públicas, el diálogo fue el insumo con la menor incidencia de los tres aportados.

Refuerzo de las capacidades institucionales

Las entidades salvadoreñas, sirviéndose en parte de los apoyos de los programas de la Unión Europea y de otros donantes, reforzaron sus capacidades institucionales y, en términos generales, apuntalaron la planificación y el seguimiento de las políticas y mejoraron su aplicación, lo que redundó en una mayor producción de bienes y servicios para la población.

Todo esto, en un contexto (2009) poco favorable de crisis económica, falta de inversión pública y privada, cambio de Gobierno y polarización política, factores que, en parte, todavía persisten. En esta línea, **las aportaciones de las Asistencias Técnicas y, en menor medida, las aportaciones a los presupuestos nacionales tuvieron una fuerte vinculación con varias mejoras** observadas.

PACSES, PARE-ES y PRO-CALIDAD contribuyeron a la mejora en la formulación y el seguimiento de las políticas que apoyaron. La AT de PACSES fue clave en la coordinación intersectorial y en el seguimiento al Programa "Comunidades Solidarias", para la formulación del Plan Social 2014-2019 y para mantener en el primer lugar de la agenda las políticas de transferencias directas, de extensión de la cobertura de servicios básicos y de transversalización del enfoque de género. Otro ejemplo claro a destacar es la forma en que PRO-CALIDAD apoyó al Ministerio de Economía desde el inicio en la construcción del Sistema Salvadoreño de Calidad y todos los aspectos asociados. Por su parte, la AT de PARE-ES contribuyó al desarrollo del Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Hacienda en dos periodos sucesivos, 2012-14 y 2015-19. En el sector educativo ya existía un documento sectorial relativamente sólido (PSE 2009-2014), por lo que la incidencia de PRO-EDUCA no se derivó, particularmente, de su apoyo directo a la formulación de la política correspondiente, sino que se centró en apoyar su aplicación.

Todos los programas tuvieron un papel positivo en facilitar a las entidades el incremento de su producción institucional. Destacó PRO-EDUCA, cuya aportación financiera permitió al Ministerio de Educación realizar una inversión importante en equipamiento, tecnología, infraestructura y capacitación en los centros escolares. Además, el apoyo técnico fue importante para mejorar el currículum de la Educación Técnica y Tecnológica y la formación del profesorado, entre otros aspectos. En el caso de PACSES, si bien es difícil determinar el destino de la aportación financiera, esta se sumó al recurso nacional para la generación de productos esenciales como la Pensión Básica Universal a adultos en favor de 70 años o más, los bonos de educación y salud para familias vulnerables, los Equipos Comunitarios de Apoyo Familiares y los servicios de orientación, intermediación y formación laboral, así como la realización de infraestructuras de agua potable y de energía

eléctrica y saneamiento. La ayuda complementaria de PACSES financió gran parte de los numerosos servicios de apoyo contra la violencia de género y el empoderamiento de las mujeres del Programa "Ciudad Mujer", una iniciativa del Gobierno por medio del cual se brinda una atención integral a las mujeres a través de servicios especializados, con el objetivo de mejorar su calidad de vida. Finalmente, la AT de PARE-ES también fue relevante para la elaboración de herramientas clave para la gestión financiera pública, como el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Sistema de Administración Financiera Municipal (SAFIM), entre otros.

Logros en los resultados sectoriales

Las mejoras logradas en la formulación, aplicación y seguimiento de políticas, con la ayuda de los AP, tuvieron incidencia en el logro de resultados sectoriales, especialmente en aquellas áreas que apoyaron efectivamente la prestación de servicios a la población, es decir, cohesión social y educación, aunque en todos los sectores persisten retos.

Los desembolsos del programa PACSES y la labor de apoyo de la AT a la coordinación intersectorial se relacionan con los logros del Programa Comunidades Solidarias. Esto incluye haber alcanzado mejores resultados en las **tasas de cobertura del acceso a los servicios de agua, saneamiento y electricidad**. Además, las pensiones y los bonos de educación y salud contribuyeron a **augmentar los ingresos de los hogares** y la reforma sanitaria ayudó a eliminar las barreras económicas, geográficas y culturales, por ejemplo, a través de los Equipos Comunitarios de Salud, la gratuidad de los servicios médicos y la reducción del coste de los medicamentos. Destaca también un **87% de abastecimiento de medicamentos en el primer nivel de atención** en 2018 (frente a un 45% en 2009), así como la **reducción de la mortalidad materna**, con 27,4 muertes maternas por 100 000 nacidos, lo que sitúa al país entre los cinco países con la tasa más baja de América Latina. Se constata también que **las mujeres que visitaron "Ciudad Mujer" utilizaron un 43 % más de servicios públicos** que las mujeres que no asistieron a dichos centros, concretamente para asesorarse sobre salud sexual y reproductiva y los procesos legales de empoderamiento económico y lucha contra la violencia de género. Entre los principales retos del área social cabe citar: garantizar su adecuada financiación a través del presupuesto; ampliar el alcance del Sistema de Protección Social Universal (integrando sus componentes contributivo y no contributivo); continuar mejorando la coordinación interinstitucional e incorporar el elemento territorial, con el fortalecimiento de los actores locales y municipalidades; reforzar los componentes de género de "Ciudad Mujer" y de las políticas en general; y, continuar trabajando la coherencia entre la política laboral, la empleabilidad, la Educación Técnica y Tecnológica, así como la mejor conexión con el sector privado.

El apoyo de **PRO-EDUCA** se relaciona **directamente con el aumento del gasto público en educación en el periodo**. Además, el análisis sugiere una posible correlación positiva de "Un Sueño Posible" (el programa de recreación y deporte, arte y cultura del Ministerio de Educación, del que PRO-EDUCA fue un financiador principal) con **la matriculación y el rendimiento académico de los estudiantes de enseñanza secundaria**. Esta mejora fue inclusiva, ya que en el entorno rural la mejora relativa de la matrícula total fue mucho mayor (32,4%) que en el urbano (5,9%). También **se vislumbra, aunque menos claramente, una correlación entre las aportaciones financieras y técnicas y la mejora de las notas en la Educación Técnica y Tecnológica**, según la Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media (PAES), pues se constata que el progreso es mayor en los grados técnicos, que fueron más apoyados por PRO-EDUCA. A pesar de ello, los datos de repetición escolar no mejoraron y la información sobre el abandono escolar no resulta del todo fiable para apreciar su evolución. Además de la mejora de estos dos últimos indicadores, los desafíos del sector incluyen: mejorar la calidad de los docentes; lograr la integralidad de la educación desde la primera infancia; continuar mejorando la convivencia en las escuelas; estructurar el Sistema de Formación Técnica y Tecnológica; consolidar la sostenibilidad de los equipos y materiales; y, fomentar la Gestión por Resultados en el sector.

También se obtuvieron resultados, aunque de manera más difusa, de la aplicación de **PRO-CALIDAD**, programa encaminado a desarrollar diversos aspectos de la Política Nacional de Calidad y su estructura institucional. **La principal aportación del programa fue contribuir con recursos financieros y asistencia técnica para que los órganos de la Política Nacional de Calidad estén hoy en pleno funcionamiento y cuenten con financiación del Presupuesto Nacional, así como con recursos propios obtenidos mediante recaudación.** El sector productivo nacional está ya aprovechando las oportunidades que le ofrece el marco institucional existente, siendo el sector farmacéutico el que mejor ha aprovechado estas oportunidades de competir en condiciones de calidad. El desafío principal para el sector es continuar desarrollando y difundiendo la cultura de calidad entre todos los actores del sistema, así como lograr una mayor eficiencia en su gobernabilidad para la gestión interna, una mejor coordinación entre los actores públicos (particularmente entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura) para hacer eficientes los procesos de certificación, y un mayor uso por parte de los organismos públicos de los servicios de certificación ofrecidos por el sistema nacional.

Al ser PARE-ES un programa de apoyo presupuestario dirigido a la política fiscal, la apreciación de su contribución a resultados concretos es más difícil de cuantificar. La aportación de PARE-ES a resultados de desarrollo fue, por tanto, indirecta y, aunque existió, es aún más difícil de cuantificar. Sin embargo, **se reconoce de vital importancia la mejora de las políticas macroeconómica y fiscal y la gestión de las finanzas públicas a fin de que las áreas y los sectores (en este caso encargados de las políticas social, de educación y de calidad) puedan disponer de mayores y mejores recursos** (particularmente, más presupuesto de inversión) y de más herramientas (por ejemplo, con una mayor eficiencia en el gasto) para proporcionar más y mejores bienes y servicios a los beneficiarios y usuarios finales. En este marco, persisten varios retos presupuestarios y fiscales, cabiendo destacar: profundizar las reformas de gestión de las finanzas públicas (trascendiendo al conjunto de las entidades vinculadas al sistema); completar el desarrollo de la nueva herramienta informática de administración financiera (SIAF II); reformar el sistema presupuestario orientándolo más a resultados y articulando mejor la planificación con el presupuesto de mediano plazo; avanzar hacia alguna forma de pacto fiscal nacional; lograr instalar una visión y un papel más estratégicos para la inversión pública nacional; y sostener el esfuerzo de incrementar la presión fiscal en el país para alcanzar niveles más aceptables al menos a nivel regional.

Correlación entre los avances en indicadores de impacto y los enfoques de las políticas apoyadas

Finalmente, al nivel de los objetivos generales del Gobierno de El Salvador y de la Unión Europea, se observan correlaciones positivas entre los avances observados en los indicadores de impacto (desigualdad, pobreza monetaria y no monetaria, y crecimiento) y los enfoques de las políticas apoyadas a través del AP.

Por supuesto existen muchos factores externos a las políticas llevadas a cabo por el Gobierno que influyen en el nivel de impactos observados. Aun así, y aunque sea muy difícil su cuantificación, es posible afirmar que hay una correlación entre los resultados de las políticas públicas analizadas y los principales indicadores de impacto.

Por ejemplo, **los avances en protección social y en educación pueden haber contribuido a la reducción de las desigualdades.** Esta contribución se explicaría, concretamente, por la correlación entre las prioridades de estas políticas y los datos de reducción de la brecha urbano–rural, tanto en los niveles de pobreza, como en los niveles de matriculación en enseñanza media. Por otra parte, con el apoyo de PACSES y PRO-EDUCA, ambos sectores sociales también contribuirían a reducir la pobreza no monetaria, al haber contribuido al aumento del acceso a servicios públicos de la población más desfavorecida, normalmente considerados en indicadores pluridimensionales de medición de la pobreza (años de escolarización, tasas de implantación de los servicios de agua, saneamiento y electricidad). **La reducción de la pobreza monetaria podría estar influida por la política de protección social y por la política de calidad,** particularmente por las Pensiones Básicas Universales,

por los bonos educativos del programa "Comunidades Solidarias" y por la generación de empleos e ingresos en las empresas exportadoras (aunque los datos de empleo son menos concluyentes). Del mismo modo, **la política de calidad podría haber contribuido al crecimiento** a través de una mayor actividad económica, que a su vez trae un desarrollo que, en los años analizados, se ha revelado como inclusivo, ya que **el Producto Interior Bruto y la reducción de la pobreza extrema evolucionaron casi a la par (ambos parámetros variaron en torno al 30% en el periodo), pese a que la pobreza relativa baja más lentamente**. También podría influir en este aspecto el enfoque de PRO-EDUCA en la empleabilidad y el emprendimiento de los jóvenes a través del programa "Seamos Productivos". Teóricamente, la mejor formación de los jóvenes y su adecuación al mercado laboral también podría influir sobre el crecimiento, aunque las perspectivas a largo plazo debilitan la incidencia del AP en este punto.

Aspectos transversales de la cooperación

Los aspectos transversales de la cooperación, particularmente el género, la buena gobernanza y los derechos humanos, se abordan principalmente en los Apoyos Presupuestarios al sector social, realizados en el marco de PACSES y PRO-INCLUSIÓN, programas en los que el desarrollo del Sistema de Protección Social Universal se sitúa en el centro de la acción. Así, los aspectos de género se fortalecieron de manera puntual en el programa "Comunidades Solidarias" a través de acciones de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) y del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) y, muy especialmente, a través del Programa "Ciudad Mujer". Sin embargo, en general, en los Apoyos Presupuestarios a El Salvador el tema de género no estuvo presente de manera explícita, más allá de los programas mencionados relacionados con el primer sector focal de cada Programa Indicativo Plurianual (MIP): *Fomento de la Cohesión Social y la Seguridad Ciudadana (PIP2007-2013)* y *Juventud e Inclusión Social (MIP 2014-2020)*. PRO-EDUCA apoyó la educación como un derecho centrándose en favorecer a los estudiantes más vulnerables económica y socialmente. Sin embargo, el aspecto de género no se consideró cuestión prioritaria en la estrategia sectorial educativa, ni en el programa, que puso más énfasis en las desigualdades sociales, económicas y territoriales. En el resto de los programas de contenido económico (PRO-CALIDAD) y/o fiscal (PARES) no se han encontrado pruebas claras de la transversalización de los temas que promueve la Unión Europea, ya que, en ese momento, no suponían una prioridad específica dentro de las políticas apoyadas respectivas.

Valor añadido de la cooperación de la UE en El Salvador

Finalmente, **el valor añadido de la cooperación de la Unión Europea se ha manifestado a través de la aplicación de los valores intrínsecos de la cooperación y de su papel de donante en El Salvador, pues ha trabajado con los Gobiernos asociados en una relación entre iguales y de mutuo respeto**. Así, su cooperación tiene como eje principal el respeto de los Derechos Humanos, la promoción de la igualdad de género y la buena gobernanza. Adicionalmente, los sectores considerados prioritarios por la Unión Europea en El Salvador se centran principalmente en la política social como una inversión para el país, junto con la cooperación económica. Otra característica presente es que, en estrecha colaboración con sus Estados Miembros, la Unión Europea reúne los esfuerzos europeos y fomenta la coordinación de la ayuda al desarrollo. **Por todo ello, el apoyo presupuestario se confirma como la modalidad más apropiada para poner en práctica el valor añadido de la cooperación de la Unión Europea en El Salvador**.

Principales Recomendaciones

Pertinencia de la contribución monetaria de los programas de Apoyo Presupuestario

- **En futuras operaciones de Apoyo Presupuestario, considerar posibles alternativas en el peso y el papel que se otorga a los insumos financieros y de apoyo complementario**. En los programas evaluados, los fondos se destinaron inicialmente, en promedio, en un 93% a desembolsos al Tesoro Nacional y en un 7% al apoyo complementario. Cuando se aprecia que el peso de los fondos aportados en el presupuesto nacional y/o sectorial es relativamente pequeño, estos

porcentajes pueden parecer poco equilibrados. El efecto de reducir un 5% o un 10% la asignación a fondos de AP tendría poca o ninguna incidencia presupuestaria. Sin embargo, potencialmente, podría duplicar la disponibilidad de fondos de AT para mejorar la producción institucional y el desarrollo de capacidades.

- **Para paliar los efectos de la insuficiente inversión pública en el país, además de reenfocharla hacia una visión más estratégica, explorar la oportunidad de utilizar mecanismos de financiación innovadores que puedan complementar o retomar las intervenciones de programas de apoyo presupuestario.** Por ejemplo, la financiación mixta para apoyar la inversión pública sectorial en sectores sociales o los instrumentos existentes en las instituciones financieras internacionales para apoyar al sector privado productivo en ciertos ámbitos. Podría considerarse también la combinación de recursos de préstamo (Banco Europeo de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Gobierno de España y/u otros), con donaciones de la Unión Europea instrumentadas mediante proyectos, acuerdos de contribución o de cooperación delegada (AECID, Luxemburgo), generando así mayor valor añadido y contribuyendo a la sostenibilidad de las operaciones de la Unión Europea en los sectores que tienen déficit de inversiones de capital.
- **Valorar específicamente si un programa de apoyo presupuestario sectorial es la modalidad adecuada para apoyar las políticas macroeconómica y fiscal.** El programa PARE-ES contribuyó con productos directos a través de la AT contratada y los recursos financieros ayudaron a resolver una necesidad urgente de tesorería, pero esta dinámica genera altos riesgos, si los recursos financieros —que son la parte más sustantiva del programa de apoyo presupuestario— no generan margen fiscal y se destinan a cubrir un déficit fiscal preexistente.
- **Asegurar el carácter estratégico de las operaciones de apoyo presupuestario, particularmente asegurando la solidez de la política sectorial, como eje de referencia de las intervenciones.** Se sugiere elevar el nivel de exigencia relativo a la existencia previa de una política sobre la que formular un apoyo presupuestario sectorial. Cuando no exista la política o no esté claramente definido el sector, se puede considerar un apoyo inicial en otra forma (vía proyecto o AT) para respaldar la generación de las condiciones de admisibilidad (especialmente la referida a la política sectorial), y pasar luego al instrumento AP, ya con objetivos, indicadores y metas definidos en torno a un documento de estrategia, considerando además los aspectos transversales.
- **Una vez se cuente con una política clara que apoyar, insistir en la importancia de establecer un diálogo de políticas estructurado, formalizado y estratégico, que trascienda la coordinación operativa de los programas y la coordinación de donantes.** A menudo, el diálogo es el insumo que mayor potencialidad tiene como vector de cambio. Establecer y realizar un seguimiento, a nivel de la Delegación de la Unión Europea y en coordinación con la DG DEVCO, los elementos esenciales de ese diálogo, aplicable a todas las operaciones, para acordar explícitamente con el Gobierno de El Salvador su alcance, espacios e instrumentos, no solo en temas técnicos del sector, sino también en temas de gestión financiera sectorial y otros aspectos transversales.
- **Resaltar en las matrices de indicadores de los programas la importancia de que el apoyo presupuestario se articule en torno a los progresos en los resultados de la política apoyada,** entendidos como los efectos logrados por los beneficiarios gracias al uso de los productos (bienes y servicios) de la política pública. Para la medición del rendimiento, se debe buscar un adecuado equilibrio

Necesidad de articular la lógica de intervención de los AP y el diálogo sobre políticas en torno a una estrategia sectorial clara

Incidencia del AP en el nivel de resultados e impactos

entre el uso de indicadores de resultado, de producto y, en menor medida, de proceso. Fomentar que los indicadores se ajusten, en la medida de lo posible, a los indicadores del Nivel 2 del Marco de Resultados (“EU Development and Cooperation Results Framework”²) que la Unión Europea ha desarrollado ya en marzo de 2015, mediante la publicación del documento “Launching the EU International Cooperation and Development Results Framework”.

- **En la fase de formulación de este tipo de instrumentos, es necesario realizar uno o varios análisis de la pobreza y las desigualdades (monetaria, no monetaria, de género, etc.) en los que se defina, de manera específica, qué aspectos de los impactos pueden ser afectados por la intervención, para poder así definir y seguir mejor los eventuales efectos que pudiera tener una intervención sectorial.** Este análisis daría las pautas y líneas de base para saber mejor si, más allá de los resultados sectoriales, el programa contribuye en última instancia a los impactos esperados a nivel agregado. Se pueden considerar metodologías que logren captar las variaciones en las condiciones de vida de la población, particularmente de las personas que viven en situación de vulnerabilidad. Por ejemplo, podrían hacerse análisis de la pobreza (monetaria y/o no monetaria) para PRO-INCLUSIÓN y/o el Apoyo al PESS, u otros análisis en función de las prioridades establecidas.
- **A fin de garantizar la coherencia de la cooperación financiada por la Comisión Europea, se debería sistematizar y replicar la buena práctica acreditada de fomentar la complementariedad entre los diferentes programas de AP, dirigiéndolos hacia el logro de objetivos comunes de resultados e impacto.** Esto es también válido, incluso para otras modalidades, como por ejemplo PRO-JÓVENES en el sector social o PRACAMS en el ámbito de la calidad. Actualmente, el área fiscal ya no recibe apoyo presupuestario, pero necesita de mayor apoyo en forma de AT, y los resultados que se alcanzasen beneficiarían al conjunto de los sectores que reciben recursos financieros a través del presupuesto nacional.

Recomendaciones para los organismos del Gobierno de El Salvador

A continuación, se presentan recomendaciones dirigidas tanto al Gobierno de El Salvador como a los servicios de cooperación de la Unión Europea puesto que determinan actividades que habrá que realizar para potenciar la mejora en el diseño y la aplicación de las políticas públicas en materia de educación, protección social, calidad y finanzas públicas.

Protección Social – actuaciones responsabilidad de la Secretaria Técnica de Planificación y las entidades del área de protección social:

- **Continuar trabajando en la mejora de los sistemas de seguimiento y evaluación, el Registro Único de Participantes y los sistemas en los entes rectores y estadísticas sectoriales,** también a nivel descentralizado, para que estas herramientas (el seguimiento y la evaluación) puedan cumplir sus objetivos de mejorar la calidad de la aplicación y el diseño de las intervenciones.
- **Continuar avanzando hacia la universalización del Sistema de Protección Social mediante el fomento de la protección social contributiva.** Involucrar a los actores sociales y a los partidos políticos en este objetivo. Considerar un nuevo diseño que permita mejorar la coordinación interinstitucional.
- **Aumentar el peso específico del programa “Jóvenes con Todo”** y reforzar los vínculos entre la política laboral, la orientación laboral, la empleabilidad, la Educación Técnica y Tecnológica y el sector privado.

² https://ec.europa.eu/europeaid/el-marco-de-resultados-de-devco_es

- **Reforzar los aspectos de género en las distintas intervenciones sociales y potenciar el programa "Ciudad Mujer".** Considerar una evaluación específica de eficiencia y sostenibilidad de las mejoras aportadas al término del apoyo gubernamental. Establecer vínculos con las entidades económicas del Gobierno para difundir el enfoque de género.

Educación – actuaciones responsabilidad del Ministerio de Educación y las entidades del sector educativo:

- **Coordinar políticas e intervenciones para reducir la exposición a la violencia en los centros educativos y para paliar la precariedad económica de las familias,** ambos factores identificados en el estudio como determinantes del acceso a la educación y del abandono escolar. Respecto al factor económico, considerar un importante reforzamiento de los programas de becas en favor de las familias más vulnerables y en las zonas periurbana y rural
- **Trabajar sobre los resultados logrados con PROEDUCA para su sostenibilidad.** Incrementar el acceso de alumnos y docentes a las Tecnologías de la Información y la Comunicación pues se considera que constituye el factor común en la mejora de todos los indicadores de resultados (matrícula, repetición escolar, abandono y calidad/Notas PAES). Considerar una evaluación del programa presidencial “Un niño, una niña, una computadora” para apreciar su eficiencia y eficacia y, si es posible, los efectos que está logrando. Asegurar el adecuado mantenimiento de los equipos, considerar descentralizar el presupuesto de mantenimiento a los centros escolares. Revisar la calidad y ubicación de la infraestructura educativa y su adaptación a la cambiante demanda.

Finanzas Públicas y Política Fiscal – actuaciones responsabilidad del Ministerio de Hacienda:

- **Fortalecer y actualizar el Plan Estratégico Institucional** para mejorar la coordinación intrainstitucional y el seguimiento, además de considerar algún sistema de sanciones administrativas a las entidades por incumplimiento de metas acordadas. **Centrar la atención de la aplicación del Plan en los temas que necesitan acuerdos a medio plazo,** como el sistema de pensiones, la estrategia para la sostenibilidad de la deuda, la reforma tributaria y la calidad del gasto.
- **Profundizar las reformas jurídicas, técnicas y de simplificación en la administración tributaria para continuar elevando los niveles de recaudación del Impuesto sobre la Renta e incrementar así la progresividad del sistema tributario salvadoreño. Avanzar de forma gradual en la ejecución del Presupuesto por Resultados y las herramientas relacionadas** (MGMP, vínculo plan-presupuesto, etc.). Finalizar la implementación del SAFI II para poder aplicar estas reformas, que actualmente no son compatibles con la herramienta informática existente.

Política de Calidad – actuaciones del Ministerio de Economía y de las entidades del Sistema Salvadoreño de Calidad:

- **Continuar fortaleciendo el Sistema Salvadoreño de Calidad readecuando el Consejo Directivo del Consejo Nacional de Calidad para hacerlo más operativo y eficaz.** Asimismo, utilizar este foro con el fin de asegurar una orientación política para el apoyo de los ministerios sectoriales a los esfuerzos encaminados a implantar y difundir la cultura de la calidad. Promover acuerdos con el resto de las entidades públicas para que el Consejo sea el referente en la certificación interna de los procesos y sistemas del sector público, y sus instalaciones y servicios la principal herramienta para conseguirlo.

- Establecer acuerdos y protocolos de actuación con los sectores con mayor potencial de exportación, particularmente en productos necesitados de certificación. Los sectores farmacéuticos, de alimentos y de productos agrarios deberían tratarse con prioridad. Asimismo, se deben clasificar todas las normativas emitidas en el periodo por sector de intervención y hacerlas públicas a través de la página web, con el fin de hacer accesible el seguimiento de las medidas efectuadas.

1. Introducción

1.1. Objetivos y Alcance de la Evaluación Estratégica

El objetivo principal de la evaluación es ofrecer al Gobierno de El Salvador (GoES), a la Unión Europea (UE) y al público en general, una evaluación global independiente de las operaciones de Apoyo Presupuestario (AP) en El Salvador durante el período 2009-2017. Asimismo, se busca identificar lecciones clave de los procesos de implementación de los AP y producir recomendaciones para mejorar las operaciones que se desarrollan actualmente, aprovechándolas en las futuras operaciones de AP en El Salvador.

La evaluación se centra en indagar hasta qué punto el AP, como herramienta de cooperación de la UE en El Salvador, se adaptó al contexto local y cómo, a través de la entrega de recursos financieros, asistencia técnica (AT) al GoES, así como de la articulación de procesos de diálogo de políticas, contribuyó a la mejor formulación e implementación de las políticas nacionales en los ámbitos social (Educación y Protección Social), económico (Sistema Nacional de Calidad – Metrología / Normas / Regulación Técnica / Acreditación de Productos y Servicios) y fiscal.

De esta manera, se evaluó cómo ha contribuido el AP a mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas sectoriales apoyadas, las estrategias y las acciones de gasto, así como las capacidades institucionales, y cómo, esas mejoras, pudieron contribuir a que el GoES consiguiera resultados sectoriales e impactos sostenibles en el crecimiento inclusivo, en la reducción de la pobreza y de la desigualdad. La evaluación analiza también cómo el AP ha contribuido al fortalecimiento de la gestión macroeconómica y la gestión financiera pública (GFP, o PFM por sus siglas en inglés) en el país, incluyendo la movilización de recursos internos, la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas.

La evaluación considera también el desempeño del AP frente a otras modalidades de ayuda (por ej.: canasta de fondos/fondos comunes/proyectos) y otras intervenciones de los donantes en los sectores que han sido objeto de atención de los programas, a fin de evaluar la complementariedad y las sinergias con las operaciones analizadas, en particular, con los proyectos ejecutados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Agencia Luxemburguesa de Desarrollo.

Finalmente, el equipo evaluador analizó someramente las características principales de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) existentes, la disponibilidad y la confiabilidad de los datos requeridos para los diferentes análisis, así como su utilización por parte de los actores; la integración que hacen de los aspectos transversales de la cooperación (específicamente género, Derechos Humanos y buena gobernanza) en la herramienta AP; y, el valor agregado de la cooperación de la UE a través de esta modalidad.

El equipo evaluador agradece la predisposición y la colaboración de los representantes y funcionarios de las instituciones del GoES, especialmente la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN), el Ministerio de Hacienda (MH), el Ministerio de Educación (MINED), el Ministerio de Economía (MINEC), el Consejo Nacional de Calidad (CNC) y las entidades descentralizadas, la Delegación de la Unión Europea en El Salvador, la Unidad DEVCO 03 de la Comisión Europea, los miembros de las Asistencias Técnicas asociadas, la AECID, la Embajada de Luxemburgo, la GIZ, el BID, BM, las organizaciones de la sociedad civil y demás personas, sin cuya ayuda y apertura no hubiera sido posible realizar este ejercicio. El equipo evaluador desea hacer una mención especial a los miembros del Grupo de Referencia de la Evaluación, cuya orientación y contribuciones han sido altamente valoradas a lo largo del ejercicio.

1.2. Breve Descripción de las Operaciones del Apoyo Presupuestario

La mayoría de los programas objeto de evaluación fueron formulados en base al Plan Indicativo Multianual (MIP)³ 2007-2013. Solamente el último programa formulado y que actualmente está en ejecución, PROINCLUSIÓN, se realizó en base al MIP 2014-2020 vigente.

1.2.1. PARE-ES

El **Programa de Apoyo a la Recuperación Económica de El Salvador (PARE-ES)** se desarrolló entre 2010 y 2015 y la contraparte fue el Ministerio de Hacienda (MH)⁴. Se establecieron objetivos para las áreas Fiscal y de Gestión de Finanzas Públicas, en torno al Plan Estratégico Institucional (PEI), con énfasis en conseguir: 1. Mayor estabilidad macroeconómica y reducir la brecha fiscal; 2. Mejor integración entre las Direcciones del Viceministerio de Ingresos del MH; 3. Mejorar los ingresos tributarios; 4. Estabilizar el servicio de la deuda pública; 5. Reducir los subsidios no focalizados; 6. Incrementar la transparencia fiscal; 7. Elaborar un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

El PARE-ES previó desembolsos por un total de EUR 22 millones y EUR 2 millones para AT en apoyo a la implementación del PEI del MH. Finalmente, se desembolsaron EUR 21 millones en recursos del AP para el Tesoro Nacional repartidos entre 2010 y 2012 y se incrementó la Asistencia Técnica a EUR 3 millones, para totalizar los EUR 24 millones de la contribución prevista. Los indicadores incluidos para el pago del tramo variable se fijaron en torno a los ingresos tributarios, el gasto social, la transparencia y el marco fiscal. El MH lideró, y continúa liderando, la Mesa de Política Fiscal (anteriormente referida como Mesa de AP). En ella participan, además de la UE, la GIZ, AECID, USAID, el BID y el BM.

1.2.2. PRO-EDUCA

El **Programa de Fortalecimiento de la Cohesión Social en el Sector Educativo (PRO-EDUCA)** pertenece al primer sector focal del MIP 2007-2013 y se implementó entre 2009 y 2015⁵. La contraparte institucional es el Ministerio de Educación (MINED) y sus resultados esperados eran: 1. Promover ambientes escolares y de convivencia seguros; 2. Elevar la competitividad y el desarrollo de los jóvenes mediante el uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC); 3. Fortalecer la Educación Media Técnica y Tecnológica; y 4. Operacionalizar y aportar coherencia a las políticas para la cohesión social y la juventud, especialmente en zonas urbanas.

Los fondos de AP para desembolso al Tesoro Nacional previstos en el Convenio de Financiación (CdF) alcanzaban a EUR 23 millones, mientras que EUR 2 millones irían al Apoyo Complementario, para contratar Asistencia Técnica (AT) y para tareas de Visibilidad (EUR 25 millones en total). Tras dos Adendas, la cantidad final para desembolsos al Tesoro Nacional fue de EUR 20,2 millones, EUR 2,8 millones se destinaron a la AT y se firmó un Acuerdo de Contribución con el PNUD por el saldo de EUR 2 millones. El CdF estableció siete indicadores de desembolso enfocados, principalmente, en la mejora de los ambientes escolares y en obtener productos y resultados en la Educación Media (EM), incluidos las TIC y la educación técnica. El diálogo de políticas se estructuró, inicialmente, en la Mesa de Donantes de Educación. Luego del año 2010, la mesa dejó de reunirse y la coordinación operativa se realizó en un espacio de intercambio entre la UE y el GoES, con participación especialmente activa de AECID y Luxemburgo, y ocasional del Banco Mundial.

1.2.3. PACSES

El otro programa incluido en el primer sector focal del programa multianual es el **Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador (PACSES)**, iniciado en octubre de 2011, con una duración de cuatro

³ Multianual Indicative Program (MIP, por sus siglas en inglés) es el documento que señala los objetivos estratégicos de la relación de la UE con El Salvador en un periodo determinado de tiempo. Cubre normalmente un periodo de siete años.

⁴ La información detallada sobre los antecedentes, la lógica de intervención y los insumos del programa se encuentran en el Anexo 8: Monográfico de PARE-ES

⁵ La información detallada sobre los antecedentes, la lógica de intervención y los insumos del Programa se encuentran en el Anexo 7: Monográfico de PRO-EDUCA

años, posteriormente extendida hasta 2018⁶. La contraparte principal, por su rol de Secretaría del Gabinete de Gestión Social e Inclusión y coordinador del Subsistema de Protección Social Universal, es la SETEPLAN e incluye a varias otras entidades como FISDL, SIS, MINSAL, MINED, CONAMYPE e INSAFORP, entre otros. Sus resultados esperados se centraron en la población más vulnerable en torno al/la: 1. Fortalecimiento del capital humano de las personas; 2. Mejoramiento de las condiciones habitacionales en asentamientos urbanos; 3. Reducción de la brecha de acceso a servicios básicos e infraestructura; 4. Generación de ingresos de la población; 5. Disminución de las brechas de género en relación al acceso al ingreso y el trabajo remunerado; 6. Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos municipales; 7. Incremento gradual de los niveles de inversión social pública; 8. Mejora en la transparencia fiscal.

El PACSES se formuló con un monto de EUR 45 millones para desembolsos al Tesoro Nacional, además de EUR 2,4 millones de Apoyo Complementario (AC) para 3 componentes: EUR 1,7 millones para Asistencia Técnica, EUR 0,5 millones para una Evaluación y EUR 0,2 millones para tareas de Visibilidad. Se desembolsaron efectivamente EUR 36,8 millones al Tesoro Nacional del AP, pasándose parte de los fondos no desembolsados en esta modalidad a aumentar el contrato inicial de la Asistencia Técnica hasta EUR los 3,3 millones y para una subvención de EUR 2,2 millones al Programa Ciudad Mujer (CM). Se elaboraron once indicadores de desembolso en torno a diversos aspectos de la política social, incluidos la educación, pensiones no contributivas, salud, género, agua y saneamiento, y empleabilidad. El diálogo de políticas se articuló en torno a la Mesa Sectorial Social, liderada por el GoES, en la que, además de la UE, participan AECID, BID, BM, GIZ, Luxemburgo y el PNUD.

1.2.4. PRO-CALIDAD

El **Programa de Apoyo al Sistema Nacional de Calidad de El Salvador (PRO-CALIDAD)** estuvo vigente entre 2011 y 2014⁷. La contraparte principal fue el Ministerio de Economía (MINEC) y, desde su creación, el Consejo Nacional de Calidad (CNC). Los resultados esperados del Programa fueron: 1. Nuevo marco legal para apoyar la infraestructura nacional de calidad; 2. Establecidos por Ley y operando los Organismos Nacionales de Acreditación, Metrología, Normalización y Reglamentación Técnica; 3. Reconocimiento internacional del Sistema Nacional de Calidad; 4. Acreditación de entidades de evaluación; 5. Fortalecimiento de los derechos de los consumidores; 6. Incremento de certificaciones de los sistemas de gestión de procesos y productos en el sector privado; 7. Fortalecimiento verificado del sector educacional en temas de calidad; y 8. Cumplimiento de requerimientos de calidad en procesos de licitaciones públicas.

PRO-CALIDAD contó con una asignación inicial de EUR 10.6 millones para aportes al Tesoro Nacional vía AP, además de EUR 1,5 millones de AC para las necesidades de Asistencia Técnica y de Visibilidad. Finalmente se desembolsaron EUR 9 millones del AP al Tesoro Nacional y se utilizaron EUR 1,3 millones del AC para la Asistencia Técnica (EUR 1,2 millones) y Visibilidad (EUR 0,1 millones), haciendo un total de EUR 10,3 millones ejecutados de los EUR 12,1 millones comprometidos. Los indicadores de desembolso se centraron, entre otros, en los avances con la institucionalidad del CNC, el fortalecimiento de sistemas, la entrega de sellos y certificaciones y acciones divulgativas y educativas. El diálogo en torno a la Política de Calidad se desarrolló bajo el liderazgo del MINEC, aunque no contó con la participación de otros donantes hasta después de finalizado el programa, en 2016.

1.2.5. PRO-INCLUSIÓN

El único programa de AP articulado hasta la fecha dentro del MIP 2014-2020 es el **Programa de Apoyo al Plan Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social 2014-2019 (PRO-INCLUSIÓN)**, que arrancó en 2017 y espera finalizar en 2020⁸. Continuando, en parte, el trabajo del PACSES, la contraparte es la SETEPLAN, con un gran número de instituciones implicadas. El Programa cuenta con una larga lista de resultados esperados en torno a tres grandes objetivos: 1. Incidir en la reducción de la pobreza; 2. Aumentar

⁶ La información detallada sobre los antecedentes, la lógica de intervención y los insumos del programa se encuentran en el Anexo 5: Monográfico de PACSES

⁷ La información detallada sobre los antecedentes, la lógica de intervención y los insumos del Programa se encuentran en el Anexo 9: Monográfico de PRO-CALIDAD

⁸ La información detallada sobre los antecedentes, la lógica de intervención y los insumos del programa se encuentran en el Anexo 6: Monográfico de PRO-INCLUSIÓN

la inclusión productiva de mujeres y jóvenes; y 3. Fortalecer la capacidad institucional de implementación del Plan Social.

PRO-INCLUSIÓN cuenta con una financiación de EUR 46 millones para aportes al Tesoro Nacional vía AP, a los que se añaden EUR 2,5 millones para Asistencia Técnica y EUR 0,3 millones para Monitoreo y Evaluación. Además, cuenta con un fondo de EUR 1,2 millones destinados a convocatorias de subvenciones para actores no estatales. Los indicadores de desembolso retoman en parte los del PACSES en las áreas de bonos educativos a estudiantes en el marco de Comunidades Solidarias (ahora Familias Sostenibles), personas mayores, agua, empleo y gasto social. El diálogo entre el GoES y los socios para el desarrollo se produce en el marco del Grupo de Apoyo al Plan Social (GAPS), con la participación de la UE y otros donantes, incluidos AECID y Luxemburgo, dando así continuidad al Grupo de Trabajo del Programa Comunidades Solidarias.

1.3. Metodología de la Evaluación Estratégica

La metodología aplicada a esta evaluación es la desarrollada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC) de la OCDE⁹ (OCDE-CAD, septiembre 2012). Esta presenta un marco que permite evaluar la contribución de un apoyo presupuestario al logro de los resultados esperados en el sector al que se apoya, así como las relaciones de los resultados con los impactos, estableciendo relaciones (no de atribución) entre los diferentes niveles de intervención y analizando los factores determinantes que contribuyeron a estos resultados. Esta metodología se desarrolla en torno a tres componentes: 1. El Marco Integrado de Evaluación, que consiste en una lógica de intervención dividida en cinco niveles interrelacionados; 2. El Análisis de Tres Pasos, que sirve para identificar los efectos causales entre los diferentes niveles; y 3. Las Preguntas de Evaluación.

Es importante resaltar que el objetivo de esta evaluación estratégica no es realizar una evaluación separada de cada uno de los programas de AP que la UE y el GoES han implementado, sino intentar establecer la contribución del Apoyo Presupuestario, por sectores y en su conjunto, a la consecución de los objetivos de desarrollo de El Salvador. En esta lógica, la metodología es adaptada para cada ejercicio evaluativo¹⁰.

Los **cinco niveles de la Lógica de Intervención** se asemejan, en parte, a la cadena de resultados clásica utilizada en los proyectos de cooperación. Estos son los Niveles 1. Insumos; 2. Productos Directos; 3. Productos Inducidos; 4. Resultados; y 5. Impactos. Los cinco niveles se articulan en torno a un proceso denominado el **Enfoque de 3 Pasos**, que sigue el siguiente orden: En el Paso 1, se valoran los insumos, los productos directos y los productos inducidos (Niveles 1 a 3); En el Paso 2, se analizan los Resultados e Impactos (Nivel 4 y Nivel 5 de la lógica de intervención); Finalmente, el Paso 3 consiste en un análisis de la contribución de las operaciones de Apoyo Presupuestario, combinando los dos pasos anteriores y valorando, hasta qué punto los Insumos y los Productos Directos (niveles 1 y 2) contribuyeron a las políticas y Productos del gobierno (Nivel 3) que, a su vez, pudieron coadyuvar a alcanzar los Resultados (Nivel 4) e Impactos (Nivel 5). En el Anexo 3 se presenta el detalle del enfoque metodológico utilizado.

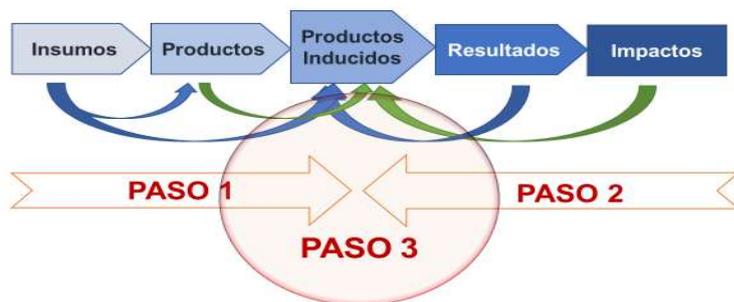
En el caso de la presente evaluación, han sido necesarios algunos **ajustes metodológicos**, entre los que se destacan los siguientes:

Gráfico 1: Los 3 Componentes de la Metodología de Evaluación del Apoyo Presupuestario

⁹ Manual metodológico disponible en <http://www.oecd.org/dac/evaluation/evaluatingbudgetsupport.htm>

¹⁰ La Metodología empleada para esta evaluación estratégica se encuentra como Anexo 3: Enfoque Metodológico.

Se establecen los **5 NIVELES DE LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN...**
 ...que se completa con el **ANÁLISIS EN TRES PASOS...**



... y se concreta en las **PREGUNTAS DE EVALUACIÓN**

Fuente: Elaboración propia

Salvador, sino más bien una suma de sectores (educación salud, empleo, etc.). Así, los productos que se atribuyen a PACSES y PRO-INCLUSIÓN son expresados a Nivel 4 (resultados de los diversos sectores de los que se extrae indicadores) y sus resultados corresponden al Nivel 5 (impactos en crecimiento, reducción de pobreza y desigualdad).

- Dado que PRO-INCLUSIÓN se ha iniciado en 2017 y está en plena ejecución, su análisis se limita al Paso 1 de la metodología para, hasta donde es posible, establecer el progreso en la entrega de los insumos del AP, los productos directos que estos habrían generado, así como la posibilidad de identificar potenciales productos inducidos. En este caso, no se entra al Paso 2.

1.4. Las Preguntas de Evaluación

Los cinco niveles y los tres pasos del análisis se combinan en las siguientes diez preguntas, que, adicionalmente, se incluyen en la Matriz de Evaluación, donde se completan con sus correspondientes hipótesis, fuentes y medios de verificación¹¹.

Cuadro 1: Preguntas de Evaluación

| PASO/NIVEL | Preguntas de Evaluación |
|----------------------------------|---|
| PASO UNO 1er Nivel | PdE 1.1: ¿En qué medida el diseño de las operaciones de AP responde al contexto institucional, político, económico y social de El Salvador y a la evolución de sus políticas públicas? |
| PASO UNO 2o Nivel | PdE 2.1: ¿En qué medida los insumos del AP han contribuido a la creación de nuevas oportunidades para el Gobierno de El Salvador, en términos de espacio fiscal, capacidades institucionales, dialogo de políticas públicas y el alineamiento y armonización de la Cooperación Internacional? |
| PASO UNO 3er Nivel | PdE 3.1: ¿En qué medida ha mejorado la situación fiscal y macroeconómica, además de la calidad de la gestión de las finanzas públicas (GFP), incluida la generación de recursos internos, la orientación a resultados y la transparencia? ¿Cuáles son los aportes del AP a los cambios observados? |
| | PdE 3.2: ¿En qué medida se han mejorado el diseño y la implementación de las políticas públicas en los sectores de política de calidad, educación y protección e inclusión social? ¿Cuáles son los aportes del AP a los cambios observados? |
| PASO DOS 4º y 5º Nivel | PdE 4.1: ¿En qué medida se han conseguido los resultados previstos en la política sectorial para la Protección e Inclusión Social durante el período 2011-2017? ¿Cuáles han sido los principales factores determinantes de estos resultados? |
| | PdE 4.2: ¿En qué medida se han conseguido los resultados previstos en la política sectorial para la Educación durante el período 2009-2016? ¿Cuáles han sido los principales factores determinantes de estos resultados? |

¹¹ Disponible en el Anexo 2: Matriz de Evaluación. El Anexo 17 del Informe (Volumen 3) presenta además la Matriz de Evaluación completada.

| PASO/NIVEL | Preguntas de Evaluación |
|--|--|
| | PdE 4.3: ¿En qué medida se han conseguido los resultados previstos en la política de Calidad durante el período 2010-2016? ¿Cuáles han sido los principales factores determinantes de estos resultados? |
| | PdE 5.1: ¿En qué medida se observan impactos en el crecimiento económico inclusivo, la reducción de pobreza y de desigualdad ? ¿Cuáles han sido los principales factores determinantes de estos resultados? |
| PASO TRES Los 5 niveles | PdE 6.1: ¿En qué medida ha contribuido el AP a los resultados identificados en los sectores apoyados y a los impactos observados? ¿En qué medida se pueden considerar las operaciones de AP eficientes y eficaces y sus resultados sostenibles ? |
| | PdE 6.2: ¿En qué medida el AP ha puesto en valor los aspectos transversales de la cooperación , particularmente género, buena gobernanza y Derechos Humanos ? ¿Cuál es el valor agregado de la cooperación de la UE ? |

1.5. Estructura de este Informe

Los Términos de Referencia de la “Evaluación del Apoyo Presupuestario en El Salvador para el periodo 2009-2017” establecen el contenido y estructura que debe tener el Informe Final de Evaluación. Siguiendo esas indicaciones, el documento principal (Volumen 1) se compone de trece capítulos, que siguen, en orden, los niveles de la Lógica de Intervención e incluyen, sucesivamente, las Preguntas de Evaluación. El primer capítulo propone la presente introducción. El Capítulo 2 aborda cómo el AP, como herramienta y, particularmente, los programas analizados, se adaptaron al contexto salvadoreño y si lo hicieron con coherencia y en complementariedad con los intereses del GoES y las iniciativas de otros donantes (respondiendo a la PdE 1.1). El Capítulo 3 analiza, de manera agregada para todos los programas, cómo se realizó la provisión de los insumos del AP de la UE (fondos, apoyo complementario, diálogo de políticas) y la coordinación de donantes (PdE 2.2). El Capítulo 4 aborda los avances observados en la gestión macroeconómica, la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) y la transparencia, a la vez que aborda la influencia que tuvo el PARE-ES en estos temas (PdE 3.1). El Capítulo 5 repasa los hitos de política y los resultados en Protección Social y la contribución de PACSES y PRO-INCLUSIÓN (PdE 3.2 y 4.1) a estos resultados. Se utiliza esta misma estructura en el Capítulo 6 para el sector Educación y para reportar sobre la influencia de PRO-EDUCA (PdE 3.2 y 4.2) a estos resultados. En el Capítulo 7 se hace lo propio para la Política de Calidad y PRO-CALIDAD (PdE 3.2 y 4.3). Los impactos observados (PdE 5.1) se tratan en el Capítulo 8. El Capítulo 9 presenta los aspectos transversales y otras cuestiones especiales. El Capítulo 10 resume las Contribuciones de los programas de Apoyo Presupuestario a los resultados alcanzados y además presenta la Lógica de Intervención efectiva de los Programas de Apoyo Presupuestario. El Capítulo 11 presenta las principales Conclusiones de la Evaluación (PdE 6.1 y 6.2) y el Capítulo 12 las principales Lecciones Aprendidas. Finalmente, el Capítulo 13 presenta las Recomendaciones que surgen de la presente evaluación, organizadas por actor a quién va destinada.

Los Anexos se presentan en dos documentos separados. El Volumen 2 (Anexos 1 al 16) incluye los Términos de Referencia de la Evaluación y, entre otros documentos incluye el análisis contextual detallado, la metodología completa, la matriz de evaluación, los estudios cuantitativos realizados y las bases de datos utilizadas, un estudio de caso monográfico para cada Programa objeto de evaluación, las presentaciones realizadas en los diferentes momentos de la evaluación, los detalles de las misiones, incluyendo la lista de personas entrevistadas, el resumen de los contactos con el Grupo de Referencia de la evaluación, los diferentes documentos consultados, la descripción de los sistemas de monitoreo y evaluación existentes en El Salvador, así como un archivo fotográfico de las visitas de campo. El Volumen 3 lo constituye el Anexo 17 con la Matriz de Evaluación completada y las respuestas a las Preguntas de Evaluación e hipótesis, así como la fuerza de la evidencia.

2. La Adecuación del Diseño del Apoyo Presupuestario al Contexto Político y a las Políticas Apoyadas

PdE 1.1: ¿En qué medida el diseño de las operaciones de AP responde al contexto institucional, político, económico y social de El Salvador y a la evolución de sus políticas públicas?

2.1. Contexto Político e Institucional¹²

El Salvador es una república cuya soberanía reside en el pueblo salvadoreño. El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el instrumento de la representación ciudadana en el Gobierno. El Gobierno es republicano, democrático, representativo y está constituido por tres órganos fundamentales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estos órganos independientes interactúan entre sí para asegurar a los ciudadanos el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social. Los límites del Gobierno están establecidos en la Constitución de la República de 1983, reformada en 1992 en aplicación de los Acuerdos de Paz.

El Legislativo está representado por la Asamblea Legislativa compuesta por 84 Diputados elegidos por voto popular cada tres años. El Ejecutivo está integrado por el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Ministros, los Viceministros y sus funcionarios dependientes. El Presidente y Vicepresidente son elegidos por voto popular por un periodo de cinco años y no pueden ser reelegidos. En caso de que ningún candidato obtuviera mayoría absoluta de votos en las elecciones presidenciales, se lleva a cabo, en un plazo no mayor a treinta días, una segunda elección entre los candidatos de los dos partidos políticos que hubieran obtenido mayor número de votos válidos. Por tanto, una característica del sistema político nacional son las elecciones diferenciadas para los órganos Ejecutivo y Legislativo.

Para evitar un “efecto de arrastre” de la elección presidencial sobre la elección de diputados en la Asamblea Legislativa, la Constitución estableció un calendario electoral con periodos distintos: cinco y tres años respectivamente. Solamente cada quince años ocurren elecciones simultáneas, la última fue en 2009. Las elecciones legislativas se entienden como un instrumento de la ciudadanía para valorar el desempeño del Presidente y del partido o coalición que lo llevó al Ejecutivo. Sin embargo, este mecanismo evidencia también efectos negativos, como la falta de continuidad en las políticas públicas o la *electoralización* permanente del proceso de toma de decisiones. Un gran desafío para el país, en términos de costos y desgaste del sistema político, ha sido estar continuamente en elecciones y, por lo tanto, en campañas políticas, en las que ha sido difícil que los actores políticos alcancen algún grado de consenso respecto a la visión de país y/o las políticas públicas necesarias para lograrla.

El Órgano Judicial está integrado por la Corte Suprema de Justicia, las Cámaras de Segunda Instancia y los Tribunales de Primera Instancia. Los magistrados de la Corte Suprema se eligen por un periodo de nueve años y se renuevan a razón de un tercio cada tres años. La Corte Suprema de Justicia tiene una Sala de lo Constitucional, a la cual corresponde conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, así como las eventuales controversias entre los órganos Legislativo y Ejecutivo. La Sala de lo Constitucional¹³ tiene un rol importante en vigilar la independencia de Poderes del Estado. Está integrada por cinco Magistrados designados por la Asamblea Legislativa, que se renuevan cada tres años.

¹² En el Anexo 1 se presenta de manera más detallada el contexto institucional en una versión revisada de la presentada como parte del Informe de Arranque aprobado en abril de 2018.

¹³ La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia conoce los procesos de amparo, habeas corpus o exhibición personal e inconstitucionalidad de las normas jurídicas y dirime las posibles diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Finalmente, se debe destacar a la Corte de Cuentas¹⁴ como encargada de fiscalizar la hacienda pública y la ejecución presupuestaria, de acuerdo con el Art. 195 de la Constitución.

El Ejecutivo está compuesto actualmente por la Presidencia, la Vicepresidencia, por 14 Ministerios sectoriales (entre ellos los Ministerios de Educación, de Salud y de Economía, que tienen roles normativos y de provisión de servicios), 46 instituciones desconcentradas, 54 instituciones descentralizadas, como el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), y 26 instituciones autónomas, entre las que se encuentran, el Banco Central de Reserva y los entes reguladores, como la Superintendencia de Competencia. Es importante mencionar además al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), por su rol destacado como ejecutor de proyectos orientados a la reducción de la pobreza.

La gestión del Ejecutivo se coordina a través de cinco gabinetes interinstitucionales: i) Gestión Social e Inclusión; ii) Gestión Económica; iii) Gestión de Seguridad; iv) Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad; y v) Gestión de Gobernabilidad. En el área social, el Gabinete de Gestión Social e Inclusión promovió la Ley de Desarrollo y Protección Social que crea el Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social, máximo ente coordinador de la política social propuesta por la Presidencia, y que obliga a cada nueva administración de gobierno, a elaborar un Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social en los primeros seis meses de su mandato, sobre la base de un estado de situación del sector. En los últimos dos periodos de gobierno, el GoES priorizó sus acciones a través del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 (PQD) y luego del PQD 2014-2019 denominado “El Salvador Productivo, Educado y Seguro”.

El periodo de análisis de esta evaluación (2009-2017) coincide con dos gobiernos del FMLN, que llega al poder por la vía electoral por primera vez en 2009, después de veinte años de gobiernos del partido ARENA. La primera administración del FMLN estuvo liderada por Mauricio Funes Cartagena (2009-2014) y la segunda corresponde a Salvador Sánchez Cerén (2014-2019). Los resultados de las elecciones de 2009 confirmaron la posibilidad de alternancia política con estabilidad, en un marco de democracia.

A pesar de haber ganado las elecciones presidenciales en las dos últimas contiendas electorales, el FMLN no ha logrado una mayoría en la Asamblea Legislativa que le permita impulsar toda su agenda política. Al momento de la misión principal de la presente evaluación (abril 2018), el FMLN tenía 31 Diputados y ARENA 35, sobre 84 Diputados en total. Las alianzas electorales que se logran con el resto de los partidos políticos minoritarios permiten superar generalmente los números de diputados requeridos para una mayoría simple (43), aunque no suficientes para una mayoría calificada requerida para votar temas trascendentes. Este contexto complejiza el dialogo político para el logro de acuerdos de gobernabilidad democrática, situación que ha prevalecido en los últimos 15 años.

El contexto político institucional del periodo 2009-2017 se caracterizó por el respeto a la institucionalidad democrática, un sistema con pesos y contrapesos de poder, el fortalecimiento de las instituciones estatales, así como la existencia de planes de desarrollo de mediano plazo que orientaron las acciones gubernamentales y fueron referencia para los actores públicos y privados. Además, el periodo fue de gobernabilidad compleja, en la medida en que las fuerzas políticas no logran consolidar procesos de diálogo generadores de consensos básicos y efectivos para implementar las propuestas de políticas u obtener el financiamiento para estas, lo que demanda negociaciones frecuentes y difíciles de concretar.

2.2. Contexto Económico y Social

El Salvador es el país más pequeño de América Central, con una extensión territorial de 21,040 km², y el único que no tiene costa en el Océano Atlántico. Su población total es de 6.581.000 de habitantes (2017), convirtiéndose en el país más densamente poblado de la región (312 hab./km²). Se estima que más de 2,1 millones de salvadoreños viven en el área metropolitana de San Salvador, la capital del país.

Cuadro 2: Principales Indicadores Socioeconómicos (2009–2017)

¹⁴ Su antecedente fue el Tribunal Superior de Cuentas y la Contaduría Mayor de Cuentas, establecidos en la Constitución de 1872. En 1930, por Decreto Legislativo, se creó la Auditoría General de la República. En la Constitución de 1939, se estableció que estos tres entes se fusionarían pasando a denominarse Corte de Cuentas de la República. La Constitución vigente establece que debe velar por la transparencia en la gestión pública y que funciona de manera autónoma de los tres Poderes del Estado, ejerciendo funciones técnicas y jurisdiccionales.

| | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2016 | 2017 |
|------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Indicadores Sociales | | | | | | |
| Población (millones) | 6,14 | 6,19 | 6,25 | 6,31 | 6,34 | 6,58 |
| PIB per cápita (2005 USD, PPP) | 7,230 | 7,431 | 7,636 | 7,848 | 7,995 | 8,142 |
| Tasa de pobreza (línea nacional) | 37.8 | 40,6 | 29,6 | 34.9 | 32.7 | 29.2 |
| Coefficiente GINI | 0.48 | 0.43 | 0.40 | 0.37 | 0.36 | 0.34 |
| Indicadores Económicos* | | | | | | |
| PIB Nominal (millones de USD) | 17,602 | 20,284 | 21,977 | 23,166 | 23,912 | 24,805 |
| Crecimiento del PIB real (%) | - 2.1 | 3.8 | 2.4 | 2.4 | 2.6 | 2.3 |
| Inflación (IPC, fin de periodo) | | 5,1 | 0,8 | 1,0 | - 0.9 | 2,0 |
| Sector Fiscal (SPNF, % PIB) | | | | | | |
| Ingresos Totales | 20.7 | 22.2 | 22.2 | 22.2 | 22.3 | 23.0 |
| de los cuales tributarios | 16.1 | 17.2 | 17.9 | 17.8 | 17.7 | 18.1 |
| Gastos Totales | 25.2 | 24.8 | 24.6 | 23.7 | 23.3 | 23.3 |
| Balance Global | - 6.7 | - 4.5 | - 4.5 | - 3.7 | - 3.1 | - 2.5 |
| Deuda Pública Bruta | 58.7 | 59.9 | 62.6 | 66.9 | 68.3 | 69.7 |
| Sector Externo (% PIB) | | | | | | |
| Saldo de Cuenta Corriente | - 1.8 | - 5.5 | - 7.2 | - 4.0 | - 2.2 | - 2.5 |
| Exportaciones | 22.3 | 19.4 | 19.7 | 19.0 | 18.5 | 18.8 |
| Importaciones | 40.0 | 44.5 | 43.8 | 40.6 | 40.0 | 41.5 |
| Remesas Familiares | - | 18.0 | 17.9 | 18.6 | 19.2 | 20.3 |
| Inversión Extranjera Directa | 2.1 | 1.9 | 0.8 | 1.9 | 1.7 | 2.0 |
| Ahorro e Inversión (% PIB) | | | | | | |
| Inversión Bruta Total | 15.7 | 16.4 | 16.6 | 15.7 | 15.9 | 16.5 |
| Privada | 13.1 | 13.6 | 13.9 | 13.4 | 13.1 | 13.7 |
| Ahorro Nacional | 14.0 | 11.0 | 9.4 | 11.7 | 11.7 | 11.0 |

Fuente:

Indicadores Sociales: World Bank, Development Research Group y EHPM 2017, Digestyc, El Salvador

Indicadores Económicos: Elaboración propia con base en datos del BCR (sector real), MH (sector fiscal) y FMI Art IV (sector externo).

* Los datos expresados como porcentaje del PIB se refieren a los nuevos datos publicados por el BCR en marzo de 2018.

El PIB

El Producto Interno Bruto (PIB) de El Salvador se incrementó en términos nominales de USD 17,602 millones en 2009 a USD 24,805 millones 2017, lo que representa un PIB per cápita de USD 3,800 (USD 8,142 PPP). El crecimiento económico real promedio para el periodo analizado fue de 2% anual, a saber, la economía menos dinámica de la región centroamericana que creció a un promedio anual cercano al 4%. En los últimos años hubo un leve repunte en las tasas de crecimiento del PIB, hasta alcanzar 2.6% en 2016, como producto de las mejoras en el contexto internacional, particularmente en la economía de los Estados Unidos. La inflación fue relativamente baja, como se espera de una economía dolarizada. En el periodo 2009-2017, la mayor variación general de los precios se registró en 2011, cuando alcanzó 5.1%, seguido de 2.1% y 2.0% en los años 2010 y 2017, respectivamente. En el resto de los años estuvo por debajo del 1% y en 2016, la inflación fue negativa.

Fiscalidad

La situación fiscal ha sido delicada en el periodo. Un resultado fiscal global deficitario, niveles de deuda pública crecientes y superiores a los sugeridos internacionalmente, además de una polarización política en torno a las medidas requeridas para resolver esta situación, configuran el escenario fiscal 2009-2017. Sin embargo, en los últimos años, el esfuerzo del GoES por atenuar esta difícil situación ha mostrado un cambio de tendencia positivo, aunque todavía muy tenue (ver Capítulo 4). Si bien persiste el desafío para retomar la senda de la sostenibilidad fiscal, los acuerdos sobre la reforma de pensiones y la aprobación del presupuesto 2018, disminuyeron la tensión sobre la situación fiscal.

El GoES ha desarrollado una política fiscal activa que ha redundado en un incremento de la carga fiscal, de 16.1% en 2009 al 18.1% en 2017. Esta movilización adicional de recursos ha permitido incrementar el gasto social hasta llegar al 46.3% del gasto total en 2017 (43.3% en 2009), focalizando mejor las transferencias por subsidios. El incremento en el gasto social ha estado acompañado de un crecimiento significativo del gasto

corriente en el total del gasto, de 75.2% en 2009 a 82.6% en 2017, desplazando en parte al gasto de capital, que redujo su participación en el total del gasto del 21.4% en 2009 a 13.6% en 2017.

Pobreza

La pobreza en El Salvador, medida por el ingreso¹⁵, alcanza al 29.2% de los hogares que participaron de la Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples (EHPM) en 2017. De estos, 6.2% se encuentran en pobreza extrema. En el área rural, la pobreza afecta al 32.1% de los hogares, de los cuales 7.7% se encuentra en situación extrema. La medición de la pobreza ha mostrado cierta variabilidad en el periodo, aunque tiene un comportamiento descendente desde el año 2009, cuando se situaba en el 37.8% de los hogares salvadoreños¹⁶. La desigualdad de los ingresos tuvo también un comportamiento descendente, pasando de un coeficiente de Gini de 0.48 en 2009 a 0.34 en 2017, según la EHPM 2017.

Demografía y Migración

El país se encuentra en plena transición demográfica, con una población mayoritariamente joven, donde 54% de la población tiene menos de 30 años y 12% tiene 60 años o más. Su población infanto-juvenil (0 a 17 años) representa aproximadamente la tercera parte de la población (32%). Los niños en edad escolar, entre 4 y 17 años alcanzan a 1,664,950 (25.6% de la población), con 800,320 niñas (48% del total) y 864,630 niños (52%). En El Salvador destaca el alto porcentaje de su población migrante. Según el PNUD¹⁷, para 2017 el 24.6% de la población total había emigrado del país (1.559.924), frente al 21.7% de la población (1.337.703 personas) que lo hizo hasta 2010. La mayor parte de este flujo migratorio fue hacia los Estados Unidos de Norteamérica (9 de cada 10 emigrantes). Las mujeres representan el 50.3% de esta población emigrante. El flujo migratorio fuera del país ha generado fragmentación de las familias, cambios sociales y culturales importantes, así como una profundización de la vulnerabilidad y desprotección de los niños. Según los últimos datos de la EHPM, 603,538 niños y jóvenes entre 0 y 17 (29% del total de este grupo etáreo) han sufrido algún tipo de abandono de sus padres, por migración, muerte u otra situación. Asimismo, 457,885 niños y jóvenes de 0 a 17 años (22%) carecen de padre; 47,901 (8%) carecen de madre y 97,752 (16%) carecen de ambos padres.

Educación

La tasa de asistencia escolar de los niños entre 4 y 12 años es 86.5% y desciende a 79% entre los niños de 13 y 17 años. La inasistencia escolar es, en general, mayor en los niños y jóvenes que en las niñas. Sin embargo, la excepción son los jóvenes entre 16 y 18, donde la inasistencia escolar en las mujeres es 40.6%, mientras en los varones es 36.3%. La inasistencia escolar llega a su mínimo de 7% en el grupo etáreo de 7 a 15 años, observándose una deserción masiva de jóvenes de los 16 años en adelante.

Políticas Sociales

El goce pleno de derechos, el mejoramiento de la calidad de vida y de las relaciones de convivencia, así como la erradicación de la pobreza y disminución de la vulnerabilidad social y ambiental, fueron los objetivos centrales de las políticas sociales del GoES, que los programas de AP de la UE apoyaron en El Salvador a partir de 2009. Así, es evidente que la política social ha estado orientada a erradicar la pobreza, fortalecer la equidad y la igualdad, la inclusión y no discriminación, fortaleciendo la ciudadanía¹⁸. Esto ha permitido confirmar que los programas de AP en evaluación fueron relevantes e incorporaron adecuadamente el contexto económico y social en su diseño. Asimismo, estos han mantenido su relevancia respecto de las políticas apoyadas durante su implementación, contribuyendo además a su profundización, a través de la asistencia técnica ofrecida.

¹⁵ La Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples utiliza el ingreso monetario, promedio mensual del hogar contra el costo de la Canasta Básica Alimenticia (CBA), como medida de pobreza. En pobreza extrema se ubican aquellos hogares que con su ingreso no alcanzan a cubrir el costo de la CBA (que data de 1991) y en pobreza relativa los hogares que con su ingreso per cápita no alcanzan a cubrir el costo de la CBA ampliada (dos veces el valor de la CBA).

¹⁶ En los últimos años el GoES ha hecho avances importantes en la medición de la pobreza con el desarrollo de una metodología de medición multimodal que cumple estándares internacionales y aporta a mejorar las políticas públicas.

¹⁷ Informe del “Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible” (2017)

¹⁸ Los Monográficos de los Programas recogen información detallada de los objetivos principales de la política social.

2.3. Coherencia del Diseño de los AP con los Objetivos del GoEs y los MIP de la UE

2.3.1. Coherencia de los programas apoyados con las estrategias de desarrollo

Existen varios documentos principales de referencia para la cooperación entre la UE y el GoES en el periodo 2009-2017. Por parte salvadoreña, si bien durante la formulación de los primeros programas regía el Plan País Seguro 2004-2009 del gobierno del Presidente Saca, la referencia al momento de la formalización e implementación de los Convenios de Financiación (CdF) fueron los Planes Quinquenales de Desarrollo (PQD). Así, PARE-ES, PRO-EDUCA, PACSES y PRO-CALIDAD se implementaron, principalmente, durante la vigencia del PQD 2010-2014 de la Administración Funes. PRO-INCLUSIÓN se enmarca en el PQD 2014-19 de la Administración Sánchez-Cerén. Por parte de la UE, el marco general lo establecen los Planes Indicativos Multianuales (MIP) de los periodos 2007-2013 y 2014-2020.

Existen evidencias de la coherencia entre los programas de AP con los documentos estratégicos del GoES y con los de la UE. El PQD 2010-2014 cuenta entre sus prioridades la reducción significativa y verificable de la pobreza, la desigualdad económica y de género y la exclusión social. La prevención efectiva y el combate a la delincuencia, la criminalidad y la violencia; la recuperación económica, el desarrollo integral, la reforma estructural y funcional del Estado y de la Administración Pública; y la sostenibilidad de las finanzas públicas. **Incluso considerando que el MIP 2007-2013 lo precede, la estrategia de la UE converge con el PQD**, al haberse definido sus dos sectores focales en temas prioritarios de dicho Plan. El **Sector focal 1: Fomento de la cohesión social y la seguridad ciudadana**, que se centró en el acceso a los servicios básicos (salud, agua y saneamiento) y la reducción de la violencia social, la promoción de los jóvenes y del capital humano. En este sector se ubican el PACSES y PRO-EDUCA. El **Sector focal 2: Crecimiento económico, integración regional y comercio**, para el que las áreas de enfoque fueron fomentar la expansión, diversificación, competitividad y productividad de la empresa privada doméstica y mejorar la posición de El Salvador en los mercados internacionales. En este sector caben el PARE-ES y PRO-CALIDAD. El PQD 2014-2019 es continuista respecto del documento que lo precede, enumerando entre sus prioridades estimular el empleo productivo y el desarrollo sostenible; Impulsar la educación con inclusión y equidad social; y fortalecer la seguridad ciudadana. En esta línea, **el MIP 2014-2020 se alinea al PQD vigente y cuenta también con dos sectores, de contenido similar al anterior, siendo el Sector focal 1: Juventud e Inclusión Social**, en el que se enmarca PRO-INCLUSIÓN. El Sector Focal 2 es Desarrollo del Sector Privado.

Así, en términos generales, la UE utilizó la herramienta AP para alinearse con el GoES y contribuir **al crecimiento inclusivo, la reducción de la pobreza, de la desigualdad y al enfoque de derechos** en El Salvador. Además, los programas del sector social abordaron la problemática de **género y generacional**, al centrarse, de manera particular, en mujeres, jóvenes y adultos mayores, con el enfoque de ciclo de vida.

2.3.2. El equilibrio entre los desembolsos y el Apoyo Complementario

En términos cuantitativos, las cantidades anuales previstas como desembolsos al Tesoro Nacional en los CdF son relativamente modestas, ya que correspondían en promedio al 0,34% y, como máximo, el 0,96% en 2010, del presupuesto total del Gobierno Central en el periodo. Si lo comparamos con el presupuesto de Inversión Pública del SPNF, a lo que el AP debe teóricamente apuntar, el promedio fue del 2,35% y el tope, también en 2010, del 6,2%. Por ello, en términos agregados, los montos programados no eran lo suficientemente grandes como para dar solución a la escasez estructural de recursos del presupuesto salvadoreño, aunque tampoco es ese el objetivo en la gran mayoría de los países en que se utiliza la modalidad.

Cuadro 3: Peso Relativo Anual de los Desembolsos de Fondos de la UE (2010-2017)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Desembolsos EU en EUR (Mill) | 29,3 | 23,3 | 5,0 | 9,1 | 1,1 | 9,5 | 8,5 | 11,6 |
| | 1,3146 | 1,3336 | 1,2994 | 1,3592 | 1,2480 | 1,0580 | 1,0576 | 1,1827 |

| TC EUR/USD | | | | | | | | |
|------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Desembolsos EU en USD (Mill) | 38,5 | 31,1 | 6,5 | 12,4 | 1,3 | 10,1 | 9,0 | 13,7 |
| Presupuesto Total Gobierno Central | 3.995,5 | 4.863,5 | 4.341,5 | 4.625,9 | 5.741,9 | 4.775,9 | 4.804,9 | 5.223,4 |
| Inversión Pública Total (SPNF) | 621,08 | 619,1 | 727,3 | 726,5 | 624,6 | 650,7 | 757,7 | 666,4 |
| AP como % del Gobierno Central | 0,96% | 0,64% | 0,15% | 0,27% | 0,02% | 0,21% | 0,19% | 0,26% |
| AP como % de Inversión Pública | 6,20% | 5,02% | 0,90% | 1,71% | 0,21% | 1,54% | 1,19% | 2,06% |

Fuente: Elaboración propia con datos de la UE y el MH. Tipo de cambio: InforEuro

Efectivamente, este peso relativamente pequeño de los fondos de AP es habitual en el contexto de países de renta media y media-baja, como son la mayoría de los países latinoamericanos. No obstante, **su escaso peso relativo no significa que el apoyo financiero no pretendiera ser relevante, característica que se lograría más bien por su carácter estratégico y oportuno.** Así, en el caso de PARE-ES, el desembolso de fondos fue muy útil para contribuir al Plan Anti-Crisis durante años de mucha presión para el Tesoro Nacional. En PRO-EDUCA se apuntó a financiar equipamiento clave, así como becas, que no tenían financiación previa. PRO-CALIDAD fue a financiar la construcción de la institucionalidad de la Política de Calidad y su posterior consolidación. En el caso de PACSES, la incidencia podría haber sido muy pequeña respecto de la totalidad del gasto social, el rubro que más recursos recibe del Estado, aunque su potencial era más importante al acotarlo en el marco del programa Comunidades Solidarias, que es al que efectivamente el AP apoyó.

Todos los programas analizados completaron su aporte financiero al Tesoro Nacional con un componente de Apoyo Complementario (AC). En su diseño original, los CdF, en promedio y excluyendo los montos reservados a evaluación y auditorías, **distribuyeron** entre las dos modalidades cerca **al 93% para desembolsos de fondos y el 7% para Apoyo Complementario.** Eso quiere decir que **en el diseño de los programas se priorizó, como suele ser común, la contribución financiera.**

Cuadro 4: Asignaciones Financieras Iniciales a Desembolsos y a AC (M€ antes de adenda)

| | Des. | AC | TOTAL | % AP | % AC |
|---------------|-------|------|-------|------|------|
| PARE-ES | 22 | 2 | 24 | 92% | 8% |
| PRO-EDUCA | 23 | 2 | 25 | 92% | 8% |
| PACSES | 45 | 1,7 | 46,7 | 96% | 4% |
| PRO-CALIDAD | 10,6 | 1,5 | 12,1 | 88% | 12% |
| PRO-INCLUSIÓN | 46 | 3,7 | 49,7 | 93% | 7% |
| TOTAL | 146,6 | 10,9 | 157,5 | 93% | 7% |

Fuente: Convenios de Financiación de los programas

Así, PARE-ES, PRO-EDUCA y PRO-INCLUSIÓN se diseñaron con un equilibrio muy similar entre los desembolsos de fondos y el AC. Hay que destacar que el último de ellos dobla en tamaño a los dos primeros, por lo que la cantidad dedicada al AC es mucho mayor. PACSES asignó solamente el 4% del Programa a AC, mientras que, por sus características, PRO-CALIDAD con el 12%, asignó un peso mayor para AC. En términos totales, los programas del MIP 2007-2013 (todos salvo PRO-INCLUSIÓN) fijaron las **asignaciones al AC entre EUR 1,5 y 2 millones**, montos habituales para el acompañamiento de los fondos a desembolsar al Tesoro Nacional en los

programas de AP de la UE. Hay que considerar, no obstante, que PARE-ES, PRO-EDUCA y PACSES **modificaron los montos originales a través de adendas**, con traspaso de fondos desde los desembolsos previstos al Tesoro Nacional hacia el AC, quedando la distribución final de todos los programas en 87% para fondos y 13% para AC. Esto se tradujo también en una extensión de las AT (PACSES, PARE-ES) o en la financiación de nuevas iniciativas (PRO-EDUCA), lo que refleja una buena capacidad de absorción y de utilización del AP. Sin embargo, la ortodoxia del AP desaconseja la reasignación de fondos destinados al Tesoro Nacional para estos fines, pues puede suponer un desincentivo para el cumplimiento de las metas acordadas **para los tramos variables. Según fuentes de la DUE y GoES, no están previstas reasignaciones para PRO-INCLUSIÓN y nuevos posibles programas, como el de Apoyo al PESS.**

El AC previsto inicialmente en los CdF fue manejado por la DUE a través de contratos de AT (todos los programas) y de subvenciones (PRO-INCLUSIÓN)¹⁹. A través de los diferentes programas, **el AC se diseñó para apoyar de manera significativa el desarrollo de políticas sectoriales, la mejor producción de bienes**

¹⁹ Sin estar previsto en los CdF, via adenda se aprobó, adicionalmente, canalizar AC a través de un Acuerdo de Contribución con PNUD (PRO-EDUCA) y de subvenciones (PACSES)

y servicios institucionales y el refuerzo de capacidades. Así, la AT del PARE-ES se centró en apoyar productos esenciales como el MFMP y el SAFIM, a la vez que reforzaba las capacidades del MH, a través de la formulación e implementación de su PEI. PRO-EDUCA, con varias AT y con el apoyo del PNUD, se concentró en apoyar al MINED en la implementación de sus acciones en las áreas de Ambientes Escolares, TIC y Educación Técnica y Tecnológica (ETT), así como en reforzar las capacidades de los docentes y de la Gerencia de Educación Técnica y Tecnológica (GETT). La AT del PACSES fue diseñada para reforzar las capacidades de la Secretaría de la Presidencia (SETEPLAN) para monitorear la política social, acompañando el proceso de formulación del Plan Social (cuya implementación apoya PRO-INCLUSIÓN) y ayudando a la coordinación interinstitucional en el marco del Gabinete Social. PRO-CALIDAD se centró principalmente en la formulación de la Política de Calidad y en su institucionalización con la asistencia a la creación del Consejo Nacional de Calidad (CNC) y sus órganos operativos.

2.3.3. El diálogo de políticas en el diseño de los programas

La **articulación del diálogo político** en el diseño de los programas tuvo diferentes dimensiones, en función del sector apoyado. **En el sector social, este fue estructurado, formalizado y estratégico**, correspondiendo el Grupo de Trabajo de PACSES con lo que se esperaba sea un diálogo de políticas. Este esfuerzo se ha continuado en el marco del GAPS en torno al Plan Social. En política fiscal, el peso estratégico de la Mesa de Cooperantes en el tema (antes denominada Mesa de AP) fue grande, pero el liderazgo por parte del Gobierno durante PARE-ES fue variable, aunque desde 2017 el MH lidera claramente el diálogo. En educación existió, desde 2005, una Mesa de Donantes sectorial, que se identificó como un aspecto clave en el Plan Social Educativo (PSE) 2009-2014. Sin embargo, funcionó solamente hasta 2010, tras lo cual no hay evidencia que existieran estructuras específicas de diálogo estratégico sectorial. En calidad, más allá de la gestión operativa del Programa, tampoco se encuentra evidencia que existiera o se constituyera una mesa de diálogo, o que se esperara discutir los aspectos estratégicos en torno a un foro más amplio de política económica.

2.4. Condicionalidad e Indicadores de Desembolso

Todos los programas de AP formulados con el MIP 2007-2013 siguieron las tres condiciones estándar de elegibilidad vigentes en ese momento para la cooperación de la UE, es decir, la estabilidad macroeconómica, el progreso satisfactorio en la implementación de un plan de mejoras de la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) y la existencia de políticas sectoriales sobre las que basar el apoyo. PRO-INCLUSIÓN, se basa en las Directrices de AP de 2012, por lo que incluye además como cuarto criterio, la transparencia presupuestaria.

La condición relativa a la existencia de una estrategia sectorial se dio claramente en el caso de PRO-EDUCA y PRO-INCLUSIÓN, respectivamente con el Plan Social Educativo 2009-2014 y el Plan Social. En PACSES, la referencia fue el PQD y el Programa Comunidades Solidarias. En el área de la Gestión de Finanzas Públicas, la referencia fue el PEI del MH. En PRO-CALIDAD, la referencia inicial en la formulación fue el Plan País Seguro (2004-2009) y posteriormente se adaptó al PQD 2009-2014.

Los indicadores de desempeño fueron pertinentes, en la medida en que se obtuvieron de las políticas sectoriales apoyadas y reflejaron adecuadamente el contenido de las mismas. La lógica del diseño del AP invita a que los desembolsos se vinculen a avances efectivos en los resultados de la política apoyada. En todos los programas, salvo PRO-CALIDAD, se incluyó al menos un indicador de resultado, aunque también se encuentran indicadores de producto y de proceso en las matrices de desembolso. Además, fue común incluir un indicador sobre el aumento progresivo del presupuesto sectorial (PRO-EDUCA, PACSES y PRO-INCLUSIÓN). En tres programas, todos formulados en los primeros años del periodo evaluado, una cantidad importante de los indicadores eran de resultado, definidos en relación al cumplimiento de determinadas tasas de cobertura (matrícula, repitencia y deserción en PRO-EDUCA; Cobertura de la PBU, agua y saneamiento y energía eléctrica en PACSES; y, asimilable a un resultado, carga tributaria en PARE-ES). En PRO-INCLUSIÓN, sin embargo, no se manejaron tasas, sino que se vincularon al cumplimiento de resultados inmediatos entendidos como la utilización de productos institucionales (personas atendidas), lo que se corresponde con indicaciones más recientes desde DEVCO sobre el tipo de indicadores a incluir en matrices de desembolso. Por tanto, **los programas más antiguos reflejan los resultados en sus indicadores de desempeño en mayor medida que los programas más recientes.**

La formulación de la **mayoría de los indicadores de desempeño se adecuó a los criterios SMART**²⁰. Solamente en algunos casos puntuales (tasa de abandono en PRO-EDUCA) se considera que la calidad o disponibilidad de los datos podía ser problemática para el monitoreo del indicador. En definitiva, la calidad de los indicadores de desempeño seleccionados para decidir los desembolsos de los tramos variables fue, en general, buena, aunque con variaciones entre los programas.

2.5. Complementariedad del AP con Otros Donantes, Instrumentos Financieros y Modalidades

La complementariedad del AP está condicionada por la dinámica general de coordinación entre las diferentes agencias de cooperación internacional, al margen de las modalidades de implementación utilizadas. Es posible que, como apuntaron algunas fuentes, el menor peso específico de la cooperación en general en El Salvador, influya en que la dinámica de coordinación de donantes no sea particularmente intensa, comparada con la de algunos países vecinos (Guatemala, Honduras o, sobre todo en el pasado, Nicaragua). No obstante, **el nivel de coordinación en los sectores de coincidencia fue bueno, mejor en Gestión de las Finanzas Públicas**, donde la mesa (antes denominada Mesa de AP) es más fuerte y los donantes multilaterales tienen mayor interés.

La modalidad de AP fue utilizada por varios donantes entre 2009 y 2016, particularmente a inicios del periodo. Además de la UE, la utilizaron el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID) y la Cooperación de Luxemburgo.

El BM y el BID orientaron sus programas de AP (PBL o *Policy Based Loans* en su terminología), algunos dirigidos a sectores de intervención de la UE, a educación, salud, finanzas públicas, empleo y seguridad ciudadana. Aún siendo la misma modalidad, la lógica de los Bancos difiere de la UE y sus Estados Miembros. En primer lugar, son más complejos de obtener para el GoES ya que, al ser créditos reembolsables necesitan de la aprobación de la Asamblea Legislativa para endeudarse. Además, por naturaleza, las operaciones tienen una lógica más puntual (*one shot*) o con una aprobación secuencial, más vinculada a acciones y menos a resultados que los AP europeos.

En el sector social, la **AECID y Luxemburgo** canalizaron su cooperación en el periodo 2011-2014 a través del Fondo Común de Apoyo Programático (FOCAP), un programa de AP que se monitoreaba de manera conjunta (misiones conjuntas y mismos indicadores) que el PACSES. **FOCAP funcionó bien y se identifica como una buena práctica de coordinación y armonización de donantes**. Ciertamente, así fue, aunque llama la atención que, con tan alto nivel de convergencia, se mantuvieran dos AP separados, en lugar de usar un Acuerdo de Delegación (de los Estados miembros hacia la UE) para fundir los fondos en un solo programa. Las razones para ello parecen responder a cuestiones de procedimientos, visibilidad y tiempos de cada donante. Otros donantes que contribuyeron a iniciativas de reducción de la pobreza a través del FISDL son el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco Alemán de Desarrollo (KfW), el BID, los Gobiernos de España (AECID, con intervenciones en el Fondo del Agua), Francia, Taiwán, Japón y la Junta de Andalucía²¹. En el área fiscal, el PARE-ES se complementó adecuadamente con el apoyo de la GIZ al MH.

²⁰ Specific (Específico), Measurable (Medible), Attainable (Alcanzable), Realistic (Realista), Timely (Oportuno)

²¹ Informe del FISDL a Cooperantes, 2017

Es relevante destacar en este punto **la complementariedad que existió entre los programas de la propia UE**. Así, PARE-ES, PRO-EDUCA, PACSES y PRO-INCLUSIÓN incidían en la importancia de asegurar la **financiación del área social**, e incluyeron diversos indicadores de desembolso al respecto. Los programas PACSES y PRO-EDUCA convergieron en los aspectos relacionados a la inclusión y la **reducción de las desigualdades en el acceso a la educación**, por ejemplo, mediante la financiación a la otorgación de becas y bonos para los estudiantes. A su vez, PRO-EDUCA puso énfasis en la **formación técnica**, la preparación laboral y el emprendimiento, mientras que PRO-CALIDAD trabajó para **desarrollar la competitividad de los sectores exportadores** de la economía, donde eventualmente los jóvenes deben encontrar empleo mejor remunerado. Este potencial de complementariedad se mantiene, por ejemplo, en el Programa El Salvador Seguro (PESS)²², donde está vigente el enfoque en juventud y política social y en educación.

La UE canalizó la mayoría de sus fondos a El Salvador mediante operaciones de AP (casi 90% según reporta la DUE), aunque también realizó operaciones con otras modalidades de implementación. En el propio PRO-EDUCA, los fondos reasignados se destinaron a un **Acuerdo de Contribución con PNUD**²³ para apoyar la implementación de “Seamos Productivos”, aunque con resultados cuestionados por sus altos costos relativos. En el sector social, las dos fases del programa PRO-JÓVENES son una referencia en los temas de juventud y empleo. Además, se produjeron sinergias destacables con el programa regional EUROsociAL, con diversos intercambios de experiencias realizados, por ejemplo, para el conocimiento del programa *Borsa Família* en Brasil y otros para abordar los programas de transferencias condicionadas y los retos de coordinación institucional. EUROsociAL apoyó la formulación del programa Jóvenes con Todo y algunos componentes de Ciudad Mujer, fomentando intercambio de experiencias con Honduras. En el tema de calidad, el PRACAMS²⁴ financió un programa de desarrollo de capacidades e infraestructura para mejorar la metrología en el país (parte de la política de calidad), realizando acciones complementarias a las emprendidas por PRO-CALIDAD.

En el periodo evaluado, el uso de instrumentos financieros innovadores ha sido limitado. En ES la UE está utilizando el *blending* desde 2016, a través del LAIF²⁵, para financiar dos operaciones en los sectores de energía hidroeléctrica y carreteras rurales (con AECID)²⁶. En el contexto latinoamericano, **el blending y otros instrumentos financieros**²⁷ tienen buen potencial, considerando que los fondos de cooperación bilateral se van reduciendo progresivamente, a medida que el desarrollo de los países avanza. Así, se abre un espacio en el que los instrumentos que combinan préstamos concesionales y el refuerzo de capacidades podrían complementar, y en parte reemplazar, a los programas y proyectos de cooperación bilateral. En todo caso, en El Salvador esto ocurriría a medio plazo, ya que continúa siendo uno de los países de la región en el que los miembros de la UE mantienen su cooperación bilateral.

²² El Convenio de Financiación del Programa de AP al Plan El Salvador Seguro fue firmado en abril 2018.

²³ Ver el Capítulo 6 para mayor detalle sobre el apoyo de PRO-EDUCA.

²⁴ El Programa Regional de Apoyo a la Calidad y a la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en Centroamérica es financiado por la UE y coordinado por la SIECA. Este aporta servicios de AT y formación, así como equipamiento especializado al sector privado y productivo. Cuenta con EUR 25 millones para un período de ejecución de cinco años.

²⁵ Facilidad de Inversiones para América Latina creada en 2010 para promover inversiones en infraestructuras del transporte, energía, medio ambiente, además del apoyo al sector social, educación, sanidad y desarrollo del sector privado

²⁶ CE (2016) *Evaluation of Blending*. Las referencias de los proyectos son ENER/Ext.5deNov/SV y TRANS/RuralRoad/SV

²⁷ Específicamente, existen facilidades de apoyo a la financiación del sector privado en diversas áreas (medioambiente, agricultura, electrificación). Un resumen (no oficial) de algunos de ellos se encuentra en <https://www.edfi.eu/finance/>

PdE 1.1: ¿En qué medida el diseño de las operaciones de AP responde al contexto institucional, político, económico y social de El Salvador, así como a la evolución de sus políticas públicas?

Las operaciones respondieron acertadamente al contexto salvadoreño, tanto en su contenido y alcance, como en su enfoque y oportunidad. **Los Programas Indicativos Multianuales de la Unión Europea (MIP) para 2007-2013 y 2014-2020, que son el marco en el que se formularon las operaciones de AP, evidencian que la cooperación de la UE tiene un alto grado de convergencia con las prioridades estratégicas del GoES,** representadas en los Planes Quinquenales de Desarrollo (PQD) del GoES para 2009-2014 y 2014-2020. Los dos PQD tienen un enfoque común y apuntan, entre otras áreas prioritarias, a reducir la pobreza, la desigualdad y la violencia, a aumentar la seguridad ciudadana, la cohesión social, la recuperación económica y la sostenibilidad de las finanzas públicas, la educación con inclusión, el empleo productivo y el desarrollo económico sostenible. En el MIP 2007-2013, PACSES y PRO-EDUCA se ubicaron en el Sector Focal 1: Fomento de la cohesión social y la seguridad ciudadana; mientras que PARE-ES y PRO-CALIDAD lo hicieron en el Sector Focal 2: Crecimiento económico, integración regional y comercio. Para el MIP 2014-2020 vigente, PRO-INCLUSIÓN se implementa en el marco del Sector Focal 1: Juventud e Inclusión Social.

Asimismo, en respuesta al contexto económico en el que se desarrollaron las operaciones, su diseño original, formalizado **en los Convenios de Financiación (CdF) entre la UE y el GoES, privilegia entre los insumos inicialmente asignados la aportación financiera al Tesoro Nacional.** Así, el 93% del presupuesto de los Programas se destinó a desembolsos de Apoyo Presupuestario y el 7% a Apoyo Complementario (AC). En respuesta a la evolución de las políticas públicas del GoES, PARE-ES, PRO-EDUCA y PACSES traspasaron en la fase de implementación, a través de adendas, fondos desde el componente AP hacia la AC para dejar la distribución final en 87% y 13%, respectivamente.

Para los programas bajo el MIP 2007-2013, la condicionalidad aplicada fue la estándar en ese momento, con los tres criterios habituales (estabilidad macroeconómica, plan de reforma de la GFP y existencia o inminencia de una política sectorial). El último programa en aprobarse, PRO-INCLUSIÓN, ya bajo el MIP 2014-2020 y las Directrices de 2012 de la UE para los Apoyos Presupuestarios, incluyó, además, la Transparencia Presupuestaria como cuarto criterio de elegibilidad. La elegibilidad relativa a la existencia de una estrategia sectorial se dio claramente en el caso de PRO-EDUCA y PRO-INCLUSIÓN, respectivamente con el Plan Social Educativo 2009-2014 y el Plan Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social 2014-2019. En PACSES, la referencia es el PQD y el Programa Comunidades Solidarias. En el área de la Gestión de Finanzas Públicas, la referencia fue el PEI del MH. En PRO-CALIDAD, la política sectorial del Plan País Seguro fue superada para incluir la referencia al PQD y a la Política Nacional de Calidad, como base para arrancar el Programa.

La calidad de los indicadores seleccionados en el diseño de los Programas fue, en general, buena. Los indicadores se basaron en las áreas o políticas sectoriales apoyadas, respondieron a los criterios SMART y, solo puntualmente, presentaron problemas de medición (i.e. tasa de abandono en PRO-EDUCA). PARE-ES, PRO-EDUCA y PACSES incluyeron algunos indicadores de resultado, formulados como tasas de cobertura o eficiencia de los servicios públicos. No obstante, en PRO-INCLUSIÓN no se incluyeron resultados como tales, sino productos institucionales (personas alcanzadas o atendidas). Por su parte, todos los indicadores de PRO-CALIDAD fueron de proceso o producto. Por tanto, **los programas más antiguos son los que mejor reflejaron la orientación a resultados en sus indicadores de desempeño.**

3. Insumos del Apoyo Presupuestario y Productos Directos (Niveles 1 y 2)

PdE 2.1: ¿En qué medida los insumos del AP han contribuido a la creación de nuevas oportunidades para el Gobierno de El Salvador, en términos de espacio fiscal, capacidades institucionales, dialogo de políticas públicas y al alineamiento y armonización de la Cooperación Internacional?

3.1. Previsibilidad de los fondos aportados

La previsibilidad de la cooperación está definida como la ejecución efectiva de los desembolsos de la cooperación internacional en los montos y plazos establecidos en la programación acordada con el país socio. El cuadro a continuación muestra la ejecución efectiva total de los recursos financieros en el periodo 2009-2017 con relación a su programación original, y a la ajustada, para los cinco programas de Apoyo Presupuestario que forman parte de la evaluación.

Cuadro 5: Ejecución de los Recursos de Apoyo Presupuestario 2010-2017 (EUR millones)

| Programa | Programado en CdF | Programado tras Adenda | Ejecutado | % Ejec. sobre CdF | % Ejec. sobre Adenda |
|---------------------------|-------------------|------------------------|-------------|-------------------|----------------------|
| PRO-EDUCA | 23,0 | 20,2 | 19,1 | 82,8% | 94,3% |
| PARE-ES | 22,0 | 21,0 | 21,0 | 95,5% | 100% |
| PACSES | 45,0 | 40,3 ²⁸ | 36,8 | 81,7% | 91,3% |
| PRO-CALIDAD | 10,6 | 10,6 | 9,0 | 85,1% | 85,1% |
| PRO-INCLUSION (parcial) | 12,0 | 12,0 | 11,6 | 96,6% | 96,7% |
| Total EUR millones | 112,6 | 104,1 | 97,5 | 86,5% | 93,6% |
| En Tramo Fijo | 50,6 | 50,6 | 50,2 | 99,2% | 99,2% |
| En Tramo Variable | 62,0 | 53,5 | 47,2 | 76,0% | 88,2% |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de los programas de AP

La programación de recursos con destino al Tesoro Nacional para todos los programas en evaluación sumó EUR 112,6 millones en la versión original de los distintos Convenios de Financiación (CdF) y EUR 104,1 millones tras la aprobación de sucesivas adendas²⁹. De estos, **se desembolsaron efectivamente EUR 97,5 millones o el 86,5% del total inicialmente asignado. A su vez, este monto equivale al 93,6% de los montos ajustados por las adendas.** Entre los Programas concluidos a la fecha de la evaluación, el más efectivo fue el PARE-ES, con un desembolso de 100% de los recursos finalmente programados³⁰, seguido del PRO-EDUCA con el 94,3%, el PACSES con el 91,3% y el PRO-CALIDAD con el 85,1%. El programa PRO-INCLUSION se encuentra todavía en ejecución y tiene desembolsos pendientes, por lo que no se lo incluye en esta clasificación. Estos porcentajes se calculan a partir de las últimas adendas firmadas a los CdF para cada programa. Si se comparan los desembolsos con los datos de los CdF originales la ejecución es menor.

Los recursos programados como desembolsos de tramo fijo (TF) alcanzaban a EUR 50,6 millones y se ejecutaron en 99,2% durante el periodo de análisis³¹, mientras que los EUR 53,45 millones programados para desembolso de tramo variable (TV) se ejecutaron en 88,2% en el mismo plazo. Esta diferencia no debería sorprender, ya que los recursos asignados al TV estaban condicionados al cumplimiento de metas acordadas entre el GoES y la UE, aunque es evidente que el GoES dejó de percibir cerca a EUR 6,63 millones de apoyo financiero en recursos no reembolsables (el 6,3% del total comprometido) entre 2009 y 2017 debido al

²⁸ Según el Adendum 2 al CdF de PACSES, el total destinado a desembolsos al Tesoro se eleva a un máximo de EUR 41.137.194, aunque (a falta de una tabla que aporte el detalle), los cálculos por el equipo evaluador de las proyecciones anuales suman solamente EUR 40,25 millones.

²⁹ En el PARE-ES, PRO-EDUCA y PACSES se disminuyeron los recursos financieros asignados mediante adendas para que estos pudieran transferirse y ejecutarse como parte del componente de Apoyo Complementario.

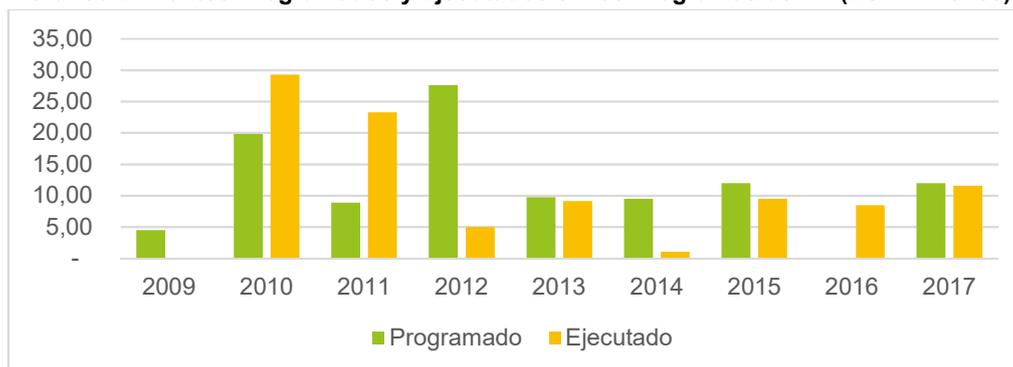
³⁰ El tramo variable del PARE-ES fue ajustado contractualmente en 2013 de EUR 10 millones a EUR a EUR 9 millones mediante adenda, una vez que este último monto ya había sido establecido en la evaluación de los criterios de cumplimiento y ejecutado. La diferencia el EUR 1 millón fue utilizada para financiar la ampliación de la asistencia técnica.

³¹ En realidad, los TF se cumplieron en su totalidad (100%). La diferencia de EUR 0,4 millones se refiere al desembolso del TF1 de PRO-INCLUSIÓN, no por cuestiones relacionadas al programa, sino como compensación de unos montos que GoES debía reembolsar a la UE y que se compensaron en ese pago.

incumplimiento de algunas metas definidas para los indicadores acordados. Sin embargo, si se consideran los EUR 112,6 millones programados originalmente en los CdF, se trataría de EUR 15,1 millones no percibidos por el Tesoro Nacional (13,4% del monto original), aunque, aproximadamente la mitad de ese monto fue reasignado a través de adendas hacia el AC.

El siguiente gráfico muestra la previsibilidad de los recursos aportados al Tesoro Nacional por los Programas de AP en términos de los plazos de desembolso para cada año del periodo de análisis. Las diferencias entre la programación anual y el desembolso efectivo de recursos para ese año muestran variaciones significativas en el 2009-2017. Sin embargo, **el monto total de recursos desembolsados dentro del año programado alcanza a EUR 47.5 millones, lo que representa el 48,8% del total de recursos desembolsados** en todo el periodo. Dicho de otra manera, el 51.2% de los recursos comprometidos no se habría desembolsado dentro del año programado, lo que no representa un buen desempeño en términos de previsibilidad de los recursos.

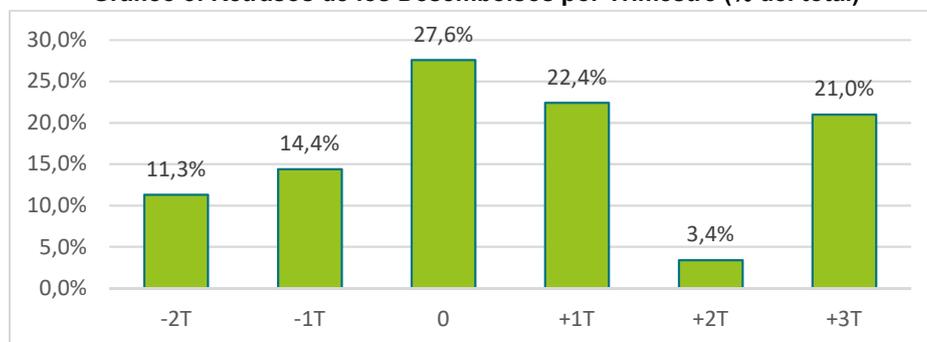
Gráfico 2: Montos Programados y Ejecutados en los Programas de AP (EUR millones)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de los programas de AP

Cuando revisamos el cumplimiento de la programación trimestral, como se refleja en los Convenios de Financiación de los Programas de AP, se confirma que los niveles de ejecución oportuna son algo menores, reduciendo aún más la previsibilidad de la cooperación europea en el periodo.

Gráfico 3: Retrasos de los Desembolsos por Trimestre (% del total)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de los programas de AP

Como se desprende del gráfico anterior, del total de recursos efectivamente desembolsados entre 2009 y 2017, solo el 27,6% se realizó en el mismo trimestre en el que estaba programado. El 22,4% de los montos desembolsados se realizó con un trimestre de retraso al originalmente programado, el 3,4% con dos trimestres de retraso y el 21% con hasta tres trimestres de retraso. Los datos muestran también que hubo casos en que los desembolsos fueron adelantados en relación al trimestre programado. El 14,4% de los montos desembolsados se adelantó un trimestre y 11,3% dos trimestres.

A nivel internacional se considera **un porcentaje de ejecución de desembolsos por encima del 90% de los recursos programados como un buen desempeño**, como ocurre para los AP objeto de esta evaluación, si se toman como referencia los montos ajustados por adendas. Ahora, si se compara con los montos originales, la previsibilidad es menor, aunque todavía alta. Por ello, **los recursos ofrecidos por la UE al país tuvieron características de razonable previsibilidad**. Sin embargo, las diferencias observadas entre la programación y ejecución anual y trimestral de desembolsos relativizan esta conclusión, considerando que la programación trimestral es parte de los Convenios de Financiación y que esta se incluye precisamente para apoyar al GoES

a planificar mejor la potencial disponibilidad de estos recursos. De esa manera, estos recursos, en términos agregados, pudieron (y todavía pueden, en el caso de PRO-INCLUSIÓN) generar espacio fiscal para financiar, entre otras, las iniciativas de política apoyadas por los programas acordados.

3.2. Estructura y evolución del gasto en los sectores apoyados

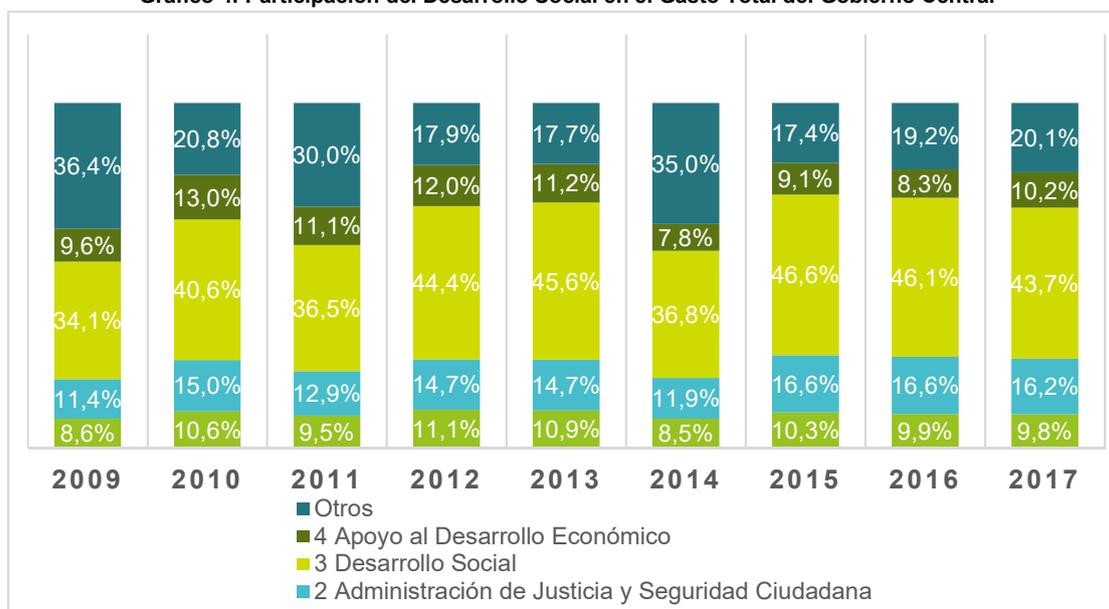
De los cinco programas cubiertos por la evaluación, cuatro de ellos se refieren a: un programa (PACSES), una política (PRO-INCLUSIÓN), un sector (PRO-EDUCA) o un área subsectorial (PRO-CALIDAD) con una asignación presupuestaria anual. En el caso del PARE-ES, que apoya la política fiscal, no existe un presupuesto anual para gastos, razón por la que no cuenta con una sección propia en este capítulo. Los recursos de apoyo presupuestario aportados por este último programa se utilizaron para financiar parte de la brecha fiscal generada por el pago de los subsidios generales de energía eléctrica, transporte y gas licuado de petróleo.

3.2.1. Gasto en el Sector de Desarrollo/ Protección Social

El gasto público social en El Salvador es aquel orientado a la solución de necesidades sociales básicas de la población, en los sectores de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y servicios sanitarios, vivienda, programas nutricionales, promoción social y las tendencias al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población. El Programa Comunidades Solidarias (CS) ha atendido en el periodo 2009-2017 diversos capítulos de lo que se considera gasto público social. Dada la estrecha relación entre las acciones apoyadas por el AP y la Política de Desarrollo Social en El Salvador, se ha optado por utilizar los datos más globales relativos a esta última.

De acuerdo a datos del Ministerio de Hacienda, el gasto del Gobierno Central se divide en cuatro grandes áreas de gestión, siendo una de ellas la de Desarrollo Social. En el gráfico siguiente se verifica que **la participación en el gasto del año 2009 al 2017 para esta área se ha comportado de manera irregular, aunque ha mantenido un promedio de 41.3 % del gasto total (considerando 2009 como el más bajo con el 34.1 % y 2015 como el más alto con 46.6 %)**. Desde 2012 (con la excepción de 2014), el porcentaje se ha mantenido por encima del 43%.

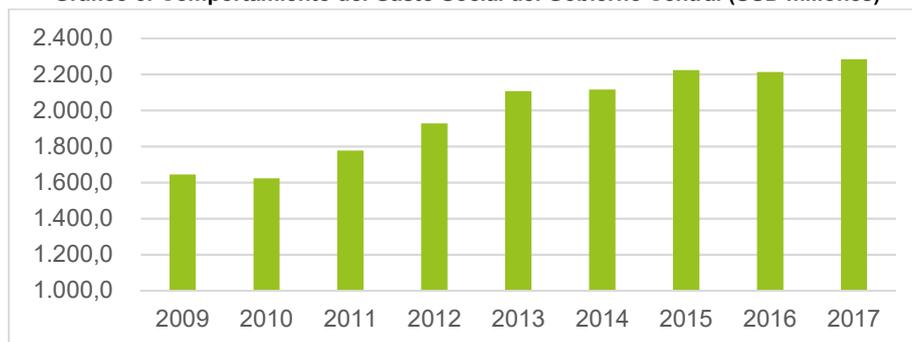
Gráfico 4: Participación del Desarrollo Social en el Gasto Total del Gobierno Central



Fuente: Ministerio de Hacienda

En valores absolutos, no obstante, el gasto en Desarrollo Social ha evolucionado de forma muy positiva pasando de USD1,407.9 millones en 2009 a USD2,283.6 millones en 2017, logrando así un incremento nominal del 62.2 %.

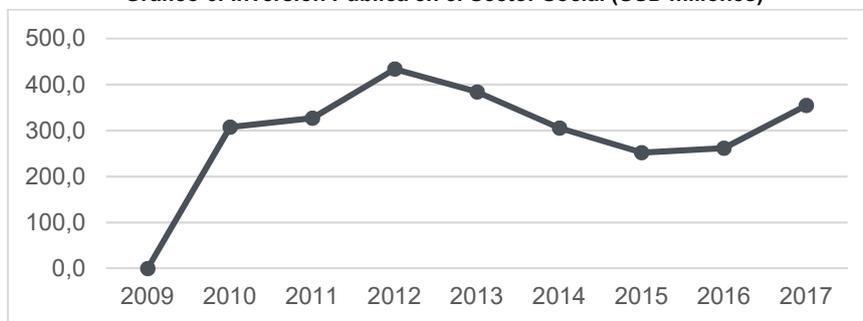
Gráfico 5: Comportamiento del Gasto Social del Gobierno Central (USD millones)



Fuente: Ministerio de Hacienda

En cuanto a la inversión pública en Desarrollo Social, ésta no ha tenido el mismo crecimiento que el Gasto Social del Gobierno Central (GST), ya que en el año 2008 fue de USD317.9 millones, representando el 23.3% del Gasto Social total, y decreciendo en el año 2009 a USD100.9 millones. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, desde 2009 hasta el 2017 ha mantenido un monto promedio de USD328.3 millones, lo que representa aproximadamente el 14.4% del Gasto Social Total de 2017 (ver gráfico 6).

Gráfico 6: Inversión Pública en el Sector Social (USD millones)



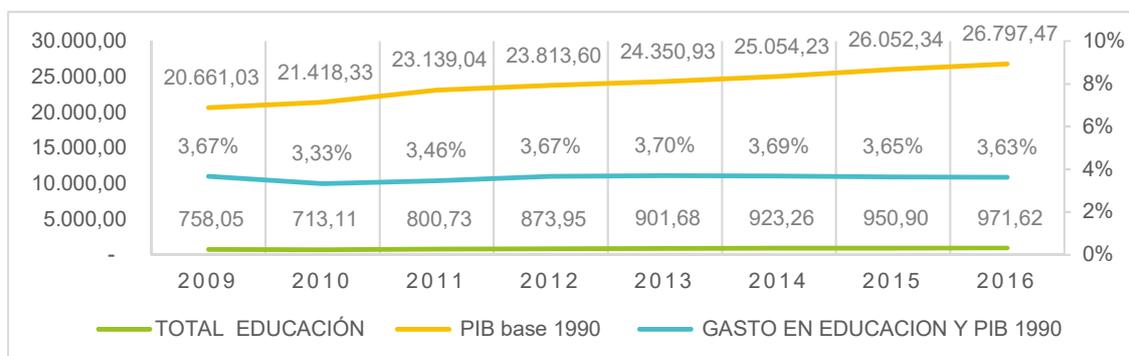
Fuente: Ministerio de Hacienda

Los montos correspondientes a desembolsos del programa PACSES suman un apoyo total de 47,4 millones de euros, que supuso un 1.41% como media en los años con aportación de fondos. El Tramo Fijo de PRO-INCLUSIÓN fue desembolsado puntualmente en 2017 con un importe de EUR 11,6 millones. Esta cifra representa el 1.01% del presupuesto global del sector para dicho año.

3.2.2. Gasto en Educación

Entre 2009 y 2016, el PIB (base 1990) ha crecido en un acumulado del 29,7%, mientras que el presupuesto en Educación (corriente y de inversión) ha sumado un incremento del 28,17% en el mismo periodo. Asimismo, **en relación con el PIB, se aprecia un comportamiento del presupuesto sectorial constante y creciente hasta 2013 y una estabilización, con tendencia ligeramente descendente, en los últimos años.**

Gráfico 7: Evolución del PIB y Gasto en Educación 2009-2016 (en USD millones y porcentaje)

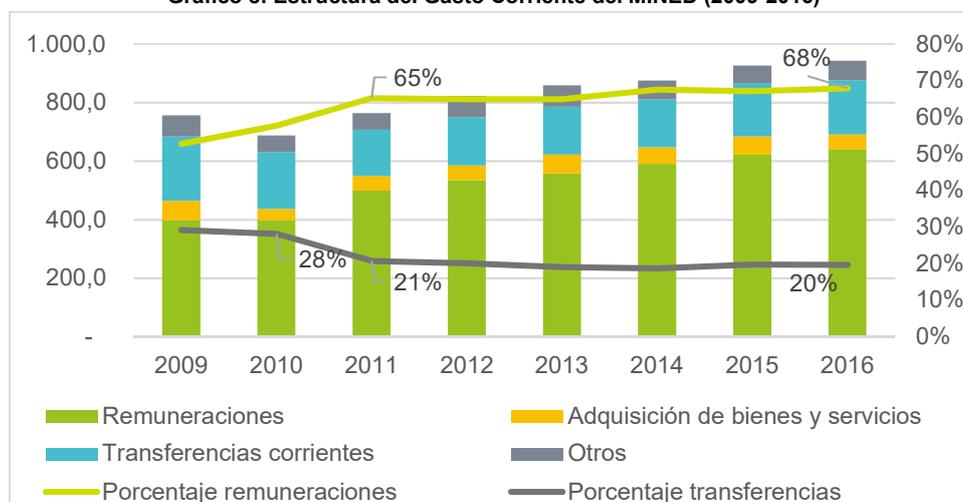


Fuente: Banco Central de Reservas y Ministerio de Hacienda

En cuanto a la composición del gasto corriente, el rubro de remuneraciones (salarios y pensiones) absorbe la mayoría de los recursos, siendo desde 2011 cerca del 70% del total. **Entre 2009 y 2016, mientras el gasto**

total aumentaba un 24,7%, las remuneraciones lo hicieron un 60,7%. Las transferencias corrientes cayeron en un tercio en 2011 y, desde entonces, se estabilizaron en torno al 20% del presupuesto. La adquisición en bienes y servicios ha sido volátil y no ha crecido. La inversión aumentó hasta rozar el 6% del presupuesto del sector en 2014, para luego caer hasta UD\$32 millones, el mismo porcentaje que en 2010, el 3,3%.

Gráfico 8: Estructura del Gasto Corriente del MINED (2009-2016)



Fuente: Ministerio de Hacienda

Los aportes financieros de PRO-EDUCA al Tesoro Nacional fueron marcados en su origen por el MINED y canalizados hacia las áreas cubiertas por el programa, gracias al espacio fiscal creado por estos recursos. Los desembolsos efectivos del apoyo presupuestario totalizaron algo más de EUR 19 millones y fueron gestionados por el GoES para reforzar financieramente las áreas apoyadas por PRO-EDUCA. Así, según datos del MINED, una vez convertidos a dólares, los recursos fueron utilizados en: Componente 1 (Ambientes Escolares) USD 5, 372,345.15; Componente 2 (TICs) USD 7,823,061.00; y, Componente 3 (ETT) USD 12.908.123,13.

El peso de los fondos desembolsados sobre el presupuesto del sector fue modesto en términos totales. Así, **la proporción de los desembolsos fluctuó anualmente entre el 0,80% y el 0,89% del monto total manejado por MINED**, lo cual, sin ser despreciable, no tuvo, a priori un impacto muy grande en términos cuantitativos. Sin embargo, estos montos fueron relevantes si se considera el monto de la inversión total realizada por el sector en ese periodo.

3.2.3. Gasto en el Área de Calidad

La Política Nacional de Calidad (PNC) del GoES aprobada en 2010 se ubica dentro del “sector económico” y, en particular, en el subsector “política de calidad”. Antes de la aprobación de la PNC, los recursos que se entregaban al subsector desde el Ministerio de Hacienda (MH), a través del presupuesto nacional, no alcanzaban a USD 1 millón anuales. Estos recursos eran ejecutados principalmente por el MINEC, en concreto, por el CONACYT. **A partir de la aprobación de la PNC, los recursos disponibles para los temas relacionados con dicha política se incrementaron de manera notable**, coincidiendo con la vigencia del AP de la Unión Europea. El subsector percibió cerca de USD 2,4 millones en promedio anual durante el periodo 2010-2014. El cuadro 11, basado en información recogida de los sistemas de planificación del MINEC, detalla los recursos que estuvieron a disposición de la PNC en el periodo 2007-2017, así como las diferentes fuentes que permitieron financiar el desarrollo de dicha política.

Cuadro 6: Ejecución Presupuestaria de Fondos para la Política Nacional de Calidad (PNC) /1

| Años | GoES | Fondos BID/3 | AP UE | Total | Promedio Período | Total Período |
|------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------|---------------|
| | Montos | | | | | |
| 2007 | 782,927.67 | | | 782,927.67 | 959,996.73 | 2,879,990.20 |
| 2008 | 873,348.79 | | | 873,348.79 | | |
| 2009 | 1,223,713.74 | | | 1,223,713.74 | | |
| 2010 | 2,155,621.23 | | | 2,155,621.23 | | |
| 2011 | 746,195.73 | | 1,980,618.11 | 2,726,813.84 | 2,391,158.53 | 11,955,792.63 |
| 2012 | 771,341.72 | | 1,184,366.82 | 1,955,708.54 | | |
| 2013 | 574,794.90 | 112,386.00 | 2,215,749.77 | 2,902,930.67 | | |
| 2014 | | | | | | |

| | | | | | | |
|---------------------------------|----------------------|---------------------|---------------------|----------------------|---------------------|---------------------|
| 2014 | 518,488.71 | 72,748.20 | 1,623,481.44 | 2,214,718.35 | | |
| 2015 | 1,579,708.63 | 292,075.62 | 8,910.54 | 1,880,694.79 | | |
| 2016 | 1,701,145.38 | 523,591.00 | | 2,224,736.38 | 2,516,723.75 | 7,550,171.24 |
| 2017 | 1,904,942.73 | 1,539,797.34 | | 3,444,740.07 | | |
| Total Ejecución MINEC 2/ | 12,832,229.23 | 2,540,598.16 | 7,013,126.68 | 22,385,954.07 | | |

Fuente: Dirección de Planificación, MINEC

1/ Corresponde a las cantidades devengadas

2/ No incluye recursos que el MINEC destina a FONDEPRO para apoyar a las empresas privadas en temas de Calidad

3/ Programa de Apoyo al Desarrollo Productivo para la Inserción Internacional BID 2583/OC-ES

El cuadro permite también apreciar la evolución del financiamiento al subsector de calidad en el periodo. Así, se puede notar que, a partir de la finalización del AP, en el periodo 2015 a 2017 la asignación presupuestaria promedio anual se ha ubicado en alrededor de USD 2.5 millones. Este comportamiento estaría indicando que la Política Nacional de Calidad se ha consolidado en el Presupuesto Nacional en los últimos años en niveles que, prácticamente, más que duplican los conocidos en los años previos a su implantación. Asimismo, se puede observar que **en el periodo de interés para la evaluación (2009-2017) los recursos devengados del Tesoro Nacional para apoyar la temática relacionada con la PNC alcanzaron a algo más de USD 20,7 millones.**

3.3. El Apoyo Complementario

El Apoyo Complementario (AC) de los programas de AP se relaciona generalmente con recursos reservados para la Asistencia Técnica (AT). Si bien la AT suele comprometer la mayor parte de los recursos financieros reservados para el apoyo complementario, este suele incluir también recursos para evaluaciones, auditorías, y/o acciones de visibilización de los resultados de los programas financiados.

La Comisión Europea exige que la AT que acompaña los programas de AP cumpla ciertos principios básicos, entre ellos, que debe apoyar el desarrollo de capacidades en base a la demanda, debe estar vinculada a productos claros y debe responder a iniciativas armonizadas y alineadas. Otros principios estratégicos que destacan del enfoque de AT de la UE establecen que:

- el objetivo principal sea el desarrollo de capacidades individuales, institucionales y de país;
- el modelo de asistencia incorpore la gestión por resultados y fomente el diálogo entre partes;
- evite estructuras complejas de intervención privilegiando la apropiación del socio;
- se construya sobre un entendimiento cabal del contexto político, sociocultural, sectorial e institucional, atendiendo requerimientos sectoriales específicos;
- promueva el liderazgo del beneficiario y su mayor involucramiento en el proceso de planificación, coordinación y ejecución;
- fomente la armonización de las intervenciones de AT y capacitación, especialmente con otros donantes;
- fomente la implementación de acciones que sean costo-efectivas.

Finalmente, la UE propone en sus Directrices sobre AP que las necesidades de desarrollo de capacidades sean evaluadas sistemáticamente para promover instituciones eficaces y reforzar la capacidad de los gobiernos para diseñar e implementar sus políticas y prestar mejores servicios a los beneficiarios finales.

Las cinco operaciones de AP que son parte de la evaluación han contado con recursos de AC. Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, la AT ha sido la que ha requerido la mayor parte de estos recursos, sumando EUR 13,90 millones o 72% del total del AC comprometido por la UE en el periodo 2009-2017.

Cuadro 7: Montos Desembolsados en Concepto de Apoyo Complementario (EUR millones)

| | AT + VISIBILIDAD | OTROS | TOTAL | EJECUTOR/DESTINO |
|----------------|------------------|-------------|--------------|------------------|
| PARE-ES | 3,00 | | 3,00 | AT |
| PRO-EDUCA | 2,80 | 2,00 | 4,80 | AT/PNUD |
| PACSES | 4,00 | 2,25 | 6,25 | AT/Ciudad Mujer |
| PRO-CALIDAD | 1,30 | | 1,30 | AT |
| PRO-INCLUSION* | 2,80 | 1,20 | 4,00 | AT/CSO |
| TOTAL | 13,90 | 5,45 | 19,35 | |

La AT³² destinada a complementar las operaciones de apoyo presupuestario alcanzó a cerca de EUR 11 millones en el periodo 2010-2017, vale decir algo más de 14 millones de dólares en un periodo de 8 años, lo que corresponde a USD 1,8 millones en promedio anual. Para los estándares de AT internacional, estos recursos podrían traducirse en alrededor de 2.000 días consultor senior por año para los cuatro programas que estuvieron vigentes. Esto da una idea de la importancia de la contribución realizada por la UE a la formación de capacidades en el país, así como para atraer “saber-hacer” externo en beneficio de las políticas que se apoyaron y de las instituciones encargadas de su implementación.

La AT del PARE-ES fue instrumental para asegurar los resultados alcanzados en materia de política macro-fiscal en el periodo de análisis. La principal contribución que realizó el equipo de asistencia técnica fue ordenar y priorizar las iniciativas y proyectos que impulsaba el MH para promover la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica en el país. Este equipo ayudó a preparar el PEI, primero para el periodo 2012-2014, y luego para el periodo 2015-2019. Este resultado, tiene un reconocimiento generalizado en el GoES y ha permitido al MH focalizar sus esfuerzos y coordinar el apoyo técnico de la cooperación internacional para alcanzar los objetivos propuestos y hacer seguimiento a los avances efectivos. Los aportes de la AT al resto de las iniciativas trabajadas son también muy bien valorados, en especial el desarrollo del SAFIM³³, la preparación del MFMP y el fortalecimiento técnico del MH, aunque aquí los elogios son compartidos con otras agencias de cooperación que participaron en el diseño y desarrollo de la mismas, como GIZ, AECID y USAID. El apoyo para la mejora de la gestión financiera se trabajó a nivel de ente rector y se centró, principalmente, a nivel del MH, a través de la AT del PARE-ES. Para el resto de los sectores apoyados, la gestión financiera no fue un área prioritaria de trabajo y no se identificaron aportaciones relevantes al respecto a nivel de insumos, ni de productos directos de los programas.

Los recursos destinados por PRO-EDUCA al AC fueron utilizados por la DUE y el GoES en tres lotes (componentes) de AT y un Acuerdo de Contribución con el PNUD. El componente 1 (Ambientes Escolares) buscaba tres resultados: 1. Un Modelo de Gestión Integral Ciudadana diseñado, ejecutado, validado y evaluado; 2. El fortalecimiento de las capacidades institucionales del personal de coordinación, técnico del nivel central y departamental; y 3. El apoyo a un mecanismo de coordinación inter e intrainstitucional validado y funcionando para la autonomía y autogestión en las comunidades locales y educativas. El segundo componente (TIC) buscaba también tres resultados: 1. Que los docentes de Educación Media se hayan formado y certificado en herramientas didácticas de formación de competencias en las áreas de Tecnologías de Información y Comunicación; 2. Que los docentes de Educación Secundaria y Media se hayan formado como Profesores Itinerantes para la introducción del enfoque de Ciencia, Tecnología y la Innovación (CTI), de manera transversal en el Sistema Educativo Salvadoreño; y 3. El enriquecimiento de contenidos claves en Educación Media (Ciencias Naturales y Matemáticas). Finalmente, el componente 3 (ETT), el mejor valorado, buscaba seis resultados: 1. El fortalecimiento del marco normativo de la Educación Media Técnica; 2. El diseño y actualización de programas de estudio de Bachillerato Técnico; 3. El Programa de Orientación Vocacional y Programa de Becas; 4. La Capacitación Técnica y Metodológica a docentes de Educación Media Técnica-Tecnológica, así como Capacitación en Gestión, a los Consejos Directivos Escolares; 5. El adecuamiento de la infraestructura de Talleres y Laboratorios, así como la actualización de sus equipos, en los centros escolares (CE); y 6. El fortalecimiento de la capacidad de gestión de la Gerencia de ETT del MINED.

La valoración de la AT de PRO-EDUCA por parte de los diferentes actores fue desigual, siendo la mejor apreciada la relacionada con el Componente 3 (ETT), calificada de muy buena. El Componente 1 (Ambientes Escolares) tuvo una implementación menos eficaz, principalmente por cuestiones relacionadas con la gestión del mismo, mientras que no se aprecian rastros del desempeño del Componente 2 (TIC).

Además, la Adenda 1 transfirió recursos del AP para financiar un Acuerdo de Contribución con el PNUD por EUR 2 millones, destinados a implementar el programa “Seamos Productivos” en 2013 y 2014. La implementación sufrió retrasos desde su inicio, lo que obligó a reformular el plan de trabajo y eliminar algunos

³² A diferencia de la sección 2.3 que aborda el diseño de los Programas (PdE 1.1: Insumos), cuando se refiere a la AT esta sección aborda su implementación efectiva (PdE 2.1: Productos directos), en otras palabras, lo que realmente realizó.

³³ El Sistema de Administración Financiera Municipal (SAFIM) es una herramienta informática que permite a las Municipalidades en El Salvador gestionar sus procesos de presupuesto, tesorería y contabilidad de forma integrada, generando información de utilidad para el Gobierno Central y la población en general.

productos esperados. El producto principal fue logrado, pues los apoyos financieros y el acompañamiento a emprendimientos llegaron a 150 iniciativas, aunque dedicando a ese fin solamente una cuarta parte del presupuesto total del programa, por lo que esta experiencia es considerada por el MINED como poco eficiente y con un alto costo de transacción.

La AT del PACSES estuvo orientada al fortalecimiento de la capacidad de coordinación general, información, comunicación, seguimiento, evaluación, así como de elaboración de herramientas del Sistema de Protección Social Universal (SPSU) y, particularmente, del Programa Comunidades Solidarias, en todas las instituciones involucradas en el SPSU³⁴. La AT, que contó con cuatro expertos apoyó a la SETEPLAN, así como a las instituciones que forman parte del SPSU en su capacidad de ejecutoras. La AT prestó apoyo -mediante dos expertas y refuerzos puntuales- para la conceptualización del Plan Social y, de forma significativa, a las distintas instituciones que forman parte del sistema para la elaboración de la matriz de indicadores y sus respectivas fichas del Plan. Las instituciones participantes valoraron muy positivamente el apoyo recibido por parte de la AT en la elaboración de los indicadores, señalando que era la primera vez que un ejercicio así se llevaba a cabo. Otros temas en los que trabajó la AT fueron la comunicación y la visibilidad en el marco de los programas sociales, y en el desarrollo del RUP, una herramienta crucial en el manejo de la política de protección e inclusión social.

La AT financió también la elaboración del módulo informático para dar seguimiento a los indicadores en el sistema de seguimiento del PQD, y apoyó en el proceso de elaboración de la Estrategia de Erradicación de la Pobreza Extrema (EEPE) Asimismo, **desempeñó un papel estratégico en las tareas de apoyo a la SETEPLAN para la coordinación del Gabinete de Gestión Social e Inclusión.** Además, los recursos asignados al programa Ciudad Mujer para la “Promoción de los derechos de las mujeres a través del fomento de la autonomía económica y atención integral a la salud” han construido modelos de atención para contribuir a disminuir las brechas de género, tanto en relación a la condición de vida de las mujeres, como a su posición y reconocimiento social, con una escala de implementación todavía limitada.

Así, la valoración de los aportes de la AT del PACSES se refiere especialmente al apoyo otorgado a la SETEPLAN en la coordinación del Gabinete de Gestión Social e Inclusión. Además, se insiste en que fue muy importante para la conceptualización del Plan Social. Los aportes al diálogo de políticas que se llevó a cabo en el marco del Grupo de Trabajo de PACSES son también apreciados, destacando el apoyo a la DUE en la relación con la Comisión del FOCAP (AECID y Luxemburgo).

La AT del PRO-CALIDAD fue contratada con el objetivo principal de “apoyar al Gobierno de El Salvador a operativizar, poner en marcha, promover y difundir el nuevo marco jurídico del Sistema Salvadoreño de Calidad, así como contribuir a su reconocimiento internacional”. Los seis resultados que debía alcanzar la AT fueron: 1. La revisión y finalización de la Política Nacional de Calidad, el plan de mediano plazo (2011–2014) y los planes operativos anuales para su implementación; 2. La revisión y finalización del diseño organizacional de los organismos del Sistema Salvadoreño de Calidad (Normalización, Reglamentación Técnica, Acreditación y Metrología) y sus planes de trabajo (2011–2012), así como los correspondientes a su reconocimiento internacional; 3. La revisión y fortalecimiento de los planes operativos y el sistema de información para la implementación interinstitucional de PRO-CALIDAD y el diseño del “Programa Compra tu Calidad”; 4. El diseño de los mecanismos para la coordinación eficiente entre el MINEC, los organismos gubernamentales y del sector privado involucrados en las actividades del PRO-CALIDAD y la DUE para El Salvador; 5. Garantizada la transferencia de los conocimientos y del “saber hacer” al Beneficiario, a los organismos gubernamentales y no gubernamentales involucrados en PRO-CALIDAD, mediante “aprender haciendo”, talleres, intercambio de experiencias en las diferentes áreas temáticas claves; y 6. El fortalecimiento de la capacidad institucional del MINEC para la implementación de su política sectorial para un Sistema Salvadoreño de la Calidad.

La valoración de la AT de PRO-CALIDAD en los actores del Sistema Salvadoreño de Calidad (SSC) es muy positiva, en la medida en que logró alcanzar los resultados que se había propuesto, así como también por su contribución a la implantación de la cultura de calidad en la sociedad salvadoreña. Muchos actores valoraron también el carácter didáctico de los responsables de la implementación de la AT y su contribución importante a ampliar los conocimientos de los actores del SSC para el mejor desarrollo de sus tareas. **Muchos**

³⁴ Términos de Referencia del contrato de AT al PACSES

de los temas que la PNC pretendía implantar eran relativamente nuevos en el país y la AT contribuyó a su mejor conocimiento y difusión.

La AT de PRO-INCLUSIÓN se encuentra aún en proceso de licitación, con fecha de inicio prevista en octubre 2018 y por 30 meses. Su objetivo será “Apoyar a las instituciones involucradas en el diseño, implementación y seguimiento del Plan y sus programas, para el fortalecimiento de sus capacidades humanas e institucionales.” De manera más específica, estará orientada a: 1. Apoyar la profundización en la gestión por resultados del sector social, y en particular del Plan Social y sus programas, con el objetivo de mejorar los resultados e impacto de las intervenciones; 2. Apoyar el fortalecimiento del enfoque de derechos y de género en el diseño, implementación y seguimiento del Plan Social y sus programas; 3. Apoyar el fortalecimiento de la coordinación y la gobernanza del sector social y en particular del Plan Social³⁵. Las medidas complementarias incluyen además subvenciones para licitar con entidades de la sociedad civil, el control del Plan Social. Las propuestas, hasta un máximo de dos contratos -uno por macro región: a) occidente + central, y b) oriente + paracentral - estarán relacionadas con las dos siguientes prioridades: Asegurar la supervisión financiera y técnica del Plan Social y sus programas; e incentivar la efectiva participación de los ciudadanos con un enfoque basado en derechos, para lo que se establecerán comités locales ciudadanos.

De esta manera, la evaluación ha podido evidenciar que, de manera global, **la AT programada y entregada por la UE en el periodo, como parte de los diferentes Programas de AP ha cumplido los principios básicos exigidos a la misma, en el sentido que han sido servido para apoyar el desarrollo de capacidades institucionales a partir de la demanda de las instituciones involucradas en los diferentes Programas, respondiendo así a las prioridades nacionales.** La AT se ha desarrollado a partir de un buen entendimiento del contexto político, sociocultural, sectorial e institucional en el país, promoviendo el liderazgo de los beneficiarios y con una mayor atención a los procesos de planificación, coordinación y ejecución.

3.4. Diálogo de Políticas

Las Directrices de Apoyo Presupuestario de la UE³⁶ plantean que el diálogo de políticas es un elemento esencial de un programa de AP. El dialogo puede ser una pieza central de la relación con el país socio en la medida en que contribuye a la responsabilidad y rendición de cuentas mutua. Este ofrece el marco para hacer un balance continuo de la implementación de las políticas y reformas del país socio, así como de los compromisos de los donantes, permitiendo monitorear el progreso de las partes en base a información, criterios e indicadores diferentes, así como también a los detalles que pueda ofrecer el gobierno a cargo de la ejecución de los recursos. El dialogo de políticas puede ser útil también como herramienta para detectar eventuales desviaciones y alcanzar acuerdos con las autoridades sobre las medidas correctivas que permitirán el logro de los objetivos de políticas acordados y/o afinar metas, en caso necesario. El diálogo debe abarcar, tanto el proceso, como el contenido y debería abordar no solo los elementos específicos de la operación de AP, sino también el contexto de desarrollo más amplio en el país socio, con el objetivo de apoyar el logro de los resultados e impactos esperados.

La UE sugiere que un diálogo de políticas efectivo debe permitir hacer el seguimiento a los criterios de elegibilidad y vigilar los temas que surjan de la evaluación de riesgo realizada. Que este requiere una comprensión clara del marco de coordinación nacional y sectorial, como parte de un contexto más amplio de análisis, para comprender mejor los agentes, las reglas y los mecanismos del proceso de toma de decisiones del país socio. Una estrategia de diálogo continua debería utilizar este análisis para identificar cuáles serían los métodos y plataformas de diálogo más eficaces, así como un programa de acción. **Dadas las dificultades de atribuir la consecución de resultados específicos de desarrollo a la aportación de fondos de apoyo presupuestario, es particularmente importante que el diálogo esté adecuadamente documentado para ayudar a demostrar la contribución realizada por el apoyo presupuestario.**

En el caso del PRO-EDUCA, la información sobre la estructura y funcionamiento del diálogo se vio limitada por la dinámica del sector. A la firma del CdF en 2009, existía una Mesa de Cooperantes de Educación, la cual

³⁵ Términos de Referencia AT PRO-INCLUSIÓN

³⁶ Directrices sobre el Apoyo Presupuestario. Guía metodológica: un enfoque moderno de apoyo presupuesto. EuropeAid Dirección General de Cooperación al Desarrollo de la Comisión Europea. Septiembre 2012. También existe la versión previa de 2007, sobre la que se formularon todos los programas, salvo PRO-INCLUSIÓN, así como una nueva versión de 2017, no aplicada en los programas objeto de esta evaluación.

estaba expresamente mencionada en el PSE 2009-2014. **La Mesa sectorial estuvo activa desde 2004 hasta 2010, cuando dejó de reunirse** por motivos que los evaluadores no han logrado identificar. Durante la gestión operativa del programa, se estructuró un espacio de intercambio entre la UE y GoES con participación especialmente activa de AECID y Luxemburgo, además del Banco Mundial. Sin embargo, no consta este foro tuviera las características que se esperan de un diálogo de políticas, pues no fue diálogo estratégico, no estuvo estructurado en torno a los temas clave de la política educativa, ni constan evidencias de formalización, como actas de reuniones.

Sin embargo, es importante mencionar que **un producto importante del proceso de intercambio fue la creación, en 2015, del Consejo Nacional de Educación (CONED)** como instancia consultiva de diálogo y concertación en materia de educación. Este se puede interpretar como un espacio de diálogo, si bien su carácter consultivo y abierto a la sociedad civil no se corresponde, necesariamente, con la estructura habitual de un foro para el diálogo de políticas, donde gobierno y cooperación conversan sobre las políticas apoyadas y alcanzan acuerdos institucionales que comprometen a ambas partes.

En el **caso del PACSES** se presenta posiblemente el esfuerzo más elaborado por desarrollar el diálogo de políticas en El Salvador. Este se produjo en el marco del Grupo de Trabajo (GdT) de Comunidades Solidarias y fue concebido como el espacio de concertación, diálogo, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, integrado por todos los actores gubernamentales y los socios para el desarrollo que apoyaban el programa Comunidades Solidarias (y ahora el Plan Social). Este foro contaba con los órganos siguientes:

- **La Plenaria del Grupo de Trabajo**, compuesta por los actores gubernamentales y los socios para el desarrollo que apoyan a Comunidades Solidarias³⁷ y que sesionaba de manera ordinaria al menos tres veces al año. La Plenaria del GdT es el espacio de concertación, diálogo, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas del Programa. Es el espacio donde los socios para el desarrollo confirman sus contribuciones financieras al programa. En 2012 los SPD por unanimidad propusieron la inclusión de dos asientos más en el Grupo de Trabajo, uno en representación de la Sociedad Civil y otro para representar a las Autoridades Locales.
- **El Núcleo de Trabajo**, compuesto por parte del gobierno por la Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEPLAN), el Viceministerio para la Cooperación al Desarrollo (VMCD), el Ministerio de Hacienda (MH) y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y por una terna de representantes de los SPD, elegidos por ellos, que incluye al Punto Focal titular, al Punto Focal suplente, firmantes del CdC y a otro representante, no firmante del CdC, que colaborará con los dos anteriores. En la Sesión Plenaria del GdT del 15 de agosto de 2011 se aprobó la creación de dos comisiones:
- **Comisión de Asistencia Técnica**, compuesta por representantes de la SETEPLAN, MH y VMCD, y en su caso, instituciones públicas receptoras de la AT y aquellos SPD interesados (hasta la fecha han participado: AECID, Luxemburgo, Banco Mundial, USAID, PNUD, Cooperación Italiana y Unión Europea). Esta Comisión tiene por objetivo coordinar la prestación de Asistencia Técnica para el fortalecimiento de las capacidades del Estado en la implementación del Programa Comunidades Solidarias, bajo la rectoría de la SETEPLAN.
- **Comisión FOCAP**, compuesta por la SETEPLAN, MH, y VMCD, junto a AECID, UE y Luxemburgo, tiene como objeto establecer un mecanismo de seguimiento de los apoyos programáticos al programa, fortalecer el enfoque sectorial de Comunidades Solidarias y mejorar la eficacia de la AOD destinada a financiarlo, disminuyendo costos de transacción y aprovechando al máximo las capacidades existentes.
- Finalmente, desde mediados de 2010 y en la línea de optimizar los recursos de los donantes destinados a financiar la política gubernamental de lucha contra la pobreza y exclusión social, se negoció y firmó un **Código de Conducta** para el apoyo al Programa Comunidades Solidarias. La firma del CdC el 18 de enero 2011 por el Gobierno de El Salvador, AECID, Unión Europea, Cooperación Luxemburguesa y Naciones Unidas, constituyó el primer acuerdo vigente de este tipo en el país y representó un importante salto cualitativo en las relaciones de cooperación entre El Salvador y los SPD. El acuerdo ha puesto en práctica los principios de apropiación, alineamiento, armonización, gestión para resultados y rendición de cuentas mutuas, a fin de contribuir eficazmente a alcanzar los

³⁷ MH, SETEPLAN, FISDL, SIS, VMCD, VMVDU, MINSAL, MINED, CONAMYPE, INSAFORP, AECID, BID, BM, GIZ, PNUD, LUXDEV

objetivos de la política nacional de reducción de la pobreza. El mismo código aplica ahora al Plan Social 2014-2019.

El **diálogo de políticas en torno a PRO-INCLUSION continúa la línea de lo avanzado en PACSES**. Se produce principalmente en el seno del Grupo de Trabajo (GdT), erigido como el espacio de concertación, diálogo, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, compuesto por todos los actores gubernamentales y los socios para el desarrollo que apoyan el Plan Social³⁸. En 2016, se realizaron doce reuniones entre las comisiones del FOCAP y de Asistencia Técnica del Grupo de Trabajo. Las reuniones tuvieron como propósito recibir y comentar propuestas por parte del GoES. La Comisión de Asistencia Técnica continuó avanzando en los esfuerzos de complementariedad entre los fondos de asistencia técnica que los SPD destinan al Plan Social, por medio de ejercicios de identificación y priorización de la AT vinculada al desarrollo de capacidades en la SETEPLAN y en las instituciones implementadoras del Plan Social. Sin embargo, desde la aprobación del Plan Social se advierte un debilitamiento en la intensidad de la coordinación.

El aporte del dialogo de políticas a los objetivos del PARE-ES y a la efectividad del Programa es difícil de establecer con claridad. Si bien es evidente que hubo una capacidad importante por parte de la AT para participar e influir en la toma de decisiones sobre la política macro fiscal, el aporte específico de la DUE a este debate es menos visible o, al menos, está menos documentado. El GoES y, en especial el MH, reconocen y defienden explícitamente, el aporte realizado por la Mesa de Cooperantes para facilitar acuerdos políticos con la oposición y aprobar medidas necesarias para apuntalar la situación fiscal, pero no está claro en qué medida fue un espacio de dialogo coyuntural o si tuvo una estructura permanente.

El dialogo de políticas en PRO-CALIDAD debía cualificar la relación de la DUE con el GoES en la temática. Este objetivo se cumplió solo parcialmente por una serie de razones. Los diferentes equipos técnicos que fueron contratados por la AT cumplieron el rol de interactuar de manera regular con el GoES como parte del ejercicio de sus funciones y para alcanzar los resultados que de ellos se esperaba. Así, esta relación contribuyó a fortalecer las capacidades institucionales del MINEC en el tema, permitiéndole avanzar su agenda de calidad de acuerdo a lo esperado. Sin embargo, la AT se substituyó de alguna manera a la DUE y eran sus encargados los que desarrollaron esta relación con las contrapartes del GoES (MINEC y CNC, posteriormente) sin mayor presencia formal de la DUE. No se han encontrado evidencia de alguna estructura que se hubiera desarrollado para el dialogo de políticas entre la DUE (y otros donantes) y el GoES en la temática. Estas relaciones fueron descritas por funcionarios del MINEC como principalmente administrativas, vale decir, relacionadas al cumplimiento o no de los indicadores previstos, sin entrar a generar un espacio que permitiera anticipar estas situaciones y eventualmente, corregir posibles desviaciones de los objetivos o revisar metas.

3.5. Avances en la Coordinación y Armonización de Donantes

De acuerdo con las evaluaciones más recientes realizadas en El Salvador sobre la eficacia de la cooperación al desarrollo³⁹, **se han observado avances significativos en la aplicación de los principios de eficacia, desde la adhesión a la Declaración de Paris en 2009 y reconfirmados en su Plan Nacional de Eficacia de la Cooperación 2012-2015**. Dichas evaluaciones señalan también aspectos que deben reforzarse para seguir avanzando en la dirección de la eficiencia esperada.

Cuando las evaluaciones se refieren a la Armonización de Donantes, esta se relaciona normalmente con **menores costos de transacción** de la cooperación internacional, a partir del establecimiento de disposiciones comunes para planificar, financiar, desembolsar, evaluar e informar al GoES sobre el flujo de ayuda de este tipo. Para medir este criterio utilizan tres indicadores que se considera que aproximan a una referencia cuantificable de los esfuerzos de armonización de los donantes. Inicialmente nos referimos al indicador referido al “Uso de disposiciones o procedimientos comunes”, que se mide como el porcentaje de la ayuda oficial al desarrollo que los SCD destinan para programas nacionales a través de trabajo conjunto. El siguiente cuadro resume esta situación para el periodo 2011 – 2015.

Cuadro 8: Criterios de Medición de la Armonización de Donantes en El Salvador

³⁸ <http://www.secretariatecnica.gob.sv/sesion-plenaria-del-grupo-de-trabajo-del-plan-social/>

³⁹ Informe Final de los Resultados de la Segunda Medición del Plan Nacional de Eficacia de la Cooperación en El Salvador 2016 Ministerio de Relaciones Exteriores. 1ª. Edición – Antiguo Cuscatlán, El Salvador. MRREE, 2017

| | % de fondos de cooperación desembolsados para apoyar iniciativas con enfoques basados en programas | Misiones Conjuntas realizadas por los SCD | Estudios Conjuntos sobre el País |
|-----------------|--|---|----------------------------------|
| 2011 | 22 | 16 | 40 |
| 2012 | 28 | 11 | 13 |
| 2013 | 13 | 11 | 7 |
| 2014 | 37 | 1 | 7 |
| 2015 | 27 | 4 | 12 |
| Promedio | 25.4 | 8.6 | 15.8 |

Fuente: Elaboración propia. Basado en datos de la evaluación sobre la eficacia de la cooperación al desarrollo en El Salvador (2016)

En general, la cooperación internacional asocia el enfoque programático (enfoque basado en programas, a diferencia del enfoque basado en proyectos) a recursos que pasan a través de los presupuestos públicos y que utilizan los sistemas nacionales de gestión financiera. El resultado de la última evaluación en El Salvador señala que **entre 2011 y 2015 el desembolso de recursos de cooperación para apoyar iniciativas con enfoque o bajo la modalidad de programas fue variable, aunque con una tendencia creciente**, pasando de 22% en 2011 al 27% en 2015. Esto querría decir que, en promedio, para el periodo 1 de cada 4 dólares desembolsado tendría estas características. Si bien esta es una mejora con relación al inicio del periodo (1 de cada 5) es todavía modesta, esto se entiende mejor cuando se conoce que, por ahora, este tipo de recursos (apoyo programático) es más bien la excepción en la comunidad de donantes en El Salvador y no la regla.

Un segundo indicador para evaluar los esfuerzos de Armonización se refiere a la “cantidad de Misiones Conjuntas que se llevan a cabo en un periodo entre dos o más cooperantes conjuntamente o por un cooperante en nombre de otro”. La realización de misiones conjuntas por parte de los socios para el desarrollo en principio debería facilitar a los gobiernos el establecer mejores canales de diálogo y a generar herramientas de gestión de cooperación conjunta. El resultado de la evaluación confirma que hay un desafío en este aspecto en El Salvador ya que estas misiones han pasado de 16 en 2011, a solamente 4 en 2015.

Finalmente, el tercer indicador se refiere a los “Estudios Analíticos Conjuntos realizados sobre el país”. Este mide el porcentaje de informes analíticos de países o los exámenes llevados a cabo por dos o más cooperantes conjuntamente o por un cooperante en nombre de otro(s) como porcentaje del número total de informes o revisiones realizadas en un periodo anual. De acuerdo con la información proporcionada por los socios para el desarrollo, se observa que **el número de estudios analíticos conjuntos del país realizados en coordinación entre los socios tienen una tendencia descendente, pasando de 40 al inicio del periodo de análisis, a solo 12 en 2015**. Sin embargo, esta cifra debe ser revisada ya que se consideran los estudios analíticos realizados en conjunto frente al total de estudios realizados en el año, en cuyo caso esa proporción está en ascenso situándose en 67% (12 de 17 estudios realizados fueron en conjunto), vale decir que 2 de cada 3 estudios analíticos sobre el país se están realizando de manera coordinada y conjunta.

En este panorama general de los esfuerzos de armonización de la cooperación al desarrollo en El Salvador, las experiencias de los programas de la UE son interesantes de resaltar. **La cooperación de la UE fue capaz de convocar alrededor del PACSES a dos agencias de cooperación de sus Estados Miembros (España y Luxemburgo) para desarrollar cooperación coordinada y armonizada en el área de desarrollo social** (ver sección 2.4).

La cooperación multilateral en El Salvador (Banco Mundial y BID) opera también con recursos en la modalidad de apoyo presupuestario sectorial (los denomina Policy Based Loans) y en general, comparte información con los otros donantes, incluyendo la UE, aunque actúa bajo sus propios criterios y no condiciona sus programas y proyectos a que esta armonización se lleve o no a cabo, En otras palabras, dado que se tratan, en su caso, de recursos reembolsables (créditos), dificultando más su aprobación por parte de las autoridades nacionales y luego su aprobación en la Asamblea Nacional, estas agencias deben buscar la mejor oportunidad para avanzar sus carteras, en algunos casos, aún a costa de esfuerzos de coordinación y armonización que se venían gestando (GIZ-BM-BID en el tema de gestión de las finanzas públicas).

Existen ejemplos similares con otros donantes que, por su tamaño, o importancia geopolítica en la región, pueden avanzar sus agendas de cooperación más allá de las acciones de coordinación que se estén trabajando (USAID).

Está claro que la Armonización (y el Alineamiento) no son esfuerzos sencillos de realizar y sus logros se pueden observar recién en el mediano plazo. Sin embargo, está también claro que estos esfuerzos se desarrollan mejor

con un fuerte liderazgo del país, liderazgo que se debe basar en ejemplos positivos, propuestas adecuadas para la coordinación, seguimiento suficiente de los acuerdos o propuestas desarrolladas, cumplimiento sistemático de metas concertadas en los plazos previstos y mejoras en la capacidad de absorción de los recursos para que la comunidad de donantes se alinee más rápidamente alrededor de los esfuerzos de armonización del gobierno. A pesar de los avances observados en El Salvador en la dirección de una mayor Armonización y Alineamiento de la cooperación internacional al desarrollo, quedan todavía áreas pendientes para ejercer efectivamente liderazgo en este esfuerzo.

3.5. Adecuación del AP frente a otras modalidades de implementación

Según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la ayuda programática (una de cuyas modalidades es el Apoyo Presupuestario Sectorial) constituye una manera de hacer cooperación al desarrollo basada en el principio de apoyo coordinado a un programa sectorial o un programa temático. Las características que destacan en el AP son que:

- El gobierno socio ejerce el liderazgo del programa apoyado por los donantes
- Existe un programa integral y un marco presupuestario único
- Propone un proceso formal de coordinación entre donantes y de armonización de procedimientos de informes, presupuestos, gestión financiera y adquisiciones.
- Se utilizan los sistemas locales para el diseño e implementación, gestión financiera, seguimiento y evaluación del programa.

Convencida de la importancia de este tipo de instrumento de cooperación, la UE ha comprometido más del 90% de sus recursos para cooperación al desarrollo en El Salvador como Apoyo Presupuestario. Es, junto con el Banco Mundial y el BID, el donante que utiliza este instrumento de cooperación con mayor asiduidad en el país.

La literatura internacional⁴⁰ sobre cooperación al desarrollo ha sistematizado en el tiempo, las posibles ventajas y riesgos potenciales del uso del AP como modalidad preferida de cooperación al desarrollo. El examen de estos criterios, en el caso de El Salvador, permite reconocer los progresos alcanzados con la utilización del AP, cuando se lo compara con el instrumento tradicional de financiamiento vía proyectos. El cuadro a continuación presenta manera resumida esta valoración.

Cuadro 9: Cumplimiento de las Ventajas Potenciales del Apoyo Presupuestario

| POTENCIALES VENTAJAS | | RESULTADO OBSERVADO | CUMPLE |
|----------------------|---|--|---------|
| 1 | Refuerzo de la apropiación local y sostenibilidad de las reformas. | Los programas de AP han apoyado efectivamente políticas nacionales surgidas de los programas de gobierno | SI |
| 2 | Reducción de los costes de transacción (carga administrativa y financiera) para el país socio así como de las estructuras paralelas | La concentración de los esfuerzos en el cumplimiento de los indicadores de resultados, y ya no en los procesos, permite reducir los costos de transacción. Se han reducido las estructuras paralelas al mínimo | SI |
| 3 | Aumento de la predictibilidad de los fondos externos | La predictibilidad de los fondos ha aumentado al 92% del total de lo programado, aunque todavía se deben hacer esfuerzos por evitar las desviaciones trimestrales | SI |
| 4 | Mejora de la rendición de cuentas de los Gobiernos. | Los programas de AP incorporan desde el diseño la rendición de cuentas ya que los desembolsos se realizan solo contra informes verificables de cumplimiento de metas y objetivos | SI |
| 5 | Refuerzo de la eficiencia, coherencia y transparencia del presupuesto público. | Las reformas de GFP se orienta a ese objetivo y los sectores que han sido apoyados por el AP de la UE han podido percibir el flujo de recursos públicos esperados. Se está trabajando en reforzar los temas de transparencia | PARCIAL |
| 6 | Apoyo al sistema de Gestión de Finanzas Públicas (GFP). | Están en marcha iniciativas de reforma en el marco de los sistemas de GFP para hacerla más eficiente. El gobierno ha obtenido recursos financieros importantes para avanzar dichas reformas. | SI |
| 7 | Refuerzo de la planificación por resultados a medio plazo. | Se han dado los pasos iniciales para introducir la gestión por resultados en los sistemas de GFP, aunque todavía no se han formalizado | PARCIAL |

⁴⁰ Por ejemplo, "The Future of EU Budget Support in Developing Countries", Comisión Europea, 2011. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/433769/EXPO-DEVE_NT\(2011\)433769_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/433769/EXPO-DEVE_NT(2011)433769_EN.pdf)

| | | | |
|---|--|---|---------|
| 8 | Prioridad de los objetivos de desarrollo. | La prioridad de los programas apoyados ha sido los objetivos de desarrollo presentados en los planes de gobierno | SI |
| 9 | Refuerzo de la coordinación entre donantes | Ha habido iniciativas exitosas de coordinación entre donantes (UE, AECID, LUX), aunque existen también sobreposición de donantes en otros temas (GIZ, USAID, BM en GFP) | PARCIAL |

Fuente: Elaboración propia en base a información del DAC/OCDE

De igual manera, la literatura sobre cooperación al desarrollo⁴¹ identifica riesgos potenciales que las operaciones de apoyo presupuestario pueden conllevar y que deben ser monitoreados por los países, para asegurarse que no se concreten en los países que trabajan de manera preferente con ella. En el caso de El Salvador, ninguna de los riesgos parece haberse concretado de acuerdo con lo que resume el cuadro a continuación.

Cuadro 10: Cumplimiento de los Riesgos Potenciales del Apoyo Presupuestario

| | RIESGOS POTENCIALES | RESULTADO OBSERVADO | SE CUMPLE |
|---|--|--|-----------|
| 1 | Aumento del riesgo fiduciario (riesgo en el uso inadecuado de los fondos) en países con débiles sistemas de GFP. | El país cuenta con sistemas de GFP relativamente sólidos (de acuerdo con dos evaluaciones PEFA) que permiten gestionar los recursos de AP de manera adecuada. Los sectores apoyados han recibido los recursos esperados del MH | NO |
| 2 | Incremento de la volatilidad de los fondos en países con desempeño negativo. | No se puede apreciar el incremento de volatilidad de los fondos en los sectores apoyados por las operaciones de AP | NO |
| 3 | Crecimiento de los costes de transacción a corto plazo para los países socios y los donantes. | No existe evidencia del incremento significativo de los costos de transacción en el caso de El Salvador | NO |
| 4 | Aumento excesivo del poder de los ministerios a nivel central. | Los ministerios del nivel central han mantenido su poder pero no lo han usado para limitar el uso de recursos a los sectores y políticas que se han apoyado | NO |
| 5 | Prevalencia de las imposiciones de los donantes sobre el diálogo y el liderazgo local. | Los donantes están apoyando políticas y programas que son parte de las prioridades de gobierno presentadas en sus planes de desarrollo. No se ha percibido tensión por imposiciones | NO |

Fuente: Elaboración propia en base a información del DAC/OCDE

PdE 2.1: ¿En qué medida los insumos del AP han contribuido a la creación de nuevas oportunidades para el Gobierno de El Salvador, en términos de espacio fiscal, capacidades institucionales, dialogo de políticas públicas y al alineamiento y armonización de la Cooperación Internacional?

Los desembolsos de los Programas de AP entre 2009 y 2017 totalizaron EUR 97,5 millones, un promedio anual de 0,34% del presupuesto del gobierno central o de 2,45% del presupuesto de inversión pública total. Estos montos son relativamente modestos y, por si mismos, no aspiraban a solucionar la escasez estructural de recursos financieros de El Salvador. **La relevancia de los aportes financieros de los AP de la UE estuvo dada por su carácter estratégico y oportuno, especialmente a nivel sectorial.** Los desembolsos del PARE-ES aportaron los recursos necesarios en el marco de la urgencia del Plan Global Anti-Crisis (PGA), en particular, aportando liquidez para cerrar parte de la brecha fiscal generada por los pagos de ciertos subsidios, por lo que en este caso, no es posible considerarlos como aumento de espacio fiscal, pues se destinaron a gastos previamente comprometidos. En protección social, los recursos desembolsados complementaron la financiación del Programa Comunidades Solidarias y su posterior derivación en el Plan Social, aunque debemos notar que la evaluación no dispuso de suficiente información sobre el presupuesto detallado de las iniciativas gubernamentales, como para apreciar efectivamente el peso relativo de los fondos europeos aportados. En el sector educativo, los desembolsos apoyaron aspectos específicos de la transformación del sector, particularmente aumentando el presupuesto de capital disponible para adquisiciones y para pequeñas infraestructuras en los componentes de atención del programa. Los aportes de PRO-CALIDAD financiaron la construcción e institucionalización de la Política Nacional de Calidad y el gasto sectorial en el área de calidad prácticamente se duplicó en el periodo de análisis, pasando de un promedio anual inferior a USD 1 millón hasta 2009, a un monto cercano a los USD 2.5 millones en el periodo

⁴¹ Ver principalmente los informes del DAC/OCDE, en particular, OCDE/PNUD (2017), "Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz: Informe de Avance 2016", Éditions OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276789-es>

2010-14. En definitiva, los recursos permitieron atender gastos estratégicos ya comprometidos o crearon el espacio fiscal necesario para que el GoES financie efectivamente acciones que, de otra manera, habrían sido más difíciles de ejecutar por la vía del presupuesto público.

Todos los programas incluyeron un componente de AC, diseñado para atender varios aspectos de forma simultánea. Así, **es destacable que las ATs vinculadas al AP fueran instrumentales al desarrollo de varias políticas sectoriales**: La AT del PARE-ES con el PEI del MH, PACSES con el RUP, la Ley de Desarrollo, Protección e Inclusión Social y el Plan Social (cuya implementación apoya ahora PRO-INCLUSIÓN) y PRO-CALIDAD, con el apoyo a la Política Nacional de Calidad. **El AC cumplió el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales en las entidades sectoriales**: PARE-ES apoyó la mejora de la gestión financiera con productos esenciales como el MFMP y el SAFIM en el MH; PRO-EDUCA, con varias asistencias, se centró en apoyar al MINED en la implementación de acciones en Ambientes Escolares, TIC y Educación Media Técnica-Tecnológica, así como en reforzar las capacidades de los docentes y de la GETT; PACSES fue clave para reforzar las capacidades de SETEPLAN en el monitoreo de la política social y la coordinación intersectorial, **la comunicación y la visibilidad de CS y en el desarrollo del RUP**. PRO-CALIDAD permitió proveer de infraestructura y equipos para el SSC, así como desarrollar normativa y capacidades en los actores del SSC, entre otros productos directos. Es necesario aclarar también que ninguno de estos tres últimos AC se orientó, de manera explícita, a la mejora de la gestión financiera de los sectores a los que apoyaron.

El Diálogo de Políticas, como insumo del AP, varió entre programas. En el Sector Social, el diálogo en el Grupo de Trabajo de Comunidades Solidarias (apoyado con recursos del PACSES) fue estructurado, formalizado y estratégico, siendo el que más se acercó a las características que se esperan de esos procesos. Otro caso positivo fue el diálogo en la Mesa de Cooperantes en Política Fiscal (antes denominada Mesa de AP), aunque, hasta 2016, con menor liderazgo del Gobierno y mayor protagonismo de los donantes. En el sector Educación, entre 2005 y 2010 existió una mesa sectorial de donantes, pero luego, el seguimiento se limitó a la parte operativa de PRO-EDUCA. Finalmente, no existió una estructura de diálogo estratégico para el área de calidad, menos a partir de PRO-CALIDAD. **Por lo tanto, el diálogo de políticas fue, probablemente, el insumo menos aprovechado de los tres aportados**.

Finalmente, se ha evidenciado la complementariedad y buena coordinación entre los donantes presentes en los sectores focales de la UE, especialmente entre europeos. Destacó la coordinación en el tema fiscal y el FOCAP que la AECID y Luxemburgo implementaron en paralelo al PACSES, considerándose esta una buena práctica de coordinación y armonización de donantes. Asimismo, hay que mencionar que los propios programas de la UE se complementaron bien entre sí, abordando temas comunes en varios de ellos, como la financiación del área social, la reducción de las desigualdades en el acceso a la educación, la formación técnica y el empleo. Esta práctica se repite también en el marco del nuevo AP al Programa El Salvador Seguro (PESS), donde se acompaña a los Programas de sectores como educación y protección social. Así, los programas de AP de la UE han contribuido al alineamiento alrededor de las políticas nacionales y a la armonización de procedimientos de los donantes en los sectores de intervención.

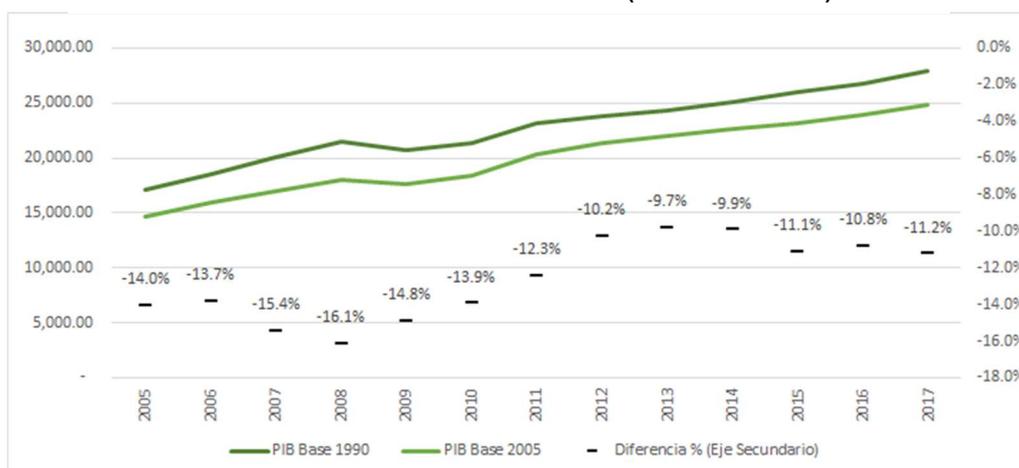
4. La Gestión Macroeconómica y la Evolución de la GFP

PdE 3.1: ¿En qué medida ha mejorado la situación fiscal y macroeconómica, además de la calidad de la gestión de las finanzas públicas (GFP), incluida la generación de recursos internos, la orientación a resultados y la transparencia? ¿Cuáles son los aportes del Apoyo Presupuestario (AP) a los cambios observados?

El análisis de la situación macroeconómica y fiscal en El Salvador para el periodo 2009-2017 ha dado un giro importante con la publicación, por parte del Banco Central de Reserva (BCR), en el mes de marzo de 2018, de nuevos datos sobre el Producto Interno Bruto (PIB) actualizados al Sistema de Cuentas Nacionales de 2008 y con base en 2005⁴². Esta sección se presenta una breve descripción del impacto de estos nuevos datos sobre el análisis a realizar.

La economía de El Salvador es más pequeña de lo que se estimaba originalmente, un poco más de USD 3,000 millones en 2017. Esto es 12.5% menor en promedio entre 2005 y 2017 y 11.5% para el periodo de análisis (ver gráfico 9). Las mayores diferencias entre las estimaciones iniciales del PIB y las actuales se presentan en los años que preceden la crisis financiera internacional (2005-2008), atenuándose en los años posteriores (2010-2014). Los tres últimos años (2015-2017) presentan una diferencia superior al 10%.

Gráfico 9: PIB Nominal de El Salvador (en USD millones)

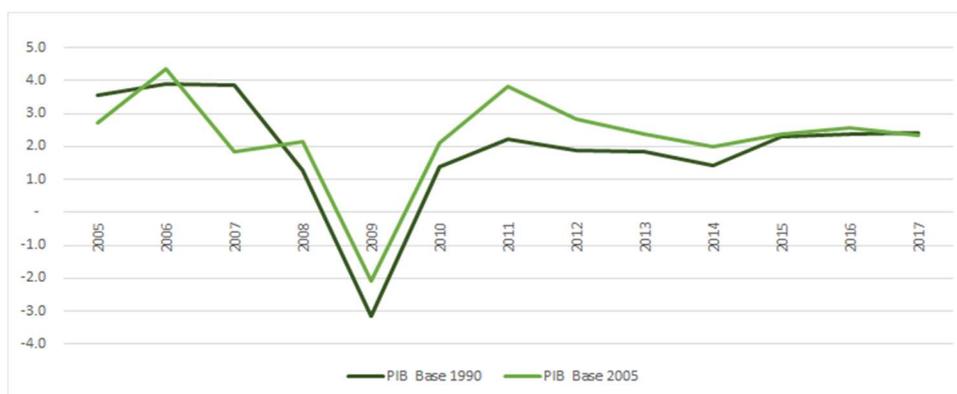


Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador, 2018

El PIB ha crecido más de lo que se estimaba originalmente después de la crisis financiera internacional. Las variaciones entre las estimaciones iniciales y las actualizadas del PIB han tenido también un efecto significativo en los cálculos sobre la tasa de crecimiento interanual del producto en los últimos años, sobre todo para el periodo de evaluación (ver gráfico 10). Las nuevas tasas de crecimiento del PIB entre 2009 y 2017 son, por lo general, superiores a las estimaciones originales (salvo en 2017, que es un punto porcentual menor). Es así, que el crecimiento anual promedio de la economía para el periodo de análisis, que estaba calculado originalmente en 1.4%, es **efectivamente 2.0% anual**.

⁴² El 23 de febrero de 2018, el Banco Central de Reserva (BCR) de El Salvador publicó el cambio de la base de referencia para la construcción del Sistema de Cuentas Nacionales, de 1990 (año base original) a 2005 (año base nuevo). Este ajuste de la base de cálculo resultó en una nueva serie del Producto Interno Bruto, con base 2005.

Gráfico 10: Tasa de Crecimiento Interanual del PIB (%)



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador

Estos cambios afectan el análisis macrofiscal realizado en el Informe de Arranque, elaborado sobre los datos originales disponibles en febrero de 2018. Con los nuevos datos, algunas relaciones fiscales basadas en el PIB tendrán una valoración más positiva, comparadas con lo reportado en dicho informe, como es el caso de la carga tributaria. En otros casos, el menor tamaño de la economía afectará negativamente el análisis realizado anteriormente, como cuando se haga una valoración de la deuda pública en relación al PIB.

La disponibilidad de estos datos obliga a realizar el análisis que corresponde a esta sección con el PIB actualizado. Sin embargo, en la medida que las nuevas estimaciones no están todavía plenamente integradas en los datos estadísticos sectoriales, las referencias que se hagan en la evaluación a los sectores de educación, protección social y comercio exterior estarán todavía vinculadas a datos PIB con base 1990.

4.1. Crecimiento y Desempeño Macroeconómico

La economía salvadoreña creció a un ritmo promedio anual de 2.0% durante los nueve años que abarca el periodo de análisis de esta evaluación (ver gráfico 11). En estos años, la tasa de crecimiento tuvo una evolución positiva, pasando inicialmente de -2.1% en 2009 a 3.8% en 2011, para después asentarse alrededor de un promedio de 2.5% anual entre 2012 y 2017. Este resultado refleja un esfuerzo importante por parte del GoES para atenuar los efectos de la crisis financiera internacional de 2008/2009 y aprovechar el contexto externo favorable que se genera en los años posteriores a esta crisis.

La tasa anual promedio de crecimiento del PIB de 2.0% para el periodo de análisis se compara también favorablemente con los nueve años anteriores (2000-2008), cuando, en promedio, la economía salvadoreña alcanzó un crecimiento anual de 1.9%. Sin embargo, este nivel de crecimiento es inferior a los nueve años de la década de los 90s, periodo en el que se lograron niveles de crecimiento interanual promedio de 3.6% y se alcanzaron tasas de crecimiento anuales superiores al 4% (1992 a 1994). Desde entonces, salvo por el año 2006, la economía no ha logrado crecer a un ritmo superior al 4.0% anual.

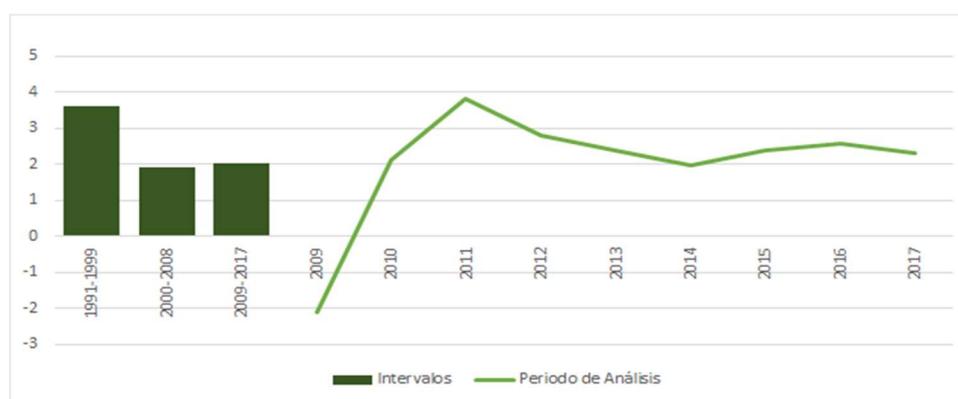
Los niveles de crecimiento del PIB alcanzados entre 2009-2017 son también modestos con relación a las propias expectativas del GoES y las necesidades de financiamiento de la política pública, como se reflejan en las metas establecidas en el PQD. En este documento, el crecimiento real anual promedio del PIB se estimaba en 4.0% para el periodo 2010-2014⁴³ y 3.0% para 2015-2019⁴⁴. Adicionalmente, el nivel promedio de crecimiento anual de 2.0% es la mitad del crecimiento anual promedio (4.0%) experimentado en el periodo 2009-2017 por los países vecinos en América Central⁴⁵.

⁴³ Gobierno de El Salvador (2010), Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, Sección V Principales Metas del Quinquenio, página 55.

⁴⁴ Gobierno de El Salvador (2015), Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, página 233.

⁴⁵ Datos para Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana recopilados por CEPALSTAT, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Gráfico 11: Crecimiento de la Economía de El Salvador (%)



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador

El Salvador ha sido, por tanto, la economía menos dinámica de la región Centroamericana. Los bajos niveles de inversión nacional (pública y privada) que alcanzan al 15.5% del PIB en 2017, comparado con 25% para la región de América Central, la débil demanda del mercado interno, la pobre diversificación de la canasta y mercados de exportación, la compleja situación fiscal y los altos niveles de inseguridad ciudadana, explican gran parte de este desempeño. Otros factores relevantes también son los desastres naturales (terremotos, inundaciones y tormentas) de diversa intensidad que afectan al país regularmente, los repetidos shocks internacionales y sus secuelas económicas nocivas, la migración permanente de recursos humanos nacionales hacia otros países de la región, especialmente los Estados Unidos, y los crecientes problemas sociales internos de pobreza y exclusión social.

Los mejores resultados de la economía salvadoreña a partir del año 2015 están relacionados a un contexto internacional más favorable, en el que se destaca el mejor desempeño que ha tenido la economía de los Estados Unidos. Esta coyuntura ha permitido incrementar las exportaciones, elevar el flujo de remesas que provienen del exterior y alcanzar nuevos hitos en los montos inversión extranjera directa que recibe el país. Estos elementos positivos han sido apalancados desde la economía doméstica por un mayor acceso al crédito de consumo, mejoras en los salarios reales de la población ocupada y niveles relativamente bajos de inflación acumulada (-0.9% en 2016 y 2.0% en 2017).

Finalmente, **los esfuerzos del GoES para atenuar los factores negativos y promover un mejor clima de negocios han sido reconocidos por el Banco Mundial en el informe 'Doing Business 2018'**, donde El Salvador aparece como una de las diez economías a nivel mundial que más ha avanzado en esta materia. Sin embargo, aún queda mucho por hacer, puesto que el país se encuentra todavía a la zaga de América Central en muchos de los indicadores que conforman este ranking⁴⁶.

Así, la economía de El Salvador ha crecido al 2% anual durante el periodo de análisis, tasa de crecimiento que es modesta con relación a los países vecinos y las propias expectativas del GoES para el periodo. Estos nueve años recientes tienen un desempeño promedio algo mejor que los nueve años anteriores (2000-2008), que se habían beneficiado de una coyuntura internacional algo más favorable para el país.

4.2. La Situación y la Política Fiscal

La situación fiscal durante el periodo de análisis ha sido delicada. Un resultado fiscal global deficitario para cada uno de los nueve años entre 2009 y 2017, niveles de deuda pública crecientes y muy superiores a los recomendados internacionalmente y una aguda polarización política en torno a las medidas requeridas para resolver esta situación, configuran el escenario fiscal del periodo. Sin embargo, en los últimos años los esfuerzos del GoES por atenuar esta difícil coyuntura han mostrado algunas señales de cambio de tendencia, aunque son todavía tenues. Si bien queda mucho por hacer para retomar la senda de la sostenibilidad fiscal, los acuerdos alcanzados para la reforma del Sistema de Pensiones, así como la aprobación concertada del

⁴⁶ FMI (2018), El Salvador Selected Issues: The Competitive Landscape for El Salvador's Exports

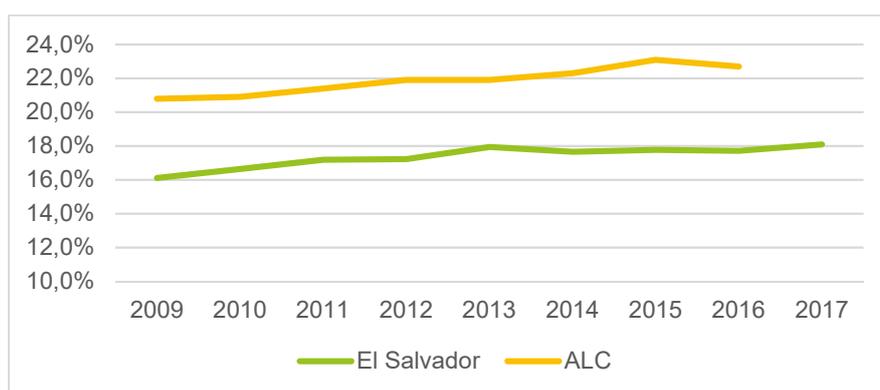
presupuesto para la gestión fiscal 2018, han comprado tiempo para “aplicar la creatividad que se tuvo para resolver los problemas inmediatos a las soluciones de largo plazo”⁴⁷.

El GoES ha desarrollado una política fiscal activa. La política fiscal ha sido uno de los ejes fundamentales del Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) para los periodos 2010-2014 y 2014-2019 y ha tenido como objetivo principal asegurar que el país cuente con los recursos necesarios para financiar los gastos y las inversiones sociales y económicas definidas como prioritarias para “propiciar la reactivación de la economía, la atracción y retención de la inversión privada y la generación de empleo productivo”⁴⁸. Sus objetivos específicos han sido: i) aumentar la recaudación de impuestos, ii) elevar y mejorar los niveles de ejecución y calidad de la inversión pública, iii) mejorar la eficacia de los programas sociales y de los subsidios, iv) generar ahorro primario para que las finanzas públicas sean sostenibles en el mediano plazo, y v) mantener el nivel de endeudamiento público en concordancia con los estándares internacionales y con la capacidad de pago del país.

Las metas establecidas por el GoES, a efectos de medir el cumplimiento de estos objetivos, fueron razonablemente ambiciosas en comparación con la línea de base propuesta, pero como se encuentran especificadas en términos del PIB anterior (base 1990), no son de mucha utilidad para hacer un análisis comparativo con los datos actualizados. Por ello, el análisis de la política fiscal del GoES, para el periodo de interés de esta evaluación, se realiza sobre la dirección de la tendencia experimentada por las variables más representativas incluidas en los PQD 2010-2014 y 2014-2019. En la mayoría de los casos, y como se evidencia en lo que sigue de la sección, la política fiscal implementada ha dado resultados razonablemente positivos, aunque está claro que hay mucho margen de mejora.

La carga tributaria se ha incrementado en el periodo de análisis. Los ingresos tributarios representan en promedio durante el periodo 2009-2017 un 95.1% de los ingresos totales del Gobierno Central en El Salvador y, por lo tanto, son la principal fuente de financiamiento de las políticas públicas que se implementan en el país. Es por ello, que incrementar la recaudación de impuestos ha sido y es una prioridad del GoES y, por lo tanto, en los años bajo evaluación ha desplegado una serie de iniciativas legales y administrativas dirigidas a mejorar los niveles de recaudo con relación al PIB. El resultado ha sido un incremento de la carga tributaria de 16.1% en 2009 a 18.1% en 2017 (ver gráfico 12). Este nivel es, sin embargo, todavía bajo si se lo compara con la carga tributaria promedio para América Latina y el Caribe (ALC), que se ubicaba en 2016 en 22.7%⁴⁹. Así podemos observar que la brecha entre El Salvador y ALC en este ámbito se ha mantenido entre 4 y 5 puntos porcentuales a lo largo del periodo.

Gráfico 12: Carga Tributaria en El Salvador y ALC (% PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017

El gasto social⁵⁰ se ha incrementado con relación al gasto total, aunque a través de una mayor asignación de gasto corriente (ver gráfico 13). Si bien el gasto total del Gobierno Central se ha mantenido relativamente estático, alrededor del 20% del PIB durante el periodo de análisis, la distribución al interior del mismo muestra un crecimiento significativo del gasto social, que pasa del 43.3% en 2009 al 46.3% en 2017, habiendo alcanzado inclusive al 49.0% en 2015 y 2016. Sin embargo, este crecimiento se ha logrado en parte

⁴⁷ Ponencia del Ministro de Hacienda, Carlos Cáceres, en oportunidad del Seminario sobre la Situación de las Finanzas Públicas de El Salvador y Alternativas para su Consolidación, agosto 2017.

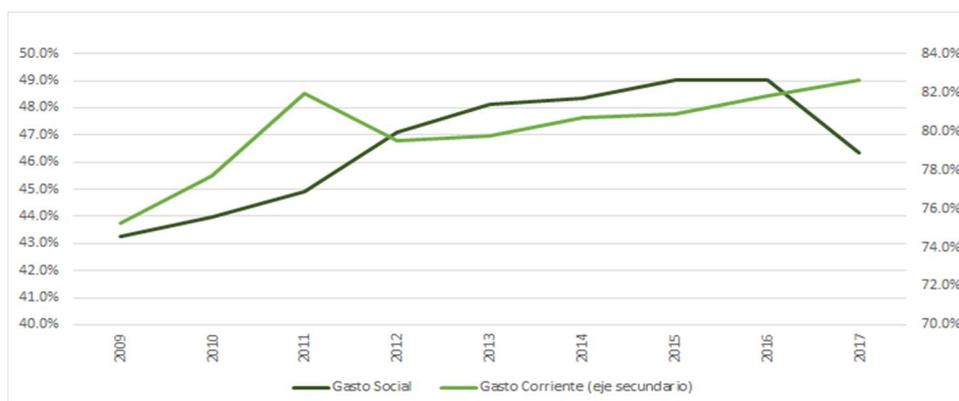
⁴⁸ PQD 2014-2019.

⁴⁹ OECD (2018), Estadísticas Tributarias de América Latina y el Caribe.

⁵⁰ El gasto social son los recursos registrados en la clasificación del área de gestión de Desarrollo Social.

con una mayor asignación de recursos para el gasto corriente, que ha mostrado también una creciente participación en el total del gasto (de 75.2% en 2009 a 82.6% en 2017). En términos del PIB, el gasto corriente ha oscilado alrededor del 16.0%, alcanzando su máximo nivel en el periodo el año 2017, con 16.4%.

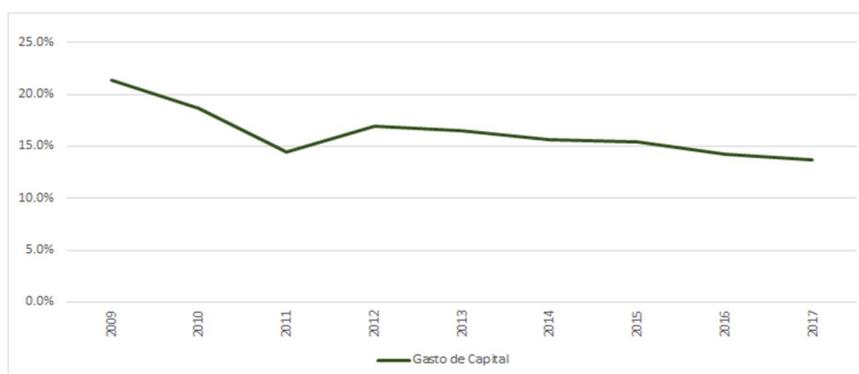
Gráfico 13: Gasto Social y Corriente del Gobierno Central (% Gasto Total)



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017

El crecimiento del gasto corriente ha tenido como contrapeso la disminución del gasto de capital. El gasto de inversión como porcentaje del gasto total del Gobierno Central se ha reducido de 21.4% en 2009 a 13.6% en 2017, lo que se explica en gran medida por los bajos niveles de ejecución de los proyectos por parte de las entidades públicas, inferiores en muchos casos al 70% de los montos anuales programados (ver gráfico 14). Se ha argumentado también, que la inversión pública se ha convertido en la variable del ajuste utilizada para contener el gasto público y mantener el déficit fiscal dentro de los parámetros requeridos⁵¹. Con relación al PIB, el gasto de inversión pública en El Salvador alcanza en 2017 solo al 2.7%, cifra que está por debajo del 6% de promedio de América Central, que tampoco es alta con relación a los estándares internacionales. La calidad de la inversión pública es, además, baja, especialmente si se toma en cuenta que los proyectos están poco alineados con la planificación de prioridades, los recursos utilizados en la fase de ejecución son mayores a los originalmente programados y los costos de mantenimiento se disparan antes de lo previsto.

Gráfico 14: Gasto de Capital del Gobierno Central (% del Gasto Total)

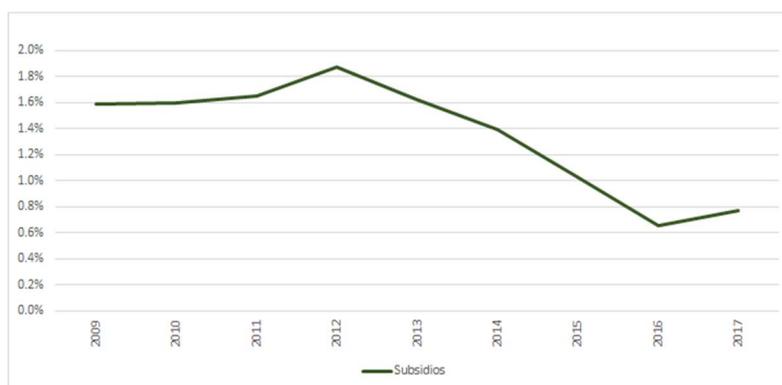


Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017

La disminución del gasto en los subsidios generales al transporte, al uso de energía eléctrica y al gas licuado de petróleo (GLP) han reducido también la presión sobre el déficit fiscal. La mejor focalización de estos subsidios le ha permitido al GoES reducir el gasto público en esos rubros entre 2009 y 2017 en casi 0.8% del PIB, pasando de 1.6% en 2009 a 0.8% en 2017. El menor monto alcanzando fue de 0.65% del PIB en el año 2016, cuando comienza a experimentarse un leve retroceso (ver gráfico 15).

⁵¹ ICEFI (2015), Gestión de las Finanzas Públicas en El Salvador período 2009-2014.

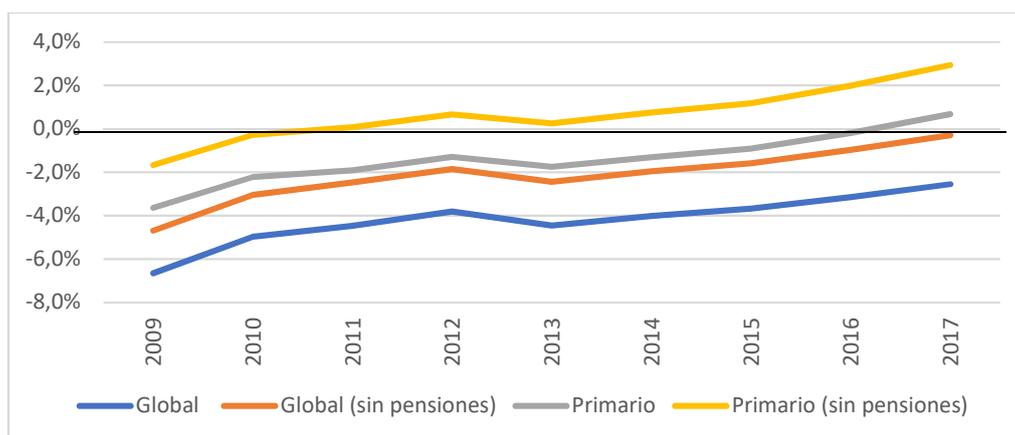
Gráfico 15: Subsidios de Gobierno Central (% PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017

El balance fiscal primario muestra registros positivos. El esfuerzo del GoES para generar ahorro primario para que las finanzas públicas sean sostenibles en el mediano plazo se refleja en los resultados del balance fiscal (ver gráfico 16). El balance fiscal primario para el SNPF muestra una tendencia positiva durante todo el periodo de análisis, culminando en un superávit equivalente al 0.7% del PIB en 2017. Si no se tomaran en cuenta los gastos asociados al financiamiento del sistema de pensiones, el balance fiscal primario llegaría en 2017 a 2.9% del PIB. El balance global tiene la misma trayectoria que el balance primario, pero registra todavía un déficit equivalente al 2.5% del PIB en 2017 (0.3% si no se considera el gasto en pensiones). El nivel de déficit fiscal global del SNPF está en línea con el promedio de 2.4% calculado para América Latina⁵².

Gráfico 16: Balance Fiscal SNPF (% PIB)

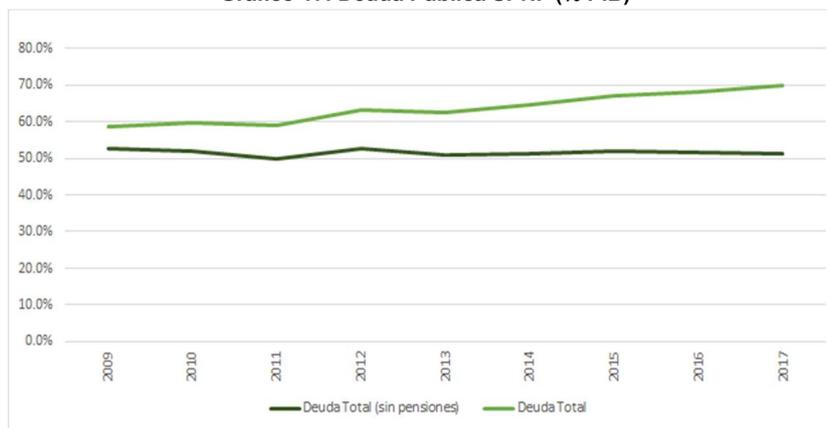


Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017

La deuda pública total del SNPF muestra un crecimiento sostenido con relación al PIB en todo el periodo de análisis, pasando de 58.7% en 2009 a 69.7% en 2017 (ver gráfico 17). Estos niveles de deuda pública son elevados, no solo en términos comparativos con otros países de la región de América Latina, escenario en el que El Salvador se disputa la primera posición con el Brasil, sino también en términos del servicio de la misma. Anualmente, el GoES destina el 2.7% del PIB al pago de intereses, vale decir, el equivalente a la asignación del gasto de inversión cada año. En este contexto, una buena señal es que el porcentaje de deuda pública, sin tomar en cuenta el financiamiento del sistema de pensiones, muestra una tendencia a la baja, pasando de 52.7% en 2009 a 51.3% en 2017.

⁵² Banco Mundial (2018), Informe Semestral – Ajuste Fiscal en América Latina y el Caribe: ¿costos en el corto plazo, beneficios en el largo plazo? – Oficina del Economista Regional.

Gráfico 17: Deuda Pública SPNF (% PIB)



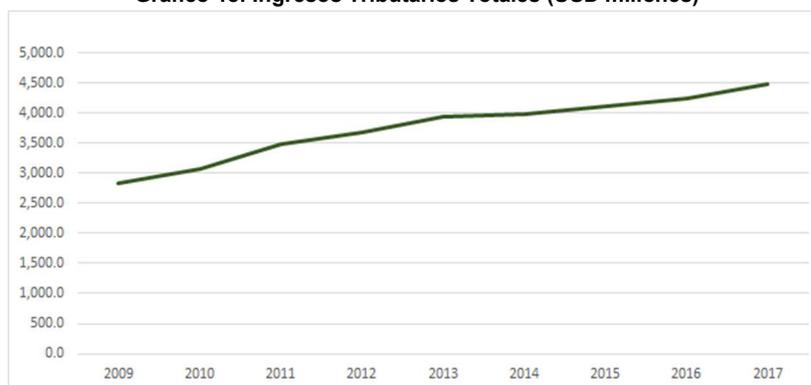
Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017

En resumen, la situación fiscal ha sido delicada durante todo el periodo de evaluación y mantiene ese diagnóstico en la actualidad. Sin embargo, el GoES ha desarrollado en estos años una política fiscal activa que ha tenido efectos positivos sobre la carga tributaria, la asignación de recursos al gasto social, la reversión del déficit primario y la mejora gradual del resultado fiscal global. El incremento del gasto corriente, la disminución del gasto de capital resultante y los altos niveles de la deuda pública son desafíos que se deben resolver en el marco de una visión de mediano plazo, para lo que se necesita un dialogo amplio entre las fuerzas políticas del país, mayor al que ha existido en los últimos años.

4.3. Movilización de Recursos Internos (DRM)

La carga tributaria en El Salvador alcanza en 2017 al 18.1%, resultando en una recaudación total de ingresos tributarios para el Gobierno Central de USD 4,489.5 millones (ver gráfico 18). Este nivel de ingresos representa una movilización adicional de recursos internos de USD 1,653.5 millones (58.3%) en el periodo entre 2009 y 2017, donde el crecimiento promedio de la recaudación tributaria fue de 6.0% anual.

Gráfico 18: Ingresos Tributarios Totales (USD millones)

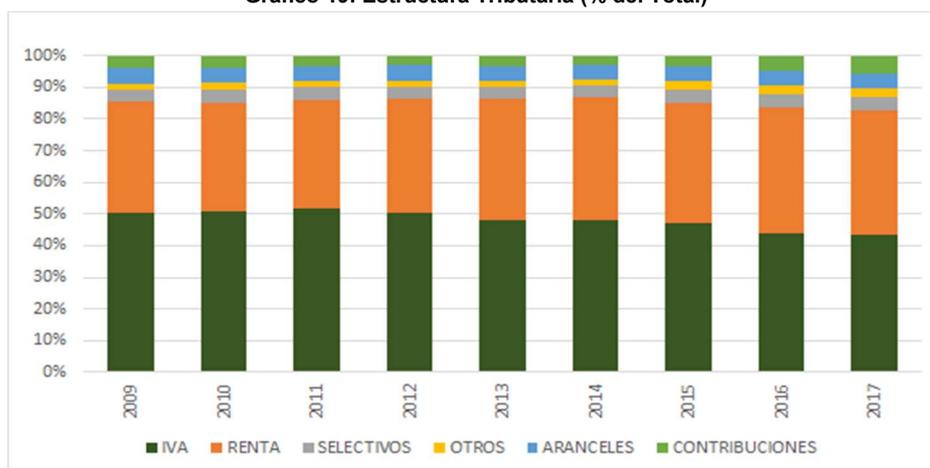


Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a la Renta sostienen la recaudación tributaria, ya que juntos suman el 82.9% del total recaudado en el año 2017. Este porcentaje ha disminuido con relación al año 2014, cuando presentó su punto más alto del periodo con 86.7% del total. La disminución de la participación del IVA en el total recaudado, que pasa del 50.2% en 2009 al 43.4% en 2017 y el incremento en la recaudación del resto de los impuestos, explican esta tendencia (ver gráfico 19).

El incremento experimentado en el resto de los grupos de tributos, así como el crecimiento en la participación de las recaudaciones totales del Impuesto a la Renta, que pasa del 35.4% en 2009 al 39.5% en 2017, es un resultado de la reforma tributaria (normativa y administrativa) introducida por el GoES en este periodo. El incremento en la recaudación del Impuesto a la Renta explica, además, el 46.5% del crecimiento total de la recaudación entre 2009 y 2017, comparado con el 31.8% para el IVA y el 21.7% para el resto de los impuestos.

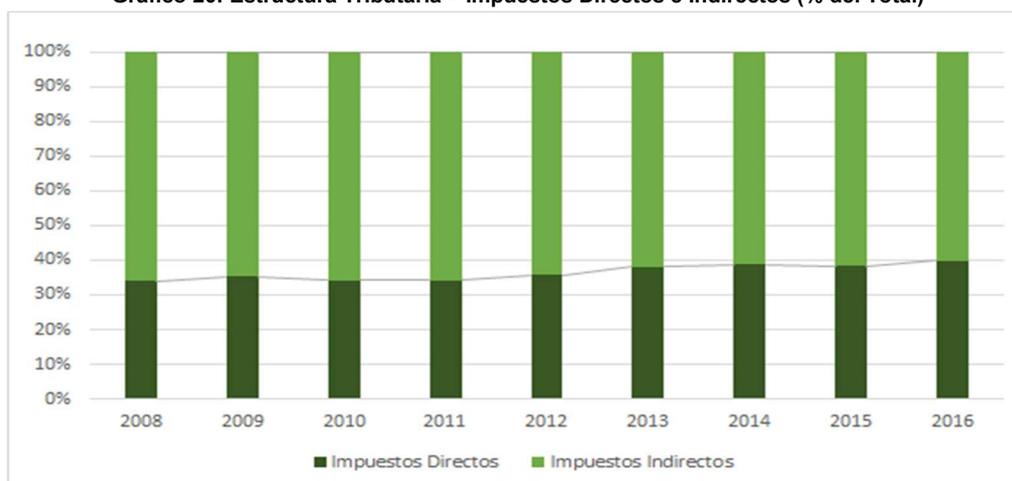
Gráfico 19: Estructura Tributaria (% del Total)



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017

Los niveles de recaudación de tributos son todavía dependientes de los impuestos indirectos, aunque existe evidencia de una tendencia a su disminución. En el periodo de análisis, las recaudaciones por concepto de impuestos directos han pasado de 35.4% en 2009 a 39.5% en 2017 (ver gráfico 20). Sin embargo, la alta dependencia de la recaudación total de la recaudación del IVA apunta todavía a un sistema regresivo. La participación del IVA en el total de la recaudación alcanza en promedio al 28.6% en los países de América Latina y el Caribe y al 20.1% en los países de la OCDE⁵³.

Gráfico 20: Estructura Tributaria – Impuestos Directos e Indirectos (% del Total)



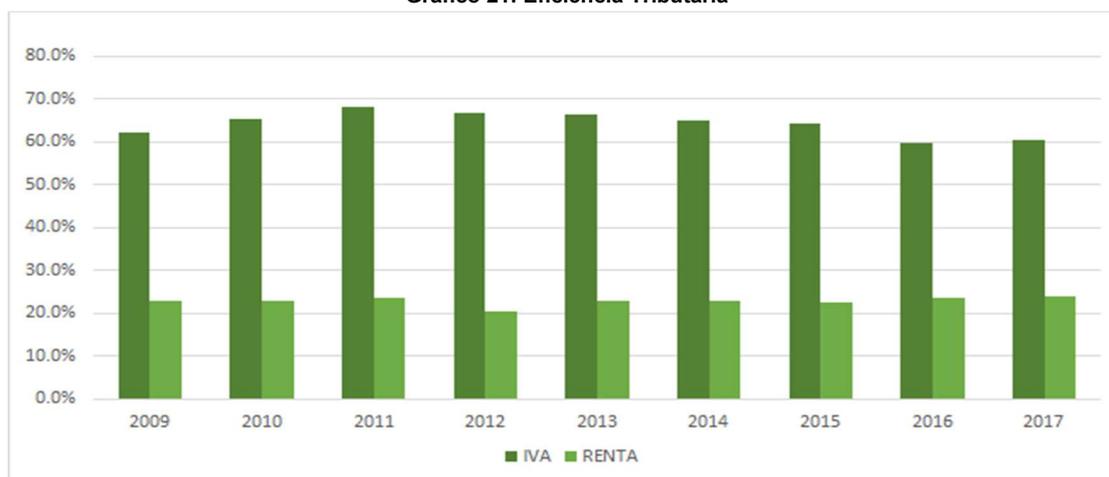
Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017

La eficiencia de la recaudación es todavía baja para el IVA, pero en mayor medida para el Impuesto a la Renta. La carga tributaria del IVA es relativamente alta comparativamente con otros países de América Latina, alcanzando en 2017 una relación recaudación/PIB cercana al 8%, mientras que la del Impuesto a la Renta con relación al PIB llegó en 2017 al 7.1%, en línea con el resto de los países de la región. La eficiencia tributaria, medida como la carga tributaria sobre la alícuota (general) del impuesto⁵⁴, muestra, sin embargo, que todavía existe espacios importantes de mejora. Los resultados se presentan en el gráfico 21 a continuación.

⁵³ OECD (2017), Estadísticas Tributarias 2017 para América Latina y el Caribe.

⁵⁴ Esta metodología fue utilizada por el Banco Central en 2015 para analizar la eficiencia del sistema tributario salvadoreño. BCR (2015), Análisis del Sistema Tributario Salvadoreño 1980-2014.

Gráfico 21: Eficiencia Tributaria



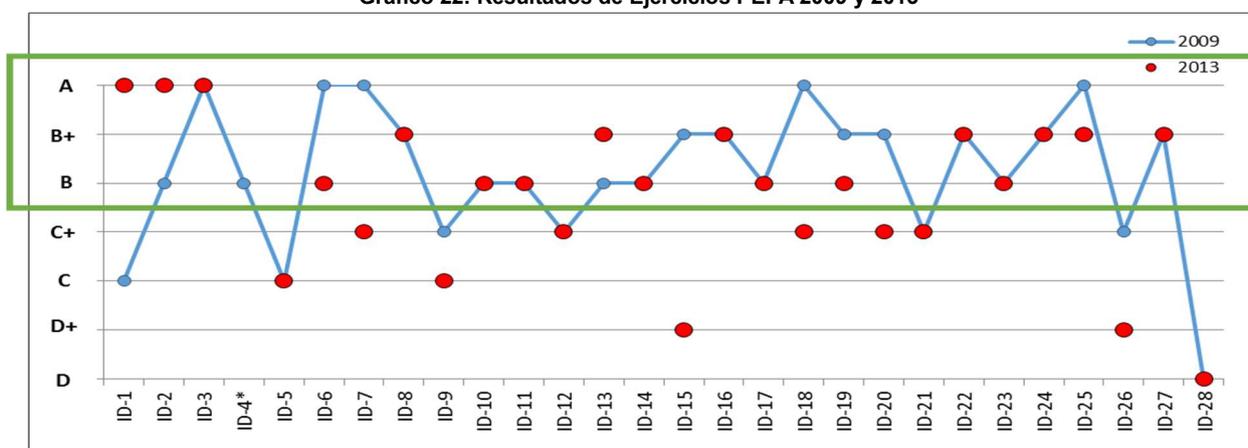
Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017

Como se aprecia en el gráfico, la eficiencia de la administración tributaria en la recaudación del IVA alcanza su punto en 2011 más alto con 68.3%, bajando en 2017 al 60.4%. Esto implica que existe un potencial de recaudación adicional de hasta un 40% en la recaudación del IVA. Este potencial es mayor aún en la recaudación del Impuesto a la Renta. En 2017, la eficiencia de la recaudación de este impuesto es la más alta del periodo, con 23.8%, con un potencial de recaudación adicional todavía más importante.

4.4. Evolución de la GFP incluyendo la Gestión por Resultados

El sistema de gestión de las finanzas públicas (GFP) en El Salvador está razonablemente bien alineado con las buenas prácticas internacionales. Durante el periodo de análisis, con apoyo técnico y financiero de la Unión Europea, se llevaron a cabo en el país dos evaluaciones PEFA (Gasto Público y Rendición de Cuentas, por sus siglas en inglés)⁵⁵, la primera en 2009, al inicio del periodo de análisis, y la segunda en 2013. Los resultados de estas dos evaluaciones se resumen en el gráfico siguiente:

Gráfico 22: Resultados de Ejercicios PEFA 2009 y 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de los informes PEFA 2009 y 2013

El gráfico anterior presenta con puntos azules los resultados de la evaluación PEFA realizada en 2009, mientras que los puntos rojos hacen referencia a las calificaciones obtenidas por los 28 indicadores definidos por la metodología en la evaluación realizada en 2013. En ambos casos, los resultados muestran a una mayoría de los indicadores calificados con puntajes entre A y B, 21/28 (75%) en 2009 y 17/27⁵⁶ (63%) en 2013, aspecto que evidencia que las prácticas de administración financiera en El Salvador están cerca de los estándares

⁵⁵ La evaluación PEFA es un diagnóstico del desempeño del sistema de gestión de las finanzas que compara la práctica nacional contra una sistematización de las buenas prácticas internacionales para establecer sus fortalezas y debilidades. Esta metodología de evaluación está internacionalmente aceptada y fue desarrollada por técnicos especializados del FMI, Banco Mundial, Unión Europea y las cooperaciones bilaterales del Reino Unido, Francia, Suecia y Noruega.

⁵⁶ No se pudo evaluar el indicador (ID-4) sobre atrasos de pagos por falta de información disponible en su momento.

internacionales reconocidos. Los resultados con puntuaciones de C+ o menos muestran mayor distancia con las buenas prácticas internacionales y, por lo tanto, estos elementos del sistema de GFP están definidos como debilidades u oportunidades de mejora.

El sistema de gestión de finanzas públicas evidencia una ligera pérdida de desempeño entre 2009 y 2013. Una comparación rápida entre ambas evaluaciones muestra que los resultados de 2013 son, en términos generales, algo inferiores a los alcanzados en 2009, lo que implicaría una pérdida de desempeño para el sistema GFP del Gobierno Central en El Salvador entre estos dos periodos. Los principales indicadores donde hubo pérdida de desempeño están vinculados con aspectos de transparencia y control presupuestario. Estos hallazgos se evidencian en la mayoría de los casos, aunque es importante también aclarar que, en el tiempo transcurrido entre estas dos evaluaciones, específicamente en 2011, la metodología PEFA sufrió pequeños ajustes, los mismos que podrían haber afectado algunas calificaciones, como el ID-19, que mide el desempeño del sistema de compras y contrataciones públicas, por ejemplo.

El sistema GFP tiene fortalezas, pero también muestra importantes áreas con oportunidades de mejora. Las principales fortalezas del sistema de gestión de las finanzas públicas en El Salvador, como se reflejan en la evaluación PEFA de 2013, son: i) la credibilidad de presupuesto (ID-1 a ID-3), en el sentido que existe una correspondencia razonable entre la programación y la ejecución de los recursos asignados a las diferentes prioridades de política; ii) la transparencia de la información fiscal, frente a la Asamblea Legislativa, los gobiernos subnacionales y la sociedad civil (ID-6, ID-8, ID-10); iii) el proceso de preparación y formulación del presupuesto anual (ID-11); iv) la gestión de la recaudación tributaria (ID-13 e ID-14); v) la gestión de la tesorería, de deuda pública y de compras y contrataciones estatales (ID-16, ID-17 e ID-19); vi) la contabilidad y registro de la información financiera (ID-22 a ID-25); y viii) el escrutinio legislativo del presupuesto (ID-27).

Los elementos que todavía no alcanzaban los estándares internacionales recogidos por la evaluación PEFA en 2013 fueron: i) el sistema de clasificación presupuestaria (ID-5); ii) la existencia de gastos extrapresupuestarios y de atrasos de pagos (ID-6 e ID-4); iii) la supervisión del riesgo fiscal (ID-9); iv) la articulación de la planificación con el presupuesto en el mediano plazo (ID-12); v) la gestión de la deuda tributaria (ID-15); vi) la gestión de la nómina y los controles internos del gasto no salarial (ID-18 e ID-20); vii) los sistemas de auditoría interna y auditoría externa (ID-25 e ID-26); y, finalmente, viii) el control legislativo de la gestión fiscal (ID-28). Estos son los elementos que, a priori, deberían atenderse para fortalecer la administración financiera pública nacional.

Los resultados del diagnóstico PEFA han sido la base principal para el desarrollo del Plan Estratégico Institucional (PEI) del MH, el primero para el periodo entre 2012-2014 y, el vigente, para el periodo 2015-2019. El PEI del MH se ha convertido en una especie de Plan de Acción de Reformas de la GFP, en el que se han incluido acciones y proyectos centrales al fortalecimiento del sistema de administración financiera del país y que - además - se vienen implementando con relativo éxito, con el apoyo coordinado de la cooperación internacional. Sin embargo, este Plan de Acción, al tener un carácter inminentemente institucional, no alcanza aún a otras entidades del sistema GFP, que no sean las dependencias del MH, por ejemplo, la Corte de Cuentas de la República o la Asamblea Legislativa.

Los progresos más notables alcanzados en el marco de la implementación del PEI son: i) el desarrollo y publicación de un marco fiscal de mediano plazo (MFMP) a diez años, que permitió además la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal en 2016; ii) el fortalecimiento de la gestión de la recaudación tributaria; iii) la ampliación del sistema nacional de compras estatales; iv) el desarrollo de instrumentos metodológicos para la aplicación del presupuesto por programas con enfoque de resultados; v) el desarrollo del sistema de gestión financiera municipal (SAFIM), y vi) la publicación transparente, oportuna y actualizada de la información fiscal clave, a través del Portal de Transparencia Fiscal.

La coordinación de las actividades de reforma alrededor del PEI fue fundamental para los avances alcanzados. El Plan Estratégico Institucional (PEI) del MH establece actividades y proyectos priorizados por sus dependencias que necesitan de apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional. Estos proyectos se discuten y se distribuyen entre las agencias que tienen operaciones de fortalecimiento de la GFP en el país, de acuerdo a sus objetivos e intereses. El espacio para realizar esta actividad es la Mesa de Cooperantes, en la que participan regularmente la Unión Europea, USAID, el BID, AECID (España), la GIZ (Alemania) y el Banco Mundial. La evidencia recogida para esta evaluación muestra que el trabajo coordinado de la cooperación ha

sido un elemento fundamental para avanzar en el proceso de reforma, incluso más que la coordinación entre las dependencias del MH, donde, en opinión de los entrevistados, se han registrado más dificultades.

La Mesa de Cooperantes sirvió también como plataforma para el diálogo sobre las políticas económica y fiscal del país, con más intensidad a partir de 2017, cuando el MH toma el liderazgo. Los actores de dicha Mesa tuvieron, en criterio de las autoridades del MH, un papel importante en la facilitación del diálogo entre el GoES y los partidos de oposición presentes en la Asamblea Legislativa para alcanzar acuerdos políticos dirigidos a viabilizar la normativa que permita reducir la presión sobre el gasto público y la brecha de financiamiento, como son las leyes de Responsabilidad Fiscal, de Reforma del Sistema Pensiones y de Presupuesto 2018.

Los avances técnicos y metodológicos realizados no están, sin embargo, plenamente implementados.

Varias iniciativas de reforma desarrolladas en diferentes áreas de la GFP, entre ellas, la reforma del sistema del presupuesto público o el sistema nacional de inversión pública, cuentan con instrumental técnico y metodológico que no ha podido ser implementado plenamente por los retrasos que ha sufrido el diseño y desarrollo de la nueva herramienta informática ampliada del Sistema de Gestión Administrativo Financiero Integrado (SAFI II). Esta situación es apremiante, puesto que el sistema SAFI actual, que integra solo los sistemas de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad financiera, no está configurado, ni tiene la capacidad instalada, para dar soporte informático a estos nuevos desarrollos, como el presupuesto por programas o la vinculación de los proyectos de inversión dentro de la estructura programática del presupuesto.

La transformación del sistema de presupuesto hacia la gestión por resultados está lista para ser implementada.

Uno de los procesos de reforma más esperados, pero que ha retrasado su implementación, producto de las dificultades de desarrollo del SAFI II, es la reforma al sistema de presupuesto público. El sistema de presupuesto está en vigencia desde el inicio de los años 1990 y está organizado alrededor de una clasificación por áreas de gestión, que refleja el esfuerzo del GoES para atender grandes sectores del aparato público, como el sector social, el sector económico o el sector de la administración. Este modelo, que busca orientar la toma de decisiones sobre la asignación de recursos públicos hacia las áreas de acción prioritarias, no ha logrado vincular con precisión el presupuesto con las prioridades públicas. Es por ello que, a partir del año 2010 y con apoyo técnico y financiero del BID, la Unión Europea y la GIZ, el GoES está trabajando en el desarrollo de un modelo de presupuesto por programas, que tenga a su vez una orientación para resultados.

El modelo conceptual del presupuesto por programas con enfoque de resultados está basado en una metodología de Marco Lógico donde la provisión de bienes y servicios de las entidades públicas se asocia a un conjunto de resultados esperados relevantes para la población que los recibe y que son de prioridad del Estado, como están definidos en la planificación. La producción institucional de los bienes y servicios prestados requiere de recursos para financiar las actividades e insumos necesarios, los mismos que se asignan en el presupuesto. Esta cadena lógica de insumos, actividades, productos (bienes y servicios públicos) y resultados logra articular directamente la planificación con el presupuesto (las prioridades con la asignación de recursos).

A partir del desarrollo conceptual del nuevo sistema presupuestario, la DGP ha trabajado en las metodologías específicas de diseño y formulación de programas, en la socialización de las mismas entre las autoridades del conjunto del sector público, en la capacitación de los funcionarios propios y de las entidades que aplicarán las metodologías de diseño de programas presupuestarios, en el acompañamiento técnico a entidades piloto para la formulación de los programas presupuestarios y finalmente, en la disseminación del material necesario a todas las entidades públicas. Sin embargo, a la fecha de la evaluación, quedaba todavía pendiente asegurar que el SAFI II tendrá las capacidades futuras para ejecutar el presupuesto bajo este nuevo modelo de gestión.

La introducción del presupuesto por programas con enfoque de resultados está también anclada en una visión de gestión de mediano plazo.

Conjuntamente, con el desarrollo del marco conceptual del sistema de presupuesto por resultados, el MH ha desarrollado también mecanismos que permiten proyectar y programar la disponibilidad de ingresos y los niveles del gasto público en un horizonte de mediano plazo (cuatro a cinco años). Para tal efecto, ha desarrollado y aprobado formalmente en 2017 un Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo (MFMP, a diez años), conjuntamente con los modelos para la incorporación de un Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) a nivel del conjunto del sector público y Marcos Institucionales de Mediano Plazo (MIMP) para vincular la planificación institucional con la demanda de recursos. El último elemento en este esfuerzo es el desarrollo de un Sistema de Seguimiento y Evaluación de los Programas Presupuestarios para asegurar el desempeño adecuado de los mismos y retroalimentar la toma de decisiones.

La transparencia, desde la perspectiva del acceso público a la información fiscal clave, ha tenido un desarrollo positivo durante el periodo de análisis. La aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública en marzo de 2011⁵⁷, que debe garantizar el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública generada por el Estado y promover la transparencia de la actuaciones y rendición de cuentas en las instituciones públicas, así como el relanzamiento del Portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Hacienda en noviembre de 2014⁵⁸, con información completa, actualizada y útil sobre los movimientos de las finanzas públicas en materia de presupuesto, ingresos, gastos, inversión, deuda pública y compras estatales (COMPRASAL) agregados a nivel del Gobierno Central y el Sector Público No Financiero, son dos elementos que sustentan esta aseveración. Es también importante destacar que el progreso realizado por el MH en materia de transparencia fiscal permitió el desembolso del tramo variable del PARE-ES en diciembre de 2011.

Los progresos realizados solo alcanzan, sin embargo, a ofrecer niveles limitados de información pública en comparación con las buenas prácticas internacionales. El Índice de Presupuesto Abierto⁵⁹ para El Salvador, que en 2010 alcanzaba una puntuación de 37/100, alcanza en 2017 a 45/100 en transparencia presupuestaria, aún a pesar de hacer públicos de forma oportuna todos los documentos presupuestarios evaluados, con excepción de la revisión de medio término que todavía no prepara el país. La utilidad y uso de la información publicada sólo supera el nivel de 'limitada' en los casos de los documentos que presentan el presupuesto aprobado (95/100) y el informe final de ejecución presupuestaria (64/100). Además, el índice de presupuesto abierto ubica al país solo por encima de Nicaragua en el contexto de los países centroamericanos.

Otros elementos requeridos para profundizar la transparencia fiscal han tenido progresos más lentos. La evaluación PEFA 2013 destaca como debilidades del sistema de GFP otros elementos que son centrales a la transparencia fiscal, como son los gastos extrapresupuestarios (o en el caso de El Salvador, la vigencia de presupuestos extraordinarios), los sistemas de control y auditoría interna, la auditoría externa y el escrutinio legislativo de los informes auditados sobre la gestión fiscal. Los progresos realizados en estos sistemas, como se refleja también, en parte, en el Índice de Presupuesto Abierto, son todavía limitados y muestran que existen aún amplias oportunidades de mejora para atender la demanda generalizada de la población sobre mayor transparencia y rendición de cuentas en la administración y uso de los fondos públicos.

Una posible explicación a este diagnóstico es el retraso en la implementación del SAFI II, que ha limitado las oportunidades de integración de los sistemas y, por tanto, afectado el adecuado desarrollo de actividades programadas para generar información relevante sobre el desempeño de la administración financiera, por ejemplo, el presupuesto por resultados y la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad de Sector Público (NICSP). La falta de un plan amplio de reforma de la GFP, diferente al PEI-MH, que involucre y atienda con programas y proyectos de fortalecimiento a otras entidades rectoras del sistema, a saber, la Corte de Cuentas y la Asamblea Legislativa, disminuye el impacto de los esfuerzos que se puedan realizar para robustecer los instrumentos de divulgación de información, de transparencia y de rendición de cuentas.

PdE 3.1: ¿En qué medida ha mejorado la situación fiscal y macroeconómica, además de la calidad de la gestión de las finanzas públicas (GFP), incluida la generación de recursos internos, la orientación a resultados y la transparencia? ¿Cuáles han sido los aportes del Apoyo Presupuestario (AP) a los cambios observados?

El GoES realizó un importante esfuerzo para sobreponerse a la crisis financiera internacional de 2008/2009. Aunque la economía salvadoreña en la última década creció solamente un 2% anual en promedio, ha ido de menos a más en el periodo de análisis. Desde 2009 hubieron momentos de extrema dificultad que el **GoES ha sobrellevado con una política fiscal activa**, como uno de los ejes de los PQD 2010-2014 y 2014-2019. Se ha acercado lentamente al equilibrio y el balance global registra un déficit del

⁵⁷ Decreto 534 Ley de Acceso a la Información Pública de fecha 31 de marzo de 2011.

⁵⁸ El nuevo Portal de Transparencia Fiscal moderniza y amplía la plataforma de acceso a la información fiscal que el Ministerio de Hacienda empezó a publicar en 2010.

⁵⁹ Índice de Presupuesto Abierto 2017, International Budget Partnership.

2.5% del PIB en 2017 (0.3% sin pensiones). Además, **la carga tributaria creció de 16.1% en 2009 a 18.1% en 2017**, esfuerzo notable pero aún inferior al promedio en América Latina (22,7%). Se ha observado un esfuerzo por mejorar la progresividad fiscal, aunque la eficiencia recaudatoria todavía es baja. **El gasto total del Gobierno Central se mantuvo estable, alrededor del 20% del PIB, mientras el gasto social pasó del 43.3% en 2009 al 46.3% en 2017**, con picos del 49.0% en 2015 y 2016. Además, la mejor focalización de subsidios permitió al GoES reducir el gasto público en casi 0.8% del PIB entre 2009 y 2017. **No obstante, el gasto corriente representa la mayoría del aumento del gasto social, incrementando la rigidez del presupuesto y obligando a una menor asignación al gasto de capital**, que, como porcentaje del gasto total, se ha reducido del 21.4% en 2009 al 13.6% en 2017 y alcanza solamente al 2.7% del PIB, muy por debajo del 6% promedio de América Central. **Esto permite evidenciar una mejora en la situación fiscal y macroeconómica en periodo, acompañada de un importante esfuerzo para movilizar recursos internos, aunque persisten desafíos importantes para que estos esfuerzos sean sostenibles.**

En cuanto a la situación de la GFP, esta se alinea en general con las buenas prácticas internacionales, aunque con los PEFA⁶⁰ realizados **se observó un cierto deterioro en la gestión de finanzas públicas (GFP) entre 2009 y 2013**. Algunos aspectos con margen de mejora en 2013 incluyeron la clasificación presupuestaria, los gastos extrapresupuestarios y los atrasos de pagos, el riesgo fiscal, la planificación y el presupuesto a mediano plazo, la gestión de la deuda tributaria, la auditoría interna y externa y el control legislativo de la gestión fiscal. El MH respondió a los retos de la política fiscal en 2014 con un PEI y, con el apoyo (entre otros) de la AT PARE-ES, **se realizaron importantes avances en el diseño y/o mejora de herramientas de GFP a cargo del MH, como ente rector**, incluyendo el MFMP, el MGMP, el Presupuesto por Resultados, el SAFI Municipal o el SNIP. Particularmente, el MFMP 2017-2027 se presenta como una referencia en la región centroamericana. Aunque **la implementación efectiva de las herramientas de GFP aún está pendiente**, el proceso de mejoras está en marcha, mejorando gradualmente las capacidades institucionales.

Los aportes del programa PARE-ES fueron, sin duda, importantes para asistir al MH en el logro de dichos avances, particularmente a través de la AT provista al ente rector. Es importante precisar que solo el PARE-ES tuvo entre sus objetivos mejorar la gestión de las finanzas públicas. Los otros programas de AP no previeron acciones específicas para mejorar la gestión financiera en los sectores apoyados. Los desembolsos de los tramos de AP fueron utilizados por el GoES para financiar parte de la brecha fiscal generada por el peso del presupuesto de subsidios. Los indicadores de desembolso fueron muy relevantes para el fortalecimiento de la política fiscal e incluían, entre otros, la focalización de subsidios y el gasto social. La AT fue muy útil para ayudar a ordenar y priorizar los proyectos del PEI, con productos insígnies como el MFMP. La contribución del diálogo político como insumo del PARE-ES es más incierta, pues los consultores de la AT tuvieron fuerte incidencia, pero no está claro si la DUE, como representante del donante, también la tuvo⁶¹.

Los desafíos vigentes en el sector fiscal son varios. Por el lado del gasto, es necesario profundizar las reformas de gestión de las finanzas públicas e involucrar en ellas, particularmente, a la Corte de Cuentas y la Asamblea Legislativa. Es necesario completar el desarrollo del SAFI II e implementar la reforma al sistema de presupuesto, incluido el de mediano plazo. **Por la parte macro-fiscal, parece urgente avanzar en la negociación de un pacto fiscal, mantener un déficit sostenible consistente con mayores niveles de inversión pública, resolver la presión que generan el sistema público de pensiones y los intereses sobre la deuda pública, así como seguir avanzando en el incremento de la presión fiscal, para, inicialmente al menos, alcanzar los estándares latinoamericanos.**

4.5. Desafíos Pendientes

Los principales desafíos para la gestión de la política macrofiscal del GoES se plantean desde dos perspectivas diferentes, la interna o la que tiene que ver con la gestión de la reforma al interior del MH, y la externa, que

⁶⁰ Public Expenditure Financial Accountability www.pefa.org

⁶¹ Más detalles sobre la lógica de intervención, la condicionalidad y los insumos del programa están disponibles en la Sección 3 y en el Anexo 8: Monográfico de PARE-ES

está vinculada a decisiones que tendrá que tomar el conjunto de la sociedad salvadoreña, de alguna manera representada en sus partidos políticos. Los desafíos internos son:

- **Profundizar el proceso de planificación de las reformas de gestión de las finanzas públicas**, que durante el periodo de análisis estuvo circunscrito al MH a través del PEI. Estas deben trascender al conjunto de las entidades vinculadas al sistema, especialmente la Corte de Cuentas y la Asamblea Legislativa. Este esfuerzo implica además fortalecer la coordinación institucional e interinstitucional, así como también los mecanismos para mantener alineado y armonizado el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional. Para lograr estos objetivos se requiere robustecer el seguimiento y la evaluación de los planes y programas en desarrollo.
- **Completar el desarrollo de la nueva herramienta informática del Sistema de Administración Financiera Integrada (SAFI II)**, sin el cual los avances realizados en materia de diseño conceptual y metodológico de los sistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería, recursos humanos, inversión pública y administración de bienes, por mencionar los más evidentes, no podrán implementarse correctamente. Además, sin esta herramienta, las oportunidades para profundizar el trabajo realizado para elevar los niveles de transparencia fiscal y rendición de cuentas estarán restringidas.
- **Implementar la reforma al sistema de presupuesto**, lo que implica pasar de un sistema basado en la contabilización de los insumos, a un presupuesto basado en programas que generan productos - bienes y servicios - relevantes para atender las necesidades de la población. La introducción del presupuesto por resultados (PpR) no es solo un cambio de técnica presupuestaria ya que se requerirá de una nueva lógica de gestión administrativa, además de la introducción de una nueva cultura institucional en el sector público orientada al ciudadano. Estos procesos no son fáciles de implementar y demandarán gradualidad, paciencia y capacidad para aprender, retroalimentar este aprendizaje y corregir errores. Todo esto redundará, sin embargo, en una mejora en la calidad del gasto público.
- **Afianzar la articulación de la planificación con el presupuesto en el mediano plazo**, a partir de la aplicación e integración de los nuevos instrumentos desarrollados para el efecto, en especial, el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y los Marcos Institucionales de Mediano Plazo, estos últimos, como la expresión financiera de la planificación estratégica institucional.

Los desafíos en la gestión macrofiscal que piden esfuerzos conjuntos de la sociedad salvadoreña son:

- **Avanzar en la negociación de un pacto fiscal**, en el que las fuerzas políticas representativas, los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil organizada puedan establecer los aportes que pueden hacer cada uno de ellos para contribuir de manera efectiva a la generación y gestión de los recursos públicos requeridos para financiar las necesidades de desarrollo del país.
- **Desarrollar una visión estratégica para la inversión pública**, en línea con las prioridades de desarrollo de El Salvador. Es muy importante para el diálogo sobre lo que se quiere lograr con la inversión pública en el país, que exista una visión compartida de lo que será el aporte del Estado al esfuerzo colectivo de llevar el país hacia adelante. Esta visión debe reflejarse en un conjunto de proyectos emblemáticos que capturen el entusiasmo y compromiso de la población hacia un destino mejor.
- **Incrementar los recursos para la inversión pública y mejorar su eficiencia**. El nivel actual de inversión pública en El Salvador está entre los más bajos de América Latina y no será suficiente para desencadenar una mayor inversión privada en el país. La inversión pública y la privada, en conjunto, son variables críticas para generar condiciones sostenibles para el desarrollo en el país, por lo que requieren una atención especial.
- **Reducir las presiones sobre la brecha fiscal de forma sostenible**, especialmente los gastos destinados a rescatar el sistema público de pensiones y los intereses de la deuda pública. Este esfuerzo liberará recursos para desarrollar una política fiscal más orientada a atender los temas más importantes, como incrementar la inversión pública y mejorar la provisión de bienes y servicios públicos a la población.
- **Sostener el incremento de la carga fiscal** lograda en los últimos años para sostener los programas sociales prioritarios e incrementar la asignación de recursos a una inversión pública de calidad, alcanzando a su vez niveles comparables a los estándares latinoamericanos.

5. Protección Social: Evolución de la Política y Resultados

PdE 3.2 (parcial): ¿En qué medida se han mejorado el diseño y la implementación de las políticas públicas en protección e inclusión social? ¿Cuáles son los aportes del Apoyo Presupuestario (AP) a los cambios observados?

5.1. Hitos de Política y Principales Productos (Nivel 3)

En el periodo que cubre la evaluación, el diseño y la implementación de las políticas públicas en protección e inclusión social han experimentado una mejora reflejada en medidas legislativas y procesos de coordinación institucional que buscan coherencia entre los distintos componentes del Sistema de Protección e Inclusión Social, la ampliación de su cobertura y la sostenibilidad del mismo. La aprobación por unanimidad en 2014 en la Asamblea Legislativa de la **Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS)**, representa un logro fundamental del primer gobierno del FMLN en su intento de institucionalizar los programas sociales. La LDPS incluye la relación nominativa de los programas sociales impulsados por el GoES y otros que existían previamente, en lugar de los objetivos, problemáticas a resolver y beneficios que se pretenden lograr con los mismos.

La LDPS establece (Art.23) la creación del **Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social** cuyo objeto es coordinar la ejecución y cumplimiento de la política social. El sistema está dirigido por la Presidencia de la República y está conformado por los titulares o sus representantes de los ramos de Hacienda, Salud, Educación, Economía, Vivienda y Desarrollo Urbano, Trabajo y Previsión Social, Agricultura y Ganadería y otros que puedan determinarse. La LDPS dispone la creación de un Subsistema de Protección Social Universal (SPSU), como instancia de coordinación gubernamental de los programas de protección social para otorgar seguridad a las personas frente a los riesgos y desafíos que se enfrentan en el ciclo de vida, particularmente, para aquellas que carecen de seguridad social contributiva y las que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad económica, social y ambiental. El Subsistema es dirigido también por el Presidente de la República y coordinado a través de la institución gubernamental que éste determine⁶².

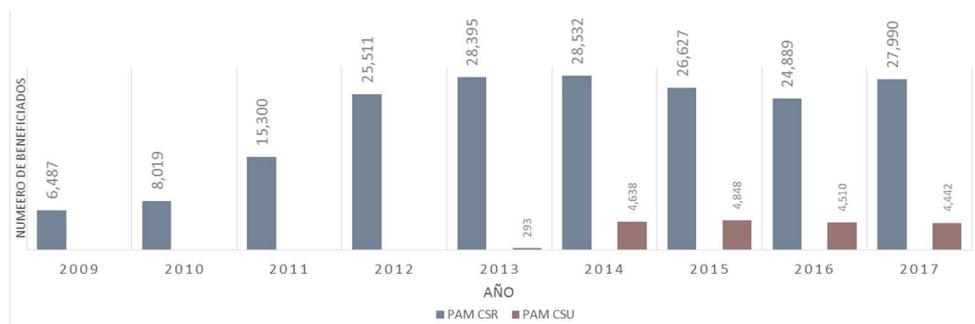
Los avances en términos de coordinación institucional se producen fundamentalmente mediante la creación del **Gabinete de Gestión Social e Inclusión**⁶³, coordinado en el actual periodo presidencial por la Ministra de Salud. Tiene como una de sus atribuciones establecer sesiones para el Sistema de Desarrollo y Protección Social, en las cuales participan SETEPLAN, SIS, SECULTURA, MINSAL, MINED, ISDEMU, MOP/VMVDU, MTPS, FISDL e INJUVE. La SETEPLAN funge como Secretaria Ejecutiva del Gabinete Social. Además, específicamente para los programas que conforman el Subsistema se creó un Comité Técnico que brinda informes cotidianos al Gabinete Social sobre el avance en la implementación de sus programas.

⁶² Según el Art. 30 de la LDPS, formarán parte del Subsistema: Comunidades Solidarias, urbanas y rurales; Dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares; Alimentación y salud escolar; Vaso de leche; Programa de Apoyo Temporal al Ingreso; Ciudad Mujer; Nuestros Mayores Derechos; Pensión Básica Universal; Programa de Agricultura Familiar; Paquetes agrícolas; Acceso y cobertura universal a la salud integral, pública y gratuita; Acceso y mejoramiento de vivienda; Infraestructura social básica; Atención integral a la primera infancia; y, otros que se consideren necesarios.

⁶³ Decreto Ejecutivo No.9, de fecha 11/junio/2014

La Ley determina (Art.12) que, en los primeros seis meses de cada periodo presidencial, deba presentarse un Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social, marco para los programas sociales que se ejecuten. El Plan deberá ser consultado y deliberado con los municipios y departamentos. Así, en cumplimiento de la Ley (en diciembre de 2016) se aprobó el **Plan de Desarrollo, Inclusión y Protección Social 2014-2019 (PDPIS)**⁶⁴ que pasa a ser el principal (y primer) instrumento con el que cuenta el país para planificar, ejecutar y monitorear la política social desde un enfoque de derechos, con perspectiva de género, promoviendo la coordinación interinstitucional y la participación ciudadana. El PDPIS tiene siete ejes transversales: i) el enfoque de derechos; ii) el enfoque de género; iii) el enfoque del ciclo de vida; iv) participación ciudadana; v) cierre de brechas sociales y territoriales; vi) integración centroamericana; y vii) cambio climático.

Gráfico 23: Número de Beneficiarios, Pensión a la Persona Adulta Mayor

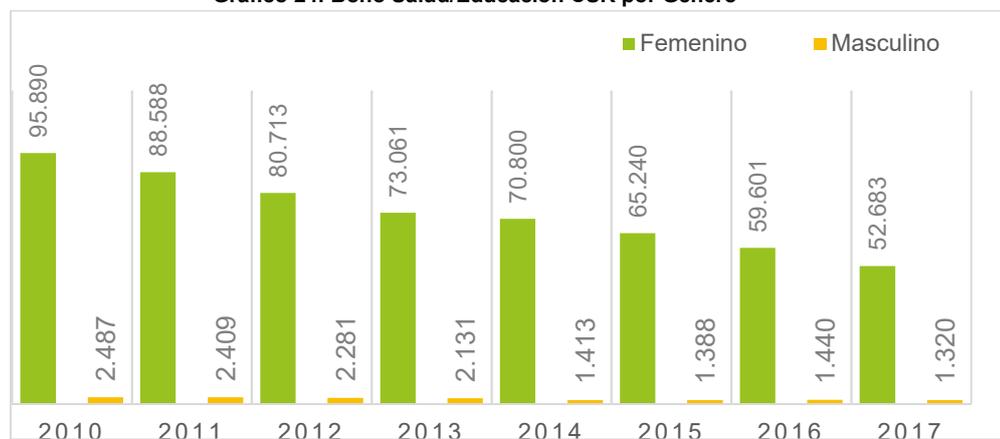


Fuente: FISDL

Comunidades Solidarias ha contado con productos y servicios en beneficio de las poblaciones colectivo en los cuatro ejes del programa. En el **eje de Capital Humano** cabe destacar la **Pensión Básica Universal (PBU)** otorgada a adultos de 70 años o más, consistente en USD 50 mensuales.

En este mismo eje se entregaron **bonos de educación y salud**, en su mayoría a mujeres (muchas de ellas, jefas de hogar), tal como se aprecia en el gráfico siguiente. La disminución observada en la cobertura del bono parece deberse a que la transferencia es dirigida a familias con niñas, niños y adolescentes menores a 15 años y el censo en estos territorios fue levantado una sola vez, al igual que la priorización de las familias, generando una tendencia hacia la disminución del número de potenciales participantes cada año. Así, la reducción, tanto en los montos de transferencias, como en el número de participantes, se explicaría por la desactualización del registro y consecuente incapacidad de captura de nuevas familias. Si bien existía un acuerdo entre el FISDL y el Ministerio de Educación para incorporar a los niños, niñas y adolescentes de familias que se encuentran priorizadas a medida que ingresaran al tercer ciclo, esto finalmente no se concretó.

Gráfico 24: Bono Salud/Educación CSR por Género



Fuente: FISDL

⁶⁴ El Plan Social es el eje del programa de apoyo presupuestario PRO-INCLUSIÓN.

A través de los **Equipos Comunitarios de Apoyo Familiares (ECOFs⁶⁵)** se ha atendido preventivamente a familias que habitan en zonas, rurales como urbanas, cubiertas por el Programa. En 2017 se reportaron un total de 576 ECOFs en 184 municipios, de los cuales 537 son familiares y 39 especializados. En total, las familias beneficiadas por las ECOFs alcanzan a 398.892. El tema de la violencia se ha abordado mediante procesos de fortalecimiento en los municipios para su prevención, enfocados a la población juvenil y a las mujeres -a través de las ventanillas fijas de prevención y atención implementadas por ISDEMU-. El Programa **Ciudad Mujer (CM)** ha supuesto la prestación de numerosos servicios de apoyo para el combate contra la violencia y el empoderamiento de las mujeres, tanto en el área de salud y educación, como en la orientación laboral y el emprendedurismo. Un factor a destacar de este Programa es la cercanía que implica de los servicios de las distintas administraciones a las mujeres en los ámbitos rurales del país. El Comité Intersectorial existente, compuesto por personal técnico de distintas instituciones participantes en Ciudad Mujer, es un buen ejemplo de coordinación administrativa para evitar la duplicación de esfuerzos.

Cuadro 11: Atenciones Prestadas y Usuaris en Ciudad Mujer (2014-2018)

| SERVICIOS | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 (a marzo) | TOTALES |
|---------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| Salud Sexual Rep. | 468.283 | 543.852 | 592.333 | 361.576 | 77.690 | 2.043.734 |
| AT. VIOLENCIA | 62.098 | 56.724 | 53.550 | 46.293 | 11.190 | 229.855 |
| AUT. ECONÓMICA | 150.587 | 122.416 | 101.837 | 101.629 | 20.230 | 496.699 |
| AT. INFANTIL | 55.053 | 55.131 | 48.292 | 43.459 | 9.987 | 211.922 |
| ORIENTACIÓN | 122.782 | 126.749 | 105.466 | 86.396 | 19.435 | 460.828 |
| TERRITORIAL | 0 | 0 | 0 | 33.558 | 4.833 | 38.391 |
| USUARIAS ATENDIDAS | 323.107 | 340.136 | 338.347 | 354.034 | 68.144 | 1.423.768 |

Fuente: SETEPLAN

En el **eje de Generación de Ingresos** el programa Comunidades Solidarias (CS) ha otorgado **servicios de orientación, intermediación y formación laboral** a través del MTPS y el INSAFORP. En el caso de la formación para mujeres en oficios no tradicionales, el Programa contó con importantes desafíos (es uno de los indicadores de desembolso que no se cumplieron como estaba previsto), ello debido a las dificultades para que las mujeres acepten -fundamentalmente por razones culturales en el seno de su comunidad- ser formadas en oficios que tradicionalmente son desempeñados por hombres.

Por último, en el **eje de Infraestructuras Básicas**, CS ha contado con una serie de productos fundamentales para la mejora de condiciones de vida de las poblaciones atendidas: Acceso a servicio de agua potable y de energía eléctrica en CS Rurales y servicio de agua potable y saneamiento (nuevo o mejorado) en CS Urbanas.

En el marco del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, se ha elaborado ya más recientemente⁶⁶ la **Estrategia de Erradicación de la Pobreza (EEP)**, que sustituye al programa Comunidades Solidarias, Rurales y Urbanas. Al igual que CS, la EEP comprende medidas dirigidas a mejorar el acceso a todos los servicios básicos y brinda protección social a lo largo de todo el ciclo de vida.

La EEP toma lecciones aprendidas -fundamentalmente de CS y de diversos estudios y evaluaciones- entre las que destacan las dos siguientes. Por un lado, toma como eje central el acompañamiento familiar, abordando así la pobreza desde un enfoque más humano. Para ello utiliza a los guías familiares vinculados al municipio para un mejor vínculo entre los niveles central y local para ampliar el acceso a los servicios sociales. En este tema las visitas de terreno pusieron de manifiesto la importancia que el FISDL esté presente en la articulación con los territorios, dado que es la única entidad que puede asegurar el acceso a la totalidad del territorio (por los problemas de seguridad existentes). Los trabajadores sociales entrevistados confirmaron que cuando los servicios eran prestados por las ONGs se sentían menos seguros. Por otro, la EEP, en sintonía con otros

⁶⁵ De acuerdo al MINSAL, los ECOFs trabajan directamente, en su territorio, con la comunidad, familias y personas, vale decir en un espacio geo-poblacional previamente definido. Con la misma comunidad y otros agentes del Estado, buscan la solución a problemas que muchas veces van más allá del sector salud, a partir de la modificación de los determinantes sociales de la salud. A través de este mismo equipo, se brinda además, promoción de la salud, prevención de la enfermedad, atención médica y rehabilitación.

⁶⁶ Decreto Ejecutivo N.28, de 8/06/2017.

países de la región, se alinea con la Iniciativa del Piso de Protección Social⁶⁷ de la OIT, especialmente en el ámbito de las transferencias condicionadas.

Este conjunto de productos institucionales, así como el claro aumento del gasto social como proporción del gasto total del Estado en el periodo evaluado y la aprobación de la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS), resultó coherente con la priorización otorgada a la consecución de los objetivos del Programa Comunidades Solidarias. Además, tiene su continuación en la formulación del Plan Social.

PdE 3.2 (parcial): ¿En qué medida se han mejorado el diseño y la implementación de las políticas públicas en [...] protección e inclusión social? ¿Cuáles han sido los aportes del Apoyo Presupuestario (AP) a los cambios observados?

Partiendo de un 34% del gasto público en 2009, el sector social en su conjunto ha mantenido un promedio de 41.3% del gasto total, con cierta irregularidad hasta 2012, para asentarse en torno al 43% más adelante. No obstante, en valores absolutos, este gasto ha aumentado un 62%, hasta los \$2,283.6 millones en 2017.

El diseño de la política social en El Salvador ha mejorado sustancialmente en el periodo de análisis. Entre los hitos de esta política destaca la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS) de 2014, aprobada por (una poco habitual) unanimidad en la Asamblea Legislativa, que crea el Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social, con el objetivo de coordinar la ejecución y cumplimiento de la política social. También es importante la creación del Gabinete de Gestión Social e Inclusión así como del Plan de Desarrollo, Inclusión y Protección Social 2014-2019 (PDPIS) como primera herramienta de una política social con un enfoque de derechos, perspectiva de género, coordinación interinstitucional y participación ciudadana.

La implementación de la política social permite evidenciar productos mejorados en Protección e Inclusión Social. Los productos de CS incluyen, en el Eje 1 (Capital Humano), cuyos logros principales fueron el establecimiento de la Pensión Básica Universal (PBU) de USD50 mensuales, otorgada a adultos mayores de 70 años; y los Equipos Comunitarios de Apoyo Familiares (ECOFs) para familias rurales y urbanas, con un total de 576 ECOFs en 184 municipios. El Eje 2 (Infraestructuras Básicas) se centró en la provisión de acceso a servicio de agua potable y de energía eléctrica en comunidades rurales y servicio de agua potable y saneamiento (nuevo o mejorado) en las urbanas. En el Eje 3 (Generación de Ingresos) CS ha otorgado servicios de orientación, intermediación y formación laboral, aunque la formación para mujeres en oficios no tradicionales enfrentó ciertas resistencias, no siendo tan exitoso como se previó. En emprendimiento social durante el periodo 2013 a 2016, se desarrolló la estrategia a nivel territorial en 14 municipios, logrando conformar 531 emprendimientos, generando auto-empleo para 1.106 mujeres y 458 hombres. Además, el Programa Ciudad Mujer es considerado un caso de éxito en el apoyo contra la violencia y el empoderamiento de las mujeres en su salud, educación y economía.

Los aportes del PACSES se relacionan con los fondos desembolsados y canalizados hacia los programas sociales y, especialmente, con el apoyo de la AT, que, más que enfocarse en apoyar directamente la producción de bienes y servicios, aportó valor apoyando a SETEPLAN para la coordinación del Gabinete de Gestión Social e Inclusión, la comunicación y visibilidad y el desarrollo del RUP. Además, la AT fue importante para la conceptualización del Plan Social. Se acreditan también los aportes del diálogo de políticas desarrollado en el Grupo de Trabajo de PACSES, destacando también el apoyo a la DUE en la relación con la Comisión del FOCAP (AECID y Luxemburgo). Finalmente, con los fondos de AC asignados a Ciudad Mujer, PACSES contribuyó al cierre de las brechas de género, tanto en términos económicos, como sociales y de acceso a servicios públicos⁶⁸.

5.2. Resultados de Política (Nivel 4) y Factores Determinantes (Paso 2)

PdE 4.1: ¿En qué medida se han conseguido los resultados previstos en la política sectorial para la Protección e Inclusión Social durante el período 2011-2017? ¿Cuáles han sido los principales factores determinantes de estos resultados?

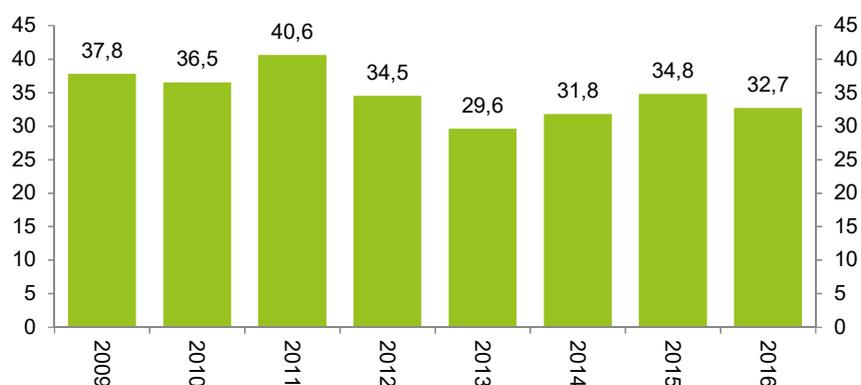
⁶⁷ El objetivo de la Iniciativa conjunta es garantizar un nivel básico de protección social y, por lo tanto, de vida decente, para estas personas – muchas de las cuales luchan sólo para sobrevivir.

⁶⁸ Más detalles sobre la lógica de intervención, la condicionalidad y los insumos del programa están disponibles en la Sección 3 y en los Anexos 5: Monográfico de PACSES y 6: Monográfico de PRO-INCLUSIÓN

Esta sección debe iniciarse aclarando la política sectorial sobre la que se realiza la evaluación. En el año 2009 no existía en El Salvador una política sectorial para la protección e inclusión social. El PACSES se centra en ese momento en apoyar el Programa Comunidades Solidarias (CS). Este fue una iniciativa multisectorial que, con su origen en Red Solidaria (2005), constituía en aquel momento el programa gubernamental que aunaba distintas intervenciones del ámbito de la protección social no contributiva en favor de las poblaciones en pobreza y extrema pobreza, primero, únicamente en el ámbito rural y, posteriormente, también en el urbano. Con este origen, el Apoyo Presupuestario de la UE y el de sus Estados Miembros como España o Luxemburgo, contribuyeron no solo a CS, sino también, a partir de él, a los esfuerzos de construcción de un Sistema de Protección Social Universal, tal como se ha descrito en la sección anterior.

Los datos oficiales de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) muestran que durante el periodo evaluado, **la tasa de pobreza en El Salvador disminuyó en 5.1 puntos porcentuales, si bien no se alcanzó el objetivo establecido en el PQD 2009-2014** (reducir la pobreza entre 12 y 15 puntos porcentuales, tanto en las zonas urbanas, como en las rurales). Se observa un fuerte descenso hasta 2013, seguido de una tendencia fuerte de ascenso, para volver a bajar en 2016, cuando todavía se estima que el 32.7% de la población salvadoreña vive en situación de pobreza.

Gráfico 25: Porcentaje de Población en Condiciones de Pobreza



Fuente: EHPM

Por otra parte, si analizamos la tasa de pobreza por área geográfica, se puede observar una mayor incidencia de la pobreza en el área rural. El año 2016 la tasa de pobreza en el área urbana era de 29.9%, mientras que en el área rural fue de 37.5%. La brecha entre ambas se ha venido cerrando, pues desde el año 2009, la tasa de pobreza en el área rural disminuyó en 9 puntos porcentuales, mientras que en el área urbana, la caída fue de solamente 3.4 puntos porcentuales.

Gráfico 26: Porcentaje de Población en Condiciones de Pobreza: Urbana



Fuente: EHPM

Gráfico 27: Porcentaje de Población en Condiciones de Pobreza: Rural



Fuente: EHPM

La caída de la tasa de pobreza en el ámbito rural se explica, en parte, por **factores determinantes** vinculados a las intervenciones del Programa CS en dichos territorios⁶⁹. Las transferencias monetarias de CS, fundamentalmente en Comunidades Solidarias Rurales (CSR) (aunque también en Comunidades Solidarias

⁶⁹ Ver más detalles en el Anexo 4: Informe de Análisis Cuantitativo y Bases de Datos utilizadas

Urbanas (CSU)), contribuyeron a reducir los índices de pobreza. Con la Pensión Básica Universal (PBU) de 50 USD mensuales otorgada a los mayores de 70 años desde 2009 en CSR y desde 2013 en CSU, estos han accedido a mejor alimentación, calzado y medicamentos que, de otro modo, habrían tenido que solicitar a familiares u otras redes de apoyo. Los resultados estimados para este factor determinante en el estudio cuantitativo muestran una relación positiva con las tasas de pobreza y pobreza extrema, lo que parece indicar que los hogares con mayor brecha de pobreza son efectivamente los beneficiarios de la pensión y, por tanto, **el componente PBU (parte del Programa Nuestros Mayores Derechos) está bien focalizado.**

Con los **bonos de educación y salud, las madres** (receptoras del bono en la mayoría de los casos) han podido generar sus propios negocios, pequeños emprendimientos, por ejemplo, para vender comida (tortillas, huevos, etc.) lo que contribuyó a aumentar los ingresos del hogar. Los resultados del estudio cuantitativo para este factor determinante muestran una relación positiva entre la participación en este Programa y un nivel de bienestar menor previo a dicha participación. Esto sugiere una buena focalización del Programa, ya que las personas que recibieron estos bonos presentaban la mayor incidencia de pobreza en ese momento.

La reforma de salud ha tenido una incidencia en la reducción de la pobreza ya que contribuyó a eliminar las barreras económicas, geográficas y culturales. En primer lugar, con las medidas del Plan Anticrisis de 2009 se eliminaron las llamadas *cuotas voluntarias* para los servicios médicos, estableciendo la gratuidad de los mismos y aumentando considerablemente la demanda de servicios de salud (en más de 2 millones de usuarios)⁷⁰. Con la aprobación de la Ley del Medicamento en 2012⁷¹ se consiguió reducir el gasto de bolsillo en medicamentos. En segundo lugar, con los **Equipos Comunitarios de Salud (ECOs)** se logró acercar los servicios de salud a las poblaciones beneficiadas reduciendo la brecha geográfica. Pese a ello, el estudio cuantitativo revela que las personas que asistieron a tratarse a las ECOs tienen menores tasas de pobreza y pobreza extrema, lo que podría explicarse por el hecho que, pese a todos los esfuerzos realizados, todavía no se consigue acceder a las poblaciones en situación de mayor pobreza. Igualmente, **se observa actualmente un 87% de abastecimiento de medicamentos en el primer nivel de atención, frente a un 45% en 2009.** Los Equipos Comunitarios de Apoyo a las Familias (ECOF) aportan un nuevo enfoque de salud familiar que incluye la salud preventiva, lo contribuye a la mejora en la calidad de vida de las poblaciones atendidas. Con la ficha familiar se identifican los problemas de salud en el entorno y se pretende fortalecer las capacidades de autocuidado. El MINSAL ha desarrollado la ficha familiar -que incluye variables de personas, viviendas y medio ambiente- en formato tableta, con el financiamiento de la cooperación luxemburguesa, a través del FOCAP. Uno de los logros de la coordinación interinstitucional ha sido la vinculación de la ficha familiar con el Registro Único de Propietarios (RUP), que utilizó algunas de las preguntas y respuestas homologando ambos sistemas.

Con la reforma de salud desarrollada, se ha logrado cubrir la mayor parte de los municipios rurales del país, incluyendo los 100 priorizados en CSR y 14 de CSU. Otros logros de la reforma destacan la **reducción de la mortalidad materna**, con 27,4 muertes maternas por 100.000 nacidos, situando a El Salvador entre los cinco países con mortalidad materna más baja de América Latina⁷². Con la reducción de las barreras económicas, barreras geográficas (al acercar los servicios a los lugares más alejados) y barreras culturales (la tecnología, equipos y educación), se ha contribuido a reducir la pobreza y a mejorar la equidad en la atención en salud.

Las acciones de salud en CM contribuyeron a la mejora de la calidad de vida de las beneficiarias, fundamentalmente a través de las mamografías y de la atención bucal, permitiendo reparar en muchos casos daños y perjuicios provocados por la violencia de género en el ámbito intrafamiliar. Desde el módulo de autonomía económica la subvención se destinó a producir capital semilla en especie, comprando por ejemplo neveras para sus emprendimientos. Así, las mujeres mejoraron la calidad de sus productos, como es el caso en la producción vinculada al añil, donde fueron capaces de vincularse a cadenas de valor. Las mujeres devuelven los créditos con celeridad. Se ha confirmado muy importante el acompañamiento que reciben desde distintas “ventanillas” existentes en CM. Una de las contribuciones claras de CM es la mayor disponibilidad de servicios financieros para las mujeres. CM nació con el Fondo Solidario para la Familia Microempresaria y la Banca de Fomento Agropecuario. En 2014 se creó el programa Banca Mujer y, posteriormente, con Fondo Mujer se incorpora BANDESAL y crea un nuevo producto financiero para el tipo de mujer con el perfil de Ciudad Mujer. Este ha sido punta de lanza y, en conjunto con ISDEMU, se han iniciado conversaciones con el Banco

⁷⁰ <https://www.paho.org/>, Organización Panamericana de la Salud

⁷¹ Otras leyes importantes de la reforma son la Ley para el Control del Tabaco (2011) y la Ley de Vacunas (2012).

⁷² “La salud es un derecho. Estamos para garantizarlo. Informe de labores 2016-2017”, MINSAL.

Central de Reserva para modificar la normativa nacional y buscar una flexibilizar las políticas del Banco Agropecuario y de la banca en general.

Se constata que las mujeres que visitaron Ciudad Mujer (CM) utilizaron un 43 % más de servicios públicos, en relación con las mujeres que no asistieron a los centros. En particular, los servicios más utilizados se relacionan con la salud sexual y reproductiva o con procesos legales que tienen que ver con el empoderamiento económico y el apoyo a la lucha contra la violencia de género. Los servicios de Citología/Papanicolaou y Mamografía fueron utilizados un 36 % y 162 % más por las mujeres que se acercaron a los Centros de CM (CCM), con respecto al grupo de mujeres que no visitó los centros. Por otra parte, el servicio legal de obtención del DUI (Documento Único de Identidad) o la partida de nacimiento para la mujer fue utilizado casi cinco veces más por las mujeres que se acercaron a los CCM. La utilización de los servicios legales de obtención de cuotas alimentarias y legalización de propiedades fue casi tres veces más para aquellas mujeres que se acercaron a los CCM, en relación con las que no visitaron los centros. Por último, la asistencia al Programa influye de forma positiva en el nivel de satisfacción con la vida de las usuarias. Mientras que 85% de las mujeres que no visitaron los CCM reporta encontrarse satisfecha con su vida en general, esta proporción aumenta un 8% (93%) para aquellas que visitan los centros⁷³.

Uno de los aspectos de la política socioeconómica que ha resultado menos exitoso en el periodo evaluado es **la creación de empleo, registrando una variación negativa**. CEPAL plantea que para el año 2009 la tasa de desempleo alcanzaba el 7%, en el año 2013 disminuyó al 6,1 %, pero luego volvió a crecer, llegando el año 2016 al 7%. El PQD 2009–2014 planteaba como meta la generación de al menos 250 mil nuevos empleos decentes, temporales y permanentes, mediante la ejecución de proyectos de inversión pública, esperando contribuir al mejoramiento de los niveles de ingreso de la población. Para el siguiente quinquenio se esperaba disminuir la tasa de desempleo juvenil en un 10% y aumentar la ejecución de la inversión pública en un 70%.

Por ello, resulta positivo el énfasis otorgado por el GoES a la empleabilidad y generación de ingresos. Por un lado, en el Programa “Jóvenes con Todo” y, por otro, en Ciudad Mujer. El componente de *emprendimiento social* que se desarrolló en Comunidades Solidarias a través de la CONAMYPE continúa en el Plan Social y en el Programa “Jóvenes con Todo”. Con el componente de emprendimiento social se construyeron metodologías para la formación emprendedora, manual de capital semilla, modelo de emprendedurismo social con enfoque de género, e instrumentos para el levantamiento de diagnósticos de potencialidades territoriales, entre otros. El total de emprendimientos desarrollados y atendidos en los municipios de Comunidades Solidarias Urbanas entre 2011 y 2014 se elevó a 1,505 negocios⁷⁴. El componente de emprendedurismo no pudo desarrollarse en los Asentamientos Urbanos Precarios (AUP) porque no se dieron las condiciones para ello, poniendo en evidencia los retos existentes en El Salvador en torno a la vivienda. Según valoraciones del Viceministerio de Vivienda en el ámbito de los AUP, sólo se ha podido intervenir en un 1% de lo realmente necesitado, habiendo municipios en el país donde el 50% de la población vive en AUPs.

PdE 4.1: ¿En qué medida se han conseguido los resultados previstos en la política sectorial para la Protección e Inclusión Social durante el período 2009-2017? ¿Cuáles han sido los principales factores determinantes de estos resultados?

En relación a la política sectorial sobre la que se realiza la evaluación, cabe destacar que en 2009 no existía en El Salvador una política sectorial para la Protección e Inclusión Social. Existía, sin embargo, el Programa Comunidades Solidarias (CS), una iniciativa multisectorial con su origen en Red Solidaria (2005), el programa gubernamental que reunía distintas intervenciones del ámbito de la protección social no contributiva. CS tuvo su enfoque en cohesión social y apuntó hacia el logro de una serie de resultados escogidos entre las políticas de salud, educación, infraestructura, etc., cuyo enfoque estuvo en la reducción de la pobreza relativa y extrema. Así, el análisis de los resultados del sector social se ha centrado, especialmente, en las Comunidades Sociales Urbanas (CSU).

La Pensión Básica Universal (PBU) está adecuadamente focalizada y ha contribuido a reducir los índices de pobreza entre los adultos mayores, gracias a las transferencias monetarias de USD 50 mensuales a los beneficiarios de 70 años o más (en zonas rurales desde 2009 y en urbanas desde 2013).

⁷³ Evaluación de Impacto del Programa Ciudad Mujer, BID, 2016

⁷⁴ Informe de cumplimiento de metas en CSU 2014, CONAMYPE.

Lo mismo ocurre con la población con mayor incidencia de pobreza que recibió los bonos de educación y salud, los que contribuyeron a incrementar los ingresos del hogar y en los que, se da la circunstancia que, casi todos los receptores son mujeres. **Los Equipos Comunitarios de Salud (ECOs) han logrado acercar los servicios de salud a las poblaciones, especialmente rurales**, reduciendo la brecha urbano/rural, aunque el análisis sugiere que todavía no se logró acceder lo suficiente a las poblaciones en situación de pobreza extrema. **Destaca la reducción de la mortalidad materna con 27,4 muertes maternas por 100.000 nacidos**, comparable con los mejores datos en América Latina. El módulo de autonomía económica y salud de **Ciudad Mujer (CM) ha contribuido a mejorar la calidad de vida de sus usuarias**. Las mujeres que visitaron CM utilizaron un 43 % más de servicios públicos: En citología y mamografías fueron un 36% y 162% más, la obtención del DUI (Documento Único de Identidad) o la partida de nacimiento se realizó casi cinco veces más y los servicios legales de obtención de cuotas alimentarias y legalización de propiedades, casi tres veces más. Finalmente, un 93% de las mujeres que han utilizado CM reporta encontrarse satisfecha con su vida en general, **casi un 10% más que las que no lo utilizaron. Estas acciones apoyadas por el Programa de Apoyo Presupuestario PACSES han sido factores determinantes de los resultados alcanzados en materia de Protección e Inclusión Social en el periodo cubierto por la evaluación.**

La política laboral sigue siendo un desafío pendiente ya que la creación de empleo solamente mejoró temporalmente entre el principio y final del periodo. De una tasa de desempleo del 7% en 2009 se bajó al 5,9% en 2013, pero en el año 2016 esta volvió a subir al 7%. Por ello, resulta positivo que el componente de emprendimiento social de CS, implementado con CONAMYPE, continúe en el Plan Social y en el Programa “Jóvenes con Todo” apoyado por el programa de Apoyo Presupuestario PRO-INCLUSIÓN. Otro desafío son las intervenciones en los **Asentamientos Urbanos Precarios (AUP)**, donde sólo se ha intervenido en un 1% de lo requerido. A nivel más general, **si bien son muy destacables los esfuerzos que el GoES realizó para la construcción de un Sistema de Protección Social Universal, el desafío principal del área social es lograr que en El Salvador este sistema sea efectivo**, en la medida en que, actualmente, hay 2 millones de personas sin servicios adecuados de salud. También permanecen desafíos en el ámbito presupuestario y en el institucional, donde la Presidencia de la República ha podido darle el impulso político necesario a iniciativas como Comunidades Solidarias, pero la multiplicidad de instituciones involucradas y la ausencia de un ente rector y ejecutivo, dificulta una buena planificación e implementación de las políticas.

5.3. Desafíos Pendientes

Si bien el AP **ha contribuido al desarrollo y fortalecimiento del aún incipiente sistema de protección social** en El Salvador, son importantes los desafíos pendientes. En primer lugar, la universalidad del mismo. Resulta evidente que pese a la terminología utilizada, tanto en la legislación, como en el discurso político, no existe aún un sistema de protección social universal en el país. Se trata todavía de programas focalizados que consiguen aliviar la situación de pobreza extrema de las poblaciones más vulnerables y mejorar sus condiciones de vida. Así, por ejemplo, respecto de la reforma de salud, pese a los significativos avances quedan todavía 2 millones de personas por cubrir en todo el país en las zonas rurales y MINSAL pretende desarrollar 500 nuevas ECOs en el futuro.

Desde la perspectiva de un Sistema Universal de Protección Social, **es necesario velar por fortalecer e integrar bajo una sola lógica e institucionalidad sus componentes contributivo y no contributivo**. Estos no deberían seguir abordándose de forma separada. **El impulso al componente contributivo debería basarse en la promoción del crecimiento económico y del empleo de calidad**⁷⁵. Por ello, el Programa de Empleo y Empleabilidad Juvenil impulsado en 2016 tiene una importancia estratégica.

El RUP se convierte en una pieza clave para asegurar el funcionamiento del SPSU de un modo eficiente, la coordinación interinstitucional y la articulación entre los pilares contributivo y no contributivo. Al ser una puerta de entrada al subsistema de protección, su fortalecimiento plantea aún desafíos importantes en términos de recursos humanos y financieros. Asimismo, los sistemas de monitoreo y evaluación deben consolidarse como herramientas que permitan la medición de los avances de los distintos programas de protección social.

⁷⁵ Revisión del gasto y desempeño de la protección social en El Salvador, OIT/STP/PNUD, 2014

Existen también desafíos pendientes en el ámbito institucional, fundamentalmente, por la ausencia de un Ministerio de Desarrollo y/o Protección Social que pudiera aglutinar todas las acciones de política pública en protección/inclusión social. La ubicación institucional en la Presidencia de la República ha sido muy importante para otorgar el impulso político necesario, pero ha generado también algunas tensiones entre una entidad política y planificadora y los distintos entes ejecutores que forman parte del entramado estatal que prestan los servicios desde muchos años atrás. La multiplicidad de instituciones involucradas dificulta una buena planificación del financiamiento, regulación y supervisión de la estructura de proveedores, lo que requeriría la revisión del diseño y la gestión institucional al interior de cada Ministerio o institución del Gabinete en este nuevo marco legal y de política. **Los espacios de coordinación deberían seguir la lógica del ciclo de la política pública, ordenando la participación de los diferentes niveles de coordinación y los actores-incluidos los locales, en cada una de las fases del ciclo**⁷⁶. Otro desafío pendiente es el fortalecimiento de los actores locales y municipalidades, así como de su liderazgo en los distintos mecanismos de protección social que se gestionan desde los territorios.

Finalmente, otro desafío pendiente está vinculado a la sostenibilidad de los programas sociales y del eventual Sistema de Protección Social Universal, pues debe definirse cómo se va a financiar en el futuro. **La política de protección social puede implicar una carga fiscal que necesitará de acuerdos o pactos fiscales. Sería importante para ello involucrar no solo a los actores políticos (partidos políticos) sino también a los agentes sociales y otros actores de la sociedad civil.** Un sistema de protección es más que una estructura institucional. Es un acuerdo político amplio al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia. En este sentido, constituye una oportunidad y a la vez un reto, el involucramiento activo de la sociedad civil organizada en materia de protección social⁷⁷.

⁷⁶ El sistema de protección social universal de El Salvador, Roberto Rivera Ocampo, CEPAL, 2016.

⁷⁷ Friedrich Ebert Stiftung, Pisos de protección social en El Salvador, programas, cobertura, inversión gubernamental y sostenibilidad financiera, Análisis n.13/2017.

6. Sector Educación: Evolución de la Política y Resultados

PdE 3.2 (parcial): ¿En qué medida se han mejorado el diseño y la implementación de las políticas públicas en educación? ¿Cuáles son los aportes del Apoyo Presupuestario (AP) los cambios observados?

6.1. Hitos de Política y Principales Productos (Nivel 3)

El alcance de la política de educación es, por definición, muy amplio, al incluir todos los niveles educativos y sus distintas modalidades. El **Plan Social Educativo 2009-2014**, “Vamos a la Escuela” (PSE 2009-2014) ofreció un marco general de actuación para el sector para toda la educación pre-universitaria. El análisis se centra en las áreas del Plan en las que se enfocó el programa de Apoyo Presupuestario PRO-EDUCA⁷⁸. El MINED organizó su acción en tres componentes: 1. Ambientes Escolares; 2. Tecnología de Información y Comunicación (TIC); y 3. Educación Media Técnica- Tecnológica (ETT).

En el **Componente 1 (Ambientes Escolares)**, se articularon muchas iniciativas en fomento de Centros Escolares (CE) seguros y con mejor convivencia, con el objetivo de mejorar la equidad en el acceso a la educación y la retención, especialmente para los estudiantes en situación de mayor vulnerabilidad. Destacan en el periodo las siguientes acciones:

- **Programa de Arte, Cultura, Recreación y Deportes. *Un Sueño Posible*:** Esta iniciativa, implementada entre 2009 y 2013, supuso un cambio en el modelo educativo del país, con la introducción de la salud física y mental, la convivencia y el aprendizaje en valores como elementos nuevos y clave para el logro de los objetivos del sector. El MINED financió a los centros escolares para que desarrollaran estrategias educativas en esas áreas, adquirieran equipos y materiales (deportivos, instrumentos, bibliotecas, etc.) y proveyeran servicios de atención psicopedagógica a los alumnos y alumnas.
- El concepto de Un Sueño Posible fue retomado de las **Escuelas Inclusivas de Tiempo Pleno (EITP)**, con financiación (entre otros) del Banco Mundial y de FOMILENIO, ampliando el enfoque a 349 CE adicionales. La jornada extendida es hoy obligatoria en el sector público educativo, si bien su implementación efectiva está aún en proceso y su funcionamiento no alcanzó los niveles deseados.
- Se articularon las **Redes Docentes para educación artística y educación física**, en torno a las cuales los profesores y profesoras refuerzan sus competencias y sus conocimientos temáticos. A partir de esta experiencia, se ampliaron las redes a otras especialidades. Las redes son financiadas por MINERD y por los docentes.

Adicionalmente, en el periodo analizado se dieron una serie de iniciativas institucionales que no son parte del componente 1 pero sí muy importantes para el acceso y retención de los alumnos. Entre estas:

- Se universalizó a partir del **Programa de Alimentación Escolar**, desde entonces aplicable a todos los niveles en 5,377 centros escolares. Incluye varias iniciativas como el refrigerio escolar, la promoción de hábitos alimenticios adecuados, huertos escolares y compras locales de los alimentos. Para la Educación Básica (EB), el Subprograma Vaso de Leche se implementó en 2,918 CE (datos a 2015).
- En 2010 se introdujeron los **Paquetes Escolares**, primero para EB y en 2014 fueron ampliados a Educación Media (EM). Estos paquetes incluyen textos, material escolar, uniforme y zapatos.
- En 2017, como parte del PESS, se lanzó en 26 municipios el programa **Escuelas Abiertas para la Convivencia**, destinado a proporcionar espacios de convivencia y aprendizaje para la comunidad durante los periodos de vacación escolar.

⁷⁸ La información adicional sobre el programa, su marco de referencia y otros detalles relevantes se encuentran en el Anexo 7: Monográfico del Caso de Estudio: PRO-EDUCA

- En 2010 se formuló la **Política de Educación Inclusiva**, enfocada en apoyar a estudiantes con mayores problemas de acceso a la escuela, pobre desempeño, repitencia, abandono y, especialmente, marginación por razones de etnia, identidad sexual o necesidades físicas o psíquicas especiales.
- Finalmente, la incorporación del MINED a la **Política de Equidad e Igualdad de Género** arrancó en 2016 y se encuentra en sus primeras fases de implementación, no sin dificultades.

En lo relativo al Componente 2 (Tecnología de la Información y Comunicación, TICs), el fortalecimiento de las tecnologías en la educación, principalmente a través de computadoras personales (PC) portátiles, se manifiesta como una de las principales prioridades del MINED, tanto financiera como estratégicamente, buscando contribuir a la calidad educativa de la Educación Media a través de la formación docente y la innovación pedagógica apoyada con el uso de TIC y el acceso a las mismas por los alumnos.

- Los programas **Ensanche de las Tecnologías de la Información y Comunicación** y su **Uso Responsable (ENSANCHE)** y **Cerrando la Brecha del Conocimiento (CBC)** se implementaron entre 2009 y 2014, entregando unas **31.000 computadoras para 1.700 Centros Educativos**.
- En 2014 se introdujo el programa presidencial **Un niño, una niña, una computadora**, con la entrega a abril de 2018 de un estimado de **50.000 equipos en unas 3.800 escuelas** (esperando llegar en 2019 a 110.000 PC para un total de 5.168 CE, de los cuales 36 para educación especial). Además, el 40% de los CE reciben un bono mensual para financiar su conexión a Internet, esperando llegar al 60%.
- La **relación de estudiantes por computadora se redujo de 55 en 2009 a 14 en 2018**, según datos del MINERD, aunque, hay que considerar que la matrícula total también descendió.
- En cuanto a la **capacitación de docentes en TIC**, hasta 2014 se formaron a unos 5,000 y el programa presidencial espera llegar hasta los 25,000, en diversos módulos (desde iniciación hasta la aplicación de la tecnología a su respectiva especialidad).
- Se avanzó también en la adecuación de los Centros de Recursos para el Aprendizaje (CRA) o Aulas Informáticas y se creó la figura del **Coordinador del Aula Informática (CAI)**, personal (no docente) contratado para su supervisión y mantenimiento.

Por su parte, el Componente 3 (Educación Técnica-Tecnológica, ETT), continuando el esfuerzo realizado por el APREMAT⁷⁹ y MEGATEC⁸⁰, la Gerencia de Educación Técnica y Tecnológica (GETT), a través de sus Planes Operativos Generales (POG) y sus Planes Operativos Anuales (POA), se centró en fortalecer la modalidad y su vínculo con los sectores productivos:

- **El avance más relevante en el periodo se refiere a la reforma curricular de la educación técnica.** Así, se revisaron los currículos de cinco especialidades (Mecánica Industrial, Mantenimiento Automotriz, Sistemas Eléctricos, Administrativo Contable y Atención Primaria en Salud) y se crearon cinco nuevos (Desarrollo de Software, Infraestructura Tecnológica, Servicios Turísticos, Técnico en Gestión del Patrimonio Cultural y Técnico en Agroindustria), que han tenido buena acogida entre los estudiantes.
- Se **fortaleció el marco normativo de la ETT** con el diseño de los sistemas de información (INFORMATEC), de Acreditación y Certificación de Competencias y de Sostenibilidad de Innovaciones Educativas.
- Se **mejoró la infraestructura en 47 institutos de bachillerato técnico y equiparon los talleres de un total de 76 CE** en los 14 departamentos del país, a través de la transferencia de fondos a los propios CE. En opinión de los responsables, la descentralización de las adquisiciones permitió aprovechar mejor los recursos, tanto en cantidad, como en calidad. También se apoyó a los CE a formular e implementar sus **planes de inversión** para equipos e infraestructuras y en los procesos de compra.
- Se implementó **formación técnica y metodológica por competencias** a 828 docentes de ETT, así como capacitación en gestión a los consejos directivos de 49 CE. También se piloteó un sistema de certificación por competencias para docentes de cinco especialidades.
- Se implementó exitosamente un programa de becas para facilitar el acceso y retención de los alumnos en mayor situación de vulnerabilidad. Se financiaron **8.825 becas para diversas opciones de la**

⁷⁹ Programa de Apoyo al Proceso de la Reforma de la Educación Media en el Área Técnica

⁸⁰ Modelo Educativo Gradual de Aprendizajes Técnico Tecnológicos

modalidad técnica. La modalidad de gestión directa por los centros escolares de esos fondos permitió duplicar el número de becas previstas inicialmente.

- Se desarrolló el **Programa de Orientación Vocacional** y se atendieron 11.259 jóvenes que ingresaban a la educación media técnica, así como a 252 docentes. Adicionalmente, se introdujo un módulo de educación para la vida para los alumnos de tercer ciclo.
- Asimismo, se diseñó el plan de estudios para introducir la **educación técnica inicial en Tercer Ciclo de Educación Básica**. Según el MINED, se han formado un estimado de 13,000 estudiantes en centros escolares de 26 municipios priorizados en el Plan El Salvador Seguro (PESS).
- El programa **Seamos Productivos proveyó de capital semilla, capacitación y apoyo técnico y encadenamiento a grupos emprendedores**, beneficiando a 53 cooperativas y 97 Unidades de Personas, conformando 150 iniciativas de negocio, beneficiando a 1,686 jóvenes graduados de los cuales 619 son mujeres y 1,061 son hombres. No hay datos sobre seguimiento a estas iniciativas y cuantas de ellas siguen hoy activas. Además, se formaron 7,715 estudiantes de los cuales 3,650 mujeres y 4,065 hombres, se fortaleció al personal técnico del MINED y al personal directivo y docente de 64 CE de Educación Media Técnica y de 6 Instituciones de Educación Superior Tecnológica,

Finalmente, en relación al 4º objetivo apoyado por PRO-EDUCA, enfocado en la mejora general de las capacidades institucionales para formular la política, el MINED realizó algunos avances. Se trabajó en el desarrollo de herramientas de planificación y presupuesto, como el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto por Resultados, aunque, a nivel sectorial, son procesos todavía en fase inicial de ejecución. También se destaca la elaboración de un Panel de Control para reportar a las autoridades sobre los avances con las metas anuales, así como la incipiente reforma de los sistemas informáticos de gestión. Por último, se le dio continuidad al Plan Social Educativo, inicialmente acompañado por el Consejo Nacional de Educación hasta mayo 2014, y con Plan El Salvador Educado, impulsado por CONED.

La clara relación de los productos institucionales, en concreto para cada uno de los componentes examinados, con los objetivos del Plan Social Educativo se avaló con un gradual aumento presupuestario en el periodo 2009-2015, que permitió financiar las acciones prioritarias. La estrategia encuentra su continuidad en el Plan El Salvador Educado, si bien las asignaciones presupuestarias se vieron estabilizadas, no presentaron aumentos relevantes en 2016.

PdE 3.2 (parcial): ¿En qué medida se han mejorado el diseño y la implementación de las políticas públicas en educación? ¿Cuáles ha sido los aportes del Apoyo Presupuestario (AP) a los cambios observados?

El diseño de la política de educación en el país ha mejorado en el periodo evaluado. Coincidiendo con el inicio del Programa de Apoyo Presupuestario PRO-EDUCA, el Plan Social Educativo (PSE) 2009-2014 entró en vigor desde un enfoque de derechos y con la equidad en el acceso a la educación como eje fundamental. Esto supuso el cambio del modelo educativo, incorporando un cambio conceptual importante. Sin embargo, una debilidad del PSE fue que no contenía metas específicas, ni incluyó la calidad educativa entre sus indicadores clave. Otras iniciativas del MINED en el periodo, no directamente relacionadas con el apoyo de la UE, incluyeron las Escuelas Inclusivas de Tiempo Pleno (EITP), la universalización del Programa de Alimentación Escolar a todos los niveles en 5,377 Centros Escolares; y los uniformes, zapatos y materiales de los Paquetes Escolares, desde 2010 para Educación Básica y, en 2014, también para Educación Media. Además, en 2010 se formuló la Política de Educación Inclusiva y, en 2016, el Plan de Acción para la Política de Equidad e Igualdad de Género.

La implementación de la política educativa ha mejorado también en el periodo. Las acciones y los productos del MINED **(en las tres áreas apoyadas directamente por PRO-EDUCA)** fueron múltiples. Destacan: **El Componente 1 (Ambientes Escolares), que incluyó varias iniciativas en favor de la mejora de la convivencia en los CE**, entre ellas, el Programa *Un Sueño Posible*, que desarrolló estrategias educativas en cultura, recreación y deporte en 236 Centros Escolares, apoyando a otros 2,371 con materiales. **El Componente 2 (TIC) trabajó en mejorar el acceso a las tecnologías en las aulas.** Los programas ENSANCHE y Cerrando la Brecha del Conocimiento entregaron unas 31.000 computadoras para 1.700 Centros Escolares. En 2014 nació el programa presidencial “Un Niño, una Niña, una Computadora”, que, a abril de 2018, entregó unos 50.000 equipos en 3.800 escuelas. Finalmente, **el Componente 3 se dirigió a reforzar la Educación Técnica y Tecnológica.** Se revisaron los currículos de cinco especialidades y crearon

cinco nuevas (Desarrollo de Software, Infraestructura Tecnológica, Servicios Turísticos, Gestión del Patrimonio Cultural y Agroindustria). Se fortaleció el marco normativo. Se mejoró la infraestructura y equipamiento en institutos técnicos. Se financiaron 8.825 becas para diversas opciones de la modalidad técnica. Se desarrolló el Programa de Orientación Vocacional. Finalmente, el Programa “Seamos Productivos” proveyó de capital semilla, capacitación y apoyo técnico a 150 iniciativas de negocio de jóvenes.

El Programa de Apoyo Presupuestario PRO-EDUCA ha contribuido claramente a la implementación de la política sectorial ya plasmada en el PSE 2009-14, si bien su influencia se acota a las áreas de intervención identificadas en el Programa. En el Componente 1 (Ambientes Escolares) se ayudó a apuntalar los enfoques en prevención y convivencia, particularmente en torno al Programa *Un Sueño Posible*. En el Componente 2 (TIC) PRO-EDUCA fue pionero en el uso de PC portátiles y financió un total de 13,429 equipos informáticos y 462 Kits de Robótica Educativa, entre otros materiales. En el Componente 3 (Educación Técnica y Tecnológica) se apoyaron los diseños y actualizaciones curriculares, así como la financiación de becas y la compra de equipamiento para los bachilleratos técnicos. Para contribuir a todo esto, los desembolsos del AP al Tesoro fueron canalizados como proyectos de inversión, permitiendo identificar casi totalmente su uso específico. El aporte de la Asistencia Técnica fue desigual, siendo la mejor la dedicada al Componente 3. El diálogo de políticas no se mostró como un factor relevante, particularmente desde que la mesa sectorial de donantes dejó de reunirse tras 2010.

6.2. Resultados de Política (Nivel 4) y Factores Determinantes (Paso 2)

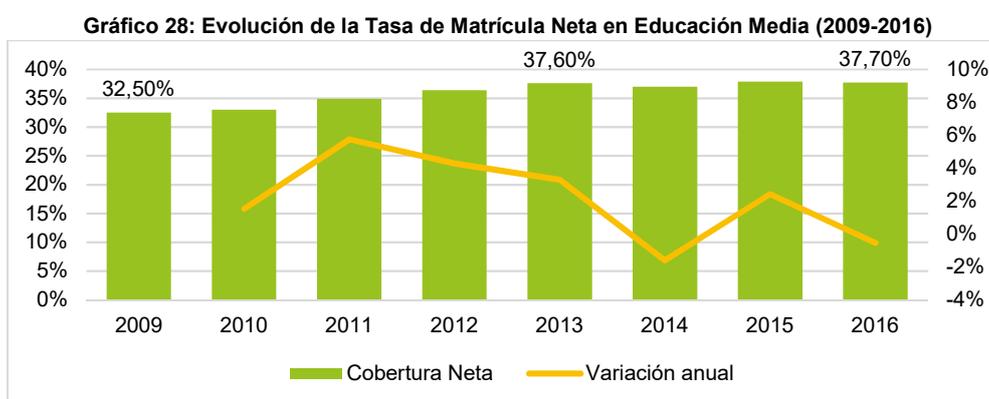
PdE 4.2: En qué medida se han conseguido los resultados previstos en la política sectorial para la Educación durante el período 2009-2016? ¿Cuáles han sido los principales factores determinantes de estos resultados?

Los resultados de la política de Educación identificados en su matriz de evaluación y seguimiento son Cobertura (Matrícula Neta), Repitencia, Abandono y Calidad (Notas PAES). El Plan Social Educativo 2009-2014 prioriza expresamente en sus líneas estratégicas la Matrícula Neta de Educación Media en zonas marginales y el Abandono, aunque no fija para estos, ni para otros indicadores, metas específicas de cumplimiento.

6.2.1. Evolución de los indicadores de resultado del sector

Cobertura en Educación Media

Los datos oficiales indican que **la cobertura neta en Educación Media ha venido mejorando desde 2009**, salvo en 2014, año en que se observa una caída de la tasa. Las variaciones interanuales han sido disimiles y, en términos totales, hay una mejora de 5,2 puntos porcentuales en el periodo, equivalente a un 16% en términos relativos.

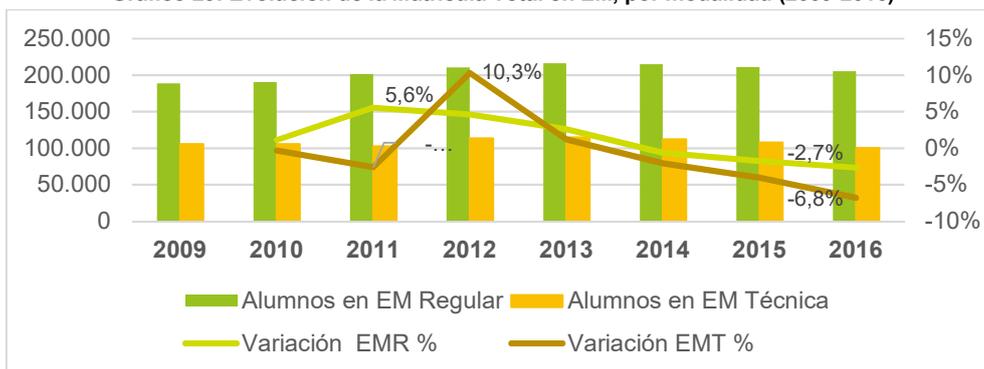


Fuente: Educación de El Salvador en Cifras

Un análisis de la matriculación total en el periodo nos muestra que **el número de estudiantes matriculados en EM General tienen un claro crecimiento hasta 2014 pero, a partir de ese año, comienza una caída importante** en el indicador debido al decrecimiento poblacional de finales de los años 90 y principios de siglo. Por su parte, la matrícula en la EM Técnica tiene un comportamiento más irregular, con un único año positivo, donde se dispara un 10%, para caer a partir de 2014 a ritmo más rápido que la EM General. En términos de

alumnos totales, entre 2009 y 2016 la población matriculada en EM General aumenta un 9% mientras la EM Técnica desciende un 5%.

Gráfico 29: Evolución de la Matrícula Total en EM, por modalidad (2009-2016)

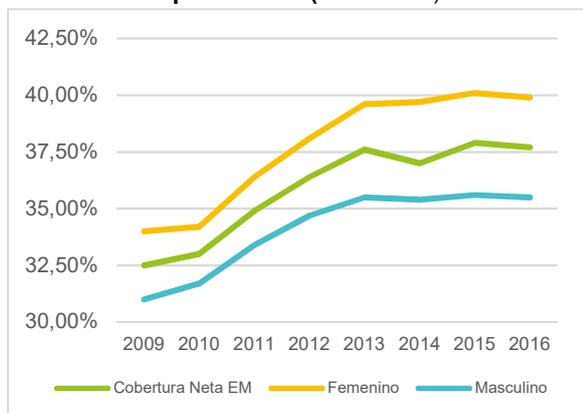


Fuente: Cálculo de autores en base a Censo Escolar 2009-2016

Para ambas modalidades, este comportamiento de la cobertura no es territorialmente homogéneo, pues es en San Salvador (que agrupa a la mayor cantidad de estudiantes) donde se puede observar la mayor caída en el número de estudiantes matriculados, arrastrando los datos nacionales. Sin embargo, esta caída no se observa en todos los demás departamentos y, por ejemplo, en La Libertad, el crecimiento es más bien constante⁸¹.

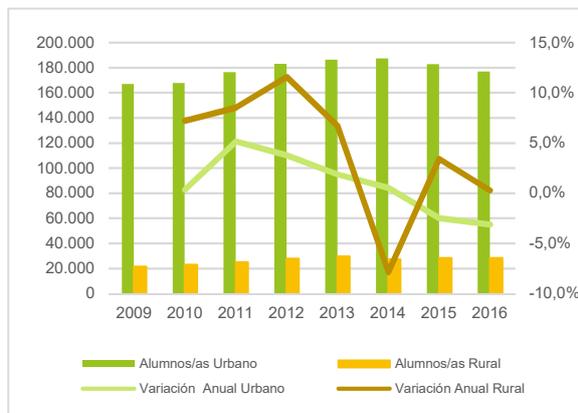
En términos de equidad del acceso a la educación, se observa cómo la Matrícula Neta de las estudiantes es, de manera constante, superior a la de los estudiantes. Incluso se puede ver que, **entre 2009 y 2016, la brecha de género en favor de las mujeres aumentó en la mitad, pasando de 3 a 4,4 puntos porcentuales**. Al comparar la evolución de la matrícula en EM en zona rural y urbana, se observa un crecimiento del 9%, con series anuales irregulares. Destaca que **en el entorno rural, la mejora relativa de la Matrícula Total es mucho más sustancial (32,4%) que en el urbano (5,9%)**.

Gráfico 30: Evolución de la Matrícula Neta en EM, por Género (2009-2016)



Fuente: Cálculo de autores en base a Censo Escolar 2009-2016

Gráfico 31: Evolución de la Matrícula en EM por Zona Rural o Urbana



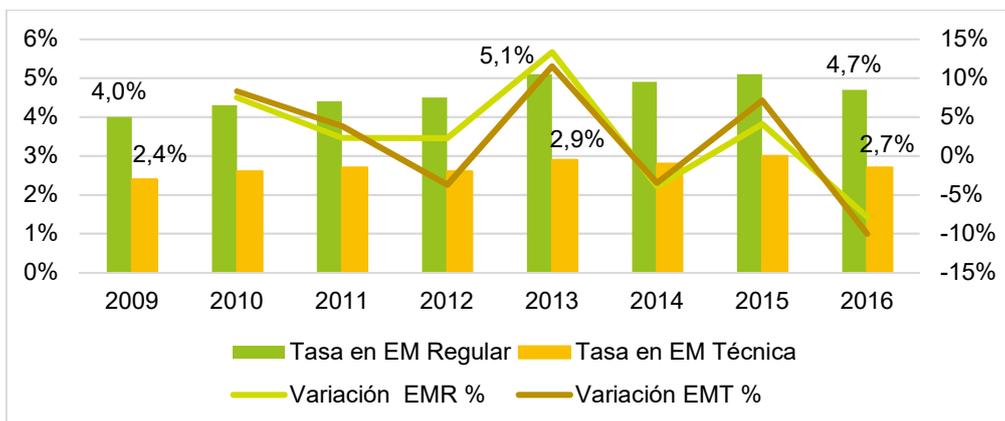
Fuente: Cálculo de autores en base a Censo Escolar 2009-2016

Repitencia en Educación Media

En lo referente a **la tasa de repitencia, las dos modalidades han seguido un parámetro ascendente similar**. La EM General arrancó en el 4% en 2009, se mantuvo por encima del 4,5% en la primera mitad del periodo e incrementó hasta el 5% en 2015, descendiendo en 2016. La EM Técnica partió de un 2,4% para subir al entorno del 2,6 y hasta el 3% en 2015, bajando en 2016. En términos relativos, en el periodo hubo un empeoramiento del 17,5% (0,7 puntos porcentuales) en EM General y del 12,5% (0,4 puntos) en EM Técnica.

Gráfico 32: Evolución de la Tasa de Repitencia en EM, por modalidad (2009-2016)

⁸¹ Ver más detalles en el Anexo 4: Informe de Análisis Cuantitativo y Bases de Datos utilizadas



Fuente: Cálculo de autores en base a Censo Escolar 2009-2016

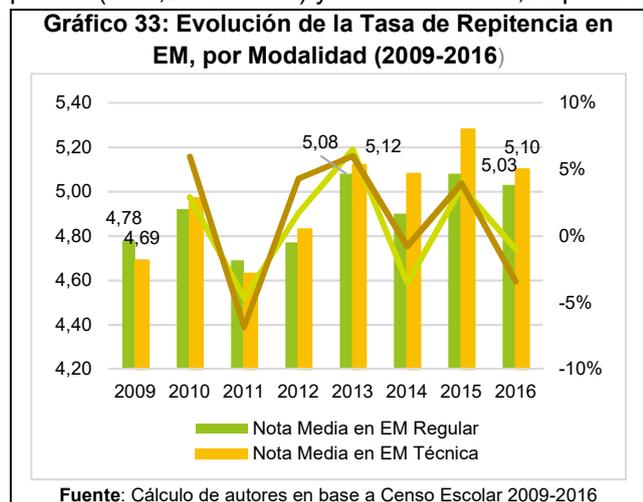
La desagregación de la repitencia por departamento muestra una divergencia importante, con departamentos que tienen una tasa de repetidores que supera por mucho el nivel nacional (Santa Ana, en torno al 8% en EM General y 5% en EM Técnica) y otros que están muy por debajo del nivel nacional (Usulután o Morazán, solamente el 3% en General y 2% para Técnica)⁸².

Abandono en Educación Media

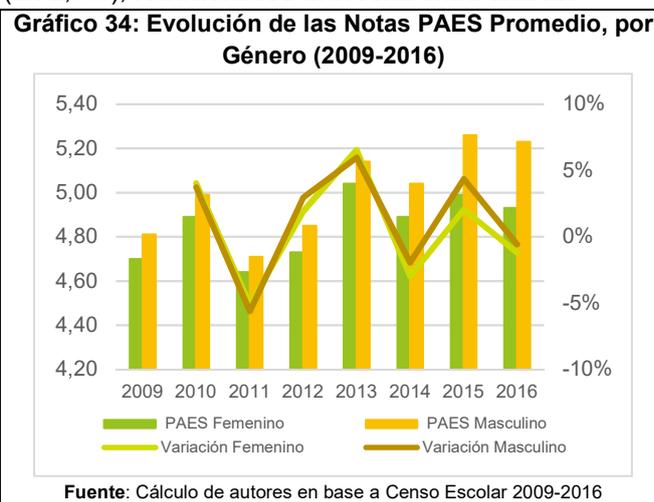
El indicador de abandono de la EM presenta algunos problemas respecto de la fiabilidad de las mediciones. La tasa de abandono se calcula por centro, hallando la diferencia entre matrícula inicial y matrícula final, lo que puede distorsionar las cifras, al no diferenciar entre un genuino abandono y un traslado o una familia que emigra del país, ni considerar un posible aumento de matrícula a lo largo del curso escolar. Así, los datos agregados presentan un comportamiento extremadamente irregular de un año a otro por lo que, lamentablemente y a pesar de ser una prioridad del Plan, no es posible presentar un análisis sólido en este indicador.

Calidad Educación Media

La medición de la **calidad educativa en Educación Media** se realiza a través de la Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media (PAES). Así, **se acredita una leve mejora en los resultados promedio de las PAES en ambas modalidades** de educación, con tendencias similares, incluyendo un descenso relevante en 2011 y una mejora en 2013 y 2015. En términos totales, la EM General mejoró en 0,25 puntos (un 5,2% relativo) y la Técnica en 0,13 puntos (un 2,6%), reduciéndose la brecha entre ambas.



Fuente: Cálculo de autores en base a Censo Escolar 2009-2016



Fuente: Cálculo de autores en base a Censo Escolar 2009-2016

Los departamentos de San Salvador, Chalatenango y La Unión muestran un nivel superior al promedio nacional en ambas modalidades. Los departamentos de Cabañas, San Vicente y Usulután presentan los más bajos. Se observa cómo la nota promedio de las mujeres es constantemente más baja y como la mejora entre la población masculina ha sido de 0,42 puntos porcentuales, casi el doble que el de la femenina, que fue de 0,23.

⁸² Ver Anexo 4: Informe de Análisis Cuantitativo y Bases de Datos utilizadas

6.2.2. Factores Determinantes

El análisis cuantitativo (ver detalles en el Anexo 4) proveyó de supuestos sobre la relación entre los resultados sectoriales y varios factores que podían influir en ellos. El análisis cualitativo confirmó, matizó o descartó estas hipótesis, con los siguientes resultados:

- El **aumento del gasto público** en educación a nivel nacional está relacionado con el aumento del número de estudiantes matriculados (lo que tiene sentido, al irse ampliando la infraestructura y número de profesores) y, aparentemente, también sobre la disminución de la tasa de repitencia (aunque para este factor, no están claras las razones).
- La variable de **alimentación escolar** mostró una relación positiva con el aumento del número de matriculados, pero los resultados no son convincentes para los demás indicadores. El análisis cualitativo confirmó que la alimentación fomenta el aumento de matrícula y, en menor medida, limita el abandono, pero no necesariamente influye sobre la repitencia y el desempeño académico.
- La provisión de **uniforme y zapatos** como parte del paquete escolar no mostró una relación directa significativa con ninguno de los indicadores de resultado. Sin embargo, la dotación de **material escolar** desde 2014 para los estudiantes de EM sí tiene una relación positiva con el rendimiento académico de los estudiantes (calidad educativa).
- Hasta el momento, no se evidencia ninguna relación clara de las **Escuelas Inclusivas de Tiempo Pleno** (EITP) con los indicadores de resultado analizados, lo que puede ser indicativo de que, la EITP, todavía no funciona de manera adecuada. Sin embargo, esta evaluación no pudo ser concluyente sobre si es así y las razones para ello.
- Si un centro educativo de EM cuenta con **centros de cómputo y docentes formados en TIC**, se observa un aumento de la matrícula y un descenso de la tasa de abandono.
- Cuando los estudiantes cuentan con **acceso a computadora** propia tienen mayor probabilidad de estar matriculados en EM, presentan un mejor rendimiento académico, así como una relación negativa con la tasa de abandono. Si disponen de **acceso a Internet** tienen mayor tasa de matrícula, menor repetición y mayor aprovechamiento académico.
- Se puede observar que **existe una relación negativa entre la no-repitencia, el rendimiento académico y la exposición de los alumnos de los centros a la violencia ligada a las pandillas**. Este factor fue, además, confirmado directamente en las visitas de campo, como uno de los más influyentes para el desempeño educativo, así como también para matrícula y abandono.
- Resulta interesante observar que en los Centros Escolares que forman parte del Programa “Un Sueño Posible” parece sugerirse una mejora en la matriculación de estudiantes y su rendimiento académico en ambos bachilleratos, aunque estas relaciones no son estadísticamente significativas. Efectivamente, en entrevistas y visitas de campo se confirma que la mejora de los **ambientes escolares** es un aspecto esencial a nivel de los Centros Escolares, aunque su incidencia efectiva sobre los indicadores agregados de resultado es más compleja de determinar.
- Finalmente, si bien no fue posible introducir el factor socioeconómico en el análisis cuantitativo, del análisis cualitativo se deriva que **el nivel económico de los estudiantes y sus familias es, junto a la violencia, el factor asociado más importante para la matrícula y el abandono**, por las dificultades para sufragar los gastos de transporte y comida durante la jornada escolar, además del riesgo no poder estudiar por tener que trabajar.

PdE 4.2: En qué medida se han conseguido los resultados previstos en la política sectorial para la Educación durante el período 2009-2016? ¿Cuáles han sido los principales factores determinantes de estos resultados?

A pesar de los esfuerzos realizados y mejoras en el diseño de la política educativa, sus logros han sido parciales en el periodo. El Plan Social Educativo 2009-2014 priorizaba expresamente la matrícula neta de Educación Media (EM) en zonas marginales, así como la reducción del abandono. Sin embargo, el Plan no incluía metas específicas para ningún indicador de resultado para ningún nivel educativo.

La cobertura neta en Educación Media mejoró en 5,2 puntos porcentuales desde 2009, un 16% en términos relativos, mientras la matriculación total estuvo en crecimiento hasta 2014, aunque después empezó una caída importante. Hasta 2016, la población matriculada en EM General aumentó un 9%,

mientras que la EM Técnica descendió un 5%. En términos de equidad, la brecha de cobertura en favor de las alumnas respecto de los alumnos se amplió y la mejora relativa de la matrícula en el entorno rural es mucho más sustancial (32,4%) que en el urbano (5,9%). Los productos inducidos que más parecen haber influido en este indicador son el aumento del gasto público, la universalización de la alimentación escolar en la EM y el acceso de alumnos y docentes a las TIC. **La tasa de repitencia vio un empeoramiento del 17,5% (0,7 puntos porcentuales) en EM General y del 12,5% (0,4 puntos) en EM Técnica.** La desagregación por departamento muestra grandes divergencias, con zonas con tasas muy superiores al nivel nacional. Se confirmó que cuando los alumnos tenían el acceso a TIC e Internet, la tasa de repitencia tendía a mejorar o, al menos, empeorar menos. **El indicador de abandono a nivel nacional no resulta totalmente fiable**, a pesar de ser una prioridad en la EM. Además, la serie 2009-2016 presenta resultados muy dispares entre años y departamentos⁸³, lo que hace dudar de la confiabilidad de los datos. Dentro de esta incertidumbre sobre el desempeño del indicador, el análisis cuantitativo sugirió que la alimentación escolar y el acceso a las TIC influyeron positivamente sobre la tasa de abandono. **La calidad educativa vio una leve mejora en los resultados promedio de las PAES, de 0,25 puntos en la EM General (un 5,2% relativo) y de 0,13 puntos en la técnica (un 2,6%), por lo que se redujo la brecha entra ambas**, aunque los alumnos y alumnas de la Educación Técnica Tecnológica siguen con mejor desempeño. Se observa cómo la nota promedio de las mujeres es constantemente más baja y cómo la mejora entre la población masculina ha sido mayor, resultando en la ampliación de la brecha. Entre los productos inducidos más influyentes en el rendimiento académico se cuenta el acceso a becas y material escolar y la disponibilidad de computadoras e Internet en casa y/o en los hogares.

Según confirman los análisis cuantitativos y cualitativos, **para todos los indicadores, y especialmente para la matrícula neta y el abandono, los factores externos más influyentes son la exposición a la violencia del Centro Educativo y la precariedad económica de las familias.**

El Plan El Salvador Educado (2016) apunta a los desafíos del sector, mencionando la calidad de los docentes, la integralidad de la educación desde primera infancia hasta secundaria, la expansión de las TIC, mejorar la infraestructura y la seguridad del entorno escolar, así como seguir desarrollando el marco legal e institucional. Respecto a las áreas apoyadas por el programa de Apoyo Presupuestario PRO-EDUCA, los desafíos que se identifican en esta evaluación son: La necesidad de seguir mejorando la convivencia en las escuelas y la introducción de la educación en valores; Cumplir las ambiciosas metas del programa presidencial “Un niño, una niña, una computadora”; Mejorar el mantenimiento de los equipos, tanto tecnológicos (PCs), como técnicos (maquinaria, laboratorios, etc.); y, Estructurar el Sistema de Formación Técnica y Tecnológica, para aumentar su interacción con la política de empleo. Destacan, además, los problemas observados en las transferencias financieras del MH, que funcionaron de manera deficiente para muchos de los Centros Educativos.

6.3. Desafíos Pendientes

El Plan El Salvador Educado, publicado en 2016, expone en su planteamiento general cuáles son las líneas de la política sectorial, y por tanto sus desafíos, en el periodo actual. Así, destaca **la calidad de los docentes**, la **integralidad de la educación desde primera infancia** hasta secundaria, el **acceso y uso de la tecnología**, la seguridad del entorno escolar, la infraestructura como clave de la mejora de la cobertura y el marco legal e institucional. Se confirma, por tanto, que los aspectos abordados por PRO-EDUCA siguen siendo relevantes hoy, de cara a los objetivos generales del MINED.

Así, los retos respecto de los ambientes escolares están, principalmente, en **seguir mejorando la convivencia en las escuelas** y **acelerar la expansión de la educación en valores** entre los estudiantes. Un desafío relacionado es lograr salvar la distancia que se viene acentuando entre el ámbito escolar (que ha mejorado) y las comunidades marcadas por la violencia y la falta de oportunidades. Así, los desafíos son diversos y difieren

⁸³ Ver el capítulo dedicado al sector educación en el Anexo 4: Análisis Cuantitativo

según las particularidades de cada centro, como se reflejó en el análisis cuantitativo del Programa⁸⁴, donde la violencia se confirma como un factor determinante en todos los resultados educativos⁸⁵.

En lo referente al acceso a las TIC, los desafíos son diversos: El programa presidencial tiene todavía una meta ambiciosa con la entrega de 45,000 equipos adicionales y la cobertura real del acceso a Internet del 60% de los centros escolares para 2019. Incluso cumpliendo esas metas, para alcanzar los niveles adecuados de ratio PCs/alumno faltan recursos y mayor apoyo de donantes, pues en los últimos años solo Taiwán, ALBA y el sector privado (Tigo, con 25,000 PCs) han aportado, en especie, equipos y acceso a Internet. La sostenibilidad del modelo TIC depende también de mejorar el **mantenimiento de los equipos**, pero falta financiamiento y el sistema centralizado de gestión de repuestos es ineficaz e ineficiente. Se necesita continuar la expansión de la infraestructura y mejorar la seguridad de los espacios, para minimizar los robos. Los problemas recientes con las **transferencias** del MH han funcionado de manera muy deficiente para los centros escolares, generando retrasos en pagos a proveedores y cortes de servicios (luz, internet). Además, la efectividad de la formación del profesorado en TIC encuentra algunas resistencias por su alta edad media y porque todavía está pendiente su integración en el Plan de Formación Docente.

Los avances logrados en la formación técnica dejan todavía una serie de retos: Se necesita **estructurar el Sistema de Formación Técnica y Tecnológica**, incluyendo el desarrollo de un sistema de cualificaciones, ampliar la certificación por competencias, mejorar la capacitación de docentes, asegurar la actualización permanente de los planes de estudio y desarrollar una normativa específica para la ETT (por ejemplo, para regular el número alumnos por aula, menor que el de la EM General). Otro reto es conseguir financiar la renovación y el mantenimiento del equipamiento utilizado en los talleres de bachillerato técnico, mucho de él todavía anticuado o inoperativo por falta de recursos para reparaciones. Finalmente, el objetivo de **desarrollar más las relaciones con el sector productivo** todavía necesita reforzarse para involucrar a las empresas en la capacitación de estudiantes (pasantías), de docentes y en dar salida al mercado laboral a los egresados.

En cuanto a las capacidades institucionales para formular, implementar y dar seguimiento a la política, aún es necesario seguir reforzando la planificación, la vinculación entre el plan y el presupuesto, la **Gestión por Resultados** y el Presupuesto por Programas.

⁸⁴ Ver Anexo 4: Informe de Análisis Cuantitativo y Bases de Datos utilizadas

⁸⁵ El nuevo apoyo al PESS incluye 4 indicadores de desembolso relacionados a la educación: Número de estudiantes que participan en el Programa “Escuela Abierta para la Convivencia”; Número de CE en los que se implementa el Programa “Atención Psicosocial para la Convivencia Escolar”; Número de estudiantes que participan al Programa “Fortalecimiento de Habilidades para la Productividad”; Número de CE que implementan la política de equidad e igualdad de género.

7. Política de Calidad: Evolución y Resultados

PdE 3.2 (parcial): ¿En qué medida se han mejorado el diseño y la implementación de las políticas públicas en calidad? ¿Cuáles son los aportes del Apoyo Presupuestario (AP) los cambios observados?

Este capítulo presenta los aspectos más relevantes del análisis realizado de la Política Nacional de Calidad (PNC) a la que el Programa de Apoyo Presupuestario al Sistema Nacional de Calidad de El Salvador (PRO-CALIDAD) se encargó de apoyar entre 2010 y 2014. El principal responsable de la definición y ejecución de la PNC es el Ministerio de Economía (MINEC), que se ve asistido en esta tarea por el Consejo Nacional de Calidad (CNC) desde su creación, aspecto que se formalizó con la aprobación de la Ley del Sistema Salvadoreño de Calidad (SSC) en 2011.

7.1. Hitos de Política y Principales Productos (Nivel 3)

Entre los años 2008 y 2009 el MINEC se dio a la tarea de elaborar una estrategia para mejorar la competitividad de la economía salvadoreña. La idea principal pretendía mejorar la competitividad de la producción nacional a través de la introducción y promoción del concepto de “cultura de la calidad” en el ámbito público, empresarial, educativo y en la ciudadanía en general (los consumidores). Para ello, desarrolló algunas ideas básicas para implantar una Política Nacional de Calidad, entre las que se encontraba el establecimiento de un Sistema Salvadoreño de Calidad para reunir a todos los actores públicos y privados relacionados con la temática, generar la institucionalidad adecuada para que este sistema funcione, con órganos y recursos independientes del Poder Ejecutivo, y estableciendo claramente las modalidades de participación de estos actores. Estas ideas debían plasmarse en una Ley de Calidad y Competitividad que dio pie posteriormente a la creación del SSC, generando así el marco adecuado para continuar la implementación de la PNC. Es en esta fase de diseño de la política, que el GoES busca el apoyo de la Unión Europea, con el objetivo de recibir cooperación técnica y financiera que le permita continuar avanzando en el tema.

A partir del segundo semestre del 2009, el GoES recién instalado del Presidente Funes (2009-2014) retoma las ideas principales hasta entonces desarrolladas por el MINEC para la implementación de una PNC y, en el primer año de su mandato, concluye su diseño, así como la documentación requerida para negociar con la Unión Europea el financiamiento y apoyo técnico necesario para desarrollar dicha política. El eje central de la misma fue precisamente la preparación de la Ley del Sistema Salvadoreño de Calidad y Productividad (SSC).

La PNC tiene su fundamento en la Constitución de la República de El Salvador⁸⁶, que establece que: “El Estado proveerá los recursos necesarios para el control permanente de la calidad de los productos químicos, farmacéuticos y veterinarios, por medio de organismos de vigilancia. Asimismo, el Estado controlará la calidad de los productos alimenticios y las condiciones ambientales que puedan afectar la salud y el bienestar”. Además, manifiesta que “El orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano. El Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos. Con igual finalidad, fomentará los diversos sectores de la producción y defenderá el interés de los consumidores”. La PNC intenta dar cobertura a todos los aspectos antes señalados, además de promover la incorporación de la gestión de la calidad en la administración pública, dando así cumplimiento a los lineamientos y estrategias planteadas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014.

Los ejes principales de la PNC son los siguientes:

1. El establecimiento de un nuevo marco jurídico para el SSC
2. El desarrollo de la institucionalidad rectora del SSC
3. La formación de recursos humanos en competencias para el fomento de la calidad y el incremento de la productividad
4. El fortalecimiento de entidades relacionadas directamente con el SSC
5. Los incentivos para el desarrollo de la Calidad y la Productividad

En mayo de 2010, el MINEC presenta a la Asamblea Legislativa el anteproyecto de Ley del Sistema Salvadoreño para la Calidad y Productividad y se asigna a la Comisión de Economía y Agricultura de esa

⁸⁶ Artículos 69 y 101 de la Constitución de la República de El Salvador (aprobada el 15 de diciembre de 1983)

Asamblea su análisis y dictamen previo, antes de la discusión en el pleno. La Comisión abrió oportunamente un espacio para recibir aportes de diferentes actores (políticos, empresariales, técnicos, académicos, etc.) los que se constituyeron en insumos para la redacción de la versión final de la Ley.

El 19 de julio de 2011, la Comisión de Economía y Agricultura emitió el Dictamen favorable N° 43 a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, en el cual se hacía constar que el proyecto de Ley aprobado contenía las propuestas emitidas por los sectores que enviaron su opinión al respecto y que, el proyecto final, reunía el principal contenido de los proyectos de Ley presentados y las opiniones de los sectores políticos, académicos y empresariales consultados al respecto. El 21 de julio de 2011, el Pleno de la Asamblea Legislativa aprueba la Ley por unanimidad. El Decreto N° 790 fue enviado a Casa Presidencial a efectos de sanción y publicación en el Diario Oficial N° 158 del 26 de agosto de 2011. La Ley entra en vigor el 4 de septiembre de 2011, creando el Sistema Salvadoreño para la Calidad (SSC).

El SSC está definido como un conjunto de organismos que interactúan en forma dinámica para mejorar la calidad de vida de las personas, la seguridad y el medio ambiente, así como la competitividad de los entes productivos del país, facilitando el comercio nacional e internacional. Este sistema está constituido por las entidades de la infraestructura de la calidad, quienes desarrollan, norman y fortalecen la cultura de calidad, promoviendo la mejora de la competitividad de los productores, importadores, exportadores y comercializadores de bienes y servicios, para proteger los derechos de los consumidores y el goce de un medio ambiente sano. Los principales actores del SSC son los siguientes:

- El **Consejo Nacional de Calidad (CNC)**, del que forman parte el Organismo Salvadoreño de Normalización (**OSN**), encargado de normas técnicas voluntarias, el Organismo Salvadoreño de Reglamentación Técnica (**OSARTEC**), que emite normas técnicas obligatorias, el Centro de Investigaciones de Metrología (**CIM**), que se ocupa del ámbito legal, industrial y científico y el Organismo Salvadoreño de Acreditación (**OSA**), que acredita competencias técnicas.
- Las entidades públicas y privadas, acreditadas y otras que funcionen con autorización del Estado, y que desarrollen actividades relacionadas con normalización, reglamentación técnica, acreditación, metrología, certificación, inspección, vigilancia, pruebas o ensayos;
- La Oficina Administrativa del Sistema Salvadoreño para la Calidad (**OAC**)

Los principales productos institucionales de la Política Nacional de Calidad durante el periodo de interés para la evaluación han sido los siguientes:

1. El establecimiento de un nuevo marco institucional para permitir la inserción de El Salvador en el sistema de calidad a nivel regional e internacional
2. La creación del Consejo Salvadoreño para la Calidad (CNC) para ejercer la máxima representación y coordinación del SSC.
3. La operativización, puesta en marcha, promoción y difusión del nuevo marco jurídico del SSC (Normalización, Reglamentación Técnica, Acreditación y Metrología), así como su desarrollo necesario para buscar el reconocimiento internacional.
4. La constitución de cuatro organismos rectores de la normalización, reglamentación técnica, acreditación y metrología que se encargan de hacer cumplir sus objetivos y la finalidad del SSC, a saber:
 - El Organismo Salvadoreño de Normalización (OSN);
 - El Organismo Salvadoreño de Reglamentación Técnica (OSARTEC);
 - El Organismo Salvadoreño de Acreditación (OSA); y
 - El Centro de Investigaciones de Metrología (CIM).
5. El desarrollo de relaciones con las Universidades nacionales para incorporar la temática de la calidad dentro del currículo educativo, incluyendo el apoyo a diplomas especiales relacionados con la temática de calidad.
6. El apoyo a la consolidación de la Defensoría del Consumidor como ente encargado del control de calidad de productos que ingresan y se comercializan en el mercado nacional (vigilancia de mercados).

En lo que sigue se presentan los productos principales de la PNC, que corresponden en la lógica de la metodología de evaluación, a productos inducidos. Se presenta también una explicación de lo que se ha logrado alcanzar en el periodo de evaluación (resultados previstos en el Programa):

Resultado 1: Nuevo marco legal en vigencia e implementado para apoyar la infraestructura nacional de calidad.

El nuevo marco legal (Ley de Creación del Sistema Salvadoreño para la Calidad) está en vigencia desde septiembre de 2011, así como sus reglamentos (julio de 2013), constituyéndose este en el elemento central de la Política Nacional de Calidad. Ese marco dispone la creación de los cuatro organismos que son parte central del sistema, la creación del Consejo Nacional de Calidad (su órgano rector), define los roles que los diferentes actores jugarán dentro del sistema, así como las fuentes de recursos desde donde se financiarán las acciones necesarias para su pleno funcionamiento.

Resultado 2: Establecidos por Ley y operando los Organismos Nacionales de Acreditación, Metrología, Normalización y Reglamentación Técnica.

Los cuatro organismos creados por la Ley del SSC (OSA, CIM, OSN y OSARTEC) están operando como previsto y cuentan con los recursos humanos y financieros necesarios para su funcionamiento. La contribución financiera del gobierno para el funcionamiento de estos organismos se ha ido reduciendo en el tiempo, en la medida que estos (dos de cuatro) organismos han comenzado a generar sus propios recursos por la venta de sus servicios (OSA y el CIM).

Resultado 3: Reconocimiento internacional del Sistema Nacional de la Calidad.

El reconocimiento internacional del SSC es un mandato de la Ley del SSC para garantizar la confiabilidad y credibilidad de los servicios que la infraestructura de la calidad ofrece, con base en lo que es aceptado internacionalmente, así como para comprobar la competencia técnica de los organismos que integran esta infraestructura. Desde la puesta en marcha de la Ley del SSC, los organismos técnicos del Consejo han realizado acciones para lograr el reconocimiento nacional e internacional. Entre estas acciones se cuentan la acreditación de procesos y servicios específicos, la adopción de sistemas de gestión internacionalmente reconocidos y la adquisición de infraestructura y equipo adecuados. El reconocimiento internacional del OSN, OSARTEC, OSA y CIM tiene diversos niveles de avance que responden a las características técnicas específicas de cada organismo y de los procesos que son necesarios para lograrlo.

El Organismo Salvadoreño de Acreditación (OSA) ha tramitado desde 2013 la obtención del acuerdo de reconocimiento mutuo (MLA) por la Cooperación Interamericana de Acreditación (IAAC), el cual se logró en 2014. Este es un acuerdo entre organismos de acreditación para reconocer las acreditaciones emitidas por cada uno. Está basado en la adecuada operación de los sistemas de acreditación de los organismos que forman parte del acuerdo. El Organismo Salvadoreño de Normalización (OSN) se convirtió en miembro pleno de la Organización Internacional de Normalización (ISO) en julio de 2013, lo que le confiere la facultad de incidir, con voz y voto, en las disposiciones de normalización a nivel internacional. El Organismo Salvadoreño de Reglamentación Técnica (OSARTEC) es el punto de contacto del CODEX⁸⁷ en el país, debidamente notificado y reconocido. Con ese reconocimiento, el OSARTEC contribuye a difundir y aplicar la normativa del CODEX en relación a temas como inocuidad y comercio de alimentos en El Salvador. En el caso de metrología, el Centro de Investigaciones de Metrología (CIM) se ha adherido en 2015 a la Convención del Metro, la autoridad mundial en metrología, con el fin de incidir en la preservación del sistema métrico mundial.

Resultado 4: Acreditación de entidades para la evaluación de la conformidad (laboratorios, certificadoras, organismos de inspección, etc.) conforme a la Ley y las buenas prácticas internacionales por el Organismo Nacional de Acreditación (OSA).

La acreditación que realiza el OSA está conforme con las buenas prácticas internacionales, lo que se puede confirmar por el hecho que, desde 2013, es parte de la IAAC y, como tal, cumple con todos los criterios para otorgar acreditaciones reconocidas a nivel internacional. Desde entonces, ha desarrollado sus capacidades y procesos para la acreditación, lo que le ha permitido contar hasta finales de 2017 con las siguientes acreditaciones:

- 50 Laboratorios de Ensayo,
- 6 Laboratorios de Calibración, y

⁸⁷ Se trata de la denominación de un sistema internacional de normalización (Codex alimenticio para alimentos),

- 1 Laboratorio Clínico

Resultado 5: Fortalecimiento verificado de los derechos de los consumidores, en particular, sobre la verificación de combustibles y alimentos, al ser estos productos de alto consumo.

La Defensoría del Consumidor (creada en 2009) es una de las instituciones que se ha visto fortalecida con la implementación de la PNC. Su capacidad para la verificación de la calidad de los combustibles y los alimentos ha crecido notablemente, gracias a diferentes acuerdos alcanzados para apoyar técnica y financieramente las actividades orientadas a ese fin. De acuerdo con su responsable actual, la situación institucional en 2010 era bastante compleja ya que contaba con poco personal, había poca presencia regional, limitación de equipos, no existían procedimientos desarrollados para las verificaciones, no había procesos de formación para el personal de la institución y había serios riesgos de perder imparcialidad, así como confiabilidad. La intervención del MINEC y los acuerdos alcanzados para obtener recursos financieros en apoyo de los objetivos de calidad, permitieron elevar el nivel de exigencia en la institución, reformar los equipos y el mobiliario, crear espacios para contar con más inspectores, darle mayor atención a los procesos de verificación, establecer mecanismos de control, desarrollar programas de capacitación para el personal, contar con un registro organizado de las tareas de las inspecciones, desarrollar planes de inspección, programaciones periódicas y evitar la fuga de información sensible fuera de la institución.

Según sus ejecutivos, **hay un antes y un después de 2011 para la Defensoría del Consumidor desde cuando se ha fortalecido notablemente en el tema de vigilancia de mercados.**

Resultado 6: Incremento verificado de certificaciones de los sistemas de gestión de procesos y productos obtenidos por el sector privado.

El SSC establece que el OSA se ocupará también de la certificación de procesos y productos nacionales. Hasta el final de 2017, el organismo había certificado procesos para 16 entidades nacionales (con una duración de 3 años) y sistemas en otras 2 entidades nacionales.

Resultado 7: Fortalecimiento verificado del sector educacional en materia de calidad y desarrollo tecnológico orientados al mercado.

El SSC ha contado desde un inicio con el interés del sector educativo universitario para contribuir a la implantación de la cultura de calidad en el país. Prueba de ello es que el principal laboratorio de medición del país (del CIM), construido con diversos aportes⁸⁸, está ubicado en los predios de la Universidad de EL Salvador.

EL MINEC ha establecido un convenio con la Universidad Evangélica de El Salvador para desarrollar un Diplomado en Gestión Hospitalaria (Buenas Prácticas en Hospitales) que hasta ahora sirvió para implementar estas prácticas en cuatro hospitales públicos. El diplomado se imparte desde 2014 y se actualiza cada año. Se realizó también una investigación para trabajar la inserción de ejes transversales de calidad en el currículo (planes de estudio, reformas a programas) de la UEES. En palabras de los responsables de la UEES, el tema de calidad paso a ser parte de los primeros tres temas en orden de importancia en la agenda de la UEES: "Permitió hacer conciencia para desarrollar una política de calidad en la Universidad. Ahora contamos con una Dirección de Calidad como parte de un proyecto general de desarrollo académico. Esta línea de calidad era una necesidad urgente para la educación superior, la formación docente y los aspectos metodológicos. Los esfuerzos desarrollados ayudaron en la formación profesional y en otros procesos para decidir incorporar carreras nuevas con el MINED". Existen además otros convenios con universidades del país para realizar acciones similares a las realizadas con la UEES, aunque en una escala menor.

Resultado 8: Incorporación verificada del cumplimiento de requerimientos de calidad en procesos de licitaciones públicas en materia adquisición y adjudicación de bienes y servicio.

En coordinación con la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones (UNAC) del Ministerio de Hacienda, el MINEC definió como estrategia para la incorporación de criterios de calidad en las compras públicas, priorizar una etapa inicial donde se mejoren los procedimientos y los mecanismos de compras para hacerlos más eficientes y eficaces, y, en la medida de lo posible, incorporar la exigencia de la calidad en las licitaciones de los productos y servicios. Se consideró contradictorio solicitar la calidad en las licitaciones, sin

⁸⁸ Incluyendo del PRACAMS (Programa Centroamericano de Metrología) financiado por la UE a nivel regional.

antes contar con procedimientos idóneos para garantizar la eficacia de las compras. Se elaboró así el “Plan de incorporación de criterios de calidad en las adquisiciones públicas” para fortalecer la institucionalidad en los mecanismos, instrumentos y competencias del personal en los procesos de licitación. Entre las actividades que incorpora el Plan se encuentran aquellas referidas a la actualización y estandarización de manuales y procedimientos, la mejora del sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones, entre otras

Asimismo, en 2012 se formuló un nuevo “Manual de Gestión de Adquisiciones y Contrataciones”, con requerimientos de calidad. Para la difusión del Manual se realizaron seminarios y talleres de capacitación a funcionarios de la UNAC y a los jefes de las principales UACIS del país. Asimismo, como parte de las actividades de implementación del Plan, la UNAC, en coordinación con el OSN, ha identificado que los criterios de calidad a incorporar en los procesos de compras del Estado deben tomarse en base a Normas Técnicas o Reglamentos Técnicos existentes para los productos identificados.

PdE 3.2 (parcial): ¿En qué medida se han mejorado el diseño y la implementación de las políticas públicas en calidad? ¿Cuáles han sido los aportes del Apoyo Presupuestario (AP) a los cambios observados?

El diseño y la implementación de la Política Nacional de Calidad han mejorado sustancialmente en el periodo de análisis. El GoES cuenta con una política clara para el desarrollo e implantación de la cultura de calidad en los sectores productivos del país, así como entre la ciudadanía (los consumidores). Esta política se ha venido implementando, sin interrupciones, desde el año 2010 y los organismos que conforman el Sistema Salvadoreño de Calidad están funcionando plenamente en el marco de sus funciones y responsabilidades. Si bien la creación y consolidación de una cultura de calidad es una tarea de largo plazo, la Ley del SSC y la PNC han sentado las bases para que esta tarea se desarrolle y continúe permeando en la sociedad salvadoreña.

Los aportes del Programa de Apoyo Presupuestario PRO-CALIDAD han sido fundamentales desde el punto de vista técnico, así como también desde el financiero. Los aportes técnicos desde la AT prevista han contribuido a finalizar y afinar el diseño de las políticas vigentes, así como para dar inicio y continuidad a su implementación. El AP ha permitido, desde su fase inicial, apoyar el proceso de discusión y aprobación de la Ley del SSC, sistema que se constituye en la piedra angular de la PNC en el país. Además, la AT ha contribuido a lograr progresos notables en la construcción de capacidades institucionales (tanto para el sector público, como el sector privado) y el SSC está funcionando hoy según lo previsto, generando progresivamente una cultura de calidad. De acuerdo con todos los actores entrevistados durante la presente evaluación y la revisión de la documentación obtenida, los recursos del AP (fondos y AT) han sido fundamentales para la construcción y consolidación de la institucionalidad de la PNC⁸⁹.

7.2. Resultados de Política (Nivel 4) y Factores Determinantes (Paso 2)

PdE 4.3: ¿En qué medida se han conseguido los resultados previstos en la política sectorial de Calidad durante el período 2010-2016? ¿Cuáles han sido los principales factores determinantes de estos resultados?

Los resultados de la PNC están principalmente asociados a la nueva infraestructura de calidad generada para el funcionamiento de la base institucional desarrollada para la aplicación del concepto de calidad en la producción, comercialización, consumo de bienes y servicios en el territorio salvadoreño. Esta debería impactar en una mayor calidad de la producción nacional y el aumento selectivo de las exportaciones que basan su competitividad en mejores condiciones de calidad de sus productos. La PNC apoyó el desarrollo e implementación de medidas institucionales (leyes, reglamentos, introducción de procesos y procedimientos, establecimiento de organismos, desarrollo de manuales y reglas para su funcionamiento, etc.), así como la formación y entrenamiento de los recursos humanos necesarios para el buen funcionamiento de una institucionalidad para la calidad, con la expectativa que esta sea aprovechada por el sector productivo nacional

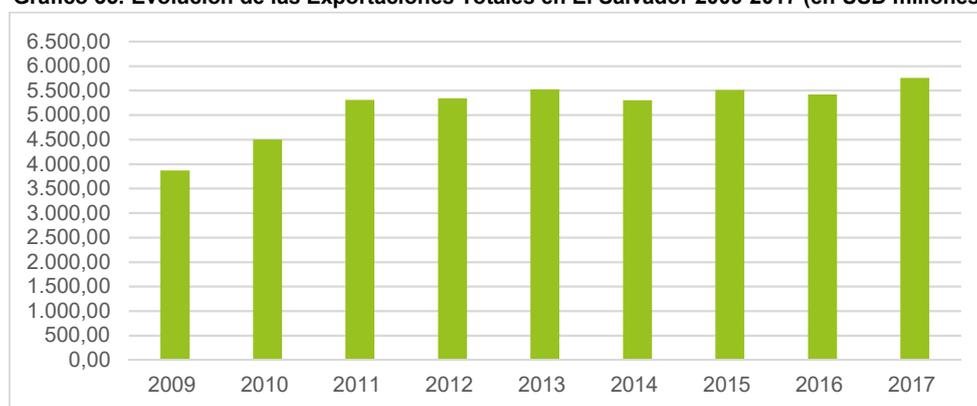
⁸⁹ La información adicional sobre el programa, su marco de referencia y otros detalles relevantes se encuentran en la sección 3 de este informe y en el Anexo 9: Monográfico del Caso de Estudio: PRO-CALIDAD

mejorando sus condiciones de producción y comercialización, asociándose a normas de calidad reconocidas internacionalmente y mejorar su competitividad en los mercados asociados y hacer crecer sus exportaciones.

Las características del SSC reconocen que hay una parte de estas tareas que pueden realizarse en base al trabajo y empuje del Consejo Nacional de Calidad, sus organismos y del gobierno nacional y que, la otra parte, tiene que ver con la voluntad del sector productivo nacional de asociarse a criterios de calidad, como un medio para aumentar su competitividad y acceder con sus productos a mercados que exigen el cumplimiento de estos criterios. Dicho de otra manera, la incorporación de características de calidad en los procesos y productos es, en parte, de carácter voluntario. Por ello, la construcción de la cultura de calidad requiere tiempo, al igual que su consolidación plena en el país. Las observaciones realizadas a lo largo de la evaluación, así como los encuentros con los actores del SSC, han permitido establecer que el SSC está funcionando actualmente tal y como lo prevé la PNC y las instituciones que ésta ha implantado.

Cuando analizamos la serie histórica de las exportaciones nacionales a mercados externos en el periodo de interés para la evaluación, observamos un preocupante estancamiento en la mayor parte del periodo, luego de un crecimiento inicial que alcanzó a 17% en promedio anual entre 2009 y 2011. A partir de este último año, el valor de las exportaciones anuales se situó en alrededor de los USD5.400 millones por espacio de cinco años, con un crecimiento anual promedio de apenas 0.5%. Solamente a partir de 2017 se observa nuevamente una reactivación de estos valores, para situarse en ese año por encima de los USD5.700 millones, vale decir un crecimiento del 6.3% con respecto a 2016, como lo muestra el gráfico siguiente.

Gráfico 35: Evolución de las Exportaciones Totales en El Salvador 2009-2017 (en USD millones)



Fuente: BCR

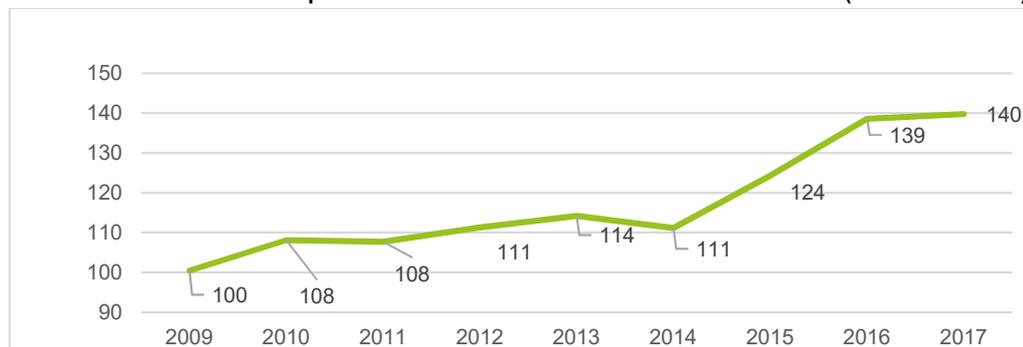
Sin embargo, se pueden observar dinámicas distintas al interior de las exportaciones en el periodo que va desde la implementación de la PNC (2012-2017), notándose que algunos sectores en particular han sufrido evoluciones negativas de los valores de sus exportaciones. Estos incluyen el sector de Alimentos, Bebidas y sus Manufacturas (con una reducción anual promedio de 5.2% del valor de sus exportaciones) y el sector de Minerales y Metales y sus Manufacturas (-4.8% anual promedio). El sector de la Madera y Manufacturas de Madera ha crecido apenas 0.3% en promedio anual en el mismo periodo, mientras que los sectores de Maquinaria y Equipos (2.1%), Textiles Cueros y Calzados (3.5%), Productos Plásticos (3.8%) y el de la Industria Farmacéutica (5.8%) habrían observado según los datos del BCR, crecimientos anuales promedio importantes.

El sector farmacéutico es uno de los sectores productivos más regulados en el mundo (después de la industria aeronáutica), por lo que una atención especial a los criterios de calidad debe redundar en mejores condiciones de competitividad y, a término, mayores exportaciones. En la medida en que el sector farmacéutico nacional ha incrementado sus exportaciones de manera consistente a partir de 2012, y dada la importancia para este sector de su asociación a los principios de calidad, una hipótesis de trabajo ha sido verificar si el establecimiento de la infraestructura de calidad en el país, a partir de ese año, ha contribuido, al menos en parte, a este comportamiento positivo del sector. Para ello, en el análisis econométrico realizado, se ha buscado modelar el comportamiento del sector al estímulo de medidas institucionales desarrolladas en el marco del SSC. Así, como parte de la evaluación se ha realizado el análisis de impacto del nuevo marco institucional, con ayuda del Método de Control Sintético (ver detalles de la metodología en el Anexo 4 a este informe). Allí se evidenció que, hasta ahora, el sector farmacéutico

nacional ha sido uno de los mayores beneficiados de la infraestructura de calidad que se ha desarrollado y apoyado con la PNC desde el año 2012.

Los resultados del análisis realizado muestran que **la implementación de la Política de Calidad tuvo un importante efecto sobre las exportaciones de productos farmacéuticos**, en especial a partir del año 2012, momento en el cual comienza a funcionar el SSC recién creado. Este sector requiere de un ambiente de producción y comercialización donde se apliquen criterios estrictos de calidad. Cuando estos criterios se incorporaron formalmente en la normativa nacional, obteniendo además reconocimiento internacional, comenzaron a certificarse procesos y sistemas y la normativa nacional específica (en este caso, de productos farmacéuticos y medicamentos) fue adaptándose a la cultura de calidad, comenzaron a observarse los primeros frutos. Así, el análisis econométrico realizado permite observar que la mejora de la competitividad de la industria de productos farmacéuticos responde en parte a los incentivos institucionales que le planteó la PNC y estos se tradujeron en un volumen y valor más alto de sus exportaciones. El gráfico a continuación ilustra esta situación.

Gráfico 36: Evolución de Exportaciones de Productos Farmacéuticos 2009-2017 (en USD millones)



Fuente: MINEC

De esta manera, encontramos que las políticas destinadas a mejorar la competitividad de El Salvador, en este caso, la PNC apoyada por el programa PRO-CALIDAD, han tenido efectos positivos sobre las exportaciones de un sector específico. En particular, en el caso del sector de productos farmacéuticos, principal beneficiario hasta ahora de esta política ha experimentado incrementos en las exportaciones y con perspectivas de continuar con este comportamiento, a partir de una nueva certificación de calidad que actualmente está en proceso. Con esas bases, es posible esperar que si los conceptos de calidad son aplicados a nuevos sectores productivos de manera proactiva, los efectos podrían extenderse y, eventualmente, generar un impacto mayor en la economía, el empleo, la inversión y otros factores productivos. Así, la mejora de la competitividad de la economía tendría efectos positivos sobre el crecimiento, la reducción de la desigualdad y la reducción de la pobreza, a través de mayores fuentes de empleo y mejores remuneraciones, en la medida en que se tratan de sectores ligados a mercados externos.

PdE 4.3: ¿En qué medida se han conseguido los resultados previstos en la política sectorial de Calidad durante el período 2010-2017? ¿Cuáles han sido los principales factores determinantes de estos resultados?

Los primeros resultados previstos en la política sectorial de calidad en el periodo han sido alcanzados satisfactoriamente en la medida en que se ha instaurado y consolidado la institucionalidad y se han generado capacidades necesarias para que los resultados más específicos (mayor competitividad de la producción nacional, ganancia de mercados y mayores exportaciones) se cumplan en el tiempo y se traduzcan en los impactos esperados. En el área de calidad, perteneciente a la política económica del GoES, los resultados específicos se manifiestan, principalmente, en los datos del incremento de la competitividad nacional y de las exportaciones de algunos sectores productivos salvadoreños destacados. Así, considerando que en 2011 se constituyó el Sistema Salvadoreño de Calidad y el Consejo Nacional de Calidad, los primeros efectos sobre estos datos deberían comenzar a observarse a partir de 2012. A nivel agregado, las exportaciones de El Salvador no han observado un crecimiento significativo en el periodo de la evaluación. Sin embargo, se pueden notar algunos comportamientos interesantes al desagregar los datos de exportación, en particular en las manufacturas. Concretamente, **se ha podido evidenciar que**

las exportaciones de productos farmacéuticos se incrementaron a partir de 2012 de manera notable y repuntaron aún más en los años 2015 (aumento del 12% respecto al año anterior) y 2016 (11% adicional), para mantenerse estables en 2017. Al ser este un sector fuertemente regulado, tras un periodo de adaptación, se constata que respondió positivamente a los incentivos institucionales de la PNC, lo que coincide con un volumen y valor más alto de sus exportaciones. Otro sector que recientemente ha incrementado sensiblemente sus exportaciones es el de plásticos (aumento del 11% en 2017), siendo también un sector sensible a una adaptación gradual a la política de calidad.

Entre los principales factores determinantes de estos resultados están, sin duda, la capacidad de los sectores mencionados para responder a los estímulos de la PNC, que con la infraestructura de calidad que está en capacidad de ofrecer, ha enviado las señales adecuadas y generado oportunidades de competencia que, en el pasado, no estaba presentes. Esta infraestructura incluye reglamentos, regulaciones, así como la disponibilidad de instrumentos de medición y calibración, laboratorios certificados, procesos certificados para la elaboración de productos más competitivos y profesionales calificados y formados en la cultura de calidad. Todos estos factores deberían continuar incidiendo en la competitividad de la industria nacional, y el crecimiento de la misma, así como de sus exportaciones.

El desafío más importante es dar continuidad a la implantación de **la cultura de calidad, lo que implica seguir trabajando con todos los actores del SSC, consolidar los financiamientos necesarios hasta lograr el autofinanciamiento de los organismos que conforman el sistema y ampliar la cobertura de los servicios del sistema a otros sectores que pudieran aprovechar también de esta infraestructura.**

7.3. Desafíos Pendientes

El desarrollo y consolidación de la cultura de calidad es una tarea de mediano y largo plazo a la que el gobierno de El Salvador está abocado desde principios de esta década. Como se ha podido apreciar en este capítulo, en El Salvador se han establecido las bases institucionales para que esta cultura pueda permear, desarrollarse y ser parte central de la estrategia de competitividad de la economía nacional en el futuro. En los últimos años se han podido apreciar señales positivas del sector productivo nacional en respuesta a la infraestructura de calidad propuesta desde el Estado. **El desafío principal es continuar desarrollando la cultura de calidad con todos los actores del sistema (SSC).**

Un ámbito que podría producir ganancias de eficiencia rápidas es el de la promoción de una **mejor coordinación entre los actores públicos del sistema que se relacionan con aspectos específicos de la política de calidad para que esta pueda ofrecer mejores resultados.** Se ha podido apreciar, por ejemplo, que, en el ámbito de los medicamentos, el Estado ha mejorado significativamente su relación con el sector productivo nacional, a partir de la aprobación de la Ley de Medicamentos (2012), que, entre otras cosas, establece a la Dirección Nacional de Medicamentos (DNM) como una instancia autónoma de derecho y de utilidad pública. La mejor coordinación de este ente autónomo con los organismos pertinentes del CNC ha contribuido a hacer más eficaz la reglamentación específica en el sector. Sin duda esta coordinación podría ser mejor aún, para alcanzar otros ámbitos (certificación de procesos, certificación de sus propios laboratorios en la OSA, etc.) y obtener aún mejores resultados para todos.

Otras áreas del MINSAL (alimentos que deben ser autorizados para su ingreso al mercado o para la exportación) y del Ministerio de Agricultura (productos agrícolas que requieren autorización para su entrada a mercados) podrían mejorar significativamente su relación con los actores del SSC, de manera que los procesos de autorización que actualmente pasan obligatoriamente por sus dependencias, puedan hacerlo de manera más sistemática, más eficiente con el tiempo, y dispongan de alguna certificación de los organismos pertinentes que les permita contar con un mayor reconocimiento de parte de los usuarios. Los órganos relevantes del CNC están a la expectativa de recibir señales de interés por parte de estas instancias públicas para incorporarlos a sus programas de formación y sensibilización y, eventualmente, desarrollar planes de mejora de los instrumentos y procesos específicos para su modernización e inclusión de la lógica de calidad.

De igual manera, parece necesario **revisar la actual composición del Directorio del CNC** (conformado por hasta ocho Ministros o Viceministros, Presidente de la Defensoría del Consumidor, Rector de la Universidad de El Salvador, entre otros) para darle mayor dinamismo y asegurarse que esté orientando efectivamente las

tareas de principal encargado de implementar la PNC en el país y que estén haciendo seguimiento a los resultados y metas previstas. El hecho que el CNC se haya reunido solamente dos veces en los últimos 18 meses⁹⁰ es señal de que la dificultad que conlleva reunir a funcionarios de tan alto rango y de apretadas agendas puede ser mayor a la ventaja de tenerlos reunidos en el seno del Consejo.

Finalmente, se conoce que muchos organismos públicos están embarcados, por diferentes motivos, en procesos de certificación de sus sistemas o de sus propios procesos de gestión. Sin embargo, estos no están haciendo necesariamente uso de la infraestructura que les ofrecen los órganos del CNC para estas certificaciones. Está claro que utilizar la infraestructura de certificación existente en el CNC (que cuenta además con el reconocimiento internacional) reforzaría la capacidad de estos órganos, permitiría el ahorro de recursos y permitiría cumplir con su objetivo en plazos más cortos. Se trata entonces de situaciones “ganador-ganador” que podrían obtenerse en la medida que se haga llegar una línea de política clara hacia las instituciones públicas embarcadas en esos procesos. Este desafío de política sería relativamente simple de alcanzar en el ámbito de un Directorio del CNC que sea capaz de promover esa línea de acción para los actores públicos del sistema e involucrar a todos en su continuo desarrollo.

⁹⁰ En diciembre de 2016 y en marzo de 2017.

8. Impactos

PdE 5.1: ¿En qué medida se observan impactos en el crecimiento económico inclusivo, la reducción de pobreza y de desigualdad? ¿Cuáles han sido los principales factores determinantes de estos impactos?

8.1. Evolución de los Indicadores de Impacto (Nivel 5)

Los indicadores de impacto de las políticas del GoES apoyadas con la cooperación de la UE y que se definen en el marco de esta evaluación son: la reducción de la pobreza, de la desigualdad y el crecimiento inclusivo.

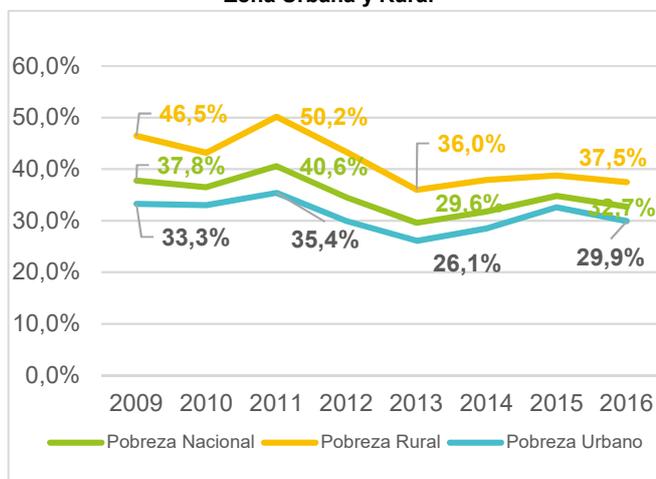
Los análisis econométricos realizados en el curso de esta evaluación encontraron algunas relaciones interesantes entre estos indicadores de impacto y los factores determinantes de los resultados presentados en los capítulos anteriores. Estas relaciones se presentan en el Capítulo 10, si bien se debe precisar que, esto no significa que se puedan atribuir estos impactos a los Programas de AP.

A continuación, se presenta la evaluación de los principales indicadores de impacto de las políticas apoyadas por la UE y en la sección 8.2 se presentan algunos de sus factores determinantes.

Pobreza monetaria

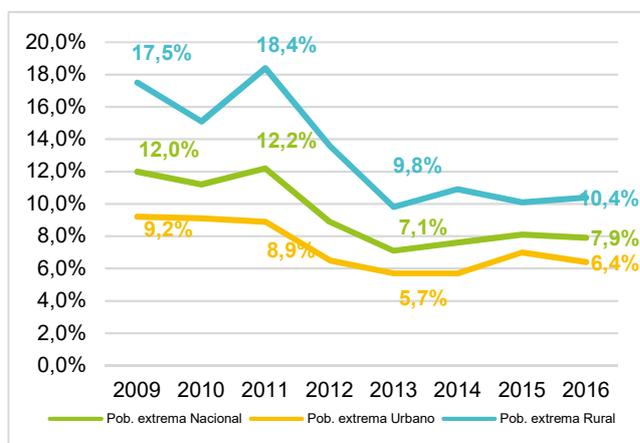
Las tasas de pobreza monetaria han caído de manera importante entre 2009 y 2016, bajando en 3.4 puntos porcentuales en la zona urbana y 9.0 en la zona rural. Por su parte, la pobreza extrema bajó 10.4 y 6.4 puntos, respectivamente, reduciéndose también a la mitad la brecha rural/urbana. Las tasas observadas en 2016 se encuentran cerca de la media de América Latina para la pobreza relativa (30%) y por debajo (10%) en pobreza extrema (CEPAL, 2017).

Gráfico 37: Evolución de la Tasa de Pobreza, desagregada por Zona Urbana y Rural



Fuente: EHPM 2009-2016

Gráfico 38: Evolución de la Tasa de Pobreza Extrema, desagregada por Zona Urbana y Rural

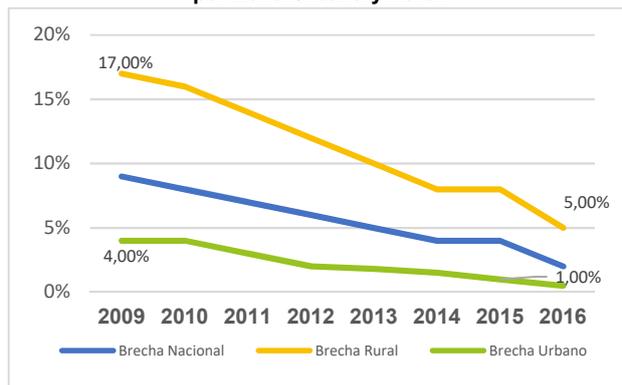


Fuente: EHPM 2009-2016

Si observamos la reducción de la brecha de pobreza (que es la distancia entre el ingreso de una persona y la línea de pobreza), se ve cómo se reduce fuertemente, hasta bajar en términos relativos un 70% en la zona urbana y un 87% en la zona rural.

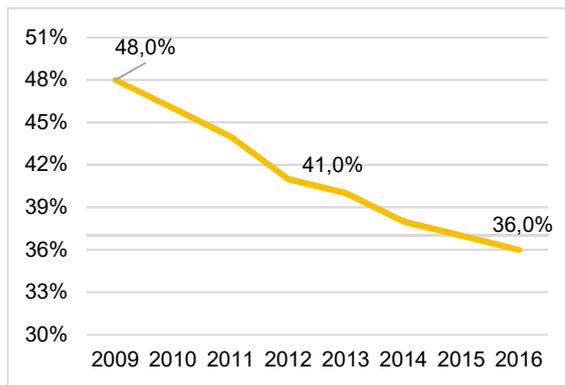
Así, considerando los datos de pobreza y de brecha, en términos de desigualdad los resultados son muy concluyentes. También **se aprecia una disminución del índice de desigualdad de Gini en el periodo observado.** En 2009, según datos oficiales, la desigualdad alcanzaba a 45.8%, y para 2016 el índice se redujo en casi seis puntos porcentuales (40%) lo que implicó una mejora relativa del 13% a lo largo del periodo.

Gráfico 39: Evolución de la Brecha de Pobreza, desagregada por Zona Urbana y Rural



Fuente: En base a la EHPM 2009-2016

Gráfico 40: Evolución del Índice Gini (2009-2016)

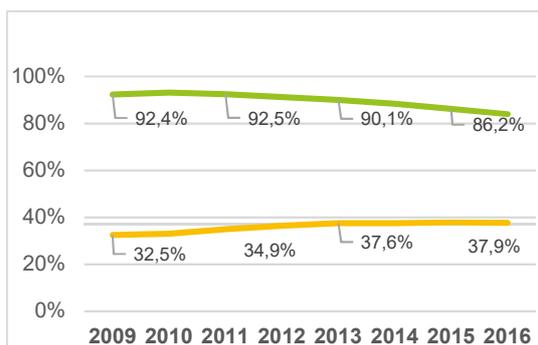


Fuente: En base a la EHPM 2009-2016

Pobreza No monetaria

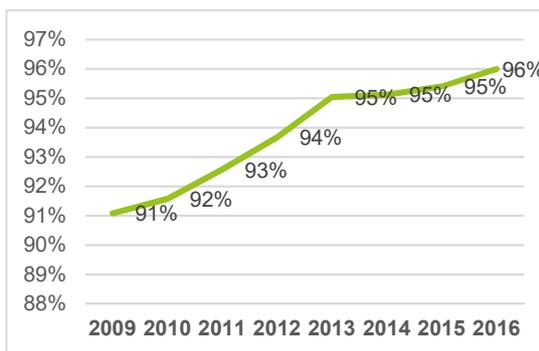
En lo que respecta a la pobreza no monetaria, es posible medir las tasas efectivas de acceso a los servicios públicos, donde se observan algunas tendencias positivas. El acceso a la educación, medido como tasa neta de cobertura ha mejorado en todos los niveles educativos, salvo en Educación Básica, que viene bajando desde 2010. En la Educación Media, si bien ha estado creciendo, aparenta haberse estabilizado alrededor del 37.7%. El acceso a energía eléctrica ha crecido de manera permanente en todo el periodo de intervención del AP. Entre 2009 y 2013 el acceso ascendió un punto porcentual al año, mientras que entre 2014 y 2016, creció a menor ritmo.

Gráfico 41: Evolución del Acceso a la Educación Básica y Media



Fuente: Censo Escolar

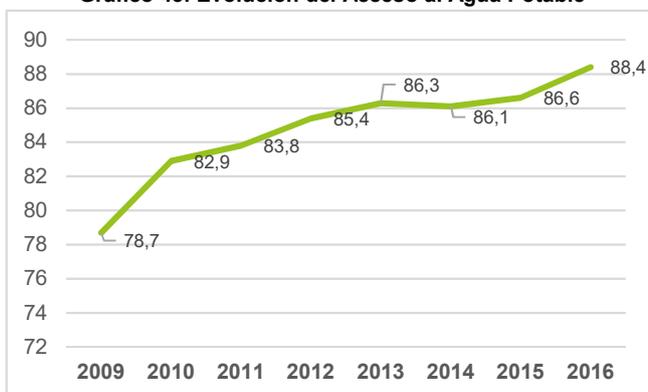
Gráfico 42: Evolución del Acceso a Electricidad



Fuente: EHPM 2009-2016 y Banco Mundial

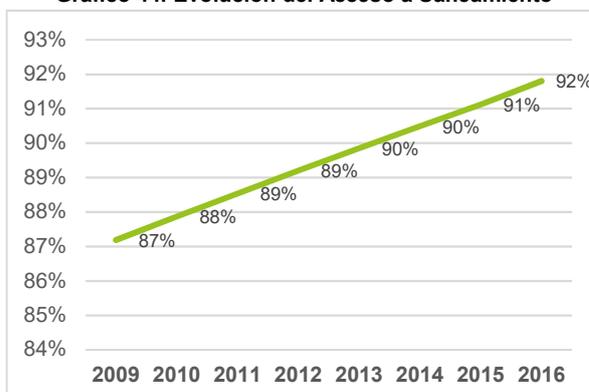
El acceso a agua y saneamiento ha estado también en constante aumento. En el caso del agua potable, el acceso ascendió de 79% a 88%, casi 10 puntos porcentuales en el periodo de estudio. En el caso del acceso a saneamiento se aprecia una tendencia similar habiendo aumentado de 92% a 97%.

Gráfico 43: Evolución del Acceso al Agua Potable



Fuente: EHPM 2009-2016 y Banco Mundial

Gráfico 44: Evolución del Acceso a Saneamiento

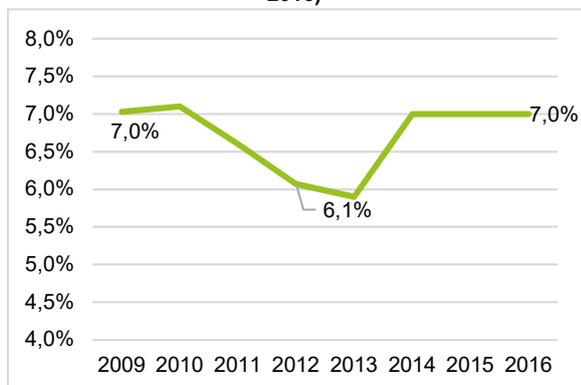


Fuente: EHPM 2009-2016 y Banco Mundial

Desempleo

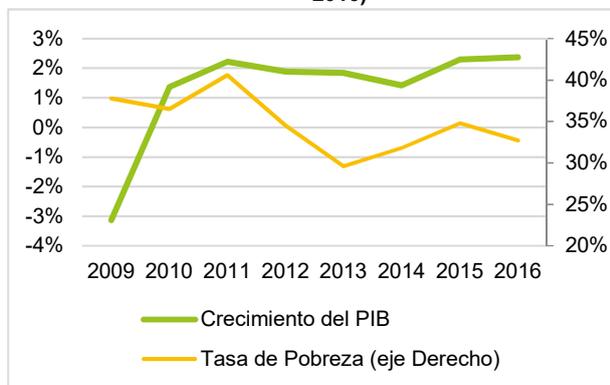
Finalmente, **la tasa de desempleo se mantuvo constante en 7% en todo el periodo**, con excepción de los años 2011 al 2013, cuando presentó una tendencia decreciente, llegando en 2013 a 6.1%. En cuanto a la relación entre PIB y pobreza, El Salvador pudo salir de la crisis financiera global que afectó al país a la vez que redujo el nivel de pobreza. En 2009, el PIB registró una variación negativa de poco más de 3% y entre 2010 y 2016 el crecimiento promedio fue cercano a 2% anual. La tasa de pobreza parece comportarse, con cierto rezago, de manera opuesta al comportamiento del PIB, reduciéndose cuando el PIB crece en mayor porcentaje.

Gráfico 45: Evolución de la Tasa de Desempleo (2009-2016)



Fuente: EHPM 2009-2016

Gráfico 46: Evolución de Crecimiento del PIB y Pobreza (2009-2016)



Fuente: EHPM y FMI

Desigualdad de Género

En lo que se refiere a las desigualdades de género, las cifras analizadas ofrecen datos heterogéneos.

En términos de pobreza multidimensional, en 2015 los hogares tenían más propensión a ser pobres si sus cabezas de familia eran hombres (37,1% de hogares pobres) que si eran mujeres (31,8%). Sin embargo, si bien esta diferencia se acentúa en la zona rural (62% y 50,5%, respectivamente), en la zona urbana esta se invierte, ya que son pobres el 23,6% de los hogares liderados por mujeres frente al 21,8% de por hombres)⁹¹; De acuerdo a la EHPM 2016, el analfabetismo es mayor para las mujeres (12.5%) que para los hombres (8.8%), aunque esta brecha ha tenido una leve disminución de 4.8% en 2011 a 3.7% en 2016. Asimismo, la brecha de asistencia escolar tuvo un leve aumento de 4.4% a 4.6% de los hombres respecto a las mujeres.

Por otra parte, el salario promedio de los hombres a nivel nacional es 21% mayor que el de las mujeres, USD326,92 y USD270,58, respectivamente. La calidad del empleo es menor para las mujeres y el 49% del empleo femenino en el área urbana es informal, frente al 37.5% de los hombres. Las mujeres son propietarias del 44% de las viviendas y los hombres del 56%, mientras que en el área rural, de las personas productoras agropecuarias propietarias de tierras, únicamente el 12% son mujeres.

8.2. Factores Determinantes

Si bien no es posible determinar cuáles son los factores que han afectado a los indicadores de desarrollo a nivel agregado en el país, de los análisis econométricos realizados a las áreas apoyadas por los programas PRO-EDUCA, PACSES y PROCALIDAD, se puede inferir que **varios de los impactos esperados se han movido en la dirección esperada** y que se aprecian algunos indicios de correlación entre los impactos y algunos resultados sectoriales,.

Así, **el mayor acceso a servicios básicos como la energía eléctrica, el agua y el saneamiento habría contribuido a reducir los niveles de pobreza.** Del mismo modo, la mejor focalización de los Programas de Comunidades Solidarias, Pensión Básica Universal y las atenciones médicas bajo el programa ECOFs, estarían contribuyendo a mejorar la calidad de vida de las personas más pobres.

En relación a las desigualdades, **la reducción de la brecha urbano/rural se vio claramente beneficiada por los progresos en el área social**, tanto en términos de pobreza monetaria, como no monetaria. También es

⁹¹ Fuente: SETEPLAN (2015), Medición Multidimensional de la Pobreza en El Salvador.

importante destacar que la mejora de la matrícula en Educación Media fue mucho más intensa en el entorno rural, que en el urbano, casi cerrando esa histórica diferencia.

En base a los resultados de los factores determinantes en educación, podemos inferir que las mejoras en matrícula y, en especial, **el rendimiento académico, tienen potencial para mejorar la productividad de la economía en el largo plazo**. Ciudadanos mejor formados tendrán mejor acceso al mercado laboral, permitiendo que aquellos de estratos pobres accedan también a este. Igualmente, el aumento de las exportaciones en sectores concretos se asocia con posible crecimiento, a partir de una actividad económica más intensa.

PdE 5.1: ¿En qué medida se observan impactos en el crecimiento económico inclusivo, la reducción de pobreza y de la desigualdad? ¿Cuáles han sido los principales factores determinantes de estos impactos?

La cooperación de la UE, en general, y los programas de AP implementados en el periodo de análisis, en particular, centraron sus objetivos en contribuir a generar impactos en el crecimiento económico inclusivo, la reducción de la pobreza y de las desigualdades. Así, por ejemplo, **hay que destacar importantes progresos en reducción de la pobreza, pues, partiendo de tasas muy altas, hoy estas están en ES en el promedio en América Latina en cuanto a pobreza relativa (30%) y por debajo del promedio de la región, en cuanto a pobreza extrema (10%)**. Estos son datos destacables, aunque la población en situación de vulnerabilidad es aún muy numerosa.

La tasa de pobreza por ingreso descendió del 37,8% al 29,2%, lo que supuso una mejora relativa del 22,7%. La serie fue irregular, con picos de subida en 2011 y 2015 y una gran bajada en 2012, 2013 y 2016. La tendencia fue buena, tanto en zonas urbanas como rurales, aunque más acentuada en esta última, donde se redujo un 19,4%, correspondiente a 9 puntos porcentuales (del 46,5% al 37,5%). Mientras, tanto en las zonas urbanas bajaba un 10,2%, equivalente a 3,4 puntos, para llegar al 29,9%. **La pobreza extrema bajó del 12% al 7,2%, un significativo 40% menos**. La reducción por áreas geográficas fue de 7,1 puntos en la población rural y 2,8 puntos en la urbana.

Los datos de crecimiento del PIB entre 2009 y 2017 (según el PIB actualizado) son relativamente modestos, aumentando el 2% anual de media en el periodo. El PIB incrementó un 46,6% en términos nominales. **En términos generales, el crecimiento observado fue relativamente pro-pobre, pues por cada punto de crecimiento del PIB, la pobreza cayó en 0,38 puntos, aunque el dato para la pobreza extrema fue aún mejor (0,97 puntos)**, casi a la par con el PIB. Por su parte, el coeficiente de Gini descendió en 12 puntos en el periodo.

En cuanto a pobreza no monetaria, **se observa una evolución favorable del acceso a servicios públicos, con mejores tasas de cobertura de acceso a agua potable, saneamiento y electricidad**. Con relación a la Educación, el acceso a la Educación Media mejoró, aunque empeoró el acceso a la Educación Básica.

Finalmente, la reducción de las desigualdades entre poblaciones urbana y rural es notable. Así, **la brecha de pobreza relativa urbano/rural se cerró casi a la mitad** (13,2 a 7,6 puntos porcentuales) y la brecha de pobreza extrema se redujo aún más (de 8,3 a 4 puntos de diferencia). En cuanto a indicadores educativos, la matrícula neta de Educación Media ha crecido casi 7 veces más en la zona rural que en la urbana y la mejora relativa es más sustancial (32,4%) en la rural que en la urbana (5,9%).

9. Otros criterios importantes para la Evaluación

9.1. Eficiencia, eficacia y sostenibilidad de los productos y resultados

PdE 6.1 (parte 2): ¿En qué medida se pueden considerar las operaciones de AP eficientes y eficaces y sus resultados sostenibles?

Con relación a la eficiencia de los insumos de los Apoyos Presupuestarios:

- **Los desembolsos de Apoyo Presupuestario de los programas de la UE han tenido un alto nivel de eficiencia**, en el sentido que, con un peso relativamente pequeño, han logrado apoyar avances de importante calado. Además, **se ha observado un alto aprovechamiento de los recursos financieros programados, con un desembolso superior al 90% del total comprometido.**
- **La eficiencia del Apoyo Complementario fue bastante alta en la mayoría de casos.** Considerando los recursos empleados, los aportes de las AT de PARE-ES, PRO-CALIDAD, PACSES y el Componente 3 de PRO-EDUCA (Educación Técnica y Tecnológica) fueron notables. Los componentes 1 (Ambientes Escolares) y 2 (TIC) de PRO-EDUCA y el Acuerdo de Contribución al PNUD para implementar “Seamos Productivos”, sin ser ineficientes del todo, tuvieron un valor agregado menor frente a los recursos provistos.
- En todos los programas se aprecian los esfuerzos de la UE y el GoES por construir y/o mantener la confianza como socios de desarrollo. No obstante, **la estructura y formalización del Diálogo de Políticas ha sido irregular**, llegando a un nivel razonablemente bueno solamente en dos de las cuatro áreas o sectores apoyados. En consecuencia, el liderazgo del GoES y la coordinación sectorial también fue mejorable, siendo claros únicamente en el sector social y, en menor medida, en el fiscal.
- La coordinación de donantes también varió entre sectores y cooperantes. **La UE, AECID y Luxemburgo coordinaron bien, especialmente en torno al FOCAP** y, desde este, hacia los sectores social, fiscal y de educación. La coordinación con otros donantes europeos, como GIZ, existió pero fue menos intensa. La relación con las entidades multilaterales, particularmente el BID, en el tema fiscal fue buena. La Mesa de Cooperantes funcionó bien para todas las partes. El PEI del MH cobijó a todos los participantes. Aunque, sin ser contradictorio, el nivel de convergencia de los programas de AP con los préstamos de los bancos multilaterales fue limitado.
- **En los programas de Apoyo Presupuestario implementados entre la UE y El Salvador en el periodo 2009-2017 se han dado en gran medida las ventajas que se asocian a esta modalidad.** Así, comparando el desempeño de la cooperación de la UE, se logró un buen nivel de apropiación, una buena complementariedad interna entre los propios programas y con las iniciativas de otros donantes, especialmente los europeos, así como una apreciada reducción de los gastos de transacción respecto de iniciativas pasadas con enfoque proyecto, tanto de la UE, como de otros donantes.

El análisis de la eficacia de los programas indica que, en términos agregados:

- **Los desembolsos ayudaron eficazmente a la generación de espacio fiscal y/o protección del gasto social**, permitiendo abordar nuevas iniciativas previamente no financiadas (PARE-ES, PRO-CALIDAD), completar financiación o proteger gasto estratégico (PRO-EDUCA, PACSES, PRO-INCLUSIÓN). **La previsibilidad de los desembolsos fue alta** (+90% de lo programado), aunque la previsibilidad anual y trimestral fue irregular.
- En la mayoría de los casos, **la pertinencia y eficacia del Apoyo Complementario fue alta.** Las Asistencias Técnicas generaron productos útiles y de calidad, con alta valoración por parte de las entidades. La subvención otorgada para financiar Ciudad Mujer fue exitosa, mientras que el Acuerdo de Contribución al PNUD para implementar el Programa “Seamos Productivos” fue solo relativamente eficaz.
- Si bien la interlocución a alto nivel (diálogo político), entre autoridades de la UE y el GoES fue (y es) excelente, **el diálogo en torno a la implementación de las políticas (diálogo de políticas) tuvo resultados mixtos**, funcionando muy bien en el caso del sector social - incluyendo los temas de género-, razonablemente bien en el área fiscal y, sin especial incidencia, en educación, ni en calidad.

Finalmente, en cuanto a la sostenibilidad de los productos y resultados:

- Se apreció una continuidad de las políticas en los años 2009-2017, coincidiendo con dos periodos de gobierno del mismo partido político, con agendas similares. Las estructuras institucionales están enfocadas en la profundización de las políticas en el marco del PQD 2010-2014 y 2015-2019. **La sostenibilidad de las políticas dependerá en parte de la actitud del gobierno entrante en 2019 hacia ellas**, o si decidirá realizar cambios sustanciales. También será importante comprobar si se mantendrá la polarización política, otro posible lastre para la sostenibilidad.
- En términos generales, gracias al funcionamiento de la lógica del apoyo presupuestario como herramienta de apoyo de los productos y resultados que surgen de las políticas nacionales, **desde la perspectiva técnica e institucional, no hay razones para dudar que la mayoría de los avances en políticas, bienes y servicios de los sectores apoyados vayan a sostenerse en el tiempo**. Por supuesto, puede haber excepciones, pero los retos son principalmente financieros.
- **La sostenibilidad financiera del Estado salvadoreño tiene retos importantes**, como la presión de los gastos en pensiones, la deuda pública y el impacto sobre la situación macroeconómica que tendrá el vencimiento en agosto de 2019 de los bonos emitidos por valor de unos USD 800 millones. En función de la gravedad del choque y de las medidas que se adopten para afrontarlo, no se puede descartar que incluso llegue a afectar temporalmente la elegibilidad del país al apoyo presupuestario.
- La situación fiscal tiene su incidencia sobre la disponibilidad presupuestaria. Algunos sectores, como educación y protección social, ya han visto como sus ingresos no crecen al ritmo necesario. **Existen riesgos que no se financien adecuadamente las políticas, particularmente en la parte de inversión pública y el gasto no asociado a salarios** (mantenimiento, transferencias), lo que pondría en eventual peligro los resultados de los sectores.
- **Permanecen desafíos para cuantificar y monitorear las metas del PQD y planes sectoriales**. Los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) aún están en desarrollo a nivel institucional. Un reto es avanzar en el seguimiento físico-financiero de metas de resultado.
- Mientras que la cooperación de la UE con sus socios más cercanos (AECID, Luxemburgo) y otros Estados miembros continúe presente, será **necesaria una mayor coordinación de la cooperación en su conjunto, particularmente en las áreas de educación y en temas de política económica**.

PdE 6.2: ¿En qué medida el AP ha puesto en valor los aspectos transversales de la cooperación, particularmente género, buena gobernanza y Derechos Humanos?

9.2. Los Aspectos Transversales: Gobernanza, DDHH y Género

Las operaciones de AP en ES han tomado en consideración, en distinto grado, los aspectos transversales de la cooperación, particularmente el género, buena gobernanza y los derechos humanos. Los aspectos transversales se abordan de forma mucho más clara, por la naturaleza de las operaciones, en las intervenciones realizadas en el ámbito social y, particularmente, en torno a PACSES y PRO-INCLUSIÓN. Sin embargo, se encuentran también algunas evidencias destacables en PRO-EDUCA, cuyo enfoque es el apoyo al Plan Social Educativo 2009-2014, documento sectorial que observa la educación como un derecho y cuyo eje principal es mejorar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de los estudiantes provenientes de los sectores más vulnerables. Específicamente, el resultado 1 de PRO-EDUCA, se dirige a mejorar los ambientes escolares a través de la mejora de la convivencia y la introducción de educación en valores, como un eje del sistema educativo nacional. No se observa, sin embargo, un particular enfoque de género en PRO-EDUCA, pues no se identifica la brecha de género como una de las principales prioridades sectoriales. En el resto de programas (PARES y PRO-CALIDAD), no se han encontrado evidencias de una transversalización de los valores de la cooperación de la UE (en Género, Gobernanza y Derechos Humanos).

El AP ha contribuido al desarrollo del Sistema de Protección Social Universal a través de **PACSES y PRO-INCLUSIÓN**, que implica el reconocimiento del enfoque de derechos a través del compromiso y la obligación del Estado de: i) Respetar el derecho y evitar acciones que tengan por resultado un impacto negativo sobre este derecho, considerando a las familias, las mujeres y los hombres que las integran, la comunidad y la sociedad civil, como sujetos de derecho; ii) Defender, proteger y hacer cumplir ese derecho, destinando recursos económicos y diseñando programas orientados a garantizar los derechos, y niveles básicos de

bienestar, particularmente a los sectores en mayores condiciones de pobreza y exclusión; iii) Facilitar el cumplimiento del derecho, implementando estrategias y políticas inclusivas que contribuyan a reducir la desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo, en particular la desigualdad de género, la pobreza, y la exclusión social, así como a garantizar los medios de vida. Este enfoque implica que todas las instituciones públicas están obligadas a contribuir a garantizar el cumplimiento de derechos.

El enfoque de derechos, tal como explicitado en el documento conceptual de Comunidades Solidarias, supone superar conceptos tradicionales que consideraban a las personas como beneficiarias o privilegiadas por la acción del Gobierno, para entenderlas y asumirlas como sujetas de derecho, en cuanto ciudadanas y ciudadanos con derechos y con deberes en relación a la comunidad y el Estado. Este no es simplemente un cambio de nomenclatura, sino que supone un cambio radical en la forma y el enfoque en que el GoES debe llegar a los territorios y a la población, y exige la participación activa y efectiva de la ciudadanía, no sólo en el diseño de las políticas y programas de desarrollo social y económico, sino también en su implementación, monitoreo y evaluación.

La **equidad**, entendida como la justicia aplicada al caso concreto, es un principio fundamental del enfoque de derechos humanos, con miras a lograr la igualdad efectiva en el ejercicio de derechos de toda la población. Así, la intervención del GoES ha estado enfocada en visibilizar y disminuir las brechas de desigualdad de género existentes, reconociendo además el carácter estructural de las mismas que tiene a su base el desequilibrio de las relaciones de poder entre los géneros. **El componente de género en el AP se ha podido apreciar tanto en acciones incluidas en CS, como en PRO-INCLUSIÓN.** En CS las acciones desarrolladas por la CONAMYPE y el ISDEMU han contribuido al empoderamiento de las mujeres, al aumento de su autoestima y, en numerosos casos, a su acceso a una fuente de generación de ingresos. En PRO-INCLUSIÓN, el Programa **Ciudad Mujer** cobra relevancia y propone un posicionamiento del enfoque de género en el centro de la acción del AP. El Programa Ciudad Mujer mantiene su alcance, y ha venido ampliando la cantidad de usuarias atendidas, logrando territorializar la atención y llevando los servicios más cerca de la población, a través de la instalación de oficinas de las instituciones de gobierno que prestan servicios en las sedes de Ciudad Mujer.

El enfoque de derechos humanos y género se ha fortalecido en ES, en gran parte, gracias a la creación de una **Unidad de Derechos Humanos y Género** al interior de SETEPLAN. Esta experiencia es novedosa en la región latinoamericana⁹² y contribuye a la reflexión sobre la protección social y su vínculo con la igualdad de género, desde una mirada más integradora y múltiple, que pasa por tener en cuenta las necesidades e intereses diferenciados de mujeres y hombres, analizar la realidad y las problemáticas desde una perspectiva de género, diseñar acciones o intervenciones orientadas a eliminar las barreras que impiden principalmente a las mujeres acceder a las mismas oportunidades de desarrollo que los hombres, situar la violencia contra las mujeres como una problemática en la que el Estado debe intervenir vinculándola a las políticas sociales, así como establecer indicadores y sistemas de monitoreo y evaluación que permitan medir los avances e impactos de las políticas en las condiciones de vida de las mujeres⁹³. Así, por ejemplo, se contrató una consultoría para incluir los indicadores de género en el Plan Social, y se revisan los documentos de SETEPLAN para asegurar el enfoque de derechos humanos (Ciclo de Vida) y género. Para el Plan Social, se lograron identificar indicadores específicos para medir los resultados de los productos entregados directamente a mujeres, además de que cada indicador relacionado a resultados o productos para personas está desagregado por sexo.

Asimismo, el AP ha contribuido extensamente a la transversalización del enfoque de Derechos Humanos y el Género a través del diálogo de políticas (con un rol muy activo desde la DUE) y desde la Asistencia Técnica. Así, la AT ha sido clave para apoyar la incorporación de la perspectiva de derechos humanos y género en el sistema de planificación, monitoreo y evaluación de SETEPLAN. Esto incluyó acciones como revisión y análisis de documentos para contextualización de consultoría (Notas conceptuales, informes de asesorías, reglamentos, planificaciones estratégicas, manuales, guías, normativas, marcos regulatorios); la

⁹² El portal América Latina Genera, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lanzó la convocatoria regional "Experiencias que marcan la diferencia: Transversalidad de la igualdad de género en las políticas públicas de América Latina y el Caribe". Fueron seleccionadas como destacadas 12 experiencias, y entre las dos primeras se encuentra la transversalización del enfoque de género en el Sistema de Protección Social Universal, que fue presentada a la convocatoria por la Unidad de Derechos Humanos y Género de la SETEPLAN.

⁹³ <http://www.secretariatecnica.gob.sv/transversalizacin-del-enfoque-de-genero-en-el-spsu-una-experiencia-que-marca-la-diferencia/>

revisión conjunta en UDHG del instrumento de diagnóstico de capacidades internas de planificación realizado a instancias del Ejecutivo; el análisis comparativo de entes rectores en siete países latinoamericanos; el análisis del marco regulatorio para la igualdad de género en El Salvador; la sistematización de experiencias internacionales sobre la Incorporación del enfoque de género en los Sistemas Nacionales de Planificación; la Integración y aportes en equipo interinstitucional del ISDEMU, DIGESTYC, MJSP y SETEPLAN a efectos del diseño y puesta en funciones del Sistema de Indicadores de Violencia y del Sistema Nacional de Indicadores de Género; el análisis y recomendaciones de propuesta de Anteproyecto de Ley de Sistema de Estadística Oficial, así como la puesta en marcha del Plan de Igualdad en la Secretaría Técnica de la Presidencia.

El **ISDEMU** ha trabajado en el fortalecimiento de los mecanismos institucionales del Estado Salvadoreño para el avance en los derechos de las mujeres. Producto de ello, cuenta con un Plan Nacional de Igualdad 2016-2020 y un Plan de Acción de la Política Nacional para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 2016-2021. Muchas de las instituciones implicadas en el AP han desarrollado Unidades de Género y/o Planes de Igualdad en el periodo coincidente con el AP, por ejemplo, el MINED o el FISDL. Este último creó en 2015 la Unidad de Género, ratificando y fortaleciendo la Comisión Institucional de Género, creada en 2012 y en 2018 ha lanzado su política institucional de igualdad y no discriminación⁹⁴.

El empoderamiento de género en todos los espacios políticos ha sido importante, por ejemplo, logrando mantener que en los comités locales de Comunidades Solidarias las mujeres cuenten con representación de 50%. En el sector educación, el Programa no estuvo especialmente enfocado en género, considerando que, en términos generales, las mujeres tienen mejores datos de acceso y rendimiento educativo que los hombres.

El Gobierno ha realizado esfuerzos notables en su manera de hacer política pública, a través de la atención y protección de la población desde la óptica que toda la población es sujeta de derechos. Se ha avanzado en los principios del enfoque de derechos, la exigibilidad, igualdad y no discriminación, gradualidad y universalismo, con base en la disponibilidad de recursos con los que cuenta la política social. Una muestra de esto es el enfoque participativo que se le dio a la validación del Plan Social, A finales de 2016, la SETEPLAN en coordinación con la SPCTA realizaron, en los 14 departamentos del país, jornadas de consulta con la población para aprobación y/o mejora del Plan Social, permitiendo que la población conociera que existen herramientas e instrumentos para que ejerzan y exijan sus derechos. A estas consultas fueron invitados los socios para el desarrollo y de las que participaron las instituciones que tienen intervenciones en los territorios⁹⁵.

9.3. El Valor Agregado de la Cooperación Europea

La UE, y los donantes europeos en general, están entre las referencias externas más importantes de apoyo al desarrollo económico, social e institucional en El Salvador. El enfoque particular de la UE, por sus valores y metodologías, aporta un particular valor agregado a su cooperación.

La UE trabaja con los gobiernos de manera no partidista, generando y manteniendo con el GoES una dinámica positiva de diálogo y trabajo conjunto entre socios iguales y basada en el mutuo respeto. Así, pese a los cambios de administración y el hecho que la formulación y arranque de los MIP y varios programas ha coincidido con cambios de gobierno (2009, 2014, sucederá de nuevo en 2019, con varios programas y la preparación del próximo MIP), estas dinámicas permitieron y permiten acompañar de cerca al GoES en la definición de las prioridades de política. Esto sucedió, en mayor o menor medida, con los sectores apoyados entre 2009 y 2017. A esto puede añadirse un ejemplo reciente, el rol de la DUE como aliado del Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia en la formulación del PESS.

Otras de las marcas propias de la UE es el **enfoque en derechos y el fomento de los Derechos Humanos, el enfoque de género y la buena gobernanza**⁹⁶.

La UE ve las políticas públicas sociales (educación protección social, salud, empleo, etc.) como una inversión para el país, que combina con el apoyo al desarrollo económico. Por ello, los sectores focales elegidos⁹⁷ ponen el acento en estas cuestiones. Se intenta llegar, así a otros aspectos fundamentales, como la seguridad, no

⁹⁴ <http://www.fisdl.gob.sv/novedades/ciudadano/11095-fisdl-lanza-politica-institucional-de-igualdad-y-no-discriminacion#.Wx5epC8rzEY>

⁹⁵ Informe de avances del Plan Social, 2016.

⁹⁶ Aspectos desarrollados en la sección anterior de este informe

⁹⁷ Ver capítulo 2.3: Coherencia del diseño de las operaciones de AP con los objetivos del GoEs y los MIP de la UE

con acciones de corto plazo, sino a través del **fomento del crecimiento económico inclusivo y las políticas integrales en favor de la población más desfavorecida y vulnerable.**

La cooperación de la UE pone énfasis en los contenidos de las políticas. La efectividad de esta vocación varía en función del sector y del momento. En el sector social, en general, las capacidades internas de la DUE han permitido un involucramiento más directa, aunque, en la práctica, los funcionarios DUE están sometidos a un sistema de rotación y a carga burocrática, lo que limita su continuidad y disponibilidad para prestar mayor atención al Diálogo de Políticas. Esto se mitiga, en parte, a través de las AT de largo y corto plazo, que apoyan técnicamente los procesos de diálogo y ayudan a la UE a jugar su rol. Esto se dio, particularmente, en los casos de PARE-ES para el PEI del MH y de PACSES para la preparación y arranque del Plan Social.

Finalmente, los enfoques integradores y los montos de la cooperación de la UE en El Salvador colocan a la DUE en posición de **aunar esfuerzos europeos** y fomentar la buena generación de cooperación con otros Estados miembros, especialmente España y Luxemburgo.

Por todo lo anterior, **el apoyo presupuestario es la herramienta adecuada para potenciar este valor agregado de la cooperación de la UE**, por el acceso que permite a las autoridades, el diálogo de políticas y la coordinación de donantes que genera.

PdE 6.2: ¿En qué medida el AP ha puesto en valor los aspectos transversales de la cooperación, particularmente género, buena gobernanza y Derechos Humanos? ¿Cuál es el valor agregado de la cooperación de la UE?

Los aspectos transversales de la cooperación, particularmente el género, buena gobernanza y derechos humanos se abordan principalmente en las operaciones del sector social, que son PACSES y PRO-INCLUSIÓN, donde el desarrollo del Sistema de Protección Social Universal se sitúa en el centro de la acción. Así, los aspectos de género en el programa Comunidades Solidarias se fortalecieron a través de acciones de la CONAMYPE y el ISDEMU y, muy especialmente, a través del Programa Ciudad Mujer. Sin embargo, el aspecto transversal de género en el AP no se encuentra presente más allá de los programas de los sectores focales 1 de ambos MIPs (Fomento de la Cohesión Social y la Seguridad Ciudadana (MIP 2007-2013) y Juventud e Inclusión Social (MIP 2014-2020).

PRO-EDUCA apoyó la educación como un derecho y con fuerte enfoque en los estudiantes más vulnerables económica y socialmente. El aspecto de género no se identificó como una cuestión prioritaria en la estrategia sectorial, ni en el programa, que hizo énfasis en las desigualdades sociales, económicas y territoriales. En los programas de contenido económico (PRO-CALIDAD) y/o fiscal (PARES) no se han encontrado evidencias de la transversalización de los temas que promueve la UE ya que no suponían una prioridad específica en las políticas respectivas apoyadas (PEI del MH y PNC del MIDEDEC).

Por otra parte, **el valor agregado de la cooperación de la UE se manifiesta a través de los valores intrínsecos de la cooperación y de los enfoques de la Unión Europea como donante**, pues trabaja con gobiernos socios en una relación entre iguales y de mutuo respeto. Así, su cooperación tiene como eje el respeto de los Derechos Humanos, la promoción de la igualdad de género y la buena gobernanza. Adicionalmente, los sectores priorizados por la UE privilegian la política social como una inversión para el país, junto con la cooperación económica. Asimismo, en el marco de los apoyos presupuestarios, la UE enfatiza en el contenido de las políticas apoyadas. Finalmente, otra característica siempre presente es que, en estrecha colaboración con sus Estados miembros, aúna esfuerzos europeos y fomenta la coordinación de la ayuda al desarrollo. Por ello, **el Apoyo Presupuestario se presente como la modalidad más apropiada para poner en práctica el valor agregado de la cooperación de la UE en El Salvador.**

9.4. Aportaciones de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación

En El Salvador se han generado en los últimos años una serie de iniciativas destinadas a mejorar las capacidades de monitoreo y evaluación. El monitoreo debe permitir la recolección continua y sistemática de datos rutinarios para medir los avances hacia el cumplimiento de los objetivos de los programas. A su vez la

evaluación debe permitir entender el valor de algo para hacer mejor las cosas⁹⁸. En la práctica, los sistemas de monitoreo deben definir, en primera instancia, los indicadores para cada objetivo, los medios de verificación y un análisis de riesgo del cumplimiento de las hipótesis sobre las cuales descansan, elementos esenciales para contar con un sistema de monitoreo efectivo. Por su parte, los sistemas de evaluación deberían ayudar a entender cómo y hasta qué punto, un programa es responsable de ciertos resultados medidos posteriormente.

Así, el funcionamiento adecuado de los sistemas de monitoreo y evaluación deberían permitir obtener información respecto de los avances y logros que se desprenden de las acciones, los procesos, y los programas y proyectos del GoES. Estos sistemas deben permitirle medir el logro de sus objetivos y conocer cuáles han sido las dificultades en el camino para alcanzarlos. Además, la información que generan contribuye a la toma de decisiones basada en evidencia y bien fundamentada, resultando esencial en la gestión pública ya que permite invertir los limitados recursos fiscales de manera eficiente, eficaz y transparente, con una adecuada rendición de cuentas a la ciudadanía.

En lo que sigue, se elabora un breve análisis sobre el progreso en la construcción de estas capacidades, en particular, aquellas relacionados con los sectores y temas que ha intentado apoyar las diferentes operaciones de AP de la UE en el periodo de análisis.

9.4.1. Sistemas de Monitoreo en la SETEPLAN

Las acciones para el monitoreo y evaluación de las políticas sociales tienen como antecedente el sistema desarrollado para el seguimiento a programas derivados de los Socios para el Desarrollo (SPD) en años anteriores (Red Solidaria). Este contenía como base de trabajo, la definición de los 100 municipios de extrema pobreza considerados en un estudio de la FLACSO⁹⁹. El sistema construido en ese marco permitía modelar la priorización de hogares a partir de los componentes reales como variables representativas, a saber: acceso a agua potable, electrificación, hacinamiento, etc., Dicha información era obtenida del MINSAL y el FISDL, lo que luego permitió ampliar la cobertura a otros municipios. Posteriormente, se consideró que el sistema debía contener y dar seguimiento a otros indicadores definidos por los SPD y el Gobierno Nacional en el PQD, las ODS, el PS y otros planes que demanden monitoreo.

Para el año 2016 se realiza una definición de indicadores, se definen las fichas técnicas y se incorpora el Plan Social El Salvador, dando lugar a los siguientes instrumentos:

- **Sistema de Seguimiento y Evaluación (SEV):** El Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo establece las atribuciones de SETEPLAN, entre las cuales se destacan las relativas a la planificación, información y estadísticas, así como al seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan General de Gobierno. Para ello, crea el SEV que da seguimiento a los indicadores del PQD, Pobreza Multidimensional, Seguimiento de la Inversión Pública. Adicionalmente, se está diseñando el catálogo de indicadores del PQD, OSD, la Tabla de Resultados Finales y Plan Social con apoyo de AECID. A futuro se espera crear, en una herramienta virtual interactiva y con apoyo de la UE, el catálogo de indicadores.
- **Subsistema de Seguimiento y Monitoreo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de El Salvador:** Los ODS, también conocidos como Objetivos de Desarrollo Sostenible, se basan en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM 2015), y son diecisiete objetivos contra la pobreza y la inequidad que el mundo se comprometió a alcanzar hasta el año 2030. Este sistema genera, a través de gráficos tácticos y de barras, los avances en los temas definidos en los objetivos.

Finalmente, se constató que SETEPLAN trabaja en estrecha colaboración con la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), en particular, utilizando las Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHMP) donde, en ocasiones, se incluyeron preguntas relacionadas al PACSES, permitiendo así contar con información para la construcción de herramientas de análisis del Programa.

⁹⁸ A Basic Guide to Evaluation for Development Workers. Frances Rubin. Oxford: Oxfam. 1995

⁹⁹ FLACSO, MINEC y PNUD (2010). Mapa de pobreza urbana y exclusión social. Volumen 1. Conceptos y metodología.

9.4.2. Otros sistemas existentes para el Monitoreo y Evaluación

Existen otros esfuerzos que generan información y aportan al monitoreo de indicadores clave para el desarrollo de las políticas públicas. Estos incluyen:

- **El Registro Único de Participantes (RUP)**, del Sistema de Protección Social Universal, es una herramienta desarrollada para la focalización de programas sociales. En el año 2010 se definió que los programas sociales tendrían su base en los hogares de los 100 municipios de extrema pobreza del país, y el año 2014 se creó el RUP con datos básicos. Este sistema funcionó inicialmente para 81 municipios, lo que originó que se aprovechara información generada de las encuestas de MAG, MINSAL y FISDL para seleccionar, de mejor forma, a los beneficiarios de los programas sociales. Esta ampliación de la cobertura del RUP planteó algunas cuestiones metodológicas, al no ser idénticos los procesos de recolección de información. Actualmente, el RUP integra y consolida registros de diferentes instituciones del Estado que tienen que ver con lo social, en una plataforma única. El RUP aporta ventajas tales como la eficiencia y eficacia del Estado en materia de planificación de las políticas sociales, facilitando el seguimiento de la implementación de los programas y proyectos, y promoviendo la coordinación entre las distintas instituciones de gobierno. Al mismo tiempo, permite tener una visión integral de la inversión en programas sociales y de la cobertura de los servicios y subsidios.
- **El Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE)**, en construcción, que tendrá por tarea evaluar áreas importantes para el sector como: la formación docente, el currículo, la gestión institucional, la infraestructura educativa, entre otros. Se trata de un sistema más integral, que va a permitir al MINED ver desde diferentes puntos de vista, cómo la educación mejora o no su calidad.

9.4.3. Sistemas para el seguimiento de planes institucionales

- **Ministerio de Hacienda:** El Sistema de Seguimiento de Metas (SMM) fue creado por la Dirección General de Administración en el año 2011 y su puesta en marcha data del año 2013. Este es de uso interno y se alimenta de 17 dependencias del Ministerio, las que reportan sus avances en acciones e indicadores del PEI y POA. La información contenida en dicho sistema tiene su base a partir del año 2013 y responde a las metas institucionales y proyectos derivados del PEI. El SMM es administrado por la Unidad de Planificación Estratégica Institucional del MH, que reporta mensualmente al titular del ministerio los avances respectivos y trimestralmente a la SETEPLAN. La presente evaluación ha podido detectar que la información de desempeño que el SMM genera (como alertas tempranas) no se está utilizando realmente para tomar medidas correctivas, especialmente para aquellos indicadores y proyectos que se encuentran en rojo o amarillo, por lo tanto, el avance es inercial. Los mayores desfases se encuentran en la ejecución de los proyectos, puesto que su implementación requiere de capacidades adicionales (humanas, técnicas y financieras) con las que no cuentan actualmente las dependencias del MH. Asimismo, las decisiones que se toman a nivel ejecutivo pocas veces se trasladan a los equipos técnicos con la precisión y oportunidad necesarias. Por lo tanto, se ha podido evidenciar que es importante incidir en la comunicación interna sobre las acciones que se deben desarrollar para mejorar el desempeño institucional.
- **Ministerio de Educación:** En este sector el sistema de seguimiento a los planes institucionales se llama SIPLAN y fue creado en el año 2015 con la finalidad de administrar el POA y el PEI. Este último incorpora acciones e indicadores de programas y controla información de 17 áreas internas del sector y las 14 direcciones departamentales, que, en comunicación con los centros escolares, manejan la información que sirve de soporte para la toma de decisiones. Asimismo, se han creado accesos a ONGs cooperantes para el seguimiento respectivo. Su actualización es trimestral y una de las limitantes es que solamente contiene información del año 2015 hacia adelante. Otra limitante observada es el seguimiento a los planes y proyectos solamente en la parte financiera, por lo que se está trabajando en una nueva plataforma llamada SIAP 2, que dará seguimiento paralelo al avance administrativo financiero.
- **Ministerio de Economía:** El MINEC monitorea sus planes en el sistema SISPLAN, donde manejan el POA y el PEI de forma administrativa y financiera, esto último, a través de un techo presupuestario para generar un seguimiento más integral. Este fue diseñado e implementado a partir del año 2010 para un seguimiento mensual. Uno de sus inconvenientes, es la falta de claridad en los indicadores y

resultados a reportar. El Consejo Nacional de la Calidad (CNC) no cuenta con un sistema de seguimiento y monitoreo. A pesar de ello, tiene un registro de todas las normativas emitidas a la fecha en cada sector, pero esta no se encuentra más que en archivos no disponibles en la web de la institución.

9.4.4. Los desafíos actuales para reforzar el Monitoreo y Evaluación

A pesar de los progresos observados existen todavía grandes desafíos para consolidar las capacidades de monitoreo y evaluación en El Salvador. Entre los temas identificados relacionados con las limitaciones de cierta información podemos mencionar los siguientes:

a) La necesidad de armonizar e integrar las distintas fuentes de Información, lo que implica además contar con una institución que norme, coordine y asesore en la producción y procesamiento de información, promoviendo la calidad y el uso de los registros y estadísticas institucionales.

b) La necesidad de actualizar el catastro de las Encuestas de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM), para asegurar la mejor representación de la muestra ya que la muestra se diseñó en 2009, por lo que esta debería actualizarse desde el 2015.

c) La canasta básica alimentaria (CBA) con la que se mide pobreza por ingreso se basa en la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1992. Si bien se realizó una nueva Encuesta de Ingresos y Gastos en 2005-2006, sería importante actualizarla y, a partir de una nueva canasta básica, estimar nuevamente los hogares viviendo en la pobreza. Actualmente la medición de la pobreza por ingreso presenta variaciones bruscas interanuales causadas probablemente por cambios (transitorios) en los precios de los productos de la CBA, la recepción de subsidios por parte del gobierno, o la eventual subida de los salarios mínimos. Esta situación obliga, por ejemplo, a ser cautelosos al valorar los progresos alcanzados hasta ahora en la reducción de la pobreza con base en información por ingresos.

d) La revisión de los factores y dimensiones seleccionadas para la delimitación de la pobreza multidimensional. Sería necesario revisar las dimensiones seleccionadas desde la perspectiva qué se quiere medir, por ejemplo, la evolución de las condiciones estructurales de calidad de vida de la población y/o el impacto de las políticas y programas sociales implementados por el GoES en las condiciones de vida de la población, particularmente de los más pobres.

e) La estandarización de la recolección de información del RUP. Si bien cierto el RUP partió de la información generada por DIGESTYC, que a su vez registró los hogares y a cada uno de sus miembros en los 143 asentamientos urbanos precarios (AUP) de pobreza alta y severa, 32 en Ahuachapán, 32 en San Miguel, 65 en Santa Ana y 14 en Colón la Libertad, esta información fue complementada con información y esfuerzos adicionales generados por FISDL y los promotores de salud. Sin embargo, dado que estas son fuentes y procesos de recolección diferentes, esto podría generar inconsistencias y, eventualmente, riesgos en la decisión sobre qué hogares se incorporarán al RUP.

Otro aspecto que no se ha logrado evidenciar durante la evaluación es la presencia de suficientes capacidades para programar y desarrollar evaluaciones desde las propias instituciones, vale decir, cómo, en qué momento y qué tipo de datos se deberían recolectar y cómo utilizarlos para alimentar a los sistemas de monitoreo existentes. Esto ha generado que la evaluación haya tropezado en algunos momentos con dificultades en la obtención de datos e información precisa y encontrar en una oficina específica o con funcionarios dedicados a este proceso, la información que sería de gran utilidad para proveer insumos más precisos al actual informe, en particular, para el análisis cuantitativo. En ninguno de los programas evaluados se pudo evidenciar la presencia de un sistema de monitoreo que tenga las características anteriores. Sin embargo, las visitas y entrevistas permitieron constatar que algunos de ellos contaban con profesionales que conocían y manejaban los datos que deberían haber permitido establecer un sistema de monitoreo, como es el caso de PARES, PRO-EDUCA y PACSES. Donde se notó la carencia más pronunciada de un sistema de monitoreo fue en el programa PROCALIDAD.

Asimismo, el GoES podría enfatizar más en las evaluaciones de medio término, como un instrumento de utilidad para permitir, por un lado, afinar los indicadores establecidos para evaluación, definir nuevos o descartar otros,

así como saber si los datos utilizados son suficientes o están disponibles oportunamente para la evaluación. Por ejemplo, en el Programa PACSES, cuya fuente de información principal provenía de la EHPM, una evaluación intermedia habría permitido detectar que esta fuente no contaba con toda la información requerida y, para la siguiente EHPM, se pudo haber solicitado a la DIGESTYC la inclusión de algunas preguntas adicionales. Las mayores capacidades de evaluación no solo serían útiles para mejorar el monitoreo, sino, más importante aún, servirían para conocer si las intervenciones específicas están siendo bien implementadas, si los objetivos son efectivamente alcanzables, si el presupuesto es el adecuado y otros aspectos que puedan modificarse oportunamente para lograr los objetivos inicialmente trazados.

10. Contribuciones del Apoyo Presupuestario a los Resultados en los sectores apoyados (Paso 3)

PdE 6.1 (parte 1): ¿En qué medida ha contribuido el AP a los resultados identificados en los sectores apoyados y a los impactos observados?

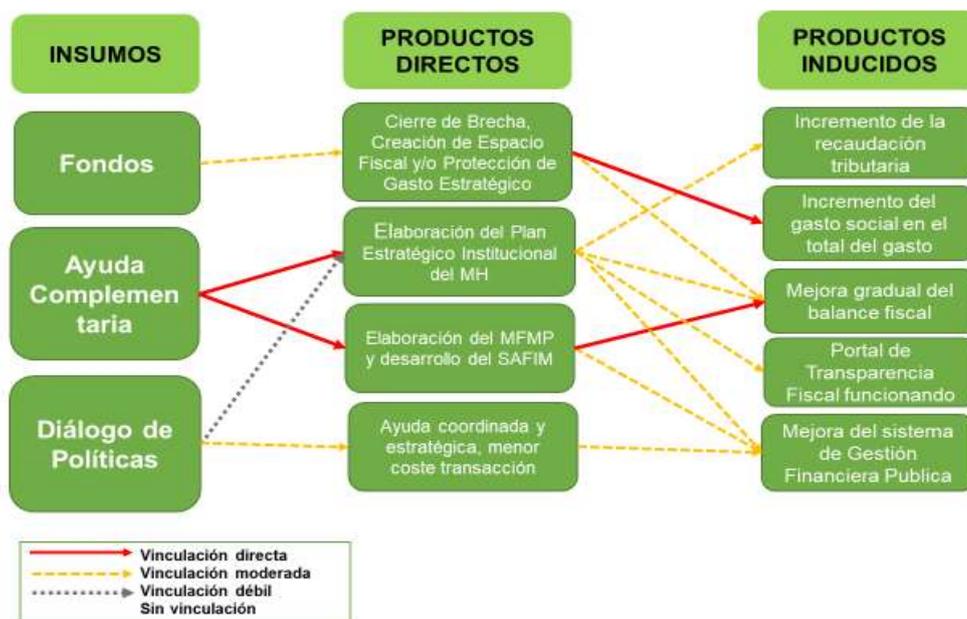
En la sección 10.1 se presenta la Lógica de Intervención hasta el nivel de Resultados de la política correspondiente para cada programa de Apoyo Presupuestario analizado. Es decir, se presenta cuál ha sido la contribución de cada programa a la consecución de los resultados alcanzados, en el marco de cada una de las políticas del GoES apoyadas (Paso 3). En el caso del programa PARE-ES, el análisis solamente llega al Paso 1 (desde insumos hasta productos inducidos), ya que, como se explica al presentar la metodología empleada¹⁰⁰, la gestión de finanzas públicas no genera resultados en si mismos que permitan realizar los pasos 2 y 3.

En la sección 10.2 se presenta la Lógica Efectiva de Intervención del conjunto del Apoyo Presupuestario de la UE a El Salvador. Esta lógica incluye la síntesis del Paso 1 y del Paso 2 y permite apreciar la contribución del Apoyo Presupuestario en su conjunto a los Resultados de las políticas apoyadas (Paso 3).

10.1. Contribución de los programas de AP a los Resultados (Paso 3)

10.1.1. Contribución del PARE-ES a la Política Fiscal y la GFP (Paso 1)

Gráfico 47: Lógica efectiva, PARES-ES (Niveles 1-3)



El objetivo del Programa de Apoyo a la Recuperación Económica de El Salvador (PARE-ES), que estuvo vigente entre 2009 y 2015, fue “contribuir a la implementación de las políticas fiscales y a la estabilidad macroeconómica del país, con el fin de generar los recursos necesarios para financiar la inversión pública y las políticas nacionales de desarrollo inclusivas en materia económica y social”¹⁰¹, a través de medidas para incrementar los ingresos fiscales, el gasto social, la focalización de los subsidios y la transparencia de la gestión

¹⁰⁰ Ver los ajustes metodológicos presentados en la Sección 1.3: Metodología de la Evaluación Estratégica

¹⁰¹ Convenio de Financiación PARE-ES, Disposiciones Técnicas y Administrativas, 6 de diciembre de 2009.

de las finanzas públicas. El aporte del PARE-ES a estos objetivos fue de EUR 21 millones en recursos financieros y EUR 3.2 millones en apoyo complementario (asistencia técnica), además del diálogo de políticas.

Los recursos financieros fueron importantes en su momento para ayudar al GoES a cubrir la brecha fiscal. Los recursos financieros que estaban programados para ser ejecutados en dos tramos, uno fijo y uno variable, se desembolsaron en la etapa inicial de la operación (el TF en diciembre de 2010 y el TV en diciembre de 2011) y fueron utilizados por el GoES para financiar parte de la brecha fiscal existente, generada por el pago de los subsidios generales de energía eléctrica, transporte y gas licuado de petróleo. El desembolso del tramo variable se logró en un 90%, como producto del cumplimiento total de cuatro de los cinco indicadores establecidos y parcial del último.

Los indicadores para el desembolso del tramo variable eran muy relevantes a los esfuerzos que desarrollaba el MH para fortalecer la política fiscal. Los criterios utilizados fueron: i) incremento de la carga tributaria, ii) incremento del gasto social, iii) reducción en las transferencias de recursos hacia los subsidios no socializado (que se cumplió parcialmente), iv) la operación del Portal de Transparencia Fiscal y v) el desarrollo de un Marco Fiscal de Mediano Plazo. Estos indicadores son parte integral del monitoreo que desarrolla el MH, a través de su Plan Estratégico Institucional (PEI), sobre el avance de la reforma de gestión de las finanzas públicas y, el GoES para el PQD. Como se puede apreciar del análisis realizado, el desempeño de estos indicadores ha tenido una tendencia positiva a lo largo del periodo de evaluación (2009-2017).

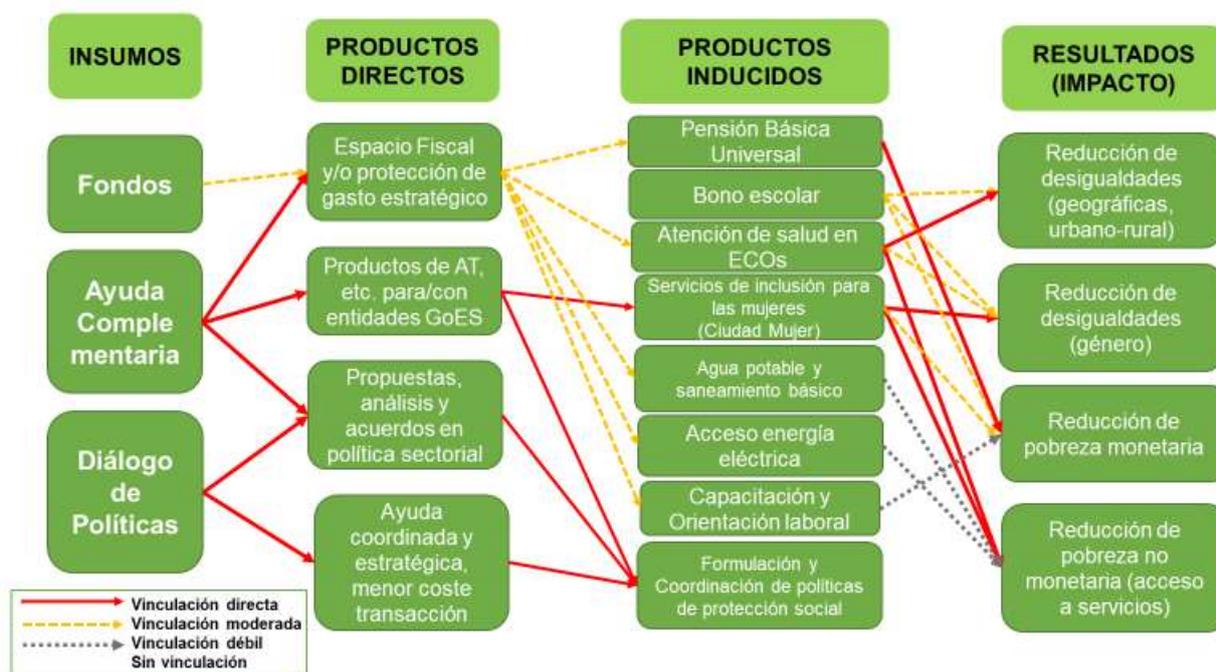
La asistencia técnica (AT) fue instrumental para asegurar los resultados alcanzados en materia de política macrofiscal en el periodo de análisis. La principal contribución que realizó el equipo de AT del PARE-ES fue ordenar y priorizar las iniciativas y proyectos que impulsaba el MH en el país para promover la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica, a través de la preparación del PEI, primero para el periodo 2012-2014, y luego para el periodo 2015-2019. Este resultado, que tiene un reconocimiento generalizado, permitió al MH focalizar sus esfuerzos y coordinar el apoyo técnico de la cooperación internacional para alcanzar los objetivos propuestos y hacer seguimiento a los avances efectivos. Los aportes de la AT al resto de las iniciativas trabajadas son también muy valorados, en especial el desarrollo del SAFIM¹⁰², la preparación del MFMP y el fortalecimiento técnico del MH, aunque aquí los elogios son compartidos con el resto de las agencias de cooperación que participaron en el diseño y desarrollo de la mismas. Más allá del importante apoyo del PARE-ES al MH como ente rector, no se acreditó que tuviera especial influencia en la mejora en la gestión financiera de los sectores. Hay que considerar que herramientas con potencialidad sectorial, como el Marco de Gasto de Mediano Plazo, fueron apoyadas por GIZ, no por la UE. Los otros AP tampoco preveían tener, ni tuvieron particular incidencia, sobre la gestión financiera a nivel general, ni sectorial.

El aporte del diálogo de políticas a los objetivos del PARE-ES es menos visible. La contribución del diálogo político a la efectividad del PARE-ES es difícil de establecer con claridad. Si bien es evidente que hubo una capacidad importante por parte de la AT para participar e influir en la toma de decisiones sobre la política macrofiscal, el aporte específico de la DUE a este debate es menos visible o, al menos, está menos documentado. El GoES y, en especial el MH, reconocen y defienden explícitamente, el aporte realizado por la Mesa de Cooperantes para facilitar acuerdos políticos con la oposición y aprobar medidas necesarias para apuntalar la situación fiscal, pero no está claro - al momento de la evaluación - en qué medida este fue un espacio de diálogo coyuntural o si está afianzado en una estructura más permanente.

¹⁰² El Sistema de Administración Financiera Municipal (SAFIM) es una herramienta informática que permite a las Municipalidades en El Salvador gestionar sus procesos de presupuesto, tesorería y contabilidad de forma integrada, generando información de utilidad para el Gobierno Central y la población en general.

10.1.2. Contribución del PACSES a los resultados de la Política de Protección Social

Gráfico 48: Lógica efectiva, PACSES (Niveles 1-4)



El análisis de contribución se realiza únicamente en PACSES, ya que el tiempo pasado desde el inicio de PRO-INCLUSIÓN no es suficiente para valorar los productos directos e inducidos que pueda generar y, adicionalmente, la Ayuda Complementaria (AT) aún no había iniciado en el momento de la visita a terreno de la evaluación.

Si bien existe poca evidencia respecto del flujo específico de los fondos, la estructura del gasto público en el ámbito de la protección social refleja mejor las prioridades gubernamentales, en el sentido en que aseguraron la asignación a políticas del ámbito de la protección social. Así el gobierno, con el apoyo de PACSES, incrementó exponencialmente la producción institucional en distintas áreas: Salud (ECOs), pensión para los adultos mayores, bonos de educación, cobertura de agua, saneamiento y electricidad, etc. Los indicadores del PACSES se refieren a estas áreas y formaban parte del Programa Comunidades Solidarias.

Los aportes del Apoyo Presupuestario a estos cambios observados -además de los fondos utilizados para las distintas transferencias-, se identifican fundamentalmente con la **labor de apoyo de la Asistencia Técnica (AT)**. La estrategia de comunicación y participación ciudadana en torno a la política de protección social desarrollada en estos años ha sido ampliamente apoyada por la AT. Desde la AT se prestó apoyo -mediante dos expertas y refuerzos puntuales- para la conceptualización del Plan Social y, de forma significativa, a las distintas instituciones que forman parte del sistema para la elaboración de la matriz de indicadores -y sus respectivas fichas- del Plan. La AT financió la elaboración del módulo informático para dar seguimiento a los indicadores en el sistema de seguimiento del PQD y se otorgó apoyo en todo el proceso de la elaboración de la EEPE. Asimismo, la AT desempeñó un papel estratégico en las tareas de apoyo a la SETEPLAN para la coordinación del Gabinete de Gestión Social e Inclusión. Los componentes que no lograron alcanzar lo previsto están vinculados a las herramientas informáticas de seguimiento, debido al déficit encontrado en los recursos humanos de SETEPLAN.

El diálogo de políticas (DP) ha sido un factor fundamental en los avances señalados. Se ha producido principalmente en el seno del Grupo de Trabajo (GdT) de PACSES, erigido como el espacio de concertación, diálogo, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, compuesto por todos los actores gubernamentales y los socios para el desarrollo que han apoyado CS y ahora el Plan Social¹⁰³. Por último, la Comisión FOCAP,

¹⁰³ <http://www.secretariatecnica.gov.sv/sesion-plenaria-del-grupo-de-trabajo-del-plan-social/>

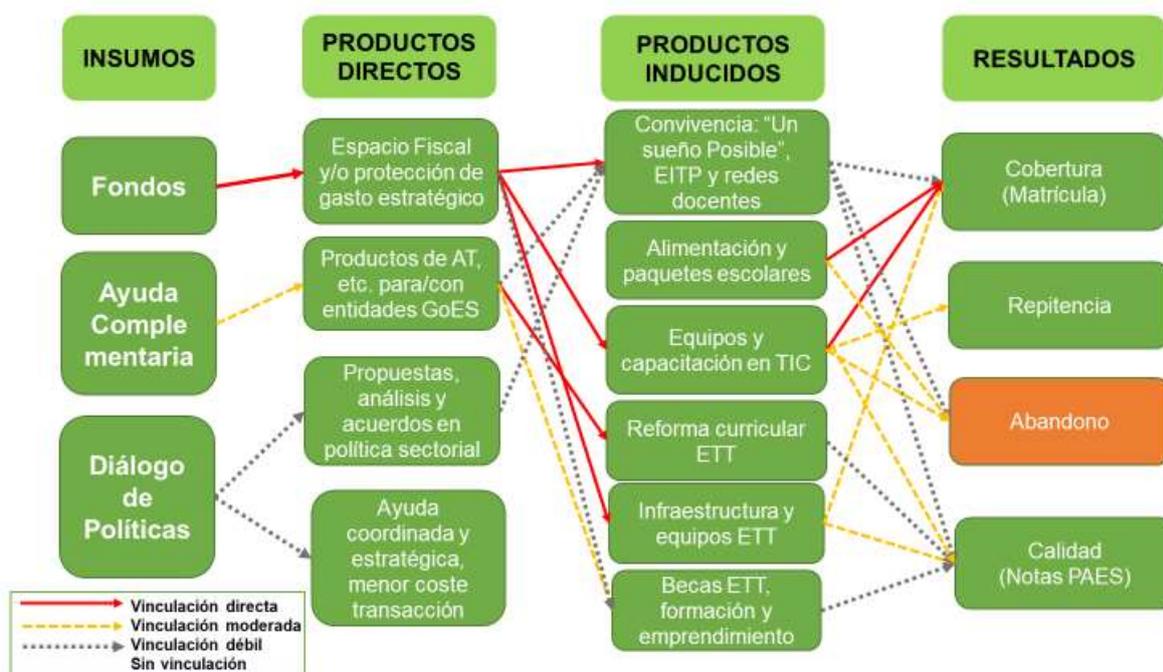
con presencia de AECID, UE y Luxemburgo, ha realizado seguimiento de los apoyos programáticos a CS. Empero, desde la aprobación del Plan Social se advierte un debilitamiento en la intensidad de la coordinación.

El Programa **Ciudad Mujer** (financiado con apoyo complementario del AP), ha contribuido a disminuir las brechas de género, tanto en relación a la condición de vida de las mujeres (mejorando su capacidad de generar ingresos y su acceso a servicios), como a su posición y reconocimiento social. El enfoque de derechos humanos y género es reconocido como uno de los principales aportes del AP, a través del diálogo de políticas producido a través de la DUE y con las contribuciones de la AT.

Así, se observa como **PACES** fue instrumental en apoyar al programa **Comunidades Solidarias en la reducción de la pobreza monetaria y no monetaria y de las desigualdades en El Salvador**. Es relevante apuntar que una de las contribuciones más destacadas de PACSES fue ayudar a mejorar la coordinación intersectorial en GoES, lo que en sí mismo no generó directamente resultados ni impactos, aunque sí fue decisivo para que las instituciones pudieran entregar más y mejores productos a la población.

10.1.3. Contribución del PRO-EDUCA a los resultados de la Política de Educación

Gráfico 49: Lógica efectiva, PRO-EDUCA (Niveles 1-4)



De acuerdo a la documentación revisada, a las entrevistas y a las visitas de campo realizadas, es evidente que **PRO-EDUCA ha contribuido de manera importante a la implementación de la política educativa en El Salvador**. Es relevante precisar que, a pesar de la vocación teórica de los apoyos presupuestarios de apoyar la totalidad de la política, en el caso de PRO-EDUCA, su acción estuvo más acotada a los cuatro resultados del Programa. Por lo tanto, su contribución se debe contextualizar como un apoyo vertical en las áreas de intervención, más que horizontal a todo el sector.

Las condiciones generales de elegibilidad eran estándar. La influencia de esta operación en las mejoras que se consiguieran en la estabilidad macroeconómica y la gestión de finanzas públicas pudieron haber existido, pero no por incidencia directa de PRO-EDUCA, sino únicamente si se entiende el programa como uno de los varios programas de apoyo presupuestario que la UE implementaba en el país. De hecho, el PARE-ES es el programa que contribuye a esos aspectos de manera más específica y PRO-EDUCA no se enfocó particularmente en mejorar la gestión financiera sectorial. Respecto de la condición general relativa a la implementación de la política sectorial, en principio, dado que el diálogo político no fue lo más relevante de la operación, **no es posible asignarle al programa una particular contribución a las mejoras en la definición y mejora de la política sectorial, aunque sí, desde luego, a la implementación**, como se detalla en el capítulo 6. En referencia a las metas de los tramos variables, estaban orientadas a logros relevantes y estaban

bien enfocadas, por lo que, en general, **los indicadores de desembolso sí pudieron haber funcionado como incentivos para el aumento de la asignación presupuestaria y para los avances en productos y resultados sectoriales.**

En este esquema, los fondos aportados por PRO-EDUCA al Tesoro Nacional fueron marcados en origen por el MINED y canalizados como proyectos de inversión, por lo que es posible establecer que, aproximadamente, su asignación para los componentes 1, 2 y 3 fueron del 20%, 30% y 50% del total, respectivamente.

En cuanto a la Asistencia Técnica, hubo varias entidades implementadoras y su contribución fue variada. En Ambientes Escolares (C1), **el Programa fue clave para poder desarrollar lo previsto en el PSE y darle continuidad al Programa Redes Solidarias, al apuntalar los enfoques en prevención y convivencia,** base del sistema actual. Así, los fondos permitieron al programa gubernamental *Un Sueño Posible* financiar la adquisición de materiales, equipamientos y pequeñas infraestructuras para implementar en las escuelas el arte, la promoción cultural, el deporte y la recreación escolar en más de 1,000 CE. También se aportaron equipos y materiales, se dotaron fondos para proyectos escolares de promoción de los Derechos Humanos y para ampliar la atención psicopedagógica en los CE. La Asistencia Técnica implementada a través de una empresa consultora estaba enfocada a apoyar al MINED y desarrollar sus capacidades. Sin embargo, los beneficiarios aprecian que, más por cuestiones de gestión, que por razones técnicas, la contribución de la AT no fue la esperada.

La influencia del programa en la expansión de la provisión y uso de TIC (C2) fue muy importante para la estrategia del MINED. **PRO-EDUCA marcó la pauta e introdujo el modelo de uso de PC portátiles (a diferencia de las aulas informáticas) y los gabinetes que otros donantes continuaron, e inició la capacitación en TIC y la planificación y descentralización de las inversiones a nivel de centro escolar.** Así, con los fondos de la UE, 422 CE fueron beneficiados con un total de 13,429 equipos informáticos y licencias para el uso en el aula, 380 CE adquirieron mobiliario de resguardo de PC y 331 financiaron 462 Kits de Robótica Educativa. También se atribuyen a la cooperación europea la rehabilitación o adecuación de las infraestructuras y sistemas eléctricos de 537 CE y la formación en software de más de 5.000 docentes. La AT se centró en diseñar e implementar módulos de formación virtual, formar a docentes itinerantes y reforzar los contenidos de Ciencias Naturales y Matemáticas en la educación secundaria. Sin embargo, los resultados se califican como flojos, pues si bien se cumplieron los objetivos, el Ministerio hubiera esperado mayor valor agregado de la AT en este ámbito.

Finalmente, **el componente con mayor aportación, tanto en fondos como en asistencia técnica fue el de Educación Técnica y Tecnológica (C3).** PRO-EDUCA retomó APREMAT y el modelo articulado de Institutos de Educación Técnica Superior de MEGATEC, para eventualmente superarlos, haciendo énfasis en el enfoque por competencias y añadiendo los nuevos planes de estudio. **La creación de cinco diseños curriculares y la revisión de otros cinco, fue la contribución más importante** y con mayor impacto, pues, según MINED, se implementa en aproximadamente el 80% de los centros escolares del país. **La financiación de becas para estudiantes de entornos desfavorecidos y la compra de equipamiento para los talleres** también contribuyeron positivamente a la formación técnica. La AT provista en este caso funcionó muy bien, apoyando tanto los productos institucionales apuntados anteriormente, como reforzando la capacidad de la GETT. Finalmente, el Acuerdo de Contribución con PNUD para apoyar al programa Seamos Productivos tuvo resultados (150 proyectos apoyados), pero no pareció muy eficiente, pues el costo de transacción fue muy alto (solo una cuarta parte de los EUR 2 millones de contribución fueron efectivamente a financiar los proyectos).

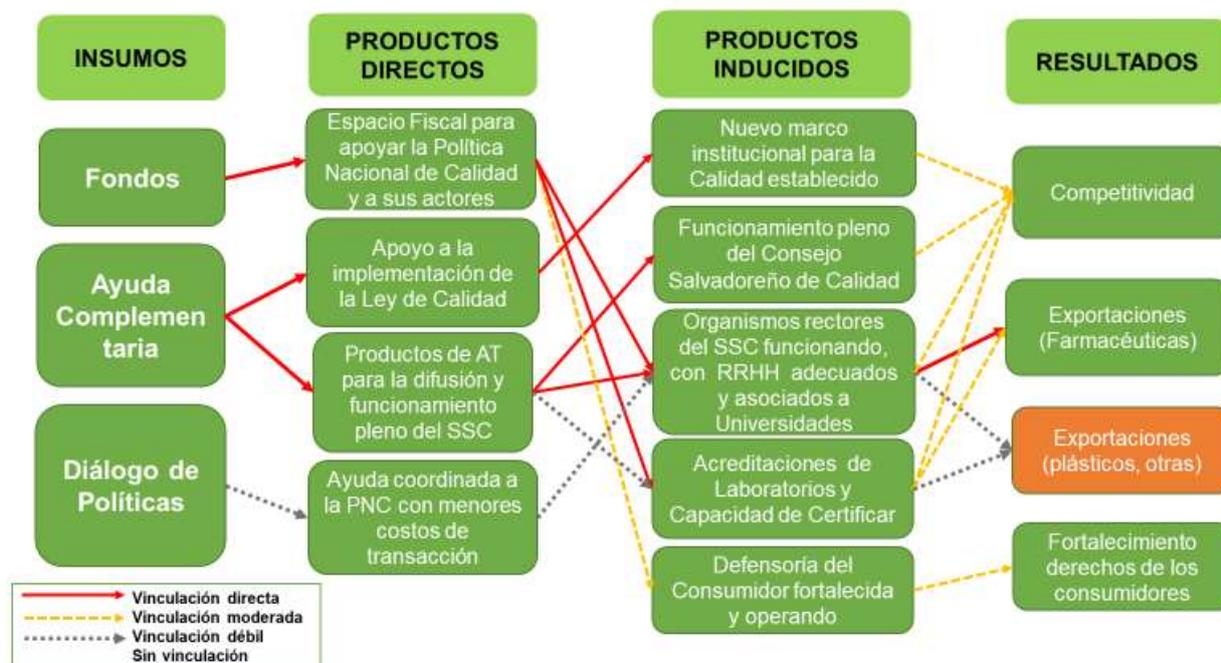
Poniendo en contexto estas contribuciones concretas a la generación de productos institucionales con los factores determinantes que se han identificado como positivos para la consecución de los resultados sectoriales observados, se concluye que **la incidencia del PRO-EDUCA vino, principalmente, a través del fomento del aumento del gasto público en educación (correlación con matrícula y repitencia); la formación de docentes en TICs (matrícula y abandono¹⁰⁴); y el aumento de los estudiantes con computadora y acceso a internet (matrícula, abandono y rendimiento académico).** Los datos obtenidos del estudio cuantitativo sugieren una débil, aunque posible correlación positiva del programa *Un Sueño Posible* (para el que PRO-EDUCA fue totalmente clave) con la matriculación y rendimiento académico de estudiantes. También se intuye,

¹⁰⁴ Como se explica en la sección 6.2: Resultados de Política y Factores Determinantes, la fiabilidad de los datos de abandono es baja, por lo que la incidencia en ese indicador debe de tomarse con prudencia.

pero es más débil la evidencia, respecto a la **mejora de las notas PAES en la ETT**, pues se constata que el progreso es mayor en los grados técnicos, si bien esa tendencia positiva no se puede demostrar que haya sido gracias a los aportes de PRO-EDUCA. Dos factores que destacan de manera muy importante en la mejora de la cobertura y el abandono fue **la alimentación escolar y los paquetes escolares (concretamente libros y materiales)**, que no fueron objeto de apoyo por PRO-EDUCA.

10.1.4. Contribución del programa PRO-CALIDAD a la Política Nacional de Calidad

Gráfico 50: Lógica efectiva, PRO-CALIDAD (Niveles 1-4)



Las contribuciones del Programa PRO-CALIDAD ha tenido una influencia decisiva en el periodo 2009-2017 en la implantación de la Política Nacional de Calidad y al desarrollo de la infraestructura de la calidad en El Salvador. Los recursos puestos a disposición del MINEC desde el Ministerio de Hacienda, gracias al espacio fiscal que generó al AP recibido, permitieron financiar acciones que, de otra manera, no se hubieran podido realizar, al menos, en la magnitud en la que se realizaron. Estos recursos no solo permitieron un flujo regular de fondos para el funcionamiento adecuado de las instituciones creadas con la Ley del SSC, sino que permitieron financiar acciones de los diversos actores del sistema que, de otra manera, tampoco hubieran podido desarrollar sus actividades de la manera como lo hicieron (Defensoría del Consumidor). Asimismo, el Sistema de Educación Superior no hubiera priorizado la incorporación de temas relacionados con la calidad en sus programas de estudios, si no se hubieran promovido los convenios previstos en PRO-CALIDAD que permitieron dar esos pasos.

Se debe aclarar que el MH no realizó un convenio específico con el MINEC para el acceso a los fondos del AP, pero de manera implícita, autorizó la incorporación de actividades relacionadas con la dicha política, con el establecimiento del SSC y con sus actores en los presupuestos institucionales a partir del año 2010. El cuadro a continuación permite identificar la participación de los recursos aportados por PRO-CALIDAD al Tesoro Nacional en el total de los recursos destinados a la PNC por el Presupuesto Nacional.

Cuadro 12: Participación de PRO-CALIDAD en los Fondos Destinados a la PNC

| Años | GoES | | Fondos BID | AP UE | Total |
|------|--------------|--------|------------|--------------|--------------|
| | Montos | % | | | |
| 2009 | 1,223,713.74 | 100.0% | | | 1,223,713.74 |
| 2010 | 2,155,621.23 | 100.0% | | | 2,155,621.23 |
| 2011 | 746,195.73 | 27.4% | | 1,980,618.11 | 2,726,813.84 |
| 2012 | 771,341.72 | 39.4% | | 1,184,366.82 | 1,955,708.54 |

| | | | | | | | |
|------------------------------|----------------------|--------------|---------------------|--------------|---------------------|--------------|----------------------|
| 2013 | 574,794.90 | 19.8% | 112,386.00 | 3.9% | 2,215,749.77 | 76.3% | 2,902,930.67 |
| 2014 | 518,488.71 | 23.4% | 72,748.20 | 3.3% | 1,623,481.44 | 73.3% | 2,214,718.35 |
| 2015 | 1,579,708.63 | 84.0% | 292,075.62 | 15.5% | 8,910.54 | 0.5% | 1,880,694.79 |
| 2016 | 1,701,145.38 | 76.5% | 523,591.00 | 23.5% | | | 2,224,736.38 |
| 2017 | 1,904,942.73 | 55.3% | 1,539,797.34 | 44.7% | | | 3,444,740.07 |
| Total Ejecución MINEC | 11,175,952.77 | 53.9% | 2,540,598.16 | 12.3% | 7,013,126.68 | 33.8% | 20,729,677.61 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Planificación del MINEC

Así, se puede notar que **los recursos aportados por PRO-CALIDAD en el periodo de su vigencia entre 2011-2014 que alcanzaron a EUR 9 millones¹⁰⁵ (en rigor esta es solo una denominación práctica, ya que eran recursos del Tesoro Nacional) financiaron en promedio anualmente, algo más del 70% de las acciones de la PNC. De igual manera, se aprecia que el Programa contribuyó con cerca del 34% de los recursos destinados a la PNC en el periodo de evaluación (2009-2017).**

El MINEC no cuenta con la información detallada de la cantidad de estos recursos que fueron destinados a gasto recurrente, frente a los que fueron destinados a inversión o formación bruta de capital. Sin embargo, se ha podido apreciar que **PRO-CALIDAD cumplió con uno de los aspectos que la teoría del apoyo presupuestario establece, a saber, fue capaz de generar espacio fiscal para ser destinado al financiamiento de las políticas públicas prioritarias**, en este caso, la Política Nacional de Calidad que el Programa se propuso apoyar y consolidar en el país.

Si bien estos fondos fueron importantes para la implementación de la PNC, no menos importante fue la labor desarrollada por la Asistencia Técnica (AT) asociada a PRO-CALIDAD. El equipo internacional a cargo de la misma, así como los expertos de corto plazo que estuvieron a disposición durante un periodo de tres años (2012-2014) contribuyeron con sus conocimientos y experiencia a desarrollar muchos de los temas que son parte del desarrollo del SSC. **Todas las áreas recibieron aportes técnicos importantes, de acuerdo con los diferentes actores del sistema entrevistados, aunque se destacan principalmente las áreas de metrología y acreditación, como los más apreciados.** Las tareas de la AT no se limitaron a proponer productos o estudios específicos, sino que también se extendieron a la promoción de la cultura de la calidad, realizando actividades de formación, sensibilización y socialización de los beneficios de introducir la cultura de la calidad en el país.

No se pudo acreditar que existiera un diálogo de políticas que trascendiera la gestión del Programa, por lo que la contribución de este insumo del programa se califica de débil.

El principal aporte de PRO-CALIDAD fue contribuir a la mejora de la competitividad de El Salvador, particularmente apoyando la implementación de la Política Nacional de Calidad y el logro de sus productos institucionales. Se aportaron recursos financieros y asistencia técnica y sus órganos están hoy plenamente operativos, cuentan con financiamiento en el Presupuesto Nacional, cuando corresponde, así como con recursos propios recaudados por los servicios que prestan a los actores del SSC. Los recursos propios cubren, por ahora, solo una parte de lo requerido para su funcionamiento y, el saldo, es aportado por el Presupuesto Nacional. Asimismo, **el sector productivo nacional está aprovechando las oportunidades que le ofrece el marco institucional existente y, como se esperaba, propicio para la aplicación del concepto de calidad en sus prácticas productivas y de comercialización.** Como se puede apreciar con más detalle en el Anexo 4, donde se presenta el estudio cuantitativo del Programa, **el sector farmacéutico vio aumentadas sus exportaciones**, mientras que, aunque todavía no hay datos que lo corroboren, existe potencial para que otros sectores puedan aprovechar estas oportunidades para competir con mejores condiciones de calidad.

Por todo lo anterior, podemos concluir que PRO-CALIDAD ha sido parte importante del proceso de implementación de la PNC, en la medida en que ha contribuido desde su diseño, a la puesta en marcha de las estructuras institucionales previstas y a su consolidación, a través del apoyo a los organismos que resultaron de este proceso, mejorando la competitividad de la economía salvadoreña y, en menor medida, la protección de los consumidores nacionales.

¹⁰⁵ El equivalente a USD 11.8 millones, al tipo de cambio promedio de 1.31 USD x Euro en el periodo 2011-2014.

10.2. Lógica Efectiva de Intervención del AP de la UE en El Salvador (2009-2017)

El cuadro 51 presenta la lógica efectiva de intervención del apoyo presupuestario de la UE en El Salvador durante el período 2009-2017. Esta lógica se deriva de las lógicas de intervención individuales de cada programa de Apoyo Presupuestario, según se ha expuesto en los capítulos anteriores.

Mediante un ejercicio de agregación, se aplica la misma metodología de tres pasos:

- Comenzando por el Paso 1, se analiza como el conjunto de insumos de apoyo presupuestario, tomados de manera agregada, incidieron en los distintos tipos de productos directos y, a su vez, cómo estos ayudaron a generar distintos tipos de productos inducidos. Se agruparon cuatro tipos de productos directos (espacio fiscal, productos entregados por la Ayuda Complementaria, aportaciones al diálogo de políticas y aportaciones a la mejora de la coordinación de la ayuda) y cinco de productos inducidos (mejoras de gestión macroeconómica y de finanzas públicas, mejoras en las políticas y áreas apoyadas, mejoras en la cantidad y calidad de productos institucionales generados y mejoras en las capacidades institucionales de las entidades del GoES).
- Seguidamente, el Paso 2 establece las vinculaciones entre los indicadores de impacto a nivel agregado, los resultados en las áreas apoyadas y los factores determinantes en sentido agregado, según la tipificación previamente descrita. Todo ello, considerando las limitaciones para la determinación de los factores determinantes de los impactos y el hecho que la mejora de la gestión financiera pública no se sitúa a nivel de resultados¹⁰⁶.
- Finalmente, se procede con el Paso 3, con el cual se presenta, de manera general, cuáles han sido las conexiones entre los Pasos 1 y 2. En definitiva, este último paso intenta responder a la pregunta principal de esta evaluación sobre las contribuciones del apoyo presupuestario como herramienta a los resultados sectoriales y los impactos observados (PdE 6.1).

En el capítulo siguiente, las conclusiones de la evaluación desarrollan los aspectos más relevantes de la información mostrada en este cuadro, particularmente las vinculaciones observadas entre los elementos incluidos en los 5 niveles, y su nivel de intensidad.

¹⁰⁶¹⁰⁶ Más detalles sobre los limitantes metodológicos del análisis y la medición de impactos disponibles en las secciones 1.3 y 8, respectivamente.

Gráfico 51: Lógica Efectiva de Intervención del AP de la UE en El Salvador (2009-2017)



Fuente: Elaboración propia

11. Conclusiones Principales de la Evaluación

De acuerdo al análisis realizado, se presentan las siguientes conclusiones, enumeradas de manera ordenada siguiendo los cinco niveles observados, desde insumos hasta impactos. Se representa gráficamente la lógica efectiva de intervención del apoyo presupuestario en El Salvador, la cual deriva parcialmente de las lógicas efectivas presentadas para cada uno de los programas.

- 1. Las operaciones respondieron acertadamente al contexto salvadoreño, tanto en su contenido y alcance, como en su enfoque y oportunidad.** Los Planes Indicativos Multianuales (MIP) para 2007-2013 y 2014-2020, el marco en el que se formularon los AP, evidencian que la cooperación de la UE tiene un alto grado de convergencia con las prioridades estratégicas del GoES, representadas en los Planes Quinquenales de Desarrollo (PQD) para 2009-2014 y 2014-2020. Los dos PQD tienen un enfoque común y apuntan a reducir la pobreza, la desigualdad y la violencia, aumentar la seguridad ciudadana, la cohesión social, la recuperación económica y la sostenibilidad de las finanzas públicas, la educación con inclusión, el empleo productivo y el desarrollo económico sostenible. En el MIP 2007-2013, PACSES y PRO-EDUCA se ubicaron en el Sector Focal 1 (Fomento de la cohesión social y la seguridad ciudadana), mientras que PARE-ES y PRO-CALIDAD lo hicieron en el Sector Focal 2 (Crecimiento económico, integración regional y comercio). Para el MIP 2014-2020 vigente, PRO-INCLUSIÓN se implementa en el marco del Sector Focal 1 (Juventud e Inclusión Social).
- 2. Los desembolsos realizados permitieron crear espacio fiscal para llevar a cabo iniciativas en la política de calidad, que, de otro modo, difícilmente se hubieran llevado a cabo. Además, protegieron el gasto estratégico en los sectores social y educativo.** Los fondos desembolsados de AP al Tesoro Nacional fueron relativamente modestos en términos cuantitativos, aunque en términos estratégicos, fueron muy importantes para el GoES. Destaca el caso de PRO-CALIDAD, que financió gran parte de la construcción del Sistema Salvadoreño de Calidad (SNC) con los aportes del AP. Estos fondos, además, ayudaron a las entidades a producir más y/o mejores bienes y servicios institucionales en la medida en que llegaron, en gran parte, a las entidades implementadoras de las políticas apoyadas, como fue claramente el caso de PRO-EDUCA. En el caso de PARE-ES, los montos no generaron formalmente espacio fiscal, pues fueron a cubrir parte del déficit y se dedicaron a una necesidad específica preexistente, cubrir el subsidio al gas.
- 3. Se destaca la alta relevancia y calidad de los productos (estudios, capacitaciones, acompañamientos, etc.) generados por parte de la mayoría de los proveedores de Asistencia Técnica y se comprobó que se generaron análisis y propuestas que estuvieron a disposición del GoES para la construcción de políticas y para el diálogo sectorial.** El Apoyo Complementario, principalmente en forma de Asistencia Técnica, fue relevante y pertinente en todos los programas y sus acciones tuvieron una vinculación clara y de fuerte intensidad con el aporte de productos directos. Destaca la AT de PACSES (aportes a Ley de Desarrollo, Protección e Inclusión Social y la formulación del Plan Social), siendo también importantes las de PARE-ES (PEI del MH) y PRO-CALIDAD (SSC). En el caso de PRO-EDUCA, la incidencia de la AT del Componente 3 (Educación Técnica y Tecnológica) fue importante, aunque se ha encontrado que ni las AT a los Componentes 1 y 2, ni la aportación del PNUD, fueron de la utilidad esperada para el MINED.
- 4. El Diálogo de Políticas tuvo una incidencia importante únicamente en el sector social. En términos generales, fue irregular y menor del que se esperaría de la dinámica que generan los AP.** Los aportes a los espacios de diálogo fueron estratégicos y relevantes en el sector social y, algo más difuminados, en el área fiscal. Por el contrario, en el sector de educación y en el área de calidad, no constan contribuciones que se hayan destacado. La dinámica de entendimiento “GoES-UE-otros donantes” fue constante, pero fue más operativa que estratégica y la contribución hacia una verdadera coordinación de donantes se limitó al caso de éxito del FOCAP y a la mesa del sector fiscal. Por tanto, salvo en el sector social, el diálogo fue el insumo con la incidencia más débil de los tres aportados.

5. **Los productos directos generados por las Asistencias Técnicas y, en menor medida, los fondos de los programas tuvieron una vinculación fuerte con varias mejoras a nivel de productos inducidos.** Primero, PACSES, PARE-ES y PRO-CALIDAD contribuyeron a la mejora en la formulación, implementación y monitoreo de las respectivas políticas apoyadas. Además, todos los programas tuvieron un rol importante en facilitar a las entidades, incrementar su producción institucional, destacando PRO-EDUCA, que permitió al MINED realizar una inversión importante en equipamiento, tecnología y capacitación en los centros escolares. Finalmente, la mejora de las capacidades se logró, principalmente a través de las AT, destacando los casos de PACSES, con una mejor planificación -incluido el enfoque transversal de género- y coordinación interinstitucional, y PRO-CALIDAD, con el apoyo, desde su creación, a la Política Nacional de Calidad y al establecimiento de sus órganos ejecutores, incluido el Consejo Nacional de Calidad.
6. **Los avances en política fiscal se quedan al nivel de productos inducidos, ya que ni la gestión macroeconómica, ni la gestión de las finanzas públicas, generan directamente resultados sectoriales (pues no entregan bienes, ni servicios a beneficiarios o usuarios) ni, por tanto, llevan a impactos.** Sin embargo, se reconoce su vital importancia pues, solamente mejorando la política macroeconómica, fiscal y la GFP, las áreas y sectores pueden disponer de más y mejores recursos (particularmente, más presupuesto de capital) y herramientas (por ejemplo, con una mayor eficiencia en el gasto) para entregar más y mejores bienes y servicios a los beneficiarios y usuarios. No fue posible, no obstante, cuantificar la aportación de la mejora de la gestión financiera hacia los resultados sectoriales.
7. **En términos agregados, el GoES ha sido exitoso en el logro de mejoras relevantes en la formulación e implementación de todas las políticas y áreas apoyadas, aunque en todas persisten retos.** Al dar seguimiento a la lógica de intervención de los programas y llegar al nivel de productos inducidos, se aprecia cómo las dinámicas institucionales de los sectores (en parte, apoyadas por la cooperación) han reforzado las capacidades institucionales y, en alguna medida, han conseguido aumentar la calidad y cantidad de los bienes y servicios de política pública. Todo ello, partiendo en 2009 de un contexto poco favorable de crisis económica, falta de inversión pública y privada, cambio de gobierno y polarización política, factores que todavía persisten.
8. **Entre los productos inducidos, se confirmó que las mejoras logradas, con el apoyo de los AP, en la formulación y monitoreo de políticas, tuvieron incidencia en el logro de resultados sectoriales, especialmente en cohesión social y en el área de calidad.** Así, los aportes de PACSES a la formulación del Plan Social son una contribución clara al mantenimiento en lo más alto de la agenda política, de los esfuerzos en mantener las políticas de transferencias directas, de la extensión de la cobertura de servicios básicos, así como de transversalizar el enfoque de género. Otro ejemplo claro es cómo PRO-CALIDAD apoyó al MINEC desde el inicio en la construcción del SSC y todos los aspectos asociados. En el sector de educación ya existía un documento sectorial relativamente sólido (PSE 2009-2014), por lo que la incidencia de PRO-EDUCA no vino, particularmente, por el apoyo a la mejora de la política.
9. **Las mejoras en cantidad y calidad de los productos fueron importantes para la generación de resultados, especialmente en aquellos programas que apoyaron efectivamente la entrega de servicios a la población.** Este fue claramente el caso en el del sector educación. Así, se relacionan el aumento de la matrícula de Educación Media y, de manera más modesta, la mejora de las notas medias del PAES con varios avances logrados con el apoyo de PRO-EDUCA, incluida la adquisición de equipos informáticos y licencias informáticas, kits de robótica educativa, la rehabilitación o adecuación de las infraestructuras y sistemas eléctricos en centros educativos, la formación en software, el diseño e implementación de módulos de formación virtual, los diseños y la revisión de currículos, la financiación de becas para estudiantes de entornos desfavorecidos, y el apoyo al emprendimiento juvenil a través del programa Seamos Productivos. En el marco del Programa Comunidades Solidarias, la contribución de PACSES a la producción institucional en favor de esos servicios públicos se relaciona con el logro de buenos resultados, entre otros, en las tasas de cobertura de acceso a agua, saneamiento y electricidad, También se destaca el trabajo en favor de las ECOs, la pensión para los adultos mayores, los bonos de educación y el empoderamiento de la mujer, así como, en términos más amplios, la comunicación y participación

ciudadana en torno a la política de protección social y la formulación del Plan Social y la coordinación del Gabinete de Gestión Social e Inclusión. El logro de resultados se dio también, aunque de manera más difusa, en PRO-CALIDAD, que contribuyó al desarrollo de diversos aspectos de la PNC y a su estructura institucional, especialmente con los recursos de apoyo presupuestario entre 2011 y 2014 que supusieron hasta las tres cuartas partes del total disponible. Adicionalmente, la AT apoyó con productos y estudios específicos, promoviendo la cultura de la calidad en el país. En el caso de PARE-ES, como se explicó antes, la mejora de la GFP no generó resultados en sí mismo, aunque las contribuciones del programa fueron útiles, primero, para cubrir una brecha fiscal en un momento específico de 2010, y luego para generar herramientas clave para la gestión fiscal, como el MFMP o la mejora del SAFIM, entre otros.

- 10.** Finalmente, al nivel de los objetivos generales del Gobierno de El Salvador y de la Unión Europea, se observan correlaciones positivas entre los avances observados en los indicadores de impacto (desigualdad, pobreza monetaria y no monetaria, y crecimiento) y los enfoques de las políticas apoyadas a través de los Apoyos Presupuestarios. Obviamente, existen muchos factores externos a las políticas llevadas a cabo por el Gobierno que también influyen en el nivel observado de impactos. Aún así, y aunque sea muy complicado cuantificarlo, es posible afirmar que hay relación entre los resultados de las políticas públicas analizadas y los principales indicadores de impacto.
- 11.** Así, se observa que los avances en protección social y en educación podrían haber contribuido a la reducción de las desigualdades. Esto se explicaría, concretamente, por la correlación entre las prioridades de estas políticas y los datos de reducción de la brecha urbano/rural, tanto en pobreza, como en matriculación en Educación Media. Por otra parte, con el apoyo de PACSES¹⁰⁷ y PRO-EDUCA, ambos sectores sociales también contribuirían a reducir la pobreza no monetaria, al haber aportado al aumento del acceso de la población más desfavorecida a servicios públicos, normalmente considerados en la medición de pobreza multidimensional (años de escolarización, tasas de agua, saneamiento, electricidad). La reducción de la pobreza monetaria podría estar influida por la política de protección social y por la política de calidad, particularmente por las Pensiones Básicas Universales (PBU), por los bonos educativos de Comunidades Solidarias y por la generación de empleos e ingresos en las empresas exportadoras (aunque los datos de empleo son menos concluyentes). Del mismo modo, la política de calidad podría contribuir al crecimiento a través de una mayor actividad económica, que a su vez traiga un desarrollo que, en los años analizados, se ha revelado como inclusivo, ya que el PIB y la reducción de pobreza extrema evolucionaron casi a la par (ambas variaron en torno al 30% en el periodo), a pesar que la pobreza relativa baja más lento. También puede influir en este aspecto el enfoque de PRO-EDUCA en la empleabilidad y el emprendurismo de los jóvenes a través del programa “Seamos Productivos”. Teóricamente, la mejor formación de los jóvenes y su adecuación al mercado laboral también podría influir sobre el crecimiento, aunque la perspectiva de largo plazo debilita la incidencia del AP en este punto.

¹⁰⁷ No se menciona PRO-INCLUSIÓN al ser demasiado corto su periodo de implementación para asumirle impactos, pero sí tiene el mismo potencial, al ser una suerte de continuación de gran parte de PACSES

12. Lecciones Aprendidas

- 1. Mientras que el Apoyo Presupuestario se suele identificar con las aportaciones financieras al Tesoro Nacional, la riqueza de la herramienta está también en sus otros componentes.** Particularmente en países de renta media y entornos de capacidad media o media-alta, como es el caso de El Salvador, los fondos son siempre bienvenidos, pero el valor agregado de la operación puede venir también de un Apoyo Complementario bien diseñado y unas dinámicas de Diálogo de Política constructivas.
- 2. La incorporación de indicadores cuyo cumplimiento no dependa de las acciones del gobierno** (por ejemplo, aprobación de leyes por parte de la Asamblea Legislativa) **debe evitarse** ya que su incumplimiento por razones ajenas al gobierno podría perjudicar al conjunto de las acciones previstas en el programa de AP, como ocurrió con PRO-CALIDAD.
- 3. La inclusión de condiciones específicas para el desembolso de los tramos fijos debe evitarse en la medida en que pueden condicionar el inicio de los programas** y hasta retrasar el calendario conjunto de los indicadores previstos para otros tramos.
- 4. Un apoyo presupuestario sectorial necesita anclarse a una estrategia sectorial y a los resultados sectoriales a los que pretende apoyar.** Aunque existan planes o estrategias de gobierno que son relevantes, es necesario que esté claro cuál es la estrategia sectorial de referencia que se apoyará. Así, el objetivo de un APS debe de ser incidir en el logro de resultados sectoriales, entendidos como cambios observados en los usuarios o beneficiarios por el uso de productos del sector público. Cuando el ámbito de actuación no es exactamente un sector (o, en su defecto, subsector) que entrega bienes y servicios, se trastoca la lógica de intervención del AP sectorial y evaluar los resultados se dificulta.
- 5. El diálogo de políticas funciona de manera efectiva cuando responde a ciertas características: que esté formalizado, que sea estructurado, regular, estratégico y que esté liderado por el Gobierno.** No es habitual encontrar todos estos elementos reunidos y tampoco lo fue en el caso de El Salvador, donde particularmente, ni en educación, ni en calidad se dieron diálogos efectivos. Cuando no se diseña y se mantiene una estructura de dialogo apropiada, el AP puede ser un excelente apoyo a la implementación, pero se pierde uno de los valores agregados de la herramienta AP, a saber, su capacidad de elevar el nivel de las políticas.
- 6. La mejor manera de asegurar una adecuada coordinación de donantes es desde el liderazgo del Gobierno.** Por sí mismos, los donantes tienden a colaborar más cercanamente con sus iguales (en este caso, UE con algunos de sus Estados miembros) y de manera cordial, pero limitada, con el resto. Cuando el Gobierno lidera la mesa de coordinación, como es el caso en el área social y, recientemente, también en la fiscal, la cooperación de los donantes se puede organizar de manera más eficiente, eficaz y coordinada.
- 7. En entornos con capacidades institucionales razonablemente presentes, la sostenibilidad de productos y resultados es una cuestión, principalmente, de voluntad política y de financiación.** En lo primero, el AP no puede incidir, ya que depende de la voluntad democrática de los países y de los gobiernos. En lo segundo, por definición el AP comienza incidiendo, generando espacio fiscal, pero luego, si no se está conciente de este riesgo, la dinámica de gasto público traera un incremento del gasto corriente a costa del de capital, haciendo que esa ganancia se pierda rápidamente.
- 8. La lógica de intervención de un AP solamente estará completa en la medida en que se conozcan y definan correctamente cómo los resultados sectoriales pueden incidir sobre los indicadores de impacto.** El AP se presenta, probablemente, como la modalidad de implementación que mejor puede incidir en el logro de resultados de política y, en teoría, impactar de manera más eficiente en la reducción de la pobreza y la desigualdad y en el crecimiento. No obstante, la metodología de evaluación todavía encuentra limitaciones para valorar la contribución efectiva de los resultados sectoriales a los indicadores de impacto que, por definición, están influidos por múltiples factores internos y externos.

13. Recomendaciones

13.1. Recomendaciones Generales

Las recomendaciones generales de la evaluación están relacionadas con una o varias conclusiones y se especifica si el destinatario de la recomendación es el Gobierno de El Salvador (GoES), la DUE y/o DEVCO.

1. **[Referida a las conclusiones 2 y 3, dirigida a la DUE y el GoES] En futuras operaciones de AP, considerar posibles alternativas en el peso y el rol que se otorga los insumos financieros y de apoyo complementario.** La proporción inicial en los programas evaluados fue, en promedio, del 93% a los fondos dedicado a desembolsos al Tesoro Nacional y el 7% al apoyo complementario. Cuando se aprecia que el peso de los fondos aportados en el presupuesto nacional y/o sectorial es relativamente pequeño, estos porcentajes pueden parecer poco balanceados. Según las circunstancias del sector, el programa podría tener mayor impacto si se aumentan recursos al apoyo complementario, como *de facto* pasó tras las adendas en PARE-ES, PACSES o PRO-EDUCA. El efecto de reducir un 5% o un 10% la asignación a fondos de AP tendría poca o ninguna incidencia presupuestaria, pero, potencialmente, podría duplicar la disponibilidad de fondos de AT para apoyar la mejor producción institucional y el desarrollo de capacidades.
2. **[Referida a la conclusión 2, dirigida a la DUE] Valorar específicamente si un programa de apoyo presupuestario sectorial es la modalidad adecuada para apoyar la política macro-fiscal.** El programa PARE-ES contribuyó con productos directos por la AT contratada y los fondos ayudaron a resolver una urgencia de Tesorería, pero esta dinámica genera riesgos altos si los recursos financieros - que son la parte más sustantiva del programa de apoyo presupuestario - no generan espacio fiscal y se destinan a cubrir un déficit fiscal pre-existente.
3. **[Referida a la conclusión 4, dirigida a la DUE y al GoES] Asegurar el carácter estratégico de las operaciones de apoyo presupuestario, particularmente asegurando la solidez de la política sectorial como eje de referencia de las intervenciones.** Se sugiere elevar el nivel de exigencia sobre la existencia previa de una política sobre la que formular un apoyo presupuestario sectorial. Cuando la política no exista o el sector no esté claramente definido, se puede considerar un primer apoyo en forma de proyecto o AT, para apoyar la generación de las condiciones de elegibilidad (especialmente la referida a la política sectorial), y pasar luego al AP, ya con objetivos, indicadores y metas de política definidos en torno a un documento de estrategia, considerando además los aspectos transversales.
4. **[Referida a la conclusión 5, dirigida a la DUE y a DEVCO]: Una vez se cuente con una política clara que apoyar, insistir en la importancia que se establezca un diálogo de políticas estructurado, formalizado y estratégico, que trascienda la coordinación operativa de los programas y la coordinación de donantes.** A menudo el diálogo es el insumo que mayor potencialidad tiene como vector de cambio. Establecer y monitorear, a nivel de la DUE y en coordinación con DEVCO, los elementos esenciales de ese diálogo, aplicable a todas las operaciones, para acordar formal y explícitamente con el GoES su alcance, espacios e instrumentos, no solamente en temas técnicos del sector, sino también en temas de gestión financiera sectorial y otros aspectos transversales.
5. **[Referida a las conclusiones 6 y 7, dirigida al GoES, la DUE y DEVCO]: Para paliar los efectos de la insuficiente inversión pública en el país, explorar la oportunidad de utilizar mecanismos de financiación innovadores que puedan complementar o retomar las intervenciones de programas de apoyo presupuestario** (como, por ejemplo, el *blending* para apoyar la inversión pública sectorial en sectores sociales) o las facilidades para apoyo al sector privado en ciertos sectores. Podría considerarse la combinación de recursos de préstamo (Banco Europeo de Inversiones, BID, BM, Gobierno de España y/u otros), con una donación de la UE instrumentada mediante proyecto, acuerdo de contribución o cooperación delegada (AECID, Luxemburgo), generando valor agregado y contribuyendo a la sostenibilidad de las operaciones de la UE en los sectores que tienen déficit de gasto de capital.
6. **[Referida a la conclusión 9, dirigida a la DUE y el GoES]: Resaltar en las matrices de indicadores de los programas la importancia que el apoyo presupuestario se articule en torno a los progresos en los resultados de la política apoyada, entendidos como los efectos logrados en los beneficiarios**

por el uso de los productos (bienes y servicios) de la política pública. Para la medición del desempeño, se debe de buscar un balance entre el uso de indicadores de resultado, producto y, en menor medida, de proceso. Fomentar que los indicadores se ajusten, en la medida de lo posible, a los indicadores del Nivel 2 del Marco de Resultados (“EU Development and Cooperation Results Framework”¹⁰⁸) que la UE ha desarrollado en marzo de 2015, mediante la publicación del documento “Launching the EU International Cooperation and Development Results Framework.

7. **[Referida a las conclusiones 10 y 11, dirigida a la DUE y el GoES]: Es necesario realizar, en la fase de formulación, uno o varios análisis de pobreza y desigualdades (monetaria, no monetaria, género, etc.) en el que se defina de manera específica qué aspectos de los impactos pueden ser afectados por la intervención para poder definir y monitorear mejor los eventuales impactos que puedan tener una intervención sectorial.** Este análisis daría las pautas y líneas de base para saber si, más allá de los resultados sectoriales, el programa contribuye en última instancia a los impactos esperados a nivel agregado. Se pueden considerar metodologías que logren captar las variaciones en las condiciones de vida de la población, particularmente de las que viven en situación de vulnerabilidad. Por ejemplo, podría hacerse análisis de pobreza (monetaria y/o no monetaria) para PRO-INCLUSIÓN y/o el Apoyo al PESS, u otros análisis en función de la identificación de prioridades.
8. **[Referida a la conclusión 11, dirigida a la DUE]: Sistematizar y replicar la buena práctica de fomentar la complementariedad entre los diferentes programas de AP, dirigiéndolos hacia la consecución de objetivos comunes de resultados e impacto.** Esto es también válido, incluso con otras modalidades, por ejemplo, como fue PRO-JÓVENES en el sector social o PRACAMS para calidad. Actualmente, el área fiscal y de gestión financiera ya no recibe apoyo presupuestario, pero ciertamente necesita de mayor apoyo en forma de AT, cuyos resultados beneficiarían al conjunto de los sectores que reciben fondos a través del presupuesto nacional.

13.2. Recomendaciones específicas a las áreas y sectores apoyados por el AP

Las recomendaciones más específicas a continuación están relacionadas con alguno de los programas de AP evaluados, y, aunque no están necesariamente vinculadas a las conclusiones generales de la evaluación, provienen directamente de los hallazgos de la evaluación. Estas recomendaciones van dirigidas tanto al Gobierno de El Salvador como a los servicios de cooperación de la Unión Europea ya que identifican actividades a realizar para potenciar la mejora en el diseño e implementación de las políticas públicas en educación, protección social, calidad y el área fiscal.

1. **[SETEPLAN y entes rectores de los sectores y áreas] Continuar trabajando en la mejora de los sistemas de M&E, el Registro Único de Participantes (RUP) y los sistemas en los entes rectores y estadísticas sectoriales,** también a nivel descentralizado, para que estas herramientas (el monitoreo y la evaluación) puedan cumplir sus objetivos de mejorar la calidad de la implementación y el diseño de las intervenciones. Particularmente en educación, es urgente mejorar la medición del abandono escolar para capturar la verdadera dimensión del indicador.
2. **[Ministerio de Hacienda]: Fortalecer el Plan Estratégico Institucional (PEI-MH),** para mejorar la coordinación intra-institucional y el seguimiento, además de considerar un sistema de sanciones administrativas a las entidades por incumplimiento de metas. **Concentrar la mirada en la implementación del PEI, en los temas que necesitan acuerdos en el mediano plazo,** como el sistema de pensiones, la estrategia para la sostenibilidad de la deuda, la reforma tributaria y la calidad del gasto.
3. **[Ministerio de Hacienda]: Profundizar las reformas jurídicas, técnicas y de facilitación en la administración tributaria para elevar los niveles de recaudación** por concepto del Impuesto a la Renta y, así, incrementar la progresividad del sistema tributario salvadoreño; **Continuar con los esfuerzos de focalización de los subsidios** a fin de disminuir la presión fiscal por este concepto.

¹⁰⁸ https://ec.europa.eu/europeaid/el-marco-de-resultados-de-devco_es

4. **[Ministerio de Hacienda, SETEPLAN, sectores apoyados por la UE]: Avanzar de forma gradual en la implementación del Presupuesto por Resultados y herramientas relacionadas** (MGMP, vínculo plan-presupuesto, etc.). Involucrar a los sectores en el diseño y pilotaje de estas herramientas, para aumentar su apropiación y utilidad. Finalizar la implementación del SAFI II para operativizar estas reformas, que no son compatibles con la herramienta informática actual.
5. **[SETEPLAN y entidades del sector social]: Continuar avanzando hacia la universalización del Sistema de Protección Social mediante el fomento de la protección social contributiva.** Involucrar a los actores sociales y a los partidos políticos en este objetivo. Considerar un re-diseño orgánico que permita mejorar la coordinación inter-institucional.
6. **[SETEPLAN, MINED, INSAFORP y Ministerio de Trabajo y otras entidades del sector social]: Aumentar el peso específico del programa “Jóvenes con Todo” y reforzar los vínculos entre la política laboral, la orientación laboral, la empleabilidad, la ETT y el sector privado.**
7. **[SETEPLAN, SIS, INSAFORP, CONAMYPE, ISDEMU y Ministerio de Trabajo y otras entidades del sector social]: Reforzar los componentes de género en las distintas intervenciones sociales y potenciar el programa Ciudad Mujer,** considerar una evaluación específica de eficiencia y sostenibilidad de las mejoras aportadas al término del apoyo gubernamental. Establecer vínculos con las entidades económicas del gobierno para difundir el enfoque de género en otras áreas gubernamentales en las que está menos presente, así como con los agentes sociales y económicos.
8. **[MINED, SETEPLAN y otras entidades del sector social]: Coordinar políticas e intervenciones para reducir la exposición a la violencia en el centro educativo y paliar la precariedad económica de las familias,** identificados ambos como factores determinantes del acceso a la educación y del abandono. Respecto al factor económico, considerar aumentar de manera importante los programas de becas focalizadas en las familias más vulnerables y en la zona periurbana y rural.
9. **[MINED]: Incrementar el acceso de alumnos y docentes a las TIC** pues se identifica como el factor determinante común para la mejora de todos los indicadores de resultado (matrícula, repitencia, abandono y calidad/Notas PAES), así como **apostar por la expansión y mejora de la alimentación escolar** y los paquetes escolares. **Considerar evaluar el programa presidencial “Un niño, una niña, una computadora”** para apreciar su eficiencia y eficacia y, si es posible, el impacto que está logrando tener. **Asegurar el adecuado mantenimiento de los equipos,** considerar descentralizar a los centros escolares el presupuesto de mantenimiento, pues el actual sistema centralizado de compra y distribución de repuestos es ineficaz. **Revisar la calidad y ubicación de la infraestructura educativa** y su adaptación a la cambiante demanda, por los desplazamientos internos y por el crecimiento de la población urbana.
10. **[MINEC y CNC]: Continuar fortaleciendo el Sistema Nacional de Calidad readecuando el Consejo Directivo de la CNC para hacerlo más operativo y eficaz.** Asimismo, utilizar este foro para asegurar una línea de política respecto al apoyo de los ministerios sectoriales a los esfuerzos por implantar la cultura de calidad. **Promover acuerdos con el resto de las entidades públicas para que el CNC sea referente en la certificación interna de los procesos y sistemas del sector público,** y sus instalaciones y servicios la principal herramienta para conseguirlo.
11. **[MINEC y CNC]: Establecer acuerdos y protocolos de actuación con los sectores con mayor potencial de exportación,** particularmente en productos necesitados de certificación. Los sectores farmacéuticos, alimentos y de agro procedencia deberían tratarse con prioridad. Asimismo, se deben **clasificar todas las normativas emitidas por sector en el periodo y sector de intervención y hacerlas públicas** a través de la página web, con el fin de hacer accesible el seguimiento de las medidas efectuadas.