



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

Informe Final Volumen 3 – Matriz de Evaluación Completada Marzo 2019

Evaluación Independiente llevada a cabo para la Comisión Europea

Development
and Cooperation
EuropeAid

Este informe ha sido preparado por



Consorcio formado por



Lead Implementing Partner in
partnership with



PROMAN



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.

INFORMACION CLAVE

Contrato Marco	LOTE 1
Numero específico 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	Firma	Fecha
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 Limpico		

Tabla de Contenidos

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?	1
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?	28
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) los cambios observados?	50
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 Apoyo Presupuestario (AP) los cambios observados?	72
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?	84
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?	93
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?	101
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?	107
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?	115
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?	123

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?

Hip. i	El diseño de las operaciones de AP ha sido adecuadamente adaptado al contexto en El Salvador, así como a los riesgos y obstáculos que éste presentaba para el logro de los objetivos del AP al inicio del periodo de evaluación		
	<p>Resumen: Las operaciones respondieron acertadamente al contexto salvadoreño, tanto en su contenido y alcance, como en su enfoque y oportunidad. En respuesta al contexto económico en el que se desarrollaron las operaciones, su diseño original, formalizado en los Convenios de Financiación (CdF), 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.</p> <p>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 AP de 2012, 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.</p>		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia¹
i-1	Volumen y modalidad de financiamiento (AP) respecto a las necesidades financieras.		
	<p>General: 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dossiers de desembolso • Presupuesto General del Estado (PGE) 	Fuerte

¹ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

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
TC EUR/USD	1,3146	1,3336	1,2994	1,3592	1,2480	1,0580	1,0576	1,1827
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 Ministerio de Hacienda. 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.

Área fiscal

El PARE-ES aportó EUR 21 millones en recursos financieros al fortalecimiento de la política macrofiscal en El Salvador, los mismos que se desembolsaron en dos tramos durante el primer año de operación del programa. El TF de EUR 12 millones se desembolsó en fecha 22 de diciembre de 2010 y el TV por EUR 9 millones en fecha 20 de diciembre de 2011. Estos recursos fueron utilizados por el GoES para financiar parte de la brecha fiscal existente, generada por la transferencia de los subsidios generales de energía eléctrica, transporte y gas licuado de petróleo.

- Dossieres de desembolso de PARE-ES
- Presupuesto General del Estado (PGE)
- Entrevistas

Fuerte

Protección e Inclusión Social

Los montos correspondientes al programa PACSES sumaron un apoyo total de EUR 47,4 millones entre 2012 y 2015. Respecto del peso del AP en el sector social supuso un 1.41% como media en los años con desembolso.

- Dossieres de desembolso de PACSES y PRO-INCLUSIÓN

Débil, pues se dispuso de

	<p>Los recursos fueron utilizados por el GoES para financiar distintas acciones del programa Comunidades Solidarias. Dado que el programa se desarrollaba a través de numerosas instituciones y Ministerios -bajo la coordinación de SETEPLAN- no se pudo recabar durante la evaluación mayor detalle sobre el desglose de los gastos y la asignación de los fondos.</p> <p>El programa de apoyo al Plan Social se inició en 2016 y cuenta con un periodo indicativo de 60 meses. Se le ha asignado un importe de EUR 50 millones, EUR 46 millones al AP y EUR 4 millones al apoyo complementario. Se prevé un Tramo fijo de EUR 12 millones y tres tramos variables. El Tramo fijo 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas • Presupuesto General del Estado (PGE) 	<p>información parcial sobre el uso de los fondos de PACSES</p>
	<p>Educación</p> <p>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 PROEDUCA. Aunque, en sentido ortodoxo, los desembolsos de apoyo presupuestario son fungibles, pues se realizan al Tesoro nacional y se funden necesaria y automáticamente con el resto de los recursos, ello no impidió que el MH los marcara en su fuente y los asignara a destinos específicos. Al realizarse este marcado, es posible establecer cómo se utilizaron los recursos presupuestarios de la UE.</p> <p>Así, según datos del MINED, una vez convertidos a dólares, los recursos fueron utilizados de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Componente 1 (Ambientes Escolares: USD 5, 372,345.15 2. Componente 2 (TICs) USD 7,823,061.00 3. Componente 3 (ETT): USD 12.908.123,13, divididos en diversos sub-componentes: <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del marco normativo con el diseño de los modelos de información y divulgación, acreditación y sostenibilidad de la Educación Media Técnica. (USD 575,655.56) • Diseño y actualización de Programas de estudio de Bachillerato Técnico (USD 1,427,991.02) • Programa de Orientación Vocacional y Programa de Becas (USD 4,315,318.16) • Capacitación técnica y metodológica a docentes de Educación Media Técnica, así como capacitación en Gestión a los consejos directivos escolares (USD 770,445.73) • Adecuamiento de la infraestructura de talleres y laboratorios, así como la actualización de sus equipos, en los centros educativos. (USD 5,589,664.26) • Coordinación y funcionamiento eficaz y eficiente de los equipos de expertos que fortalecen la capacidad de gestión de la GEMTT. (USD 229,048.40) <p>El peso de los fondos desembolsados sobre el presupuesto del sector fue modesto en términos totales pero relevante en relación a la inversión.</p> <p>Así, la proporción de los desembolsos vino fluctuando anualmente entre el 0,80% y el 0,89% del monto total manejado por MINED, lo cual, sin ser despreciable, no tendría, a priori un impacto muy grande en términos cuantitativos.</p> <p>En teoría, los recursos de apoyo presupuestario deben generar un espacio fiscal que permita destinarlos a presupuesto de inversión y no a gasto corriente. Sin embargo, como se ve para el año 2010, no siempre se cumple</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dossieres de desembolso de PRO-EDUCA • Presupuesto General del Estado (PGE) • Informe Final por componente, MINED • Entrevistas 	<p>Fuerte</p>

	esta regla. Así, si tomamos los montos en relación al presupuesto de inversión, en 2010, 2011 y 2012, la aportación de PROEDUCA fue, en promedio, de en torno al 18%, pero en 2010 la aportación de USD 6,2 millones (EUR 4,5 millones) superó el triple de un aporte nacional de USD 1,85 millones.		
	<p>Calidad</p> <p>Los desembolsos efectivos del apoyo presupuestario que llegaron al Tesoro Nacional como aporte del Programa PROCALIDAD totalizaron EUR 9 millones. Estos recursos permitieron al Ministerio de Hacienda (MH) asignar mayores recursos al MINEC para la implementación de sus políticas y, en particular, aquellas referidas al desarrollo de los objetivos de la Política de Calidad, que hasta el momento contaban con una financiación muy limitada. Los recursos que llegaban al subsector desde el Ministerio de Hacienda (MH), a través del presupuesto nacional, antes de la aprobación de la PNC no alcanzaban a USD 1 millón anuales y 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, financiando 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). En ese sentido, el AP para el Programa contribuyó a generar espacio fiscal para nuevo gasto prioritario en temas de calidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dossieres de desembolso de PRO-CALIDAD • Presupuesto General del Estado (PGE) • Entrevistas 	Fuerte
i-2	Combinación (cantidad, calidad y balance) de los insumos del AP (fondos, asistencia técnica y dialogo de políticas).		
	<p>General: 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • CdF de los programas y sus addenda • Fichas de Acción y documentos de formulación • Términos de Referencia de AT • Acuerdo de Contribución con PNUD • Contrato de Subvención con SIS para Ciudad Mujer 	Fuerte

Asignaciones Financieras Iniciales a Desembolsos y a AC (EUR millones 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 Apoyo Complementario entre EUR 1,5 y 2 millones**, lo que suele ser un monto habitual para acompañamiento a 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

al Tesoro Nacional hacia el AC, quedando la distribución final de todos los programas en torno al 87% para fondos y 13% para el AC.

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)². 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 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 Ministerio de Hacienda (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 Ministerio de Educación (MINED) en la implementación de sus acciones en las áreas de Ambientes Escolares, TIC y Educación Técnica y Tecnológica, 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.

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 espera 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 sector (antes denominada Mesa de AP) fue grande, pero el liderazgo del espacio 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

funcionó solamente hasta 2010, tras lo cual no hay evidencia que existieran un plan estratégico sectorial. En calidad, más allá de la gestión operativa del Programa, no se evidencia que existiera o se constituyera una mesa de dialogo, o que se esperara discutir el programa o a un foro más amplio de política económica.

El AP (uso de tramos fijos y variables, selección de indicadores, proceso objetivo de verificación de criterios de

los AP formulados con el MIP 2007-2013 siguieron las tres condiciones estándar de cumplimiento para la cooperación de la CE, es decir, la estabilidad macroeconómica, la implementación de un plan de mejoras de la Gestión de las Finanzas Públicas y la formulación de políticas sectoriales sobre las que basar el apoyo. PRO-INCLUSIÓN, se basa en las condiciones que incluye además como cuarto criterio, la transparencia presupuestaria.

Referencia de una estrategia sectorial se dio claramente en el caso de PRO-INCLUSIÓN respectivamente con el Plan Social Educativo 2009-2014 y el Plan Social. En el caso de PRO-EDUCA y el Programa Comunidades Solidarias. En el área de la Gestión de Finanzas Públicas del MH. En PRO-CALIDAD, la referencia inicial en la formulación era la política de calidad que incluía en el Plan País Seguro (2004-2009). Posteriormente se revisó la política de calidad PQD 2009-2014.

Los indicadores fueron pertinentes en la medida en que se obtuvieron de las políticas y se reflejaron adecuadamente el contenido de las mismas. La lógica del diseño del AP invita a que se reflejen avances efectivos en los resultados de la política apoyada. En todos los casos se incluyó al menos un indicador de resultado, aunque también se encuentran algunos en el proceso en las matrices de desembolso. Además, fue común incluir un indicador de presupuesto sectorial (PRO-EDUCA, PACSES y PRO-INCLUSIÓN). En tres de los primeros años del periodo evaluado, una cantidad importante de los indicadores definidos en relación al cumplimiento de determinadas tasas de cobertura se reflejaron en PRO-EDUCA; Cobertura de la PBU, agua y saneamiento y energía eléctrica (resultado, carga tributaria en PARE-ES). En PRO-INCLUSIÓN, sin embargo, no se vincularon al cumplimiento de resultados inmediatos entendidos como la cobertura de personas atendidas, lo que se corresponde con indicaciones recientes de los indicadores a incluir en matrices de desembolso. Por tanto, **los programas más relevantes en sus indicadores de desempeño en mayor medida que los más**

- CdF de los programas y sus agendas
- Fichas de Acción y documentos de formulación
- Planes Quinquenales de Desarrollo 2010-2014 y 2015-2019
- Programa Comunidades Solidarias
- Plan Social Educativo 2009-2014
- Política sectorial de calidad y competitividad

Fuerte

Cumplimiento de los Indicadores del TV del PARE-E

Indicador	2009 (Base)	2010 (Meta)	2010 (Ejec.)	% Cumplim.
1. Carga tributaria (% del PIB)	13.4%	14.0%	14.5%	103.6%
2. Gasto social del gobierno central (% sobre gasto total)	34.1%	36.0%	40.6%	112.8%
3. Disminución de transferencias para subsidios no focalizados (% variación)	-15%	-10%	-6.1%	61.0%
4. Publicación de información de ejecución presupuestaria disponible en el portal de transparencia fiscal (Num. de instituciones)	0%	24	24	100.0%
5. Marco Fiscal de Mediano Plazo		100%	100%	100.0%

Fuente: Ministerio de Hacienda, Informe de Cumplimiento de Indicadores, 2010

Los indicadores establecidos para el desembolso del tramo variable se cumplieron todos, con excepción del indicador 3, que medía el porcentaje de variación de las transferencias no focalizadas destinadas a subsidios respecto del valor ejecutado en el año anterior y reflejaba el esfuerzo del gobierno por reorientar estos recursos hacia otros destinos del gasto social. Este indicador que debía alcanzar una reducción del 10% con relación a la línea de base, solo se cumplió en 61% y, por lo tanto, solo se pudo desembolsar EUR 1 millón de los EUR 2 millones que están asignados al cumplimiento del indicador. En este sentido, la ejecución del TV fue de EUR 9 millones, de los EUR 10 millones que estaban asignados. El desembolso del TV también sufrió una modificación en su ejecución, en la medida que estaba programado para desembolsarse en el primer trimestre de 2012 y se desembolsó efectivamente en diciembre de 2011.

- Plan Estratégico Institucional del MH 2012-2014
- Plan Global Anti-Crisis 2009
- PQD 2010-2014
- Dossier de Desembolsos

Protección e Inclusión Social

El programa Comunidades Solidarias disponía en su diseño de una matriz de indicadores distribuidos en los cuatro ejes del programa: Capital Humano, Infraestructura social básica, Generación de Ingresos y Gestión Territorial. Los 12 indicadores de la Matriz de Indicadores de Tramo Variable del PACSES fueron seleccionados de manera que brindasen visión global del desempeño, característicos de un programa de protección social, distribuidos entre los diferentes ejes - con excepción del de gestión territorial- del siguiente modo: Capital humano (5 indicadores): educación, pensión básica universal, atención preventiva de salud, prevención social de la violencia y escuelas de convivencia; Infraestructura social básica (3): ampliación de la cobertura y el acceso a agua potable y saneamiento básico rural y urbano y electrificación en áreas rurales; Generación de ingresos (2): mujeres capacitadas en oficios no tradicionales y servicios de orientación laboral; Gestión de las finanzas públicas (2): porcentaje del gasto social respecto del gasto público y transparencia fiscal.

- CdF de PACSES y sus addenda, CdF de PRO-INCLUSIÓN
- Dossieres de desembolso
- Programa Comunidades Solidarias
- PDPIS 2014-2019

Fuerte

Las condiciones para el desembolso de los componentes variables de los tramos de PRO-INCLUSIÓN son el cumplimiento de los siguientes ocho indicadores, seleccionados de entre los 97 indicadores del PDPIS y coincidentes con los de los tres programas clave apoyados (EEPE, Jóvenes con Todo y Ciudad Mujer):

1	Estudiantes de 3er. ciclo y bachillerato que reciben bono
2	Cobertura de Pensión Básica Universal en adultos de 70 años o más
3	Atención preventiva infantil a niños y niñas de 1 año
4	Acompañamiento familiar
5	Acceso agua potable en hogares
6	Créditos a mujeres para emprendimientos
7	Jóvenes cursando módulo habilidades y competencias para la vida
8	Gasto público social anual entre gasto público total para el mismo año

Los indicadores de desembolso muestran una continuidad respecto los anteriores y han ganado en relevancia respecto a PACSES en algún caso, como por ejemplo en los créditos a mujeres emprendedoras. Por las razones aducidas anteriormente resulta muy pertinente el énfasis concedido a las poblaciones más vulnerables y a la generación de ingreso. Sigue siendo importante el enfoque de ciclo de vida para la población vulnerable, ya que hay indicadores de atención a primera infancia, pensión básica universal, acompañamiento familiar, etc. Finalmente, se espera una mayor involucración de la sociedad civil en la EEPE, con un rol activo en las subvenciones a la sociedad civil, en contraloría ciudadana y en liderazgo comunitario como sujetos de derechos del plan social y en el marco de la Ley de Desarrollo Social.

Educación

Los indicadores de desembolso de los Tramos Variables de PROEDUCA se extrajeron de la estrategia sectorial (salvo el indicador 7), si bien las metas fueron negociadas entre DUE y GoES, al no incluir el PSE metas concretas para los indicadores de resultado. Esta estrategia sectorial se preparó con especial atención al apoyo recibido por PRO-EDUCA. Entre otras referencias, de manera específica se incluye en el PSE unos indicadores específicos para las áreas que se corresponderán con cada uno de los tres componentes de PRO-EDUCA:

Área Estratégica y Componente de PRO-EDUCA	Indicadores del PSE 2009-14
Fortalecimiento del modelo Escuelas Efectivas y Solidarias (Componente 1)	1. incremento de la matrícula centros escolares urbano marginales. 2. Tasa de deserción de tercer ciclo y educación media
Apoyo al uso efectivo de las Tecnologías Educativas para la Educación Media de El Salvador (Componente 2)	3. Centros educativos con equipamiento instalado y operando 4. Docentes capacitados en el uso de la TIC 5. Estudiantes utilizando las TIC para sus procesos de aprendizajes.
Fortalecimiento de la Educación Media Técnica en El Salvador (Componente 3)	6. Tasa de estudiantes que desertan de educación media técnica 7. Porcentaje de profesores capacitados en tecnología de la educación en áreas técnicas.

- CdF de PRO-EDUCA y sus addenda
- Plan Social Educativo 2009-2014
- Dossieres de desembolso

Fuerte

El desempeño de los indicadores fijados en el Convenio de Financiación (CdF) fue algo irregular. Los indicadores 1 (matrícula neta de EM), 5 (estudiantes con computadora) y 6 (estudiantes de EM con acceso a Internet) se cumplieron todos los años. Los indicadores 2 (repitencia en EM), 4 (docentes capacitados en TICs) y 7 (porcentaje del gasto público asignado a educación) se cumplieron parcialmente, mientras el indicador 3 (deserción en EM) nunca se pudo cumplir.

Cumplimiento de indicadores de desempeño de PRO-EDUCA y desembolsos asociados del Tramo Variable

N°	Indicador	Peso del TV	2008	2009			2010			TOTAL
			Base	Meta	Logro	M€	Meta	Logro	M€	M€
1	Tasa neta de escolarización en Educación Media	14%	55,1%	55,8%	56,4%	0,98	56,5%	59,1%	0,98	1,96
2	Tasa neta de repitencia Educación Media	14%	6,6%	5,1%	5,0%	0,98	4,6%	5,2%	0	0,98
3	Tasa neta de deserción Educación Media	14%	6,5%	5,7%	8,4%	0	4,9%	5,5%	0	0
4	Porcentaje de docentes capacitados en el uso de las TIC en Educación Media	15%	66,4%	76,8%	76,1%	0,525	87,2%	100	1,05	1,575
5	Porcentaje de estudiantes con computadora buena	14%	64,7%	65,2%	92,4%	0,98	65,7%	92,4%	0,98	1,96
6	Porcentaje de estudiantes con acceso y uso de Internet - Educación Media	15%	63,4%	64,1%	67,0%	1,05	64,6%	65,5%	1,05	2,10
7	Gasto Público Anual en Educación entre Gasto Público Total para el mismo año	14%	18,5%	20,0%	19,5%	0,49	21,0%	21,4%	0,98	1,47
Totales anuales desembolsados en Tramos Variables (M€)						5,005				5,04

Leyenda: Meta cumplida y desembolsada 100%; Meta parcialmente cumplida, desembolso del 50%, Meta no cumplida, sin desembolso

Calidad

El diseño del PROCALIDAD estableció dos Tramos Fijos (TF) de EUR 3.3 millones cada uno, los mismos que debían desembolsarse en los dos primeros años del programa (previsto inicialmente para 3 años); y dos Tramos Variables (TV), cada uno de ellos por EUR 2 millones previstos para desembolsarse en los años 2 y 3 del programa. Además, para el pago del primer tramo fijo se debía cumplir con un indicador específico descrito en el siguiente cuadro:

META	INDICADOR	LINEA DE BASE 2009	PROGRESO ANUAL ESPERADO			MODO DE VERIFICACIÓN
			2010	2011	2012	
Asegurar el marco legal para la infraestructura para la calidad	1	Aprobación de la Ley de Calidad por la Asamblea Legislativa.	Preparación de la Ley de Calidad	Aprobación de la Ley de Calidad por la Asamblea Legislativa (antes del 30/09/2010).		Publicación en Diario Oficial

Fuente: DTA aprobado en 2009 PROCALIDAD

- Política sectorial de calidad y competitividad
- Dossieres de desembolso
- CdF de PRO-CALIDAD
- Informes de Implementación de PRO-CALIDAD

Fuerte

La Ley del SSC fue aprobada recién en agosto de 2011 y promulgada por el Ejecutivo en septiembre de 2011, retrasando notablemente el calendario del Programa, así como el cumplimiento de las metas e indicadores previstos para los años 2010 y 2011. Esta condición adicional ciertamente pudo haberse evitado ya que su cumplimiento no dependía del Ejecutivo, sino de los tiempos políticos de la Asamblea Nacional. Así, los tramos fijos recién pudieron desembolsarse en 2011 (TF1) y 2012 (TF2), impidiendo el acceso a recursos suficientes para la implementación de la PNC, así como de sus componentes hasta entonces.

Por cada tramo variable de UR 2 millones se asignó el monto máximo de EUR 400.000 para el indicador 1 (ponderación 20%) y de EUR 200.000 para cada uno de los 8 indicadores siguientes (2 al 9 con ponderación del 10% cada uno). Los indicadores de desembolso de los dos tramos variables abordaron los siguientes temas:

META	INDICADORES	LINEA DE BASE 2009	PROGRESO ANUAL ESPERADO			
			2010	2011	2012	
Asegurar el marco legal para la infraestructura para la calidad	1	- Constitución y Funcionamiento del Consejo Salvadoreño para la Calidad y Productividad	No existía	- Organización de la Comisión Nacional de la Calidad como base del Consejo Salvadoreño para la Calidad y Productividad. - Constituido el Consejo Salvadoreño para la Calidad y Productividad.	Funcionamiento a 100 % del Consejo Salvadoreño para la Calidad y Productividad.	Funcionamiento 100% del Consejo Salvadoreño para la Calidad y Productividad. La evaluación asignó un 50% de avance en 2012 y 2013

	<p>Fortalecimiento y reconocimiento internacional de la infraestructura nacional para la calidad</p>	2	<p>Fortalecimiento y reconocimiento de Sistema de Acreditación a nivel internacional.</p>	No existía	<ul style="list-style-type: none"> - Organización de la Comisión Técnica para manejar el área de la Acreditación como base del Organismo Nacional de Acreditación. - Constitución del Organismo Nacional de Acreditación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionamiento al 100% del Organismo Nacional de Acreditación. - Evaluación de pares para "Acuerdo Multilateral" (MLA), Alcance Laboratorios de Ensayo, cumplimiento de 25% de los requisitos 	<p>Funcionamiento al 100% del Organismo Nacional de Acreditación. Se asignó 50% en 2012 y 2013 - Evaluación de pares para "Acuerdo Multilateral" (MLA), Alcance Laboratorios de Ensayo, cumplimiento de 50% de los requisitos. - Cumplimiento del 100% del sistema de calidad basado en los requisitos establecidos en la Norma ISO/IEC 17011</p>		
	<p>Fortalecimiento y reconocimiento internacional de la infraestructura nacional para la calidad</p>	3	<p>Fortalecimiento y reconocimiento de la infraestructura nacional para la Metrología</p>	No existía	<ul style="list-style-type: none"> - Organización de la Comisión Técnica para manejar el área de la Metrología como base del Instituto Nacional de Metrología. - Constitución del Instituto Nacional de la Metrología. 	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionamiento al 100% del Instituto Nacional de la Metrología. - Cumplimiento del 25% del sistema de calidad de los requisitos establecidos en la Norma ISO 17025, Alcance: magnitudes masa, presión, temperatura, volumen. 	<p>Funcionamiento al 100% del Instituto Nacional de Metrología. - Cumplimiento del 50% del sistema de calidad de los requisitos establecidos en la Norma ISO 17025, Alcance: magnitudes masa, presión, temperatura, volumen.</p>		

	<p>Fortalecimiento y reconocimiento internacional de la infraestructura nacional para la calidad</p>	4	<p>Fortalecimiento y reconocimiento de la infraestructura nacional para la Normalización.</p>	No existía	<ul style="list-style-type: none"> - Organización de la Comisión Técnica para manejar el área de la Normalización como base del Instituto Nacional de Normalización. - Constitución del Instituto Nacional de Normalización. - Establecer un plan nacional de 5 años de normalización conforme a la OMC y basándose en la adopción de normas internacionales (ISO, IEC, CODEX, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> -Funcionamiento al 100% del Instituto Nacional de Normalización. - Plan nacional de normalización implementado al 40%. 	<p>Funcionamiento al 100% del Instituto Nacional de Normalización. Se asignó 50% en 2012 y 2013</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plan nacional de normalización implementado al 60%. 		
	<p>Fortalecimiento y reconocimiento internacional de la infraestructura nacional para la calidad</p>	5	<p>Fortalecimiento y reconocimiento de la Reglamentación Técnica.</p>	No existía	<ul style="list-style-type: none"> - Organización de la Comisión Técnica para manejar el área de la Reglamentación Técnica. - Constitución del Organismo de Reglamentación Técnica. - Publicar un Plan de Análisis de las incongruencias entre los Reglamentos Técnicos (RT) nacionales, los RT Centroamericanos (RTCA) en vigor y la legislación aplicable en el país. 	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionamiento al 100% del Organismo de Reglamentación Técnica. - Eliminación de al menos 20% de las incongruencias constatadas en el 2010. 	<p>Funcionamiento al 100% del Organismo de Reglamentación Técnica.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eliminación de al menos 40% de las incongruencias constatadas en el 2011. 		

Fortalecimiento de los derechos del consumidor	6	Vigilancia permanente del mercado de alimentos e hidrocarburos.	Verificación de productos y servicios de forma aislada y con muestreo reducido. Verificación limitada de la calidad y cantidad de combustibles entregada a los consumidores.	Publicar un Plan Nacional de 5 años de vigilancia permanente del mercado (combustible y productos alimenticios)	<ul style="list-style-type: none"> - Verificar anualmente en todos los surtidores de combustibles el volumen del combustible utilizando Entes de Inspección. - Verificación de la calidad e inocuidad en al menos 50 productos alimenticios de alto consumo por los Entes autorizados 	<ul style="list-style-type: none"> - Verificar anualmente en todos los surtidores de combustibles el volumen y la calidad del combustible utilizando Entes de Inspección reconocidos internacionalment e y autorizados por la autoridad competente. - Verificación de la calidad e inocuidad en al menos 75 productos alimenticios de alto consumo por los Entes autorizados. 		
Fortalecimiento de los derechos del consumidor	7	Otorgamiento de sellos y certificaciones de calidad	No existía	Definición del modelo nacional de sellos y certificaciones de calidad para productos y procesos.	Desarrollo de la infraestructura de calidad necesaria para 3 productos de mayor consumo seleccionados del plan de vigilancia permanente.	Sellos de calidad otorgados (u en proceso) a 10% o más de los productos bajo vigilancia permanente.		
Sistematización y adopción de procedimientos de uso generalizado, para la exigencia y verificación de condiciones de calidad en las compras públicas.	8	Programa “El Gobierno compra tu calidad”	No existía	La Ley y el Reglamento de las Adquisiciones y Contrataciones, mandan a las instituciones públicas a pactar condiciones de calidad en los contratos.	Plan de 10 años para incorporar gradualmente criterios de calidad en las licitaciones de las compras del estado.”	10% o mas de las licitaciones de las compras del Gobierno Central se realizan según “programa el gobierno compra tu calidad”		

	Sensibilización, concientización, promoción, incentivos	9	Programas Educativos	Educación al consumidor y promoción de la participación ciudadana con énfasis en los derechos del consumidor sin contenidos específicos en materia de calidad.	<p>- Planes de estudio articulados entre Educación Media Técnica (secundaria) y Tecnológica Superior que incluyan temas de calidad.</p> <p>- Plan (3 años) de promoción de la incorporación del tema de la calidad en las carreras universitarias, por parte del Ministerio de Educación.</p>	<p>Implementación por el Ministerio de Educación de dos planes de estudio articulados entre Educación Media Técnica y Tecnológica Superior.</p> <p>Al menos 10% de universidades con convenios suscritos para introducir temas de calidad en carreras universitarias (Ministerio de Economía).</p>	<p>Implementación de dos planes adicionales de estudio articulados entre Educación Media Técnica y Tecnológica Superior.</p> <p>Al menos 30% de universidades con convenios suscritos para introducir temas de calidad en carreras universitarias (Ministerio de Educación).</p> <p>Se asignó 0% a este sub indicador en 2012</p>		
Fuente: Elaboración propia en base a cuadros del DTA aprobado en 2009 para PROCALIDAD									
i-4	Calidad de los indicadores de desembolso (indicadores claros, pertinentes y medibles – “SMART”, estratégicos, etc.).								
	<p>General: La formulación de la mayoría de los indicadores de desempeño se adecuó a los criterios SMART³. 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. Así, la calidad de los indicadores de desempeño seleccionados para calibrar los desembolsos de los tramos variables fue, en general, buena, aunque con variaciones entre los programas.</p>							<ul style="list-style-type: none"> ● CdF de los programas y sus adendas ● PQD 2010-2014 y 2015-2019 ● Planes sectoriales 	Fuerte
	<p>Área fiscal</p> <p>Los indicadores para el desembolso del tramo variable eran muy relevantes a los esfuerzos que desarrollaba el MH para fortalecer la política fiscal. Todos fueron SMART en su diseño, aunque el indicador de transparencia fiscal fue el que dejaba más dudas sobre su utilidad para medir el progreso del GoES en esta materia.</p> <p>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</p>							<ul style="list-style-type: none"> ● CdF de PARE-ES y su adenda. ● Plan Estratégico Institucional del MH 2012-2014 ● Plan Global Anti-Crisis 2009 ● PQD 2010-2014 	Fuerte

³ Specific (Específico), Measurable (Medible), Attainable (Alcanzable), Realistic (Realista), Timely (Oportuno)

	análisis realizado en el texto del informe final, el desempeño de estos indicadores ha tenido una tendencia positiva a lo largo del periodo de evaluación (2009-2017).		
	<p>Protección e Inclusión Social</p> <p>Los indicadores de desembolso de PACSES (12) y PRO-INCLUSIÓN (8) pueden considerarse SMART y muestran una línea de continuidad en la mayoría de los casos. Cinco son indicadores de resultados (expresados en tasas de cobertura como la pensión básica para mayores de 70 años, la atención preventiva de salud o el acceso a agua y electricidad), y en otros casos son indicadores de productos institucionales (bonos de educación, ventanillas de convivencia, formación en oficios no tradicionales, créditos a mujeres emprendedoras, o servicios de orientación laboral). Por último, hay dos indicadores generales sobre gasto del sector -muy relevante para el propósito de ambos programas- y transparencia fiscal (en PRO-INCLUSIÓN sólo el de gasto del sector respecto del gasto público total)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • CdF de PACSES y sus addenda, CdF de PRO-INCLUSIÓN • Dossieres de desembolso • Programa Comunidades Solidarias • PDPIS 2014-2019 	Fuerte
	<p>Educación</p> <p>La casi totalidad de los indicadores de desembolso de PROEDUCA siguieron los criterios SMART. Tres indicadores apuntaron a resultados (expresados en tasas de cobertura, repitencia y abandono), tres a productos institucionales (expresados en porcentajes de alcance) y uno a insumos (presupuesto del sector).</p> <p>El único caso que presentó dificultades de medición es el Indicador 3 (tasa de repitencia en EM), ya que no resultaba medible de manera fiable, al calcularse en los centros simplemente comparando la matrícula inicial con la matrícula final, lo que no abarca supuestos como traslados, emigración o nuevas matrículas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • CdF de PRO-EDUCA y sus addenda • PSE 2009-2014 • Dossieres de desembolso • Entrevistas 	Fuerte
	<p>Calidad</p> <p>Los nueve indicadores para el desembolso del tramo variable de PRO-CALIDAD fueron todos relevantes para implantar y consolidar la política nacional de calidad. La totalidad de los indicadores de desembolso fueron indicadores de proceso y de producto, siendo esta quizás una de las debilidades principales de su elección. Otra de ellas se relacionaba con la no inclusión, en todos los casos, de los elementos que permitirían establecer en grado de avance en la implementación de la infraestructura de calidad, la cual dificultaba su medición final. A pesar de ello, la mayoría de estos indicadores puede ser considerada como SMART.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Política sectorial de calidad y competitividad • Dossieres de desembolso 	Satisfactoria
i-5	Evidencias de conocimiento del contexto de El Salvador por parte de UE, sensibilidad a los riesgos y obstáculos que presentaba.		
	<p>Del contenido de los Planes Indicativos Multianuales (MIP) para 2007-2013 y 2014-2020 se evidencia 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 consecutivos tienen un enfoque común y apuntan, entre otras áreas prioritarias, 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. Dentro del MIP 2007-2013, PACSES y PRO-EDUCA se ubicaron en el sector focal 1: Fomento de la cohesión social y la seguridad ciudadana, mientras PARE-ES y PRO-CALIDAD lo hicieron en el Sector focal 2: Crecimiento económico, integración regional y comercio. Para el vigente MIP 2014-2020, PRO-INCLUSIÓN, el único programa de apoyo presupuestario (AP) puesto en marcha hasta 2016, se implementa en el marco del Sector focal 1: Juventud e Inclusión Social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • CdF de los programas y sus addenda • Planes Quinquenales de Desarrollo 2010-2014 y 2015-2019 • Planes sectoriales 	Satisfactoria, pues conocer de manera completa el contexto es una cuestión subjetiva

<p>Área fiscal</p> <p>El año 2009, como producto de la crisis financiera internacional que se desencadenó en 2008, El Salvador - como otros países de la región - registró una fuerte contracción de su economía, equivalente al 2.1% del PIB y, por tanto, también un incremento de su desbalance fiscal, que se incrementó de - 2.0% del PIB en 2008 a - 4.7% en 2009. Esta situación puso en serio peligro la sostenibilidad fiscal del país y la continuidad de los programas sociales.</p> <p>El nuevo gobierno del FMLN enfrentado con esta dificultad preparó al Plan Anticrisis en el año 2009 con las principales orientaciones para el uso austero de los recursos públicos y la protección de los programas sociales y solicitó respaldo al FMI, a través de la firma de un Acuerdo Stand-by (SBA).</p> <p>En este contexto, la Unión Europea se une a un conjunto importante de otras agencias de la cooperación internacional (Banco Mundial, BID, USAID, AECID y la GIZ) para respaldar estas políticas con el diseño, formulación y firma del PARE-ES.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • CdF de PARE-ES y sus adenda • Plan Estratégico Institucional del MH 2011-2015 • Plan Global Anti-Crisis 2009 	<p>Fuerte</p>
<p>Protección e Inclusión Social</p> <p>El programa de apoyo a CS (PACSES) brindaba continuidad al apoyo de la UE a los esfuerzos de reducción de la pobreza en El Salvador y se basa en los avances logrados a través del Programa de Alivio de la Pobreza en El Salvador (PAPES) implementado de 2006 a 2010 (con 37 M €). La política social apoyada con el AP introduce un enfoque programático integral, multisectorial para la protección social y la reducción de la pobreza, y se basa en los puntos fuertes y los resultados positivos de los esfuerzos precedentes del gobierno. La estrategia sectorial diseñada para cumplir los objetivos de política, Comunidades Solidarias, contó con un fuerte apoyo político en El Salvador y constituyó una parte fundamental de la agenda de política social presentada en el Plan Quinquenal de Desarrollo del país en 2010 -2014. En ese contexto, el objetivo general del programa fue apoyar al Gobierno de El Salvador a alcanzar su objetivo de reducir la pobreza, la desigualdad económica y social y la exclusión social. Para este fin, la Unión Europea apoyará la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza urbana y rural en El Salvador, el programa Comunidades Solidarias, cuyo objetivo es de brindar atención integral a las familias y personas que viven en condiciones de pobreza extrema severa y alta en áreas rurales y en situación de exclusión social en áreas urbanas, priorizados según los Mapas de Pobreza 2005 y 2010.</p> <p>Para la formulación de PRO-INCLUSIÓN, en el año 2016, no obstante, todavía se estimaba que el 32.7% de la población salvadoreña vive en situación de pobreza. A pesar de la tendencia positiva mencionada anteriormente, el hecho es que en El Salvador casi 1 de cada 3 hogares aún se encuentra por debajo de la línea de pobreza y de esos, 23.9% vive en la pobreza extrema. Por otro lado el país afrontaba una acusada situación desempleo, subempleo e informalidad que afectan a particularmente a jóvenes y mujeres. El Gobierno de El Salvador (GoES) decidió intensificar sus esfuerzos para erradicar la pobreza extrema y luchar contra la exclusión a través del fortalecimiento de su política social. Aprovechando la experiencia de sus programas sociales en curso, y con el objetivo de mejorar su impacto, se ha embarcado en la consolidación del sector, incluido el desarrollo de un único instrumento de planificación y seguimiento, el Plan Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social 2014-2019, que se ha desarrollado en el marco de la "Ley de Desarrollo y Protección Social" (LDPS). PRO-INCLUSIÓN se dirige a apoyar la política social enmarcada en el Plan Social y fundamentalmente tres de sus ejes principales se centran en la promoción de los derechos económicos y sociales y se enfocan en aquellos sectores de la</p>	<ul style="list-style-type: none"> • CdF de PACSES y sus addenda, CdF de PRO-INCLUSIÓN • Dossieres de desembolso • Programa Comunidades Solidarias • PDPIS 2014-2019 	<p>Fuerte</p>

población considerados como los más vulnerables, es decir, los que viven en la pobreza extrema, las mujeres (el Plan Social analiza la desigualdad de género no solo como un problema moral, sino que lo vincula con el desempeño económico del país) y los jóvenes.

Educación

La educación en El Salvador ha sido históricamente un sector sub-financiado. El bajo nivel de inversión se traducía en la falta y la inadecuación de infraestructuras y materiales, y la insuficiente calidad de un cuerpo docente poco formado y con bajos salarios. A su vez, esa situación se reflejaba en el nivel de desempeño de los principales resultados educativos. Así, a unas tasas relativamente altas de cobertura en Educación Básica (92%), acompañaba una casi inexistente cobertura en Educación Inicial (0,4%) y un muy bajo nivel de matrícula en educación parvularia (47,5%) y en educación secundaria (32,5%). Las tasas de repitencia (4,9% en EB y 4% en EM), sobreedad (11,5 en EB y 12,6% en EM) y abandono (6,2% en EB y 9,7% en EM) también tenían bastante margen de mejora. El desempeño de los estudiantes también se situaba en 2009 en niveles bajos. Particularmente en la Educación Media, la nota promedio de las pruebas nacionales (PAES) no alcanzaba el 50% de la nota máxima en ninguna de las dos modalidades, General y Técnica. En la totalidad de los indicadores de resultado educativo, se observaban registros sustancialmente peores para los niños y niñas de entornos desfavorecidos, tanto económicamente como por la presencia de la violencia, particularmente en entorno urbano-marginal y rural. En el contexto existente en el momento de formulación del Programa de Fortalecimiento de la Cohesión Social en el Sector Educativo (PROEDUCA), la política a largo plazo para el sector educativo era el Plan Nacional de Educación 2021⁴, formulada bajo la presidencia de Elías A. Saca. Con el cambio de gobierno y la entrada de Mauricio Funes como Presidente, el plan sectorial fue actualizado a través de la publicación del Plan Social Educativo⁵ (PSE) 2009-2014: Las líneas estratégicas del PSE para abordar los retos del sector fueron las siguientes:

- Equidad en el acceso y permanencia en el sistema educativo
- Currículo pertinente y aprendizajes significativos
- Dignificación y desarrollo profesional del profesorado y directivos docentes
- Fortalecimiento de la gestión institucional y curricular en los centros educativos
- Formación permanente para la población joven y adulta
- Investigación, ciencia y tecnología integradas a la educación
- Fortalecimiento de la educación superior

Los documentos de formulación de PRO-EDUCA supieron reflejar adecuadamente la situación de partida y, incluso con el cambio de Gobierno y la actualización de la estrategia sectorial, mantener su enfoque en la Educación Media y en la población más desfavorecida.

- CdF de PRO-EDUCA y sus addenda
- Plan Social Educativo 2009-2014
- Dossieres de desembolso

Fuerte

Calidad

- Política sectorial de calidad y competitividad

Fuerte

⁴ https://www.oei.es/historico/quipu/salvador/plan2021_metasy politicas.pdf

⁵ <http://www.mined.gob.sv/index.php/descargas/category/740-plan-social-educativo>

A partir de la década de los 90's El Salvador realiza esfuerzos importantes por ampliar su base exportadora, tratando de salir de la dependencia de los cultivos agrícolas tradicionales a la producción manufacturera. Asimismo, desarrolla una política agresiva de apertura al comercio internacional. Todo esto se tradujo en tasas de crecimiento de la economía cercanas al 5% anual en promedio. Sin embargo, la crisis internacional de 2008-2009 golpeo fuerte a la industria y las exportaciones de El Salvador, aunque hacia finales de la primera década del Siglo XXI se observaba ya un deterioro importante en la competitividad de la economía salvadoreña. Según el Informe de Competitividad del Foro Económico Mundial, El Salvador pasó de la posición 43 en 2003, a la 82 para 2010. Así, El Salvador encontraba dificultades para consolidar un sector exportador capaz de fundamentar un crecimiento sostenido de la economía. El Programa PROCALIDAD fue concebido originalmente por el Ministerio de Economía (MINEC) hacia el final del periodo de gobierno del Presidente Saca (2004-2009) como parte de su estrategia de mejorar la competitividad de la economía salvadoreña. La idea principal radicaba promover una cultura de calidad para la producción nacional como elemento fundamental de la mejora de la competitividad de la producción nacional. Para ello, proponía establecer el Sistema Nacional de Calidad y Competitividad (SNC) posteriormente denominado Sistema Salvadoreño de Calidad (SSC). El apoyo de la cooperación de la Unión Europea sería central para avanzar en este objetivo y terminar de perfilar la actual política nacional de calidad.

- Dossieres de desembolso
- CdF de PRO-CALIDAD

Hip. ii	Los objetivos y el diseño del AP han sido coherentes con los objetivos / las políticas del Gobierno (Planes de Desarrollo, PQD, documentos de estrategia sectorial, otros documentos oficiales) y los MIPs		
	<p>Resumen: Del contenido de los Planes Indicativos Multianuales (MIP) para 2007-2013 y 2014-2020 se evidencia 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, entre otras áreas prioritarias, 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</p>		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia ⁶
ii-1	Coincidencia con los sectores de intervención		
	<p>General: 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</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planes Indicativos Multianuales (MIP) para 2007-2013 y 2014-2020 • Planes Quinquenales de Desarrollo (PQD) 	Fuerte

⁶ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

	<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>para 2009-2014 y 2014-2020</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planes Sectoriales 	
ii-2	Coincidencia con las políticas prioritarias		
	<p>General: Todos los programas se formularon en apoyo al GoES, tomando como punto de partida y referencia básica los PQD vigentes. A nivel sectorial, cada programa se adaptó según sus circunstancias, que fueron bastante diferentes.</p> <p><i>Ver también Pregunta anterior (PdE 1.1, Hip ii-1)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • PQD 2010-2014 • PQD 2015-2019 	
	<p>Área fiscal</p> <p>El PARE-ES no es un programa sectorial, en la medida que no apoya a un sector del gobierno, como salud o educación, sino a una política pública transversal que pretende o tiene como objetivo principal asegurar la disponibilidad de recursos para el financiamiento de las prioridades del gobierno, reflejados en programas y proyectos de interés y beneficio para la población. La política pública que apoya el PARE-ES es la política macrofiscal y el documento que mejor refleja está política, además de ser el más relevante al periodo de implementación del PARE-ES, es el PQD 2010-2014. Los objetivos específicos de la política fiscal son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • incrementar de forma sustancial la recaudación tributaria; • mejorar la calidad y composición del gasto público corriente; • incrementar en forma gradual los niveles de inversión pública; • reducir el déficit fiscal del sector público no financiero en el mediano plazo, y • mantener el nivel de endeudamiento público en concordancia con los estándares internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • PQD 2010-2014 • CdF PARE-ES y sus adenda • Entrevistas 	Fuerte

Adicionalmente, la política fiscal se desglosa en objetivos establecidos para gestión de los ingresos, los gastos y el endeudamiento público. Las metas globales para el periodo 201-2014 asociadas a estos objetivos son:

- Lograr una tasa promedio de crecimiento real del Producto Interno Bruto de 4.0% al final del período.
- Alcanzar una tasa de inflación anual de 2.8% al final del período.
- Reducir el déficit fiscal en relación al Producto Interno Bruto a un nivel inferior al 2.0% al final del período.
- Disminuir la deuda externa pública en relación al Producto Interno Bruto a un nivel inferior al 46% al final del período.

Las acciones que se llevaron adelante a través del PARE-ES, especialmente con el apoyo de la asistencia técnica al MH, estuvieron claramente subordinados a los objetivos de esta política fiscal.

Protección e Inclusión Social

La política social apoyada con el PACSES introduce un enfoque programático integral, multisectorial para la protección social y la reducción de la pobreza, y se basa en los puntos fuertes y los resultados positivos de los esfuerzos precedentes del gobierno. La estrategia sectorial diseñada para cumplir los objetivos de política, Comunidades Solidarias (CS) constituyó una parte fundamental de la agenda de política social presentada en el Plan Quinquenal de Desarrollo del país en 2010 -2014. CS contribuye a materializar y sentar las bases del Sistema de Protección Social Universal, con intervenciones de carácter no contributivo que permitan ampliar las capacidades básicas y promover la igualdad de oportunidades de las personas, comunidades y hogares en condición de extrema pobreza y exclusión social en comunidades rurales y en asentamientos urbanos de mayor precariedad. Para el logro de los objetivos del Programa se definieron cuatro ejes estratégicos de intervención: Eje 1 Capital humano; Eje 2 Infraestructura social básica; Eje 3 Generación de ingreso; Eje 4 Gestión territorial. El Programa distingue dos intervenciones: Comunidades Solidarias Urbanas (CSU) y Comunidades Solidarias Rurales (CSR).

El AP PRO-INCLUSIÓN se dirige a apoyar la política social enmarcada en el Plan Social o Plan Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social 2014-2019, que se ha desarrollado en el marco de la "Ley de Desarrollo y Protección Social" (LDPS). Tres de los ejes principales del Plan Social se centran en la promoción de los derechos económicos y sociales y se enfocan en aquellos sectores de la población considerados como los más vulnerables, es decir, los que viven en la pobreza extrema, las mujeres (el Plan Social analiza la desigualdad de género no solo como un problema moral, sino que lo vincula con el desempeño económico del país) y los jóvenes: Estrategia de Erradicación de la Pobreza (EEP); Programa de Empleo y Empleabilidad Juvenil -Jóvenes con Todo- (PEEJ); y Ciudad Mujer.

- PQD 2010-2014
 - CdF PACSES y sus adenda
 - CdF PRO-INCLUSIÓN
 - Entrevistas
- Fuerte

Educación

En el contexto existente en el momento de formulación del Programa de Fortalecimiento de la Cohesión Social en el Sector Educativo (PROEDUCA), la política a largo plazo para el sector educativo era el Plan Nacional de Educación 2021⁷, formulada bajo la presidencia de Elías A. Saca. El Plan 2021 se lanzó en 2005 y buscó establecer metas a mediano y largo plazo, para las cuales el MINED concibió una serie de programas

- CdF de PRO-EDUCA y sus adenda
 - Plan Social Educativo 2009-2014
 - Entrevistas
- Fuerte

⁷ https://www.oei.es/historico/quipu/salvador/plan2021_metasypoliticas.pdf

destinados a abordar los problemas del sector como PODER; Redes escolares efectivas; CONECTATE y MEGATEC, que fueron la referencia entre 2005 y 2009. El Convenio de Financiación de PRO-EDUCA expresamente menciona este plan como el documento de referencia sectorial.

No obstante, con el cambio de gobierno y la entrada de Mauricio Funes como Presidente, el plan sectorial fue actualizado a través de la publicación del Plan Social Educativo⁸ (PSE) 2009-2014: Las líneas estratégicas del PSE para abordar los retos del sector fueron las siguientes:

- Equidad en el acceso y permanencia en el sistema educativo
- Currículo pertinente y aprendizajes significativos
- Dignificación y desarrollo profesional del profesorado y directivos docentes
- Fortalecimiento de la gestión institucional y curricular en los centros educativos
- Formación permanente para la población joven y adulta
- Investigación, ciencia y tecnología integradas a la educación
- Fortalecimiento de la educación superior

El PSE 2009-2014 se mantuvo en vigor durante la implementación del PRO-EDUCA y, reemplazando al Plan 2021, fue la referencia que el GoES tomó para reportar los avances de política con ocasión de cada desembolso del programa. Posteriormente, fue continuado en el Plan El Salvador Educado, publicado en 2016 y vigente en la actualidad.

Calidad

La Política Nacional de Calidad (PNC) está contemplada en el Plan Quinquenal 2010-2014 y es considerada como un instrumento para impulsar la competitividad del país en general y del sector productivo, en particular. El MINEC impulsó la nueva Ley del Sistema Salvadoreño para la Calidad (SSC) para organizar todos sus elementos, descentralizando las actividades que hasta entonces se concentraban en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). La Política Nacional de Calidad tiene como objetivo general orientar y articular las acciones vinculadas al desarrollo, promoción y demostración de la calidad de los diferentes actores que conforman el SSC, como medio para garantizar la calidad en la producción, comercialización de bienes y prestación de servicios, contribuyendo así al mejoramiento de la calidad en la gestión pública, la competitividad empresarial y la satisfacción de los consumidores. El SSC y las instituciones que lo integran son la plataforma para desarrollar la PNC. Por ello, su implantación se orientó a cinco grandes ejes:

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

- CdF de PRO-CALIDAD y sus addenda
 - Plan Quinquenal 2010-2014
 - Política Nacional de Calidad (PNC)
 - Entrevistas
- Fuerte**

⁸ <http://www.mined.gob.sv/index.php/descargas/category/740-plan-social-educativo>

PROCALIDAD apoyó directamente la implementación de la política sectorial para la calidad a través de la puesta a disposición de recursos, via presupuesto nacional, para las acciones de fortalecimiento del Consejo Nacional de Calidad (CNC), así como de las entidades relacionadas con el SSC.

Hip. iii	El diseño del AP ha incorporado aspectos relacionados con la reducción de la pobreza, la reducción de desigualdad, la problemática de género y generacional, el enfoque de derechos		
	<p>Resumen: Los objetivos generales y específicos de los programas están directamente vinculados a los objetivos de la cooperación en su conjunto, en torno a la reducción de la pobreza y de la desigualdad y el fomento del crecimiento inclusivo. Todos los programas siguieron esa lógica. No obstante, el salto del nivel de resultados al de impactos es más una asunción que una relación efectivamente analizada. En relación al enfoque de derechos y los aspectos trasversales (género, buena gobernanza), solamente se vio claramente en los programas de corte social.</p>		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia ⁹
iii-1	Referencias a análisis, estudios o recomendaciones sobre el tratamiento de la pobreza, desigualdad, genero, generacional, derechos		
	<p>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. Sin embargo, para poder establecer claros vínculos de relación entre el diseño de los programas y los indicadores de impacto, hubiera sido necesario disponer de estudios previos de pobreza y desigualdad, preferiblemente a nivel sectorial que establecieran cómo, y cuánto, se esperaba que los avances en indicadores de resultado incidieran en los indicadores agregados de impacto. No consta que se hayan realizado ese tipo de análisis.</p> <p>Las operaciones de AP en ES han tomado en consideración, en distinto grado según el programa, los aspectos transversales de la cooperación, particularmente el género, buena gobernanza y 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. 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).</p> <p><i>Ver también PdE 5.1 y 6.2</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • CdF de los programas y sus adenda • Documentos de formulación • Planes Quinquenales de Desarrollo 2010-2014 y 2015-2019 • Planes sectoriales 	<p>Débil, particularmente por la dificultad de encontrar estudios o trabajos específicos sobre la relación entre indicadores de impacto y los AP</p>

⁹ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

Hip. iv	El diseño de las operaciones de AP ha asegurado y mantenido su pertinencia y coherencia entre programas, con otras modalidades de apoyo (proyectos, fondos canasta), con otros instrumentos de cooperación (cooperación regional, líneas temáticas) y con otros donantes durante todo el periodo de evaluación (particularmente la AECID y Luxemburgo).		
	Resumen: Se ha apreciado un alto nivel de coherencia del AP a distintos niveles: En primer lugar, internamente, ya que los distintos programas abordaban de forma similar aspectos comunes y se complementaban entre ellos. Seguidamente, con otras iniciativas de la UE en los sectores apoyados (aunque de manera limitada, ya que, en el periodo, la UE en El Salvador canalizó en torno al 90% de sus fondos en forma de AP). Finalmente, con otros socios, especialmente los europeos y, de manera muy destacada, con AECID y Luxemburgo en las áreas sociales y fiscal.		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia¹⁰
iv-1	Referencias a otras operaciones y explicación de su relación de complementariedad o sinergia		
	<p>General: 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.</p> <p>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.</p> <p>El BM y el BID orientaron sus programas de AP, 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 la aprobación de la Asamblea para endeudarse. Además, por naturaleza, las operaciones tienen una lógica más puntual (<i>one shot</i>) o con una aprobación secuencial, más vinculada a acciones y menos a resultados que los AP europeos.</p> <p>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 con los mismos indicadores) que el PACSES. FOCAP funcionó bien y se identifica como una buena práctica de coordinación y armonización de donantes. 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 Andalucía¹¹. En el área fiscal, el PARE-ES se complementó adecuadamente con el apoyo de la GIZ al MH.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • CdF de los programas y sus adenda • Documentos de formulación • Estrategias y documentos de proyecto de otros donantes • Entrevistas 	Fuerte

¹⁰ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

¹¹ Informe del FISDL a Cooperantes, 2017

<p>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 la educación. 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. Este potencial de complementariedad se mantiene, por ejemplo, en el Programa El Salvador Seguro (PESS)¹², donde está vigente el enfoque en juventud y política social y en educación.</p> <p>En El Salvador, la UE canalizó la mayoría de sus fondos mediante operaciones de AP (casi 90% según la DUE), aunque también realizó operaciones utilizando otras modalidades de implementación. En el propio PRO-EDUCA, los fondos reasignados se destinaron a un Acuerdo de Contribución con PNUD¹³ para apoyar la implementación del programa “Seamos Productivos”, aunque con resultados que se cuestionan por sus 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. En el tema de calidad, el PRACAMS¹⁴ 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.</p> <p>En el periodo evaluado, el uso de instrumentos financieros innovadores ha sido limitado. En ES la UE está utilizando el <i>blending</i> desde 2016, a través del LAIF¹⁵, para financiar dos operaciones en los sectores de energía hidroeléctrica y carreteras rurales (con AECID)¹⁶. En el contexto latinoamericano, el <i>blending</i> y otros instrumentos financieros¹⁷ tienen buen potencial.</p>		
<p>Área fiscal</p> <p>El apoyo del PARE-ES al Ministerio de Hacienda es uno de varios programas y proyectos financiados por la cooperación internacional dirigidos a respaldar la política macrofiscal propuesta en el PQD 2010-2014, entre los más significativos se encontraban:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Banco Mundial, Proyecto de Fortalecimiento de la Administración Fiscal y Transparencia del Sector Público. 	<ul style="list-style-type: none"> ● CdF de PARE-ES y sus adenda ● Documentos de formulación ● Estrategias y documentos de proyecto de otros donantes 	Fuerte

¹² El Convenio de Financiación del Programa de AP al Plan El Salvador Seguro fue firmado en abril 2018.

¹³ Ver Capítulo 6 sobre el apoyo de PRO-EDUCA

¹⁴ 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.

¹⁵ 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

¹⁶ CE (2016) *Evaluation of Blending*. Las referencias de los proyectos son ENER/Ext.5deNov/SV y TRANS/RuralRoad/SV

¹⁷ 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/>

<ul style="list-style-type: none"> ● BID, PRODEV: Apoyo a la Consolidación de la Gestión Pública por Resultados. ● BID, Apoyo a la Implementación del Vice Ministerio de Ingresos. ● GIZ, Apoyo a la política fiscal en El Salvador. ● USAID, Programa de Política Fiscal y Administración del Gasto. ● AECID, Fortalecimiento de las capacidades de la Administración Tributaria. <p>La interacción se realizaba en torno a la mesa de política fiscal, con la participación activa de todos los donantes principales, incluidos los bancos multilaterales y USAID</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Documentación Mesa Fiscal ● Entrevistas 	
<p>Protección e Inclusión Social</p> <p>El programa "Comunidades Solidarias" ha contado con el apoyo de varios donantes internacionales, principalmente España y Luxemburgo a través de AP (16 millones de euros y 20 millones de euros respectivamente para 2011-2014). Otros donantes como Alemania, USAID, el Banco Mundial, el BID también contribuyeron al programa. Los bancos de desarrollo, sin embargo, redujeron su presencia en los últimos años ya que los préstamos no fueron aprobados por el Parlamento. Los tres socios principales, UE, Luxemburgo y España decidieron apoyar el PACSES a través del apoyo presupuestario sectorial de acuerdo con los principios de eficacia de la ayuda. El uso de AP como un mecanismo de entrega de ayuda ha sido particularmente útil ya que respetó el impulso nacional existente para abordar cuestiones de protección social y exclusión y proporcionó apoyo y asociación fiables al gobierno. En coordinación con PACSES hay que destacar los programas Projóvenes I y Projóvenes II, diseñados a favor de jóvenes marginados en áreas metropolitanas.</p> <p>PRO-INCLUSIÓN supone una continuidad respecto a dos apoyos presupuestarios previos: PAPES y PACSES. En PACSES se apoyó el programa CS que es el antecedente de la nueva Estrategia de Erradicación de la Pobreza, incluida en el actual AP. El Programa Empleo y Empleabilidad Juvenil pretende establecer sinergias con el futuro programa de prevención de la violencia en el sector 1 del MIP, ya que el combate contra la exclusión es una de las principales causas de la violencia social en El Salvador. De hecho, el Plan El Salvador Seguro, la estrategia nacional para combatir la inseguridad, tiene la prevención como el primero de sus cinco ejes de intervención, y establece específicamente la reducción de las tasas de "ninis" como uno de los resultados clave para lograr en esa área. Los proyectos identificados en el sector 2 -desarrollo del sector privado- se destinarán principalmente a aumentar la inversión y la productividad de las pymes y las cooperativas, con el objetivo declarado de luchar contra la exclusión social mediante la creación de empleo. También se espera lograr sinergias con programas regionales como ALINVEST 5.0, EUROsocial + (los intercambios de conocimientos técnicos de EUROsocial II han ayudado a dar forma a varios de los programas sociales del Plan Social), así como el proyecto de Inclusión Juvenil (DCI-HUM / 2013 / 317-506) que desde 2015 proporciona al INJUVE y otras instituciones de GoES insumos en concepto de investigación, diálogo sobre políticas y desarrollo de capacidades.</p> <p>Algunas intervenciones de USAID en el sector del empleo juvenil pueden ser complementarias al PEEJ. El Fondo del Milenio (FOMILENIO II) para El Salvador se enfoca en la reducción de la pobreza a través del crecimiento económico y ayudará a establecer un nuevo Sistema Nacional de</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● CdF de PACSES y sus adenda ● CdF PRO-INCLUSIÓN ● Documentos de formulación ● Estrategias y documentos de proyecto de otros donantes ● Documentación FOAP ● Grupo de Trabajo de PACSES ● Entrevistas 	Fuerte

	<p>Capacitación Técnica y Profesional, que involucre la creación de sistemas de certificación y la adaptación de la educación técnica a la demanda del sector productivo. El nuevo sistema será la base para la certificación de la formación profesional establecida en el PEEJ¹⁸.</p> <p>En línea con lo ocurrido en el apoyo a Comunidades Solidarias, diversos donantes apoyan el Plan Social, entre ellos Luxemburgo y España -si bien ésta última ya no mediante apoyo presupuestario.</p>		
	<p>Educación</p> <p>La última intervención de la UE en el sector educativo de El Salvador fue a través del Programa de Apoyo al proceso de la Reforma de la Educación Media en el Área Técnica (APREMAT), financiado con EUR 25,4 millones entre 1999 y 2005. Este proyecto tuvo como objetivo mejorar la calidad de la Educación Media Técnica, a través de capacitación, equipamiento e infraestructura educativa y la especialización de docentes, elementos que PRO-EDUCA retomó. En lo referente a dos de los aspectos centrales de APREMAT (TICs y ETT), con PRO-EDUCA también se alcanzó algunos de los Institutos Nacionales que se beneficiaron con APREMAT y también se complementó con el programa (no apoyo presupuestario) Pro-Jóvenes.</p> <p>En lo referente a otros cooperantes, PRO-EDUCA coincidió con las siguientes iniciativas, que se concentraron en distintos aspectos de la política educativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● AECID (España): Desarrollo curricular, formación de docentes, infraestructuras. ● USAID y FOMILENIO: . Programa Educación para la Niñez y juventud (2013-2018) Orientado a mejorar resultados educativos, incremento acceso a educación para jóvenes fuera de la escuela, mejorar los ambientes escolares habilidades para la vida y para el trabajo; Desarrollo de libros de texto para educación primaria, programas de alimentación escolar, atención focalizada en 500 escuelas, educación técnica y tecnológica en el norte del país ● JICA (Japón): Educación Técnica y Tecnológica, desarrollo de programas y material de enseñanza para la educación primaria, comunicación e infraestructura escolar. ● LUXDEV (Luxemburgo): Infraestructura, a través de Red Solidaria. ● Cooperación italiana: Educación inclusiva ● PNUD y UNICEF: Educación preescolar, alimentación escolar, EM Técnica, juventud y empleo juvenil. 	<ul style="list-style-type: none"> ● CdF de PRO-EDUCA y sus adenda ● Documentos de formulación ● Estrategias y documentos de proyecto de otros donantes ● Entrevistas 	Fuerte
	<p>Calidad</p> <p>Para apoyar la implementación de la PNC y potenciar sus impactos, fue necesaria una estrecha colaboración con otras acciones en marcha en el sector, tanto en El Salvador como a nivel regional. También fue provechoso el intercambio de experiencias con programas similares en la región. Entre ellos se puede mencionar:</p> <p>i) el apoyo técnico que prestó GIZ/PTB al MINEC y la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI) en los temas relacionados con el Sistema Nacional de la Calidad;</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● CdF de PRO-CALIDAD y sus adenda ● Documentos de formulación ● Estrategias y documentos de proyecto de otros donantes ● Entrevistas 	Fuerte

¹⁸ Documento de Acción

	<p>ii) el Programa Regional AL INVEST IV de la UE para el apoyo a la internacionalización de PyMES, que cofinancia por un monto de EUR 1.7 millones la Corporación Salvadoreña de Exportadores (COEXPORT). COEXPORT brinda servicios de asistencia técnica y capacitaciones a PyMES salvadoreñas interesadas en exportar hacia la UE entre otros en temas relacionados a la calidad, etiquetado y requisitos sanitarios y fitosanitarios;</p> <p>iii) el Programa de Apoyo a la Creación de un Sistema Regional de Calidad y a la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en Centroamérica (PRACAMS) financiado por la UE por un monto de EUR 23.5 millones e implementado por la SIECA, constituyéndose en un esfuerzo adicional relevante hacia la modernización y alineación de las estructuras institucionales de calidad a nivel nacional desde el rol coordinador integrador de la SIECA. El objetivo de PRACAMS fue ayudar a promover la creación de un Sistema Regional de Calidad y de aplicación de MSF, armonizado y reconocido internacionalmente a través de las redes regionales. Fue de gran relevancia el establecimiento de lazos duraderos con organismos internacionales que hacen parte de la red mundial de Organismos, así como el logro de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM) encaminados a lograr el reconocimiento internacional del SSC de El Salvador.</p> <p>En la actualidad, está en ejecución un préstamo del BID por un monto de USD 4.2 millones para la construcción del edificio que albergara a las instituciones del CNC, excepto los laboratorios de metrología, por el alto costo de su traslado así como de su infraestructura y equipos. De acuerdo al MINEC, como continuidad del AP de PROCALIDAD, el gobierno ha invertido desde 2015 a la fecha cerca de USD 9 millones y el BID cerca de USD 8 millones en la implementación de las acciones de la política de calidad.</p>		
iv -2	Evidencias de oportunidad para ejercer dicha complementariedad		
	<p>General: <i>Ver indicador anterior, Hip 1.1 iv-1</i></p>		

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?

Hip. i Se observan mejoras en la gestión financiera, particularmente en los sectores de intervención del AP			
Resumen: 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 y 2,45% del presupuesto de inversión total. En términos globales, estos montos son modestos y, por si mismos, no aspiraban a solucionar la escasez estructural de recursos financieros de El Salvador. Sin embargo, la relevancia de los aportes financieros de los AP de la UE vino dada por su carácter estratégico y oportuno, especialmente a nivel sectorial. Los desembolsos aportaron los recursos necesarios en el marco de la urgencia del Plan Global Anti-Crisis (PGA), complementaron la financiación del programa Comunidades Solidarias y su derivación en el Plan Social, apoyaron aspectos específicos de la transformación del sector educativo y financiaron la mayor parte de la construcción e institucionalización de la política nacional de calidad. Estos recursos desembolsados al Tesoro Nacional crearon el espacio fiscal necesario para que el GoES financie efectivamente acciones que, de otra manera, habrían sido más difíciles de llevar a cabo. Así, protegieron el gasto estratégico en los sectores social y educativo. 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 pre-existente, cubrir el subsidio al gas.			
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia ¹⁹
i-1	Aumento gradual del espacio fiscal		
	<p>General: Los aportes financieros de los programas de AP generaron espacio fiscal en los sectores social, educativo y económico (de calidad). Aunque, en sentido ortodoxo, los desembolsos de apoyo presupuestario son fungibles, pues se realizan al Tesoro nacional y se funden necesaria y automáticamente con el resto de los recursos, ello no impidió que el MH los marcara en su fuente y los asignara a destinos específicos. Al realizarse este marcado, es posible establecer cómo se utilizaron los recursos presupuestarios de la UE. Ver también indicador i-3</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto General del Estado • Entrevistas 	Fuerte
i-2	Aumento del porcentaje del presupuesto para uso discrecional		
	<p>General: Los aportes financieros de los programas de apoyo presupuestario fueron muy pequeños relativamente al total del presupuesto del GoES para alterar la rigidez en la asignación del presupuesto. El uso discrecional de los recursos, en el sentido de que exista mayor espacio de dirigir los recursos públicos a las prioridades de política se dieron en el contexto de las transferencias presupuestarias que se hacían a</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto General del Estado. • Entrevistas 	Fuerte

¹⁹ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

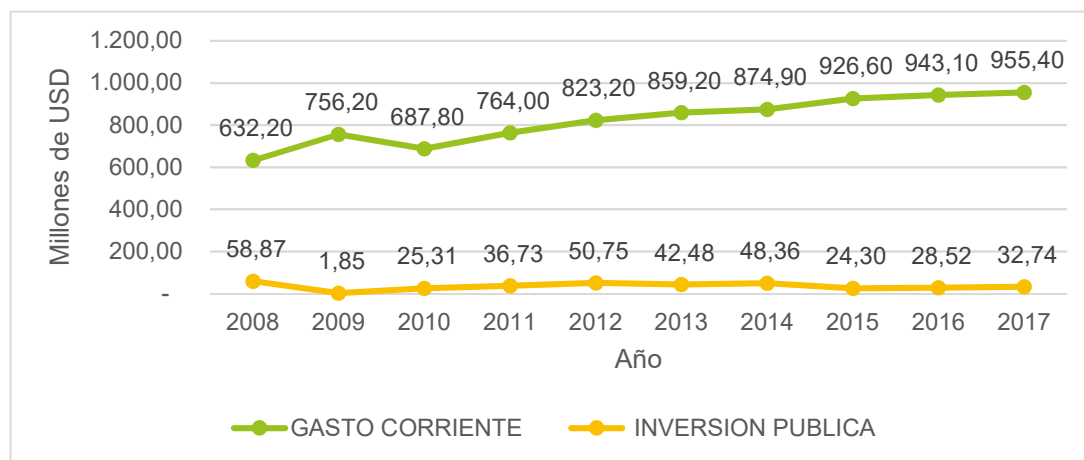
	los sectores y que generaban un espacio fiscal. En ese sentido, estos recursos permitían llevar adelante actividades que no se hubiesen podido financiar con la asignación presupuestaria regular,		
i-3	Protección del gasto prioritario (sectores estratégicos) frente a limitaciones en el crecimiento y/o reducciones del presupuesto		
	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 y 2,45% del presupuesto de inversión total. En términos globales, estos montos son modestos y, por sí mismos, no aspiran a solucionar la escasez estructural de recursos financieros de El Salvador. La relevancia de los aportes financieros de los AP de la UE viene dada por su carácter estratégico y oportuno, especialmente a nivel sectorial. Los desembolsos aportaron los recursos necesarios en el marco de la urgencia del Plan Global Anti-Crisis (PGA), complementaron la financiación del programa Comunidades Solidarias y su derivación en el Plan Social, apoyaron aspectos específicos de la transformación del sector educativo y financiaron la mayor parte de la construcción e institucionalización de la política nacional de calidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto General del Estado • Dossieres de Desembolso 	Satisfactoria
	Área fiscal Los recursos financieros de PARE-ES fueron importantes en su momento para ayudar al GoES a cubrir la brecha fiscal, pero no generaron espacio adicional. 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 parcialmente del último.	<ul style="list-style-type: none"> • PGE • Dossieres de Desembolso 	Fuerte
	Protección e Inclusión Social El programa PACSES ha tenido una duración mucho mayor de la inicialmente esperada, desde 2011 a 2018, si bien los montos correspondientes a desembolsos suman un apoyo total de 47,4 millones de euros, que supuso un 1.41% como media en los años con desembolso. El Tramo fijo de PRO-INCLUSIÓN fue desembolsado puntualmente en 2017 con un importe de 11,6meuros. Esta cifra representa el 1.01% del presupuesto global del sector para dicho año.	<ul style="list-style-type: none"> • PGE • Dossieres de Desembolso 	Fuerte
	Educación 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 PROEDUCA. Así, según datos del MINED, una vez convertidos a dólares, los recursos fueron utilizados de la siguiente manera: 1. Componente 1 (Ambientes Escolares: USD 5, 372,345.15 2. Componente 2 (TICs) USD 7,823,061.00 3. Componente 3 (ETT): USD 12.908.123,13, divididos en diversos sub-componentes: <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del marco normativo con el diseño de los modelos de información y divulgación, acreditación y sostenibilidad de la Educación Media Técnica. (USD 575,655.56) 	<ul style="list-style-type: none"> • PGE • Dossieres de Desembolso 	Fuerte

- Diseño y actualización de Programas de estudio de Bachillerato Técnico (USD1,427,991.02)
- Programa de Orientación Vocacional y Programa de Becas (USD4,315,318.16)
- Capacitación técnica y metodológica a docentes de Educación Media Técnica, así como capacitación en Gestión a los consejos directivos escolares (USD 770,445.73)
- Adecuamiento de la infraestructura de talleres y laboratorios, así como la actualización de sus equipos, en los centros educativos. (USD 5,589,664.26)
- Coordinación y funcionamiento eficaz y eficiente de los equipos de expertos que fortalecen la capacidad de gestión de la GEMTT. (USD 229,048.40)

El peso de los fondos desembolsados sobre el presupuesto del sector fue modesto en términos totales pero relevante en relación a la inversión. Así, la proporción de los desembolsos vino fluctuando anualmente entre el 0,80% y el 0,89% del monto total manejado por MINED, lo cual, sin ser despreciable, no tendría, a priori un impacto muy grande en términos cuantitativos.

En teoría, los recursos de apoyo presupuestario deben generar un espacio fiscal que permita destinarlos a presupuesto de inversión y no a gasto corriente. Sin embargo, como se ve para el año 2010, no siempre se cumple esta regla. Así, si tomamos los montos en relación al presupuesto de inversión, en 2010, 2011 y 2012, la aportación de PROEDUCA fue, en promedio, de en torno al 18%, pero en 2010 la aportación de USD 6,2 millones (EUR 4,5 millones) superó el triple de un aporte nacional de USD 1,85 millones. Si bien es cierto el gasto corriente ha aumentado en el periodo analizado, se hace evidente que la inversión pública ha disminuido considerablemente, pasando de USD 58,87 millones en el 2008 a USD 32,74 en el 2017. La fuerte caída ha sido soportada con fondos del gobierno central, lo que permitió mantener los programas que se venían ejecutando.

Gráfico 1: Montos en gasto corriente e inversión pública en el ramo de educación



Fuente: MH

Calidad

Los desembolsos efectivos del apoyo presupuestario que llegaron al Tesoro Nacional como aporte Ide Programa PROCALIDAD totalizaron 9 millones de Euros²⁰. Estos recursos permitieron al Ministerio de Hacienda (MH) asignar mayores recursos al MINEC para la implementación de sus políticas y en particular aquellas referidas al desarrollo de los objetivos de la Política de Calidad. El cuadro que se presenta a continuación muestra el detalle de los recursos que el Ministerio de Economía considera fueron aportados por la fuente PROCALIDAD (aunque esta es solo una denominación práctica ya que se trataba de recursos del Tesoro Nacional) para financiar actividades de la Política Nacional de Calidad en el periodo 2010-2014. Se incluye el año 2010 en los cálculos, a pesar que los desembolsos del PROCALIDAD comienzan a llegar en 2011, en la medida en que se esperaba que ese año se iniciara la ejecución del Programa PROCALIDAD y, por ello, el Ministerio de Hacienda incluyó recursos más importantes de los que había incluido en años anteriores para este fin en el Presupuesto Nacional.

- PGE
 - Dossieres de Desembolso
- Fuerte

Ejecución Presupuestaria de Fondos para la Política de Calidad (SNC) /1

Años	GoES	Fondos BID/3	AP UE	Total	Promedio Periodo	Total Periodo
	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	2,391,158.53	11,955,792.63
2011	746,195.73		1,980,618.11	2,726,813.84		
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	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	2,516,723.75	7,550,171.24
2016	1,701,145.38	523,591.00		2,224,736.38		
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

²⁰ El equivalente a cerca de 11.8 millones de USD, al tipo de cambio promedio de 1.31 USD x Euro en el periodo (2010-2014)

El cuadro más arriba permite apreciar que, por ejemplo, los recursos públicos para la Política de Calidad no alcanzaban en a USD 1 millón en los años anteriores a la implementación del PROCALIDAD. A partir de 2010, estos recursos se incrementan hasta alcanzar un promedio anual cercano a USD 2.4 millones, más que duplicando las asignaciones promedio de años anteriores. Asimismo, se puede ver que a pesar de la finalización del PROCALIDAD desde 2015 a 2017 la asignación promedio anual se ha mantenido en algo más de USD 2.5 millones. Este comportamiento estaría indicando que la Política de Calidad se ha consolidado en el presupuesto nacional en los últimos años en niveles que prácticamente duplican los conocidos en los años previos a la implantación del Programa.

Asimismo, se puede observar que en el periodo 2010-2014 los recursos devengados del Tesoro Nacional para apoyar la Política de Calidad alcanzaron a algo más de USD 11.9 millones, prácticamente la totalidad del monto aportado en concepto de apoyo presupuestario por el PROCALIDAD al Tesoro Nacional.

El siguiente cuadro permite identificar la participación de los recursos aportados por PROCALIDAD al Tesoro Nacional en el total de los recursos destinados a la Política de Calidad por el Presupuesto Nacional.

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	72.6%	2,726,813.84
2012	771,341.72	39.4%			1,184,366.82	60.6%	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 2/	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 PROCALIDAD en el periodo 2011-2014 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 MINED no cuenta con la información detallada de la cantidad de estos recursos que fueron destinados a gastos recurrente frente a los que fueron destinados a inversión o formación bruta de capital.

Sin embargo, el PROCALIDAD habría cumplido con uno de los aspectos que la teoría del apoyo presupuestario establece, a saber, la generación de 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.

Hip. ii	Se ha incrementado el volumen o proporción de recursos de la Cooperación Internacional (CI) gestionado a través del presupuesto público y los procedimientos nacionales.		
	Resumen: Entre 2009 y 2013, años de referencia de los dos últimos ejercicios PEFA, se aumentó la cantidad de recursos de cooperación canalizados a través del GoEs, bien directamente por el presupuesto (apoyo presupuestario) o utilizando sus procedimientos. El aumento del uso del apoyo presupuestario respecto a periodos anteriores a 2009 contribuyó a ello. En términos porcentuales, el peso del AP de la UE ha variado de año en año, aunque en términos totales permanece en montos discretos (<i>Ver Pde 1.1 Hip i-1</i>).		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia²¹
ii-1	Variaciones en los desembolsos de AP como porcentaje del presupuesto y porcentaje de recursos aportados por la Cooperación Internacional.		
	<i>Ver PdE 1.1, Hip i-1.</i>		
ii-2	Variaciones en el uso de procedimientos nacionales por otras modalidades de cooperación (Indicador PEFA D-3.)		
	El indicador PEFA ID-D3 que mide la proporción de los recursos de la cooperación internacional que se administran mediante el uso de procedimientos nacionales se modificó de D a C, mostrando una mejora de desempeño. Esto significa que entre la evaluación PEFA realizada en 2009 y la evaluación PEFA realizada en 2013, las agencias de cooperación internacional pasaron de canalizar menos del 50% de los recursos de cooperación a través de los sistemas nacionales a canalizar más del 50%, pero menos del 75% en este periodo. La mayor utilización de la modalidad de apoyo presupuestario contribuyó a este resultado.	• PEFAs 2009 y 2013.	Fuerte

Hip. iii	Las estructuras de dialogo utilizadas para el AP han tenido una influencia positiva sobre la calidad de dialogo de políticas a nivel nacional, en general, y en los sectores de intervención, en particular.		
	Resumen: 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 les suponen a 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 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 consta que existiera o se constituyera una mesa u otro tipo de estructura de diálogo estratégico para el área de calidad. Por lo tanto, con sus luces y sombras, el diálogo de políticas fue, probablemente, el insumo menos aprovechado de los tres aportados.		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia²²
iii-1	Existencia de estructuras de dialogo con reuniones regulares & agendas acordadas		

²¹ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

²² Fuerte, satisfactorio, Indicativo

	<p>General: La articulación del diálogo de políticas fue irregular y difirió bastante entre programas. Aunque había buena comunicación entre DUE y GoES, la formalización y estrategia del diálogo dependía mucho de las circunstancias de cada sector, solamente fue sólido en el sector social y aceptable en el fiscal. La DUE, en algunas ocasiones, confiaba la labor a la AT y limitaba su labor más al seguimiento operativo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Minutas de las reuniones de coordinación ● Entrevistas 	Satisfactoria
	<p>Área fiscal 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, por lo 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 dialogo coyuntural o si tuvo una estructura más permanente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Minutas de las reuniones de coordinación ● Entrevistas 	Fuerte
	<p>Protección e Inclusión Social 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:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● La Plenaria del Grupo de Trabajo, compuesta por los actores gubernamentales y los socios para el desarrollo que apoyan a Comunidades Solidarias²³ y que sesionaba de manera ordinaria al menos tres veces al año. ● El Núcleo de Trabajo, compuesto por parte del gobierno por la Secretaria 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. En la Sesión Plenaria del GdT del 15 de agosto de 2011 se aprobó la creación de dos comisiones: Comisión de Asistencia Técnica, que 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, que 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. ● Finalmente, se negoció y firmó un Código de Conducta para el apoyo al Programa Comunidades Solidarias. La firma del CdC fue el 18 de enero 2011 por el Gobierno de El Salvador y AECID, Unión Europea, Cooperación Luxemburguesa y Naciones Unidas. El mismo código aplica ahora al Plan Social 2014-2019. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Minutas de las reuniones de coordinación ● Entrevistas 	Fuerte

²³ MH, SETEPLAN, FISDL, SIS, VMCD, VMVDU, MINSAL, MINED, CONAMYPE, INSAFORP, AECID, BID, BM, GIZ, PNUD, LUXDEV

	<p>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 Social²⁴. En 2016, se realizaron doce reuniones entre las comisiones del FOCAP y de Asistencia Técnica del Grupo de Trabajo. 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. Sin embargo, desde la aprobación del Plan Social se advierte un debilitamiento en la intensidad de la coordinación.</p>		
	<p>Educación 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 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 CE 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 un diálogo estratégico, no estuvo estructurado en torno a los temas clave de la política educativa, ni constan evidencias de formalización, como actas de reuniones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas 	Indicativo, no se han encontrado evidencias de diálogo formal, pero pudo haber iniciativas que no dejaron rastro
	<p>Calidad El dialogo de políticas en PRO-CALIDAD debía cualificar la relación de la DUE con el GoES en el tema de calidad y competitividad. Este objetivo se cumplió solo parcialmente por una serie de razones. Los diferentes equipos técnicos contratados por la AT cumplieron el rol de interactuar de manera regular con el GoES, como parte del ejercicio de sus funciones y para lograr los resultados que de ellos se esperaba. Esta relación contribuyó a fortalecer las capacidades institucionales del MINEC, permitiéndole avanzar su agenda de calidad de acuerdo a lo esperado. Sin embargo, la AT se substituyó de alguna manera a la DUE y sus encargados desarrollaron esta relación con las contrapartes del GoES (MINEC y CNC, posteriormente) sin mayor presencia formal de la DUE. No se encontraron evidencias de alguna estructura que se hubiera desarrollado para el dialogo de políticas entre la DUE (y otros donantes) y el GoES en el tema. Estas relaciones fueron descritas por funcionarios del MINEC como principalmente administrativas, vale decir, relacionadas al cumplimiento o no de los indicadores previstos, sin preocuparse de generar un espacio de dialogo que permitiera anticipar estas situaciones y eventualmente, corregir desviaciones de los objetivos o revisar metas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas 	Indicativo, no se ha encontrado evidencia de diálogo formal, este se limitó al cumplimiento de los temas de administración del Convenio
iii-2	Dialogo concentrado en aspectos estratégicos, incluido el enfoque de género		
	Área fiscal Ver PdE 2.1 Hip iii-1.		
	Protección e Inclusión Social		

²⁴ <http://www.secretariatecnica.gob.sv/sesion-plenaria-del-grupo-de-trabajo-del-plan-social/>

	Ver PdE 2.1 Hip iii-1.		
	Educación No aplica, pues no hubo diálogo estratégico		
	Calidad No aplica, pues no hubo diálogo estratégico		
iii-3	Decisiones de política apoyadas en evaluaciones y evidencia		
	<p>General: El periodo evaluado destacó porque GoEs, a través de SETEPLAN, trabajó en construir un sistema de monitoreo y evaluación que permitiera mejorar la toma de decisiones en base a evidencia. En el Artículo 53 numeral D del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo se establecen las atribuciones de la SETEPLAN dentro de las cuales se destacan las relativas a la planificación; información y estadísticas; y al seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan General de Gobierno.</p> <p>El Sistema de Seguimiento y Evaluación SEV hace el seguimiento a los indicadores del PQD, Pobreza Multidimensional y Seguimiento de la Inversión Pública. La información contenida en el Subsistema de seguimiento es actualizada trimestralmente por responsables de 54 instituciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SEV • Entrevistas 	Suficiente, pues la información sobre S&E es limitada y algo dispersa
	<p>Área fiscal</p> <p>El Sistema de Seguimiento de Metas (SMM) fue creado por la Dirección General de Administración del MH en el año 2011, y su puesta en marcha fue hasta el año 2014. Es de uso interno y es alimentado por 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 PQD, ODS y otros según corresponda. Los reportes elaborados son discutidos con las autoridades institucionales, pero el incumplimiento de metas no tiene todavía consecuencias sobre las entidades que no las cumplieron. El presupuesto del MH no es suficiente para encarar los proyectos de reforma (inversión) más complejos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SMM • PEI-MH • Entrevistas 	Suficiente
	<p>Protección e Inclusión Social</p> <p>Las acciones para el monitoreo y evaluación de las políticas sociales tienen como antecedentes el seguimiento a programas derivados de los SpD en gobiernos anteriores (Red Solidaria). En el año 2010 se realizó una consultoría que buscó definir el seguimiento al Proyecto de Comunidades Solidarias definiendo en el sistema la política, metas e indicadores. A partir del 2014 se inicia una nueva valoración de la forma de coordinar la información de MINSAL y FISDL compartiendo datos, lo que permitió ampliar la cobertura a otros municipios. Además, se consideró que el sistema debía contener y dar seguimiento a otros indicadores definidos por los SpD y el Gobierno Central: PQD, ODS, PS y otros que demanden dicho monitoreo. El Plan Social muestra un avance claro respecto a la prioridad otorgada por el gobierno a la medición de los indicadores con un total de 97 que corresponden a la totalidad de instituciones involucradas en las intervenciones sociales.</p> <p>El Registro Único de Participantes (RUP), del Sistema de Protección Social Universal tiene como propósito registrar a todos los hogares y a cada uno de los miembros que los componen, al objeto de precisar su derecho de acceso a las distintas intervenciones sociales. Este instrumento implica la utilización de un modelo único de identificación geográfica de hogares (mapas de pobreza) y la integración de bases de datos de los distintos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • RUP • Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 • Entrevistas • Plan Social • Entrevistas 	Suficiente

	<p>programas gubernamentales, y pretende garantizar de forma progresiva el piso social básico. También se prevé una ficha única en la que se consignará información de las personas y de los hogares y que permitirá caracterizar a los potenciales titulares de los programas e intervenciones sociales del Gobierno. SETEPLAN, FISDL y MINSAL han realizado esfuerzos para coordinar los distintos registros ya existentes al objeto de desarrollar la ficha única y en ese sentido el RUP ha podido beneficiarse de los sistemas de registro de MINSAL.</p>		
	<p>Educación</p> <p>El Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) que tiene por tarea evaluar las áreas importantes como la: formación docente, currículo, gestión institucional, infraestructura educativa, entre otros. Es un sistema más integral que va a permitir al MINED ver desde diferentes puntos de vista cómo la educación mejora su calidad²⁵.</p> <p>Además, el sistema de seguimiento a los planes institucionales se llama SIPLAN, creado en el año 2015 con la finalidad de administrar el POA y el PEI, en este último incorporan acciones e indicadores de programas se controla información de 17 áreas internas del ramo y las 14 direcciones departamentales, que en comunicación con los centros escolares manejan la información que sirve de soporte para la toma de decisiones. Actualmente se está trabajando en una nueva plataforma llamada SIAP 2.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● SNEE ● SIPLAN ● Entrevistas 	Suficiente
	<p>Calidad</p> <p>Este Ministerio hace el seguimiento a sus planes a través del sistema SISPLAN, donde gestionan el POA y el PEI de forma administrativa y financiera, esto último a través de un techo presupuestario a fin de generar un seguimiento más integral. Este fue diseñado e implementado a partir del año 2010, con un seguimiento mensual.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● SISPLAN ● Entrevistas 	Suficiente
iii-4	Participación de actores pertinentes del gobierno y apertura de espacios a otros actores relevantes		
	<p>Área fiscal</p> <p>La Mesa de Política Fiscal (anteriormente referida como Mesa de AP) es liderada por la Dirección de Política Fiscal del MH, con la participación de otras Direcciones como la Presupuesto, Crédito e Inversión Pública, Contabilidad, etc. En ella participan como cooperantes, además de la UE, la GIZ, AECID, USAID, el BID y el BM. Esta mesa ha sido muy útil para coordinar las acciones de las agencias de cooperación participantes y asegurar que no existan duplicación de funciones en las intervenciones que se respaldan. Esto ha permitido una buena alieneación con las prioridades del MH y no ha habido dispersión de recursos. La Mesa ha sido menos útil como plataforma para llevar adelante un debate entre el GoES y la cooperación internacional sobre los temas vinculados al cumplimiento de los criterios de elegibilidad, a saber, contar con una situación macrofiscal estable. Estas discusiones se han dado más en un contexto bilateral, salvo en una o dos ocasiones donde la cooperación y el GoES promovieron acuerdos con los partidos de oposición en la Asamblea Legislativa para asegurar la aprobación de legislación necesaria para la sostenibilidad fiscal. La Mesa Fiscal no estuvo abierta a organizaciones de la sociedad civil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● PEI-MH 2012-2014 y 2015-2019 ● Entrevistas 	Suficiente

²⁵ (<http://www.mined.gob.sv/index.php/noticias/item/8642-mined-desarrolla-taller-para-la-construccion-del-sistema-nacional-de-evaluacion-educativa>).

	<p>Protección e Inclusión Social El diálogo de políticas (DP) 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 Social²⁶-. El GdT dispone de una plenaria y un núcleo de trabajo compuesto -por parte del gobierno- por la STPP, el VMCD, el MH y el FISDL, y por una terna de representantes de los SPD.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Minutas de las Comisiones del Grupo de Trabajo • Entrevistas 	Suficiente
	<p>Educación A pesar de la falta de un auténtico diálogo de políticas después de 2010, es importante mencionar que un producto importante del proceso de intercambio entre donantes y GoES 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas 	Suficiente
	<p>Calidad No procede, pues no hubo diálogo de políticas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas 	Indicativo
iii-5	Estructuras de diálogo generan ideas y propuestas que son consideradas en el proceso de toma de decisiones de política		
	<p>Área fiscal La actividad de la Mesa Fiscal, con la participación de donantes y GoES, fue un insumo importante para la estructuración e implementación del PEI del MH. El diálogo permitió a los diferentes actores involucrados trabajar en torno a un entendimiento común de los problemas que el GoES debía abordar y acompañar la respuesta institucional. Esto se reflejó en el desarrollo del propio PEI y de herramientas importantes como el MFMP.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Minutas de la Mesa Fiscal • Entrevistas 	Fuerte
	<p>Protección e Inclusión Social El diálogo de políticas desarrollado en torno a PACSES en el marco del Grupo de Trabajo Social fue especialmente fructífero para acompañar el desarrollo del sistema de protección social durante el primer gobierno del FMLN que concluyó en la aprobación de la Ley de Desarrollo, Protección e Inclusión Social y el consecuente Plan Social desarrollado ya en el segundo gobierno del FMLN. Como componente del diálogo de políticas cabe destacar también el impulso al enfoque de género otorgado desde la DUE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Minutas de reuniones del GdT • Entrevistas 	Suficiente
	<p>Educación No aplica, pues no hubo diálogo estratégico real</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas 	Indicativo
	<p>Calidad No aplica, pues no hubo diálogo estratégico real</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas 	Indicativo

²⁶ <http://www.secretariatecnica.gob.sv/sesion-plenaria-del-grupo-de-trabajo-del-plan-social/>

Hip. iv	Se ha utilizado la Asistencia Técnica (AT) de forma estratégica para la consolidación de políticas y la construcción de capacidades en los sectores de intervención.																																						
	<p>Resumen: 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 la Política Nacional de Calidad. El AC cumplió el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales en las entidades sectoriales: PARE-ES apoyó 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.</p>																																						
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia²⁷																																				
iv-1	Objetivos, alcance y propuesta de resultados de la AT identificada en los TdR de la AT.																																						
	<p>General: 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 13,9 millones o 72% del total del AC comprometido por la CE en el periodo 2009-2017.</p> <p style="text-align: center;">Montos Desembolsados en Concepto de Apoyo Complementario (en EUR millones)</p> <table border="1" data-bbox="353 882 1590 1129"> <thead> <tr> <th></th> <th>AT + VISIBILIDAD</th> <th>OTROS</th> <th>TOTAL</th> <th>EJECUTOR/DESTINO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>PRO-EDUCA</td> <td>2,80</td> <td>2,00</td> <td>4,80</td> <td>AT/PNUD</td> </tr> <tr> <td>PACSES</td> <td>4,00</td> <td>2,25</td> <td>6,25</td> <td>AT/Ciudad Mujer</td> </tr> <tr> <td>PARE-ES</td> <td>3,00</td> <td></td> <td>3,00</td> <td>AT</td> </tr> <tr> <td>PRO-CALIDAD</td> <td>1,30</td> <td></td> <td>1,30</td> <td>AT</td> </tr> <tr> <td>PRO-INCLUSION*</td> <td>2,80</td> <td>1,20</td> <td>4,00</td> <td>AT/CSO</td> </tr> <tr> <td>TOTAL</td> <td>13,90</td> <td>5,45</td> <td>19,,35</td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CE * AT que todavía no se ha iniciado</p> <p>La AT²⁸ 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 USD 14 millones en un periodo de 8 años, lo que corresponde a su vez 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 4 programas que estuvieron vigentes.</p>			AT + VISIBILIDAD	OTROS	TOTAL	EJECUTOR/DESTINO	PRO-EDUCA	2,80	2,00	4,80	AT/PNUD	PACSES	4,00	2,25	6,25	AT/Ciudad Mujer	PARE-ES	3,00		3,00	AT	PRO-CALIDAD	1,30		1,30	AT	PRO-INCLUSION*	2,80	1,20	4,00	AT/CSO	TOTAL	13,90	5,45	19,,35		<ul style="list-style-type: none"> • CdF de los programas y sus Adenda 	Fuerte
	AT + VISIBILIDAD	OTROS	TOTAL	EJECUTOR/DESTINO																																			
PRO-EDUCA	2,80	2,00	4,80	AT/PNUD																																			
PACSES	4,00	2,25	6,25	AT/Ciudad Mujer																																			
PARE-ES	3,00		3,00	AT																																			
PRO-CALIDAD	1,30		1,30	AT																																			
PRO-INCLUSION*	2,80	1,20	4,00	AT/CSO																																			
TOTAL	13,90	5,45	19,,35																																				

²⁷ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

²⁸ 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.

<p>Esto da una idea de la importancia de la contribución realizada por la CE 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.</p>		
<p>Área fiscal</p> <p>El PARE-ES contribuyó al GoES con una operación de asistencia técnica con una vigencia original de 28 meses (hasta noviembre de 2013) que fue ampliada posteriormente a 52 meses (hasta noviembre de 2015). El objetivo de la asistencia técnica era apoyar al GoES, en particular al Ministerio de Hacienda, a fortalecer sus capacidades institucionales en los sectores de la gestión fiscal y de la mejora de la gestión de las finanzas públicas, que considera como prioritarios, especialmente sus capacidades para incrementar el ingreso fiscal, el gasto social, y mejorar la focalización de los subsidios hacia los sectores más desfavorecidos, en un marco de transparencia de la gestión de las finanzas públicas, a través del establecimiento de un marco fiscal a mediano plazo. Los informes semestrales de los consultores muestran actividades, avances y logros contra los 8 resultados esperados, los mismos que han sido respaldados y reconocidos por los diferentes grupos de actores entrevistados durante la misión de campo de esta evaluación. Entre los logros más emblemáticos de la asistencia técnica están:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● la preparación del Plan Estratégico Institucional del MH para el periodo 2010-2014 y el periodo 2015-2019; ● la consolidación del Viceministerio de Ingresos; ● la reorganización del Ministerio de Hacienda en una lógica de procesos; ● el fortalecimiento del Portal de Transparencia Fiscal; ● el diseño, desarrollo e implementación del Sistema de Administración Financiera Municipal (SAFIM); ● el desarrollo del Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo; ● la organización de la Mesa de Cooperantes alrededor del PEI MH; ● el apoyo al fortalecimiento de Sistema Nacional de Inversión Pública. 	<ul style="list-style-type: none"> ● TdR de la AT ● Informes Semestrales y finales ● Entrevistas 	Fuerte
<p>Protección e Inclusión Social</p> <p>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 SPSU. 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. 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.</p> <p>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 (CM) para la “Promoción de los derechos de las mujeres a través del fomento de la autonomía</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● TdR de la AT ● Contrato de Subvención con SIS para Ciudad Mujer ● Informes Semestrales y finales ● Entrevistas 	Fuerte

	<p>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.</p> <p>La AT de PRO-INCLUSION 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".</p>		
	<p>Educación El monto destinado a AC fue utilizado de manera diversa por DUE y GoES a través de varios lotes de AT y de un Acuerdo de Contribución con PNUD. Respecto del componente, el Lote I de la AT, implementado por un consorcio liderado por la empresa EDUCTRADE. La Asistencia Técnica implementada a través de una empresa consultora estaba enfocada en apoyar al MINED y desarrollar sus capacidades; La AT al Componente 2 (TICs) se implementó por el consorcio de S.I.C.I. Dominus, 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; Finalmente, la AT mejor valorada por los beneficiarios fue la del Lote III, destinada al Componente 3 (ETT) e implementada también por S.I.C.I. Dominus, funcionó muy bien, apoyando tanto los productos institucionales apuntados anteriormente, como reforzando la capacidad de la GETT.</p> <p>Con el Adendum 1, se trasladaron fondos del rubro apoyo presupuestario a un nuevo rubro para financiar un Acuerdo De Contribución con PNUD para la implementación del programa "Seamos Productivos" en 2013 y 2014.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • TdR de la AT • Acuerdo de Contribución con PNUD • Informes Semestrales y finales • Entrevistas 	Fuerte.
	<p>Calidad El monto destinado a ayuda complementaria (hasta EUR 1,5 millones) fue orientado por la DUE y el GoES a la contratación de la Asistencia Técnica (AT) necesaria para avanzar aspectos específicos de la PNC (se usaron efectivamente 1.247.000 Euros), así como para financiar actividades de visibilidad del Programa (se usaron 100.000 Euros). La AT fue contratada por un periodo de 38 meses con la empresa consultora "Instituto de la Calidad S.A.U. (QI)" y tuvo por objetivo principal "apoyar al Gobierno de El Salvador a operativizar, poner en marcha, promover y difundir el nuevo marco jurídico del Sistema Nacional de Calidad (Normalización, Reglamentación Técnica, Acreditación y Metrología), así como también contribuir a su reconocimiento internacional". La AT debía también apoyar el cumplimiento de los indicadores de PROCALIDAD.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • TdR de la AT • Informes Semestrales y finales • Entrevistas 	Fuerte
iv -2	Utilidad y calidad de los Productos implementados con la AT (diseño de políticas, estudios, capacitación, etc.)		
	<p>General: La evaluación ha podido evidenciar que, de manera global, la AT programada y entregada por la CE 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 institucional a partir de la demanda de las instituciones involucradas en los diferentes Programas, respondiendo 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 con una mayor atención a los procesos de planificación, coordinación y ejecución.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas 	Satisfactoria
	Área fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • TdR de la AT 	Fuerte

	<p>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 SAFIM²⁹, 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Informes Semestrales y finales • Entrevistas 	
	<p>Protección e Inclusión Social 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 llevado 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).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • TdR de la AT • Contrato de Subvención con SIS para CM • Informes finales y semestrales • Entrevistas 	Fuerte
	<p>Educación La valoración de la AT de PRO-EDUCA fue desigual, siendo la mejor apreciada la relacionada con el Lote 3 (ETT), calificada de muy buena. El Lote 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 Lote 2 (TICs). El Acuerdo de Contribución con el PNUD sufrió retrasos desde su inicio, lo que obligó a reformular el plan de trabajo y eliminar algunos 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • TdR de la AT • Acuerdo de Contribución con PNUD • Informes Semestrales y finales • Entrevistas 	Satisfactoria, ya que para el Lote 2 de AT se dispuso de poca información concreta.
	<p>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 de los temas que la PNC pretendía implantar eran relativamente nuevos en el país y la AT contribuyó a su mejor conocimiento y difusión</p>	<ul style="list-style-type: none"> • TdR de la AT • Informes Semestrales y finales • Entrevistas 	Fuerte
iv -3	Los aportes de la AT han tomado en consideración el enfoque de género y otros temas transversales		
	Ver PdE 6.2.		

²⁹ 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.

Hip. v	Ha habido tendencias positivas en el nivel de alineamiento y armonización de la Cooperación Internacional (CI), y en la mejora de su eficacia y eficiencia:		
	<p>Resumen: Se ha evidenciado la complementariedad y buena coordinación entre los donantes presentes en los sectores focales de la UE, especialmente entre los europeos. Destacaron, 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 la educación, la formación técnica y el empleo. Asimismo, se constata que, en el periodo, los costes de transacción se vieron reducidos como producto de la utilización de la modalidad de AP, y, aunque de manera irregular en el tiempo, las acciones de los donantes vienen siendo más conjuntas y gradualmente enfocadas hacia el apoyo programático. Por áreas, la coordinación es más evidente en la cooperación en torno a política social y fiscal, al existir espacios de diálogo conjunto y con GoES.</p>		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia ³⁰
v-1	Acciones de los donantes activos en los diversos sectores mejor alineadas y coordinadas entre sí y con el GoES		
	<p>General: De acuerdo con las evaluaciones más recientes realizadas en El Salvador sobre la eficacia de la cooperación al desarrollo³¹, se han observado avances significativos en la aplicación de los principios en la 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.</p> <p>Destaca el nivel de coordinación entre donantes europeos. La cooperación multilateral en El Salvador (Banco Mundial y BID) opera también con recursos en la modalidad de apoyo presupuestario sectorial (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. Existen otros ejemplos 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). 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.</p> <p><i>Ver también PdE 1.1, Hipótesis iv.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Informe MRREE 2017 ● Entrevistas 	Fuerte
	<p>Área fiscal El espacio de coordinación era y es 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. El liderazgo de la Mesa estaba más con</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Minutas de la Mesa Fiscal ● Entrevistas 	Fuerte

³⁰ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

³¹ 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

	los donantes, aunque desde 2016 el MH ha asumido ese rol. Los donantes se alinean en torno al Plan Estratégico Institucional del MH.																														
	<p>Protección e Inclusión Social 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. AECID y Luxemburgo canalizaron su ayuda a través del FOCAP.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Minutas de reuniones de coordinación y FOCAP • Entrevistas 	Fuerte																												
	<p>Educación La Mesa sectorial de educación estaba vigente en el arranque de PRO-EDUCA en 2009, pero dejó de funcionar un año después como tal. La relación del MINED con los donantes es esencialmente bilateral y el propio Ministerio direcciona a los cooperantes hacia distintas áreas. Los donantes europeos, especialmente UE, AECID y Luxemburgo, mantienen una coordinación interna. En espacios de diálogo social se tratan, en ocasiones, aspectos relacionados con educación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas 	Indicativo, hay escasa información de la coordinación específica para el sector																												
	<p>Calidad No aplica, ya que no hubo diálogo de políticas con las características que se le suponen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas 	Indicativo																												
v-2	Disminución de costos de transacción (misiones conjuntas, marcos comunes de desempeño, PAFs, etc.)																														
	<p>General: 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 socios de la cooperación al desarrollo destinan para programas nacionales a través de trabajo conjunto. El siguiente cuadro resume esta situación para el periodo 2011 – 2015.</p> <p style="text-align: center;">Criterios de Medición de la Armonización de Donantes en El Salvador</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th></th> <th style="text-align: center;">% de fondos de cooperación desembolsados para apoyar iniciativas con enfoques basados en programas</th> <th style="text-align: center;">Misiones Conjuntas realizadas por los SCD</th> <th style="text-align: center;">Estudios Conjuntos sobre el País</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">2011</td> <td style="text-align: center;">22</td> <td style="text-align: center;">16</td> <td style="text-align: center;">40</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">2012</td> <td style="text-align: center;">28</td> <td style="text-align: center;">11</td> <td style="text-align: center;">13</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">2013</td> <td style="text-align: center;">13</td> <td style="text-align: center;">11</td> <td style="text-align: center;">7</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">2014</td> <td style="text-align: center;">37</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">7</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">2015</td> <td style="text-align: center;">27</td> <td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">12</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Promedio</td> <td style="text-align: center;">25.4</td> <td style="text-align: center;">8.6</td> <td style="text-align: center;">15.8</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Elaboración propia. Basado en datos de la evaluación sobre la eficacia de la cooperación al desarrollo en El Salvador (2016)</p> <p>El resultado de la última evaluación en El Salvador señala que entre 2011 y 2015 el desembolso de recursos de cooperación para apoyar iniciativas que adoptan enfoques basados en programas fue variable, aunque con una tendencia creciente, pasando de 22 en 2011 a 27 en 2015.</p>		% 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	<ul style="list-style-type: none"> • Informe MRREE 2017 • Entrevistas 	Fuerte
	% 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																												

	<p>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”. 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.</p> <p>Finalmente, el tercer indicador se refiere a los “Estudios Analíticos Conjuntos realizados sobre el país”. 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, esto significa que 2 de cada 3 estudios analíticos sobre el país se están realizando de manera coordinada y conjunta.</p>		
--	---	--	--

Hip. vi	Los desembolsos trimestrales del AP han sido previsibles y han tenido una influencia positiva sobre la previsibilidad de la Cooperación Internacional en su conjunto																																																		
	<p>Resumen: Los desembolsos de apoyo presupuestario de los programas de la UE han tenido un alto nivel de aprovechamiento, con un desembolso superior al 90% del total de los recursos financieros programados. De los EUR 112,6 millones asignados en la versión original de los distintos Convenios de Financiación (CdF), limitados a EUR 104,1 millones tras la aprobación de sucesivas adendas, se desembolsaron efectivamente EUR 97,5 millones, es decir el 86,5% del total inicialmente asignado o el 93,6% de los montos ajustados por las adendas. El monto total de recursos desembolsado en el año programado alcanza a EUR 47.5 millones, lo que representa el 48,8% del total de recursos desembolsados. Si se compara con la previsión trimestral, solamente el 27.6%% se realizó en el mismo trimestre en el que estaba programado, ya que el 25,7% se desembolso antes de lo previsto y 43,7% con un trimestre o más de retraso.</p>																																																		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia³²																																																
vi-1	Desembolsos anuales de AP y de otras modalidades en comparación con lo presupuestado																																																		
	<p>General: 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 por adendas, para los cinco programas de Apoyo Presupuestario que forman parte de la evaluación.</p> <p style="text-align: center;">Ejecución de los Recursos de Apoyo Presupuestario 2010-2017 (en EUR millones)</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr style="background-color: #92d050;"> <th>Programa</th> <th>Programado en CdF</th> <th>Programado tras Adenda</th> <th>Ejecutado</th> <th>% Ejec sobre CdF</th> <th>% Ejec sobre Adenda</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>PRO-EDUCA</td> <td>23,0</td> <td>20,2</td> <td>19,1</td> <td>82,8%</td> <td>94,3%</td> </tr> <tr> <td>PARE-ES</td> <td>22,0</td> <td>21,0</td> <td>21,0</td> <td>95,5%</td> <td>100%</td> </tr> <tr> <td>PACSES</td> <td>45,0</td> <td>40,3</td> <td>36,8</td> <td>81,7%</td> <td>91,3%</td> </tr> <tr> <td>PRO-CALIDAD</td> <td>10,6</td> <td>10,6</td> <td>9,0</td> <td>85,1%</td> <td>85,1%</td> </tr> <tr> <td>PRO-INCLUSION (parcial)</td> <td>12,0</td> <td>12,0</td> <td>11,6</td> <td>96,6%</td> <td>96,7%</td> </tr> <tr style="background-color: #92d050;"> <td>Total EUR millones</td> <td>112,6</td> <td>104,1</td> <td>97,5</td> <td>86,5%</td> <td>93,6%</td> </tr> <tr> <td>En Tramo Fijo</td> <td>50,6</td> <td>50,6</td> <td>50,2</td> <td>99,2%</td> <td>99,2%</td> </tr> </tbody> </table>	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	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%	<ul style="list-style-type: none"> • CdF de los programas y sus adendas • Dossieres de desembolso 	Fuerte
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	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%																																														

³² Fuerte, satisfactorio, Indicativo

En Tramo Variable	62,0	53,5	47,2	76,0%	88,2%
-------------------	------	------	------	-------	-------

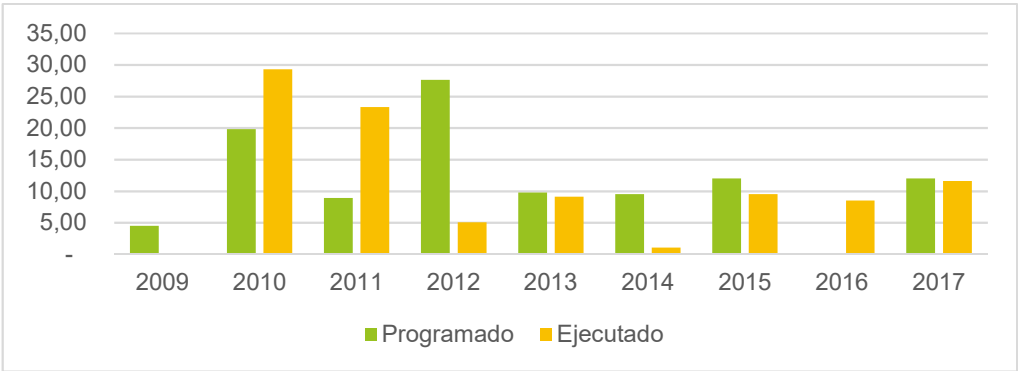
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de los programas de AP

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 adendas. De estos, **se desembolsaron efectivamente EUR 97,5 millones o el 86,5% del total inicialmente asignado. 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 programados, 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 estos se ejecutaron en 99,2% durante el periodo de análisis³³, mientras que los EUR 53,45 millones programados para desembolso de tramo variable se ejecutaron en 88,2% en el mismo plazo.

El siguiente gráfico muestra la previsibilidad de los recursos aportados al Tesoro Nacional por los Programas de Apoyo Presupuestario en términos de los plazos de desembolso para cada año del periodo de análisis. **El monto total de recursos desembolsado en el año programado alcanza a EUR 47.5 millones, lo que representa el 48,8% del total de recursos desembolsados** en todo el periodo. Es decir, el 51.2% de los recursos comprometidos no se habrían desembolsado dentro del año programado, lo que no representa un buen desempeño en términos de previsibilidad de los recursos.

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



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

³³ Los TF se cumplieron en su totalidad. 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.

vi - 2	Desembolsos trimestrales del AP en comparación con lo programado.		<ul style="list-style-type: none"> • CdF de los programas y sus adendas • Dossieres de desembolso 	Fuerte														
<p>General: 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.</p>																		
<p style="text-align: center;">Retrasos de los Desembolsos por Trimestre (% del total)</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th>Retraso (Trimestres)</th> <th>Porcentaje (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>-2T</td> <td>11,3%</td> </tr> <tr> <td>-1T</td> <td>14,4%</td> </tr> <tr> <td>0</td> <td>27,6%</td> </tr> <tr> <td>+1T</td> <td>22,4%</td> </tr> <tr> <td>+2T</td> <td>3,4%</td> </tr> <tr> <td>+3T</td> <td>21,0%</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;">Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de los programas de AP</p>					Retraso (Trimestres)	Porcentaje (%)	-2T	11,3%	-1T	14,4%	0	27,6%	+1T	22,4%	+2T	3,4%	+3T	21,0%
Retraso (Trimestres)	Porcentaje (%)																	
-2T	11,3%																	
-1T	14,4%																	
0	27,6%																	
+1T	22,4%																	
+2T	3,4%																	
+3T	21,0%																	
<p>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.</p>																		

Hip. vii	Existen indicaciones de una influencia positiva del financiamiento vía AP sobre estos procesos, lo cual no hubiera sido posible de lograr de forma tan eficaz o sostenible a través de otras modalidades de CI			
<p>Resumen: En los programas de AP 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, analizando 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 y una apreciada reducción de los gastos de transacción respecto de iniciativas pasadas con enfoque proyecto, tanto de la UE, como de otros donantes. Los insumos de los AP han resultado eficaces y eficientes: 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. También se acreditó que las AT generaron análisis y propuestas que estuvieron a disposición del GoES para la construcción de políticas y para el diálogo sectorial. El Diálogo de Políticas fue quizás el insumo más débil, pues tuvo una incidencia importante solamente en el sector social y algo en la política fiscal. En total, fue irregular y, en general, menor del que se esperaría de la dinámica que generan los AP.</p>				

Indicadores		Fuente de información	Calidad de evidencia ³⁴	
Proyectos similares apoyados por otras modalidades de financiamiento				
<p>ventajas de la modalidad, la UE ha comprometido más del 90% de sus recursos en El Salvador como Apoyo Presupuestario. Es, junto con el Banco Mundial y el este instrumento de cooperación con mayor asiduidad en el país. La literatura al desarrollo ha sistematizado en el tiempo, las posibles ventajas y riesgos no modalidad preferida de cooperación al desarrollo. El examen de estos criterios, permite reconocer los progresos alcanzados con la utilización del AP, cuando se lo tradicional de financiamiento vía proyectos. El cuadro a continuación presenta información.</p> <p>Resumen de las Ventajas Potenciales del Apoyo Presupuestario</p>		<ul style="list-style-type: none"> Entrevistas 	Fuerte	
RESULTADO OBSERVADO	CUMPLE			
local y	Los programas de AP han apoyado efectivamente políticas nacionales surgidas de los programas de gobierno			SI
transacción (a) para el estructuras	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
los fondos	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
tas de los	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
erencia y político.	Las reformas de GFP se orienta a ese objetivo y los sectores que han sido apoyados por el AP de la CE han podido percibir el flujo de recursos públicos esperados. Se está trabajando en temas de transparencia			PARCIAL
e Finanzas	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
resultados a	Se han dado los pasos iniciales para introducir la gestión por resultados en los sistemas de GFP, aunque todavía no se han formalizado			PARCIAL
ontrol.	La prioridad de los programas apoyados ha sido los objetivos de desarrollo presentados en los planes de gobierno			SI
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		

De igual manera, la literatura sobre cooperación al desarrollo³⁶ 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.

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

³⁶ 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>

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) los cambios observados?

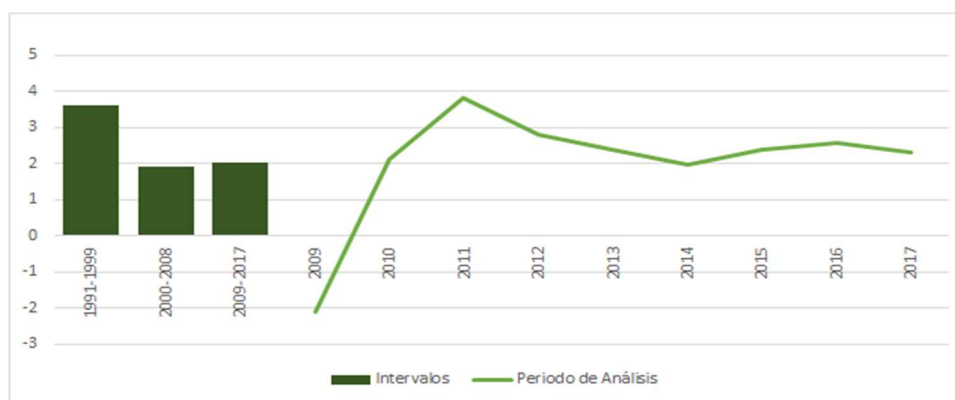
Hip. i	La calidad de la gestión macroeconómica y fiscal ha mejorado:		
	<p>Resumen: La situación fiscal ha sido delicada durante todo el periodo de evaluación y mantiene ese diagnóstico en la actualidad. La economía salvadoreña creció a un ritmo promedio anual de 2.0% entre 2009-2017, dato modesto con relación a las propias expectativas del GoES y las necesidades de financiamiento de la política pública.</p> <p>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 disminución gradual del resultado fiscal global. La mejor focalización de los subsidios le ha permitido al GoES reducir el gasto público entre 2009 y 2017 en casi 0.8% del PIB, pasando de 1.6% en 2009 a 0.8% en 2017. El balance fiscal primario muestra registros positivos tras el esfuerzo del GoES para generar ahorro primario para que las finanzas públicas sean sostenibles en el mediano plazo, lo que se refleja en los resultados del balance fiscal. El balance fiscal primario para el SPNF muestra una tendencia positiva durante todo el periodo de análisis, culminando en un superávit equivalente al 0.7% del PIB en 2017 (sin pensiones). La deuda pública total del SPNF muestra un crecimiento sostenido con relación al PIB en todo el periodo de análisis, pasando de 58.7% en 2009 a un preocupante 69.7% en 2017. El crecimiento del gasto corriente ha tenido como contrapeso la disminución del gasto de capital, pues 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. 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.</p> <p>Así, el bajo crecimiento, e 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.</p>		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia ³⁷
i-1	Ingresos como porcentaje del PIB, en comparación con metas nacionales anuales, con metas establecidas con el FMI, y con el desempeño de países vecinos		
	<p>General: 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. La tasa anual 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</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto General del Estado • Informes Art. IV FMI 	Fuerte

³⁷ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

década de los 90s, periodo en el que se logró 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 del PIB se estimaba en 4.0% para el periodo 2010-2014³⁸ y 3.0% para 2015-2019³⁹. 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 Central (CEPAL).

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

- PEI.MH 2012-2014 y 2015-2019
- PQD 2010-2014 y 2014-2019
- Leyes, especialmente de Responsabilidad Fiscal y Reforma de Pensiones
- MFMLP (2017-2017)
- Documentos varios del MH
- Documentos varios del BCR
- Documentos varios del BM
- Documentos varios del BID
- Documentos y estadísticas de CEPAL
- Documentos varios de ICEFI, FUSADES, FUNDES y FUDESEP
- Documentos del IBP

³⁸ Gobierno de El Salvador (2010), Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, Sección V Principales Metas del Quinquenio, página 55.

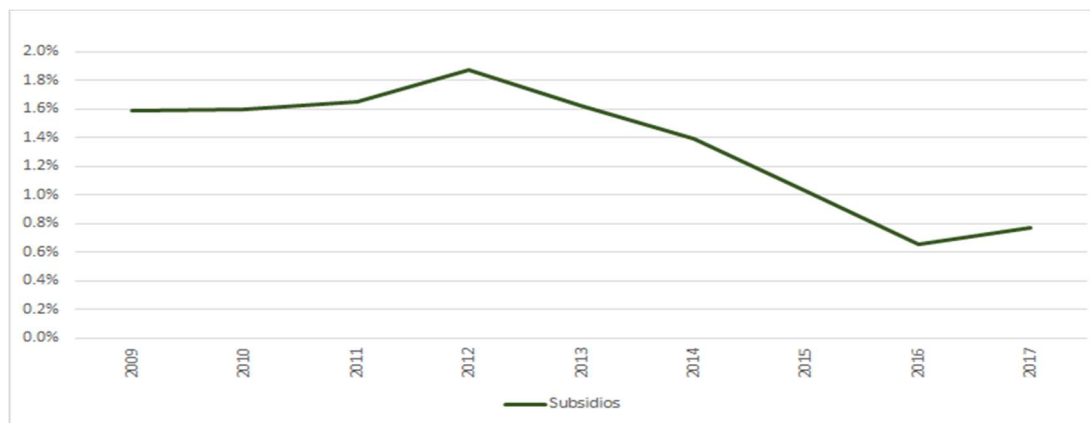
³⁹ Gobierno de El Salvador (2015), Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, página 233.

	<p>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 bajos de inflación acumulada (-0.9% en 2016 y 2.0% en 2017).</p> <p>Así, la economía de El Salvador ha crecido a su nivel potencial de 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.</p>		
i-2	Gasto y saldo primario presupuestario en comparación con metas nacionales anuales, con metas establecidas con el FMI y con el desempeño de países vecinos		
	<p>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. Los acuerdos alcanzados para la reforma del Sistema de Pensiones, así como la aprobación concertada del presupuesto para la gestión fiscal 2018, han comprado tiempo.</p> <p>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”⁴⁰. 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.</p> <p>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 análisis, 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, la política fiscal implementada ha dado resultados razonablemente positivos, aunque está claro que hay mucho margen de mejora.</p> <p>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</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Presupuesto General del Estado ● Informes Art. IV FMI ● PEI.MH 2012-2014 y 2015-2019 ● PQD 2010-2014 y 2014-2019 ● Leyes, especialmente de Responsabilidad Fiscal y Reforma Pensiones ● MFMLP (2017-2017) ● Docuemntos varios del MH ● Documentos varios del BCR 	Fuerte

⁴⁰ PQD 2014-2019.

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).

Subsidios de Gobierno Central (% PIB)

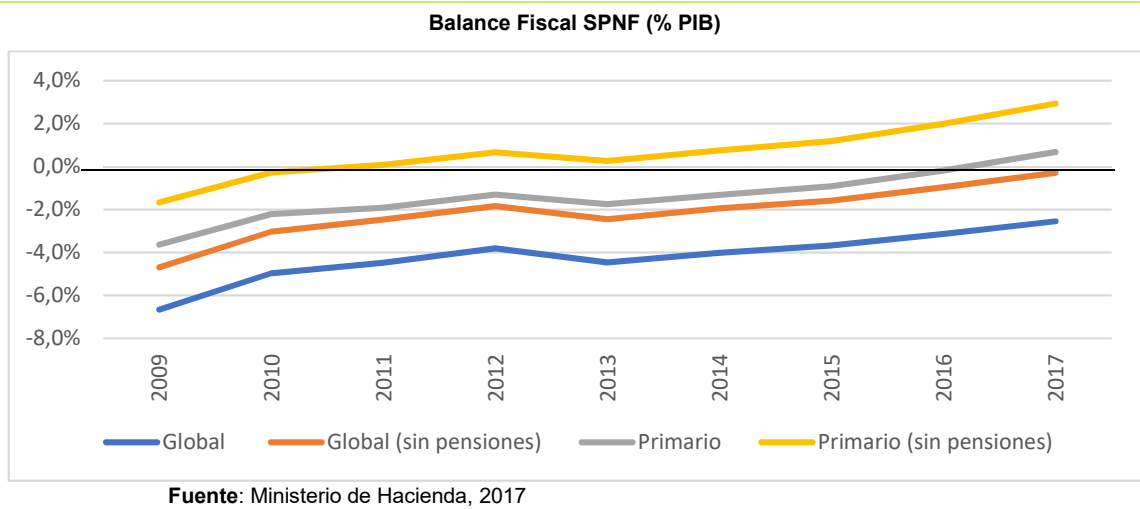


Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017

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). El balance fiscal primario para el SPNF 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 se encuentra todavía registrado como un déficit equivalente al 2.5% del PIB en 2017 (0.3% si no se considera el gasto en el sistema de pensiones). El nivel de déficit fiscal global del SPNF está en línea con el promedio de 2.4% calculado para América Latina⁴¹.

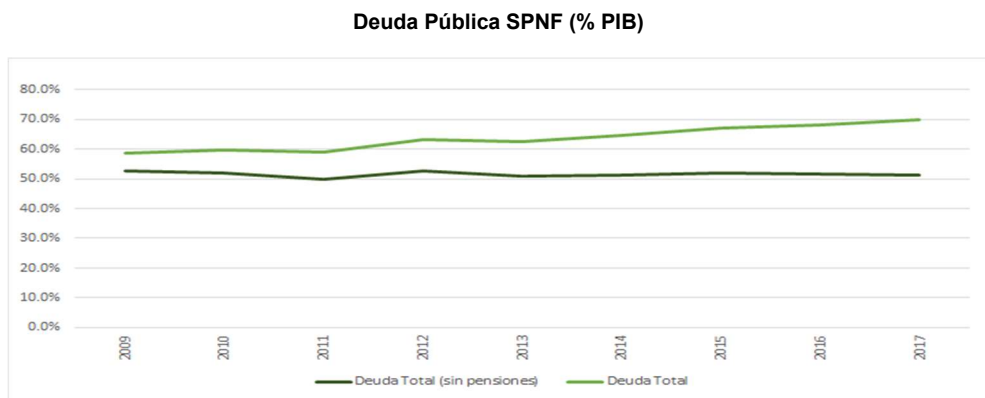
- Documentos varios del BM
- Documentos varios del BID
- Documentos y estadísticas de CEPAL
- Documentos varios de ICEFI, FUSADES, FUNDES y FUDESEP
- Documentos del IBP

⁴¹ 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.



i-3 Nivel de endeudamiento en comparación con metas nacionales anuales, con metas establecidas con el FMI

La deuda pública total del SPNF 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. Estos niveles de deuda son elevados, no solo en términos comparativos con otros países de la región de América Latina, escenario en el que El Salvador 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.



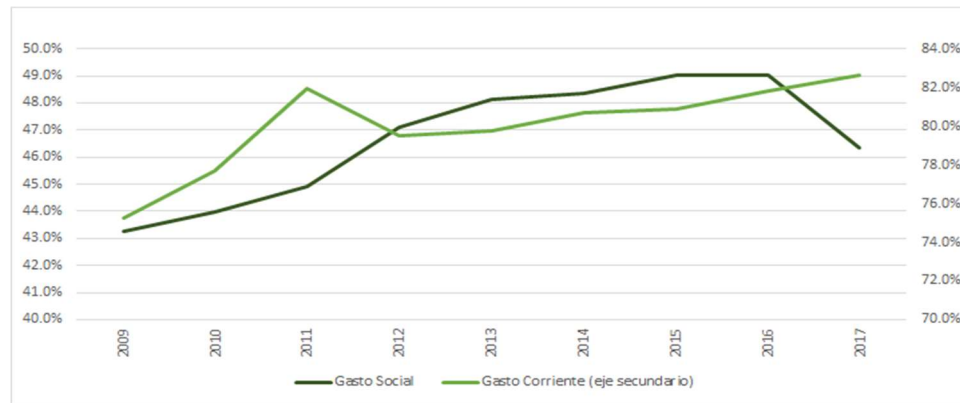
- Presupuesto General del Estado
- Informes Art. IV FMI
- PEI.MH 2012-2014 y 2015-2019
- PQD 2010-2014 y 2014-2019
- Leyes, especialmente de Responsabilidad Fiscal y Reforma de Pensiones
- MFMLP (2017-2017)
- Documentos varios del MH
- Documentos varios del BCR

Fuente

	Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos varios del BM • Documentos varios del BID • Documentos y estadísticas de CEPAL • Documentos varios de ICEFI, FUSADES, FUNDES y FUDESEP • Documentos del IBP 	
i-4	Cobertura de los gastos de funcionamiento con los ingresos tributarios		
	<p>General: Los ingresos tributarios del Gobierno Central no cubren aun sus gastos corrientes, pero esta relación ha mostrados una tendencia positiva en los años del periodo de análisis. Los datos disponibles muestran que en 2012, los ingresos tributarios del Gobierno Central financiaban el 74.5% de los gastos corrientes, mientras que en 2017 este porcentaje se amplio a 80.4%.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • MH • FMI – Art IV • Entrevistas 	Satisfactorio
i-5	Tasas de inversión pública y privada en comparación con metas establecidas y con el desempeño de países vecinos		
	El gasto social ⁴² se ha incrementado con relación al gasto total, aunque a través de una mayor asignación de gasto corriente (ver gráfico).	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto general del Estado • MH 	Fuerte

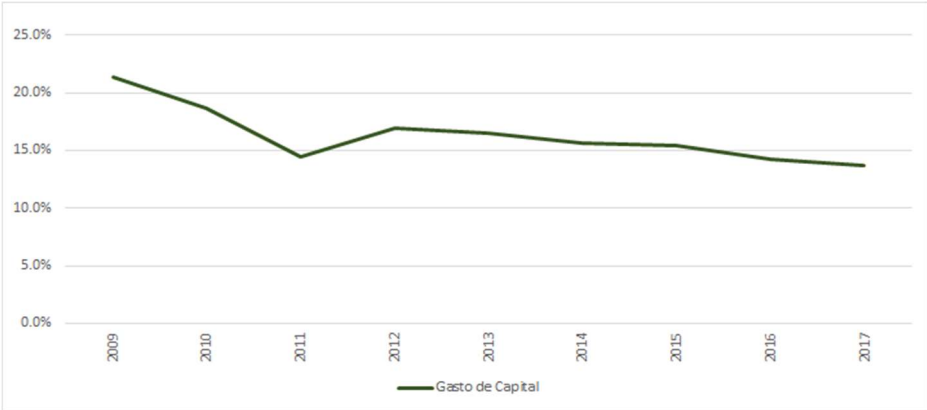
⁴² El gasto social son los recursos registrados en la clasificación del área de gestión de Desarrollo Social.

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 9). Se ha argumentado también, que la inversión pública se ha convertido en la variable del ajuste que utiliza el GoES para disminuir el gasto público y mantener el déficit fiscal dentro de los parámetros requeridos⁴³. Con relación al PIB, el gasto de inversión pública en El Salvador alcanza en 2017 solo al 2.7%, cifra que está muy 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, adicionalmente, 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.

	<p>Gasto de Capital del Gobierno Central (% del Gasto Total)</p>  <p>Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017</p>		
i-6	Indicadores del clima de negocios (Indicadores “Doing Business” del BM, y otros) en comparación con países vecinos		
	<p>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 ranking⁴⁴.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Banco Mundial 	Fuerte

⁴³ ICEFI (2015), Gestión de las Finanzas Públicas en El Salvador período 2009-2014.

⁴⁴ FMI (2018), El Salvador Selected Issues: The Competitive Landscape for El Salvador’s Exports

Hip. ii La evolución de las asignaciones de recursos por categoría económica ha demostrado un mejoramiento en la eficiencia:			
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia ⁴⁵
ii-1	Porcentaje del gasto público asignado al pago de intereses sobre la deuda		
	En el 2017, los intereses que debía solventar el GoES frente a acreedores nacionales y extranjeros de la deuda pública, representaba el 3.2% del PIB. Este monto ha ido creciendo paulatinamente en los últimos años.	• FMI - Artículo IV	Fuerte
ii-2	Relación entre los gastos de funcionamiento y los gastos de capital		
	<i>Ver PdE 3.1 Hip. i-5</i>		
ii-3	Relación entre los gastos de funcionamiento para salarios y para otros gastos de funcionamiento		
	Los gastos en salarios y remuneraciones representan en promedio el 45.0% de los gastos de funcionamiento durante el periodo de análisis.	• FMI – Artículo IV	Fuerte
ii-4	Relación entre los gastos de funcionamiento para salarios y otros gastos en los sectores de intervención		
	<i>Ver PdE 3.2, Hip ii-2</i>		

Hip. iii La evolución de las asignaciones de recursos por sector ha demostrado un mejoramiento en la asignación estratégica de recursos, con respecto a las prioridades del Gobierno:			
	Resumen: 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 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%.		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia ⁴⁶
iii-1	Tendencias en los presupuestos públicos por sector, en los sectores de intervención del AP		

⁴⁵ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

⁴⁶ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

General: Ver PdE 3.2, desagregada para a cada sector

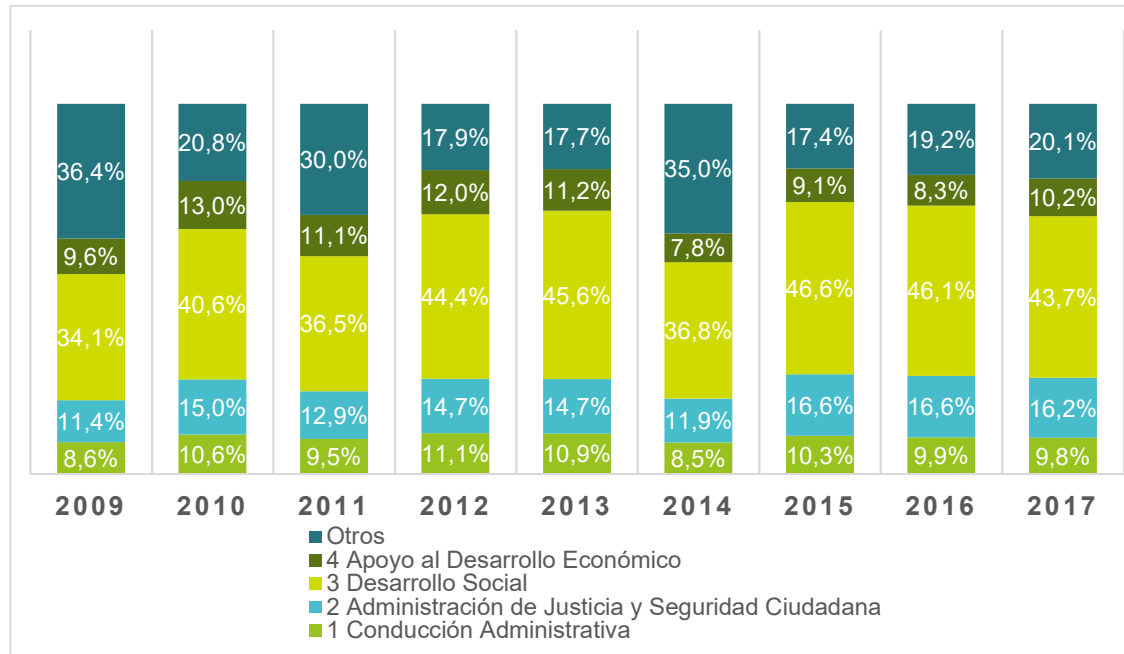
iii -2 Participación sectorial en el total del gasto del Gobierno Central

De acuerdo a datos proporcionados por el 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 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%.

● PGE

Fuerte

Participación del Desarrollo Social en el Gasto Total del Gobierno Central



Fuente: Ministerio de Hacienda

Hip. iv	El Gobierno ha introducido reformas pertinentes de los sistemas de gestión de finanzas públicas (GFP).		
	<p>Resumen: Aunque se alinea con las buenas prácticas internacionales, con los PEFA⁴⁷, se observó un cierto deterioro 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, como MFMP, el MGMP, la Gestión 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 todavía está pendiente, el proceso de mejoras está claramente en marcha y está mejorando las capacidades institucionales.</p>		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia ⁴⁸
iv -1	Relevancia de las reformas de la GFP, los objetivos de las reformas y la capacidad institucional (PEI-MH)		
	<p>General: 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 forma de Plan de Acción de reformas de la GFP, y se viene implementando 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.</p> <p>En el marco de la implementación del PEI se han hecho avances importantes para la modernización y fortalecimiento de la GFP en los últimos años. Los más notables 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.</p> <p>La coordinación de las actividades de reforma alrededor del PEI fue fundamental para lograr 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 luego 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 operativo para realizar esta actividad es la Mesa de</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● PEFA 2009 ● PEFA 2013 ● PGE ● Dossieres desembolso ● Entrevistas 	Fuerte

⁴⁷ Public Expenditure Financial Accountability www.pefa.org

⁴⁸ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

<p>Cooperantes, en la que participan de forma regular la Unión Europea, USAID, el BID, AECID (España), la GIZ (Alemania) y el Banco Mundial. La evidencia recolectada 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.</p> <p>La Mesa de Cooperantes sirvió también como una plataforma para el diálogo sobre las políticas económica y fiscal del país, con más intensidad a partir de 2016 cuando el MH toma el liderazgo de la misma. Los actores de la Mesa de Cooperantes tuvieron, en criterio de las autoridades del MH, un papel preponderante 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 permitiera 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.</p> <p>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.</p>		
---	--	--

Hip. v	La calidad de los sistemas de GFP ha mejorado como consecuencia de las reformas.		
	<p>Resumen: 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 la credibilidad de presupuesto, la transparencia de la información fiscal, la gestión de la recaudación tributaria, la gestión de la tesorería, de deuda pública y de compras y contrataciones estatales, la contabilidad y registro de la información financiera y el escrutinio legislativo del presupuesto.</p> <p>Los desafíos que permanecen vigentes en el sector fiscal son varios. Por parte del gasto, es necesario profundizar las reformas de gestión de las finanzas públicas e involucrar, 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 mediano plazo. Por la parte macro-fiscal, es urgente incrementar la 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 carga fiscal, para, inicialmente al menos, alcanzar los estándares latinoamericanos.</p>		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia⁴⁹

⁴⁹ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

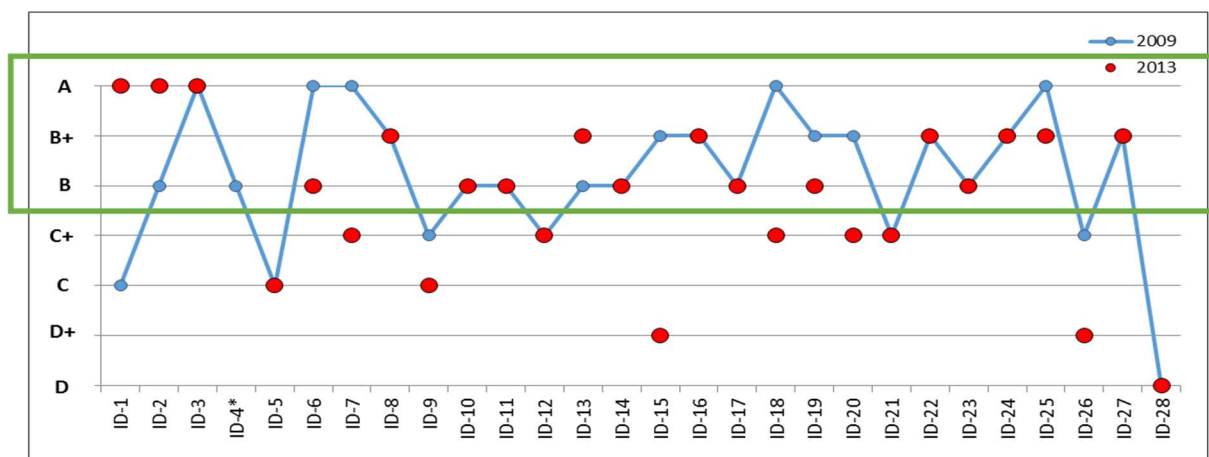
v-1

Evolución de los resultados de las evaluaciones PEFA 2009 y 2013

General:

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), 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 2: 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 17/27⁵⁰ (63%) en 2013, aspecto que evidencia que las prácticas de administración financiera en El Salvador están cerca de los estándares 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

- PEFA 2009
- PEFA 2013

Fuerte

⁵⁰ No se pudo evaluar el indicador (ID-4) sobre atrasos de pagos por falta de información disponible en su momento.

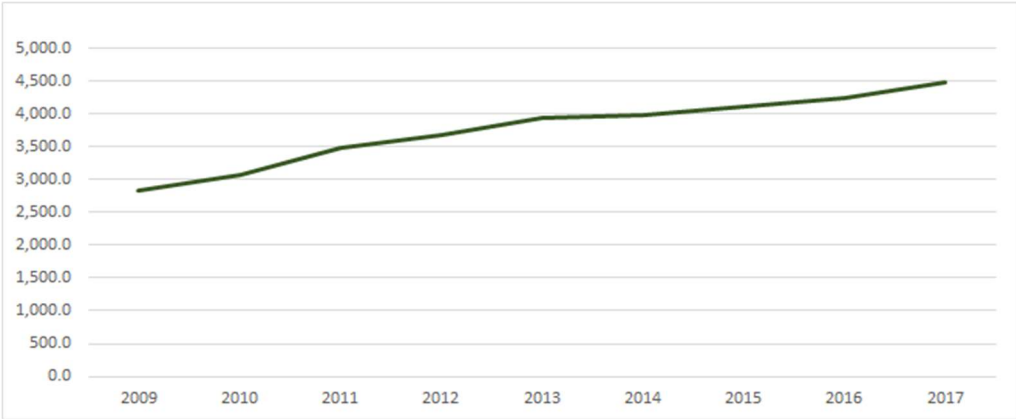
están vinculados con aspectos de transparencia y control presupuestario. Estos en la mayoría de los casos, aunque es importante también aclarar que en el tiempo de las evaluaciones la metodología sufrió pequeños ajustes, los mismos que podrían ser replicados en otras evaluaciones, como el ID-19, que mide el desempeño del sistema de compras y contratación pública.

Conclusiones, pero también muestra importantes áreas con oportunidades de mejora. El estudio muestra que el sistema de gestión de las finanzas públicas en El Salvador, como se reflejan en los resultados, presenta algunas debilidades que son: i) la credibilidad de presupuesto (ID-1 a ID-3), en el sentido que existe una brecha entre la programación y la ejecución de los recursos asignados a las diferentes áreas; ii) la falta de transparencia de la información fiscal, frente a la Asamblea Legislativa, los medios de comunicación y la sociedad civil (ID-6, ID-8, ID-10); iii) el proceso de preparación y formulación del presupuesto (ID-4); iv) la gestión de la recaudación tributaria (ID-13 e ID-14); v) la gestión de la contratación pública (ID-16, ID-17 e ID-19); vi) la contabilidad financiera (ID-22 a ID-25); y viii) el escrutinio legislativo del presupuesto (ID-27).

Adicionalmente, el estudio no alcanzaba los estándares internacionales recogidos por la evaluación PEFA en materia de: i) la clasificación presupuestaria (ID-5); ii) la existencia de gastos extrapresupuestarios (ID-4); iii) la supervisión del riesgo fiscal (ID-9); iv) la articulación de la planificación estratégica (ID-12); v) la gestión de la deuda tributaria (ID-15); vi) la gestión de los recursos humanos (ID-18 e ID-20); vii) los sistemas de auditoría interna y externa (ID-26); y, finalmente, viii) el control legislativo de la gestión fiscal (ID-28). Estos son algunos de los aspectos que deberían atenderse para fortalecer la administración financiera pública nacional.

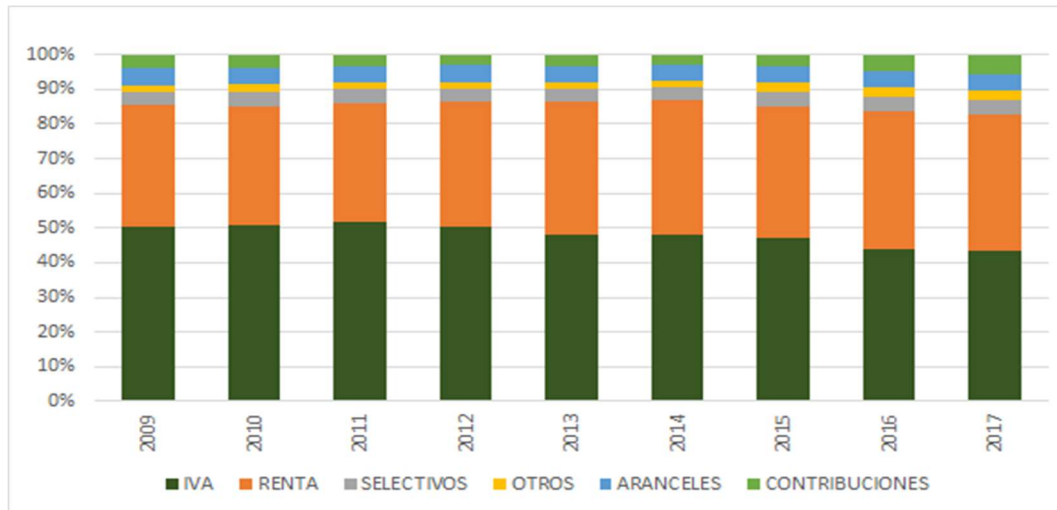
Mejoramiento de los ingresos tributarios, así como su carácter distributivo

Los ingresos tributarios se ha incrementado en el periodo de análisis. Los ingresos tributarios representan en promedio durante el periodo de análisis el 16.1% de los ingresos totales del Gobierno Central en El Salvador y, por lo tanto, son la principal fuente de financiamiento de las actividades del sector público en el país. Es por ello, que incrementar la recaudación de impuestos ha sido y es una prioridad del GoES. Bajo el liderazgo de la Oficina de Evaluación ha desplegado una serie de iniciativas legales y administrativas dirigidas a mejorar los niveles de recaudación tributaria. El resultado ha sido un incremento de la carga tributaria de 16.1% en 2009 a 18.1% en 2017. Este nivel es, sin embargo, inferior al promedio regional. El resultado compara con la carga tributaria promedio para América Latina y el Caribe (ALC), que se ubicaba en 2016 en 20.1%. Los impuestos al Consumo Agregado (IVA) y el Impuesto a la Renta sostienen la recaudación tributaria, ya que juntos suman el 82.9% del total de las recaudaciones por concepto de impuestos directos han pasado de 35.4% en 2009 a 39.5% en 2017. El incremento en los ingresos tributarios se debe a los grupos de tributos, así como el crecimiento en la participación de las recaudaciones totales del Impuesto a la Renta y el IVA.

	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia ⁵²
vi-1	<p>Evolución de la carga tributaria / PIB</p> <p>General: 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 (gráfico 13). 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.</p> <p style="text-align: center;">Ingresos Tributarios Totales (USD millones)</p>  <p style="text-align: center;">Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017</p> <p>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 presenta 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 14).</p> <p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● MH ● FMI-Art IV ● BCR 	Fuerte

⁵² Fuerte, satisfactorio, Indicativo

Estructura Tributaria (% del Total)



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017

vi-2

Evolución de la distribución de la carga tributaria entre impuestos directos e indirectos

General:

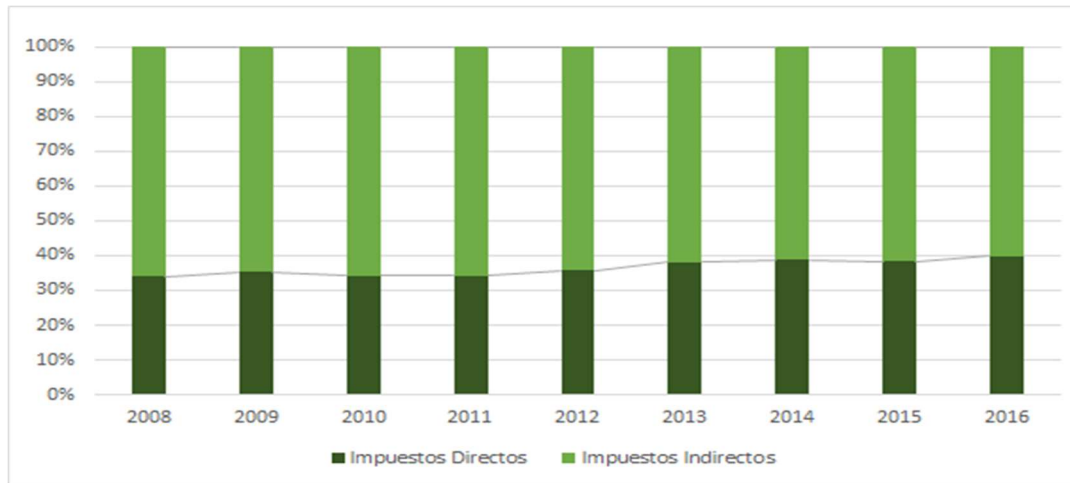
Los niveles de recaudación de tributos son todavía dependientes de los impuestos indirectos, aunque existe evidencia de una tendencia a su disminución. En el periodo de análisis, las recaudaciones por concepto de impuestos directos han pasado de 35.4% en 2009 a 39.5% en 2017 (ver gráfico 15). Sin embargo, la 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.

- MH
- FMI-Art IV
- BCR

Fuerte

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

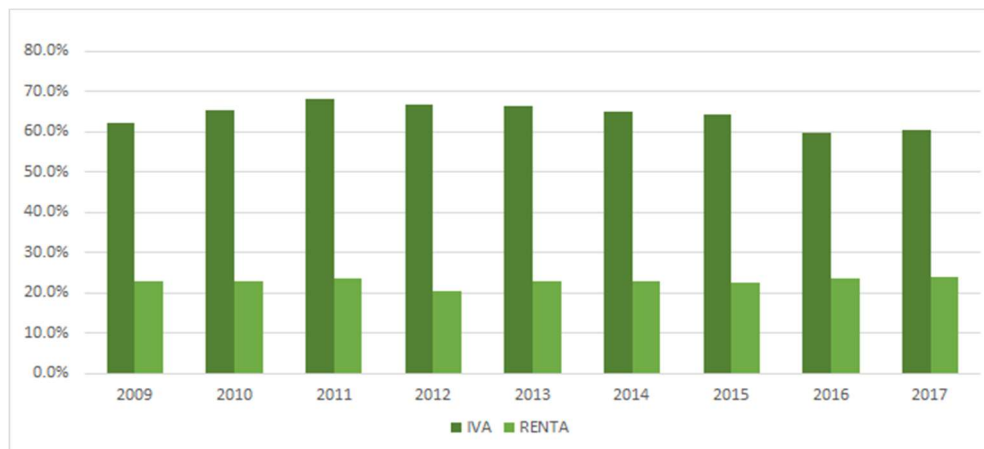
Estructura Tributaria – Impuestos Directos e Indirectos (% del Total)



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 16 a continuación.

Eficiencia Tributaria



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2017

<p>, la eficiencia de la administración tributaria en la recaudación del IVA alcanza su 63.3%, bajando en 2017 al 60.4%. Esto implica que existe un potencial de recaudación en la recaudación del IVA. Este potencial es mayor aún en la recaudación del Impuesto sobre el Consumo de la recaudación de este impuesto</p>		
--	--	--

El acceso a la información presupuestaria ha mejorado, así como la claridad e integridad de la documentación puesta a disposición

Desde la perspectiva del acceso público a la información fiscal clave, ha tenido un desarrollo positivo durante el periodo de análisis. Los recientes progresos realizados solo alcanzan, sin embargo, a proveer niveles limitados de información pública en comparación con las buenas prácticas internacionales. El Índice de Presupuesto Abierto⁵⁵ para El Salvador, que en 2010 alcanzaba una puntuación de 45/100 en transparencia presupuestaria, solo por encima de Nicaragua en el contexto de los países de América Latina y el Caribe. La evaluación PEFA 2013 destaca como debilidades del sistema de GFP otros elementos que son centrales para la transparencia presupuestaria: los gastos extrapresupuestarios (o en el caso de El Salvador, presupuestos extraordinarios), los sistemas de auditoría externa y el escrutinio legislativo de los informes auditados sobre la gestión fiscal.

Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia ⁵⁶
<p>El acceso a la información presupuestaria independiente del acceso a la información presupuestaria</p> <p>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 2011, cuyo objetivo es garantizar el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública y promover la transparencia de la actuación y rendición de cuentas en las entidades del sector público, y el relanzamiento del Portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Hacienda en 2015, que proporciona información completa, actualizada y útil sobre los movimientos de las finanzas públicas (ingresos, gastos, inversión, deuda pública y compras estatales (COMPRASAL) del Sector Central y el Sector Público No Financiero, son dos elementos que sustentan esta mejora. Es importante destacar que el progreso realizado por el MH en materia de transparencia presupuestaria se refleja en el tramo variable del PARE-ES en diciembre de 2011.</p> <p>Los recientes progresos realizados solo alcanzan, sin embargo, a proveer niveles limitados de información pública en comparación con las buenas prácticas internacionales. El Índice de Presupuesto</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● PEFA 2009 ● PEFA 2011 ● Índice de Presupuesto Abierto ● Portal de transparencia 	Fuerte

En 2010 alcanzaba una puntuación de 37/100, alcanza para el año 2017 a 45/100. Incluso y a pesar de hacer públicos de forma oportuna todos los documentos con excepción de la revisión de medio término que todavía no prepara el país. La información publicada sólo supera el nivel de 'limitada' en los casos de los documentos que han sido aprobados (95/100) y el informe final de ejecución presupuestaria (64/100). Además, el país se ubica a El Salvador solo por encima de Nicaragua en el contexto de los países de la región.

Para profundizar la transparencia fiscal han tenido progresos más lentos. La falta de claridad y la opacidad como debilidades del sistema de GFP otros elementos que son centrales a la mejora de la gestión son los gastos extrapresupuestarios (o en el caso de El Salvador, presupuestos fuera del presupuesto) y el control y auditoría interna, la auditoría externa y el escrutinio legislativo de los presupuestos. Los progresos realizados en estos sistemas, como se refleja también, en el presupuesto Abierto, son todavía limitados y muestran que existen aún amplias oportunidades de mejora.

El diagnóstico es el retraso que ha sufrido la implementación del SAFI II, que ha afectado la integración de los sistemas y afectado por tanto el adecuado desarrollo de los procesos. Como ejemplo, el presupuesto por resultados y la estrategia de adopción de las cuentas públicas de Sector Público (NICSP). La falta de un plan de reforma GFP amplio, que involucre a otras entidades rectoras del sistema, a saber la Corte de Cuentas y la Contraloría General, reduce el impacto de los esfuerzos que se pueden realizar para fortalecer los sistemas de información y de rendición de cuentas.

La Gestión por Resultados (GpR) ha fortalecido la orientación hacia los resultados en la formulación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas:

La reforma del sistema de presupuesto hacia la gestión por resultados está lista para ser implementada. Uno de los avances más importantes es el presupuesto por resultados, pero que ha venido retrasando su implementación, como producto de las dificultades de desarrollo del SAFI II y el presupuesto público. El sistema de presupuesto está en vigencia desde principios de los años 1990 y está organizado por 'áreas de gestión', que refleja el esfuerzo del GoES para atender grandes sectores del aparato público, como el sector económico o el sector de la administración del Estado. Este modelo, que busca orientar la toma de decisiones sobre la asignación de recursos hacia las áreas de acción prioritarias, no ha logrado vincular con precisión el presupuesto con las prioridades de la política pública, a partir del año 2010 y con apoyo técnico y financiero del BID, la Unión Europea y la GIZ, el GoES está trabajando en la implementación del presupuesto por programas, que tenga a su vez una orientación para resultados.

Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia ⁶⁰
de las políticas públicas (uso sistemático de indicadores y metas, etc.) en los sectores con AP frente a los sectores		
<p>presupuesto por programas con enfoque de resultados está basado en una estructura donde la provisión de bienes y servicios que proveen las entidades públicas se basan en los resultados esperados relevantes para la población que los recibe y que son de prioridad alta definidos en la planificación. La producción institucional de los bienes y servicios se financia a través de los recursos para financiar las actividades e insumos necesarios, los mismos que se asignan de acuerdo a una lógica de insumos, actividades, productos (bienes y servicios públicos) y se vincula directamente a la planificación con el presupuesto (es decir, las prioridades con la ejecución). Desde el inicio del desarrollo conceptual del nuevo sistema presupuestario, la DGP ha desarrollado las metodologías específicas de diseño y formulación de programas, en la coordinación de las metodologías entre las autoridades del conjunto del sector público, en la capacitación de los funcionarios de las entidades que aplicarán las metodologías de diseño de programas presupuestarios, así como a entidades piloto para la formulación de los programas presupuestarios y la entrega de todo el material necesario a todas las entidades públicas. Sin embargo, a la fecha todavía es pendiente asegurar que el SAFI II tendrá las capacidades futuras para implementar este nuevo modelo de gestión.</p> <p>Este por programas con enfoque de resultados está también anclada en una estructura de mediano plazo. Conjuntamente, con el desarrollo del marco conceptual del sistema de presupuesto, la DGP y el MH ha desarrollado también mecanismos que permiten proyectar y programar los gastos en los diferentes niveles del gasto público en un horizonte de mediano plazo (cuatro a cinco años). En 2017 se aprobó y aprobó formalmente un Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo conjuntamente con los modelos para la incorporación de un Marco de Gasto de Mediano Plazo del conjunto del sector público y Marcos Institucionales de Mediano Plazo (MIMP) para la programación del gasto institucional con la demanda de recursos. El último elemento en este esfuerzo es el desarrollo del Sistema de Seguimiento y Evaluación de los Programas Presupuestarios para asegurar el monitoreo y retroalimentar la toma de decisiones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● PEI MH ● MFMP ● PEFA 2009 ● PEFA 2013 ● Entrevistas 	Fuerte
de monitoreo y evaluación de las políticas públicas en los sectores con AP frente a los sectores sin AP. (existencia de estudios de monitoreo y de estudios de evaluación, pertinencia y calidad de dichos informes y estudios, etc.).		

Hip. ix	El AP ha contribuido de forma positiva a los cambios observados y no evidencia haber tenido efectos negativos:		
	<p>Resumen: Los aportes del programa PARE-ES fueron, sin duda, muy importantes para ayudar al MH a lograr los avances alcanzados. Los desembolsos de los tramos de AP fueron utilizados por el GoES para financiar parte de la brecha fiscal generada por el peso de los subsidios al consumo sobre el presupuesto de una serie 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 insignes como el MFMP. La contribución del diálogo político como insumo del PARE-ES es más incierta, pues los miembros de la AT tuvieron fuerte incidencia, pero no está claro si la DUE, como representante del donante, también.</p>		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia ⁶¹
ix-1	Indicaciones de una influencia positiva de los recursos de AP sobre el nivel de los gastos discrecionales en los sectores de intervención		
	<p>El objetivo del 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”⁶², a través de medidas para incrementar los ingresos fiscales, el gasto social, la focalización de los subsidios y la transparencia de la gestión 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.</p> <p>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. El desembolso del TV se logró en un 90%, como producto del cumplimiento total de cuatro de los cinco indicadores establecidos y parcialmente del último.</p> <p>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 en las secciones anteriores, el desempeño de estos indicadores ha tenido una tendencia positiva a lo largo del periodo de evaluación (2009-2017).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● MH ● PGE ● Dossieres de desembolso ● FMI ● Entrevistas 	Fuerte
ix -2	Evidencia de efectos positivos del dialogo sobre decisiones tomadas por el Gobierno con respecto a la gestión macroeconómica, reformas de la GFP y GpR y aumento de la transparencia		

⁶¹ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

⁶² Convenio de Financiación PARE-ES, Disposiciones Técnicas y Administrativas, 6 de diciembre de 2009.

	<p>El aporte del dialogo 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 dialogo coyuntural o si tuvo una estructura más permanente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Minutas de la Mesa Fiscal • Entrevistas 	Suficiente
ix -3	Evidencia de la influencia de los estudios analíticos, las capacitaciones llevadas a cabo con la AT del AP		
	<p>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 asistencia técnica del PARE-ES fue ordenar y priorizar las iniciativas y proyectos que impulsaba el MH para promover la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica en el país, 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 SAFIM63, la preparación del MFMP y el fortalecimiento técnico del MH, aunque aquí los elogios son compartidos con el resto de agencias de cooperación que participaron en el diseño y desarrollo de las mismas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • TdR, productos e informes de AT • Entrevistas 	Fuerte

⁶³ 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..

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 Apoyo Presupuestario (AP) los cambios observados?

Hip. i	Las políticas sectoriales en los sectores de intervención se han desarrollado de forma positiva, siendo más claras y comprensibles, reflejando mejor las prioridades del Gobierno, y respondiendo mejor a las lecciones recogidas durante el proceso de implementación:		
	<p>Resumen: 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, cambio de gobierno y polarización política.</p>		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia ⁶⁴
	Hitos de política en los sectores apoyados		
	<p>Fiscal</p> <p>Es importante mencionar que en el esquema se presenta que 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 insumos y herramientas para entregar bienes y servicios a los beneficiarios y usuarios.</p> <p><i>Ver una descripción detallada de los hitos en el área fiscal en la PdE 3.1</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Dossieres de Desembolso ● Informes de AT ● Entrevistas 	Fuerte
	<p>Social</p> <p>Partiendo de un 34% del gasto público en 2009, el sector social en su conjunto se ha mantenido en un promedio de 41.3 % del gasto total, con cierta irregularidad hasta 2012, para asentarse en torno al 43% más adelante. No obstante, este gasto en valores absolutos ha aumentado un 62%, hasta los USD2,283.6 millones en 2017.</p> <p>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 y 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 - el Plan de Desarrollo, Inclusión y Protección</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Dossieres de Desembolso ● Informes de AT ● Entrevistas ● Visitas a terreno ● Grupos Focales con beneficiario/as 	Fuerte

⁶⁴ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

<p>Social 2014-2019 (PDPIS) como primera herramienta de una política social con un enfoque de derechos, perspectiva de género, coordinación interinstitucional y participación ciudadana.</p> <p>De igual manera, la implementación de la política social permite evidenciar productos mejorados en Protección e Inclusión social. Los productos de Comunidades Solidarias incluyen, en el Eje 1: Capital Humano, cuyos logros principales son 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 de 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, el Programa 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 la conformación de 531 emprendimientos, generando auto-empleo para 1.106 mujeres y 458 hombres. Adicionalmente, 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos de Política (Plan, Ley) 	
<p>Educación</p> <p>La educación es un sector históricamente sub-financiado en El Salvador, con un porcentaje de presupuesto respecto del PIB del 3,63%, que no ha variado sensiblemente entre 2009 y 2016. En términos totales, los recursos aumentaron hasta 2013 y, desde entonces, están en una estabilización descendente. La estructura es rígida, pues desde 2011 las remuneraciones absorben cerca del 70% del presupuesto, en grave perjuicio de las transferencias y la adquisición en bienes y servicios. La inversión llegó a picos de casi el 6% del gasto en 2014, pero cayó y en 2016 fue solamente el 3,30%. Coincidiendo con el inicio de PROEDUCA, 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. Supuso el cambio del modelo educativo, trayendo un cambio conceptual importante. Sin embargo, una debilidad del plan es que no contenía metas específicas y que no incluía la calidad educativa entre sus indicadores clave. Algunas de las numerosas iniciativas del MINED en el periodo, no directamente relacionadas con el apoyo de la UE, incluyen las Escuelas Inclusivas de Tiempo Pleno (EITP), la universalización del programa de alimentación escolar a todos los niveles en 5,377 centros escolares (CE); y los uniformes, zapatos y materiales de los Paquetes Escolares, desde 2010 para Educación Básica y en 2014 también para Educación Media. Además se formuló en diciembre de 2010 la Política de Educación Inclusiva y el Plan de Acción para la Política de Equidad e Igualdad de Género en 2016.</p> <p>Las acciones y los productos del MINED en las tres áreas de PRO-EDUCA son múltiples, destacando las siguientes: El Componente 1 (Ambiente Escolares), incluyó varias iniciativas en favor de la mejora de la convivencia en los centros escolares, entre ellas, el Programa <i>Un Sueño Posible, que</i> desarrolló estrategias educativas en cultura, recreación y deporte en 236 CE y otros 2,371 fueron apoyados con materiales. El Componente 2 trabajó en mejorar el Acceso a las tecnologías (TICs) en las aulas: Los programas ENSANCHE y Cerrando la Brecha del Conocimiento (CBC) entregaron unas 31.000 computadoras para 1.700 CE; En 2014 nació el programa presidencial “Un Niño, una Niña, una Computadora”, que, a abril de 2018, entregó unos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dossieres de Desembolso • Informes de AT • Informes PNUD • Entrevistas 	Fuerte

<p>escuelas. Finalmente, el Componente 3 se dirigió a reforzar la Educación Técnica con currículos de cinco especialidades y se crearon cinco nuevas (Desarrollo de Biológica, Servicios Turísticos, Gestión del Patrimonio Cultural y Agro-industria); Se mejoró la infraestructura y equipamiento en institutos técnicos; Se desarrolló en diversas opciones de la modalidad técnica; Se desarrolló el Programa de "Seamos Productivos" proveyó de capital semilla, capacitación y apoyo al emprendimiento de jóvenes.</p>		
<p>Una política clara para desarrollar la cultura de calidad en los sectores productivos del país, esta política se ha venido implementando desde el año 2011 sin cambios que conforman el Sistema Salvadoreño de Calidad están funcionando con sus funciones y responsabilidades. Se dio el proceso de discusión y aprobación que se constituye en la piedra angular de la PNC en el país. Asimismo, se han avanzado en la construcción de capacidades institucionales (tanto para el sector público, como el privado) y la PNC está hoy funcionando según lo previsto, generando progresivamente una cultura de calidad.</p> <p>El presupuesto de Calidad prácticamente se ha duplicado en el periodo de análisis, pasando de USD 1 millón hasta 2009, a un monto cercano a los USD 2.5 millones en el periodo de 2015 a 2017. El presupuesto de AP a través de presupuesto nacional ha sido fundamental para realizar el programa en aplicación de la política nacional de calidad. Finalmente, en los años 2015 y 2016 el Programa PRO-CALIDAD (a partir de 2015 hasta 2017), la PNC ha seguido fortaleciendo las capacidades institucionales han mantenido los objetivos de la misma para continuar con la cultura de calidad en el país.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dossieres de Desembolso • Informes de AT • Entrevistas 	Fuerte

El gasto en los sectores ha evolucionado razonablemente para mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas sectoriales:

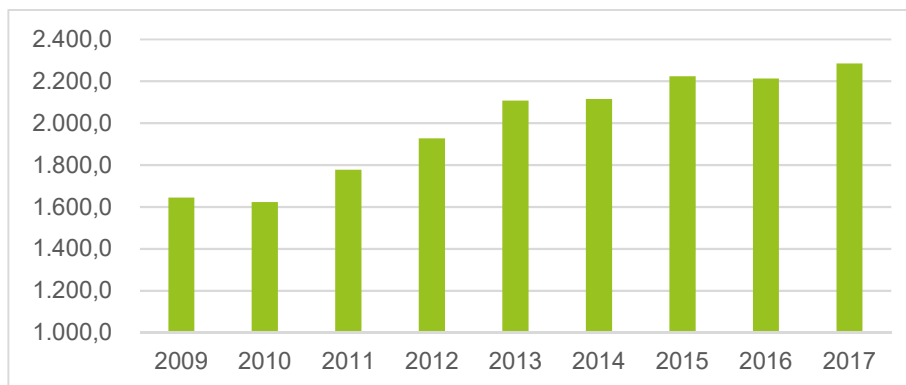
El gasto entre las áreas que GoES define se comportó de manera que se observa una progresiva preponderancia del gasto en salud y justicia, ambos sectores prioritarios para la cooperación de la UE en ES. En valores absolutos, el gasto en salud ha crecido de manera muy positiva pasando de USD 1,407.9 millones en 2009 a USD 2,283.6 millones en 2017, alcanzando así un 15.5% del Gasto Social total, mientras la inversión pública en Desarrollo Social ha descendido del 23.3% del Gasto Social total en 2009 a un 15.5% en 2017. En Educación se aprecia un comportamiento del presupuesto sectorial constante y creciente en los últimos años, con tendencia ligeramente descendente, en los últimos años. A partir de la aprobación de la Política Nacional de Calidad en los últimos años, para los temas relacionados con dicha política se incrementaron de manera notable, coincidiendo con la vigencia

	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia ⁶⁵																																																												
ii-1	Porcentaje del gasto agregado en los sectores, 2010 – 2017																																																														
	<p>De acuerdo a lo indicado en la PdE 3.1, hipótesis ii, la distribución de gasto entre las áreas que GoES define se comportó de manera que se observa una progresiva preponderancia del gasto social y del gasto en seguridad y justicia.</p> <p style="text-align: center;">Participación del Desarrollo Social en el Gasto Total del Gobierno Central</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>1 Conducción Administrativa</th> <th>2 Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana</th> <th>3 Desarrollo Social</th> <th>4 Apoyo al Desarrollo Económico</th> <th>Otros</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2009</td> <td>8,6%</td> <td>11,4%</td> <td>34,1%</td> <td>9,6%</td> <td>36,4%</td> </tr> <tr> <td>2010</td> <td>10,6%</td> <td>15,0%</td> <td>40,6%</td> <td>13,0%</td> <td>20,8%</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td>9,5%</td> <td>12,9%</td> <td>36,5%</td> <td>11,1%</td> <td>30,0%</td> </tr> <tr> <td>2012</td> <td>11,1%</td> <td>14,7%</td> <td>44,4%</td> <td>12,0%</td> <td>17,9%</td> </tr> <tr> <td>2013</td> <td>10,9%</td> <td>14,7%</td> <td>45,6%</td> <td>11,2%</td> <td>17,7%</td> </tr> <tr> <td>2014</td> <td>8,5%</td> <td>11,9%</td> <td>36,8%</td> <td>7,8%</td> <td>35,0%</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>10,3%</td> <td>16,6%</td> <td>46,6%</td> <td>9,1%</td> <td>17,4%</td> </tr> <tr> <td>2016</td> <td>9,9%</td> <td>16,6%</td> <td>46,1%</td> <td>8,3%</td> <td>19,2%</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>9,8%</td> <td>16,2%</td> <td>43,7%</td> <td>10,2%</td> <td>20,1%</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;">Fuente: Ministerio de Hacienda</p>	Año	1 Conducción Administrativa	2 Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana	3 Desarrollo Social	4 Apoyo al Desarrollo Económico	Otros	2009	8,6%	11,4%	34,1%	9,6%	36,4%	2010	10,6%	15,0%	40,6%	13,0%	20,8%	2011	9,5%	12,9%	36,5%	11,1%	30,0%	2012	11,1%	14,7%	44,4%	12,0%	17,9%	2013	10,9%	14,7%	45,6%	11,2%	17,7%	2014	8,5%	11,9%	36,8%	7,8%	35,0%	2015	10,3%	16,6%	46,6%	9,1%	17,4%	2016	9,9%	16,6%	46,1%	8,3%	19,2%	2017	9,8%	16,2%	43,7%	10,2%	20,1%	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto General del Estado 	Fuerte
Año	1 Conducción Administrativa	2 Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana	3 Desarrollo Social	4 Apoyo al Desarrollo Económico	Otros																																																										
2009	8,6%	11,4%	34,1%	9,6%	36,4%																																																										
2010	10,6%	15,0%	40,6%	13,0%	20,8%																																																										
2011	9,5%	12,9%	36,5%	11,1%	30,0%																																																										
2012	11,1%	14,7%	44,4%	12,0%	17,9%																																																										
2013	10,9%	14,7%	45,6%	11,2%	17,7%																																																										
2014	8,5%	11,9%	36,8%	7,8%	35,0%																																																										
2015	10,3%	16,6%	46,6%	9,1%	17,4%																																																										
2016	9,9%	16,6%	46,1%	8,3%	19,2%																																																										
2017	9,8%	16,2%	43,7%	10,2%	20,1%																																																										

⁶⁵ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

Protección e Inclusión Social

Comportamiento del Gasto Social del Gobierno Central (USD millones)

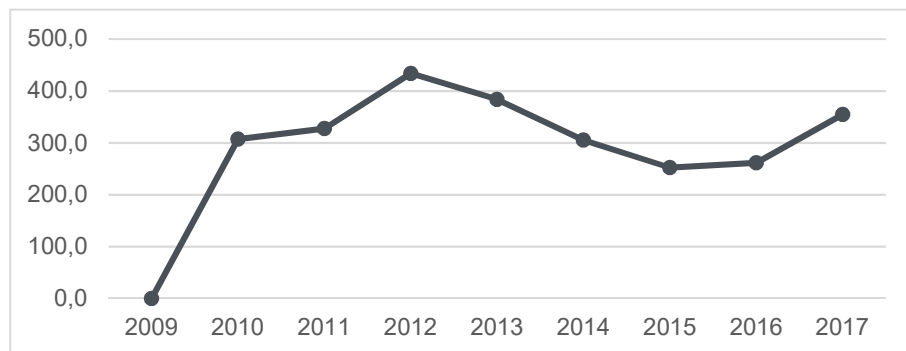


Fuente: Ministerio de Hacienda

En valores absolutos, el gasto social ha evolucionado de forma muy positiva pasando de USD 1,407.9 millones en 2009 a USD 2,283.6 millones en 2017, alcanzando así un incremento nominal del 62.2 %.

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 USD 317.9 millones, representando el 23.3% del Gasto Social total, y decreciendo en el año 2009 a USD 100.9 millones. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, desde 2009 hasta el 2017 ha mantenido un monto promedio de USD 328.3 millones, lo que representa aproximadamente el 14.4% del GST de 2017 (ver gráfico 20).

Inversión Pública en el Sector Social (USD millones)



Fuente: Ministerio de Hacienda

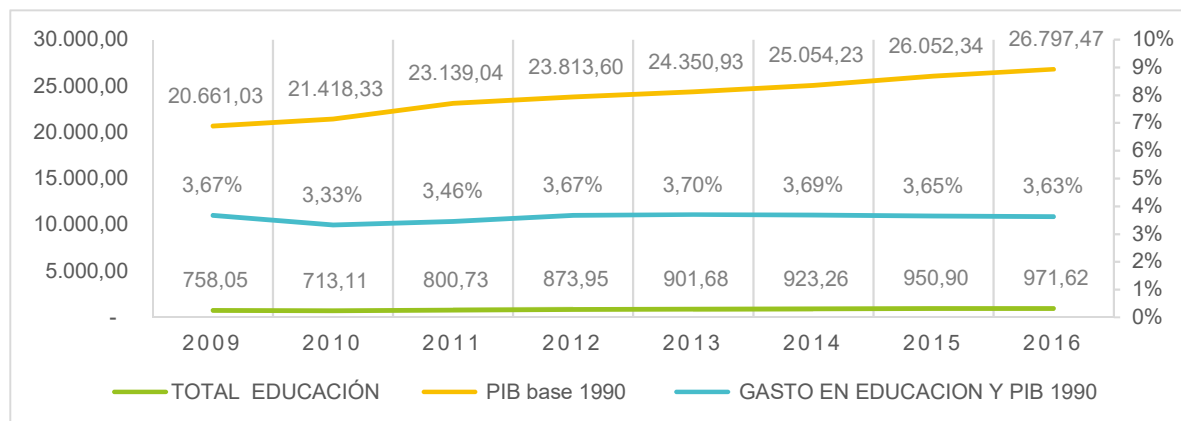
● Presupuesto General del Estado

Fuerte

Educación

Entre 2009 y 2016, el PIB (base 1990) ha crecido en un acumulado del 29,70%, mientras que el presupuesto en Educación (corriente y de inversión) ha sumado un incremento del 28,17% en el mismo periodo. Asimismo, **en relación al 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 3: Evolución del PIB y Gasto en Educación 2009-2016 (en USD millones y porcentaje)



Fuente: Banco Central de Reservas y Ministerio de Hacienda

● Presupuesto General del Estado

Fuerte

Calidad

La Política Nacional de Calidad del GoES aprobada en 2010 se ubica dentro del “sector económico” y, en particular, en el subsector “política de calidad”. Los recursos que llegaban al subsector desde el Ministerio de Hacienda (MH), a través del presupuesto nacional, antes de la aprobación de la PNC no alcanzaban al USD 1 millón anuales y 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.

Ejecución Presupuestaria de Fondos para la Política de Calidad (SNC) /1

Años	GoES	Fondos BID/3	AP UE	Total	Promedio Periodo	Total Periodo
	Montos					
2007	782,927.67			782,927.67	959,996.73	2,879,990.20
2008	873,348.79			873,348.79		

● Presupuesto General del Estado

Fuerte

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	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	2,516,723.75	7,550,171.24
2016	1,701,145.38	523,591.00		2,224,736.38		
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 Programa de AP de PRO-CALIDAD, en el periodo 2015 a 2017 la asignación promedio anual se ha ubicado en alrededor de USD 2.5 millones. Este comportamiento estaría indicando que la PNC 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, vale decir, prácticamente el doble de los recursos aportados en concepto de AP por PRO-CALIDAD al Tesoro Nacional.

ii -2

Variaciones en la estructura de gastos en los sectores por clasificación económica (gastos de funcionamiento vs. gastos de capital, gastos salariales vs. otros gastos de funcionamiento, etc.)

General

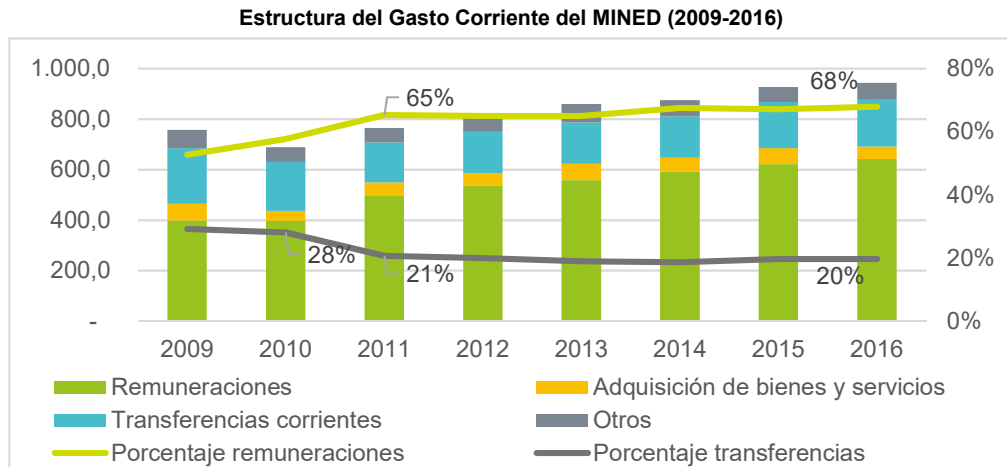
Si bien el gasto total del Gobierno Central se ha mantenido relativamente estático, alrededor del 20% del PIB, durante el periodo de análisis, la distribución al interior del mismo muestra un crecimiento significativo del gasto social, que pasa del 43.3% en 2009 al 46.3% en 2017, habiendo alcanzado inclusive al 49.0% en 2015 y 2016. Sin embargo, este crecimiento se ha logrado en parte 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%. **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

- Entrevistas
- Información de Ejecución del Presupuesto

Indicativo

	<p>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 9). Se ha argumentado también, que la inversión pública se ha convertido en la variable del ajuste que utiliza el GoES para disminuir el gasto público y mantener el déficit fiscal dentro de los parámetros requeridos⁶⁶. Con relación al PIB, el gasto de inversión pública en El Salvador alcanza en 2017 solo al 2.7%, cifra que está muy por debajo del 6% de promedio de América Central, que tampoco es alta con relación a los estándares internacionales.</p> <p>A excepción del sector Educación, donde existe información detallada de las asignaciones a diferentes partidas del gastos por clasificación económica, el resto de los “sectores” (Protección Social y Calidad) no cuentan con esa información, en la medida en que en muchos casos, esta se reporta como un bloque transferencias.</p>		
	<p>Protección e Inclusión Social</p> <p>El área social, al ser multi-sectorial y con la participación de diversas instituciones, cuya actividad en parte se asocia a la política social pero en parte no, no cuenta con una desagregación oficial por clasificación económica de los gastos.</p>		N/A
	<p>Educación</p> <p>En cuanto a la composición del gasto corriente, el rubro de remuneraciones (salarios y pensiones) es el que absorbe la mayoría de los recursos, siendo desde 2011 cerca del 70% del total. Entre 2009 y 2016, mientras el gasto total aumentaba un 24,72%, las remuneraciones lo hicieron un 60,65%. 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 UDD 32 millones, el mismo porcentaje que en 2010, el 3,3%.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Presupuesto general del Estado 	Fuerte

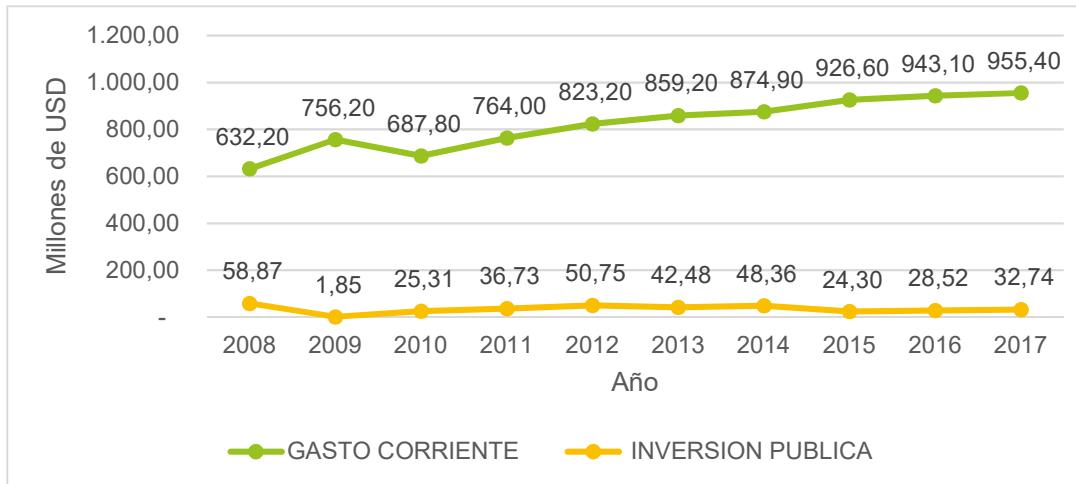
⁶⁶ ICEFI (2015), Gestión de las Finanzas Públicas en El Salvador período 2009-2014.



Fuente: Ministerio de Hacienda

Si bien es cierto el gasto corriente ha aumentado en el periodo analizado, se hace evidente que la inversión pública ha disminuido considerablemente, pasando de USD 58,87 millones en el 2008 a USD 32,74 en el 2017. La fuerte caída ha sido soportada con fondos del gobierno central, lo que permitió mantener los programas que se venían ejecutando.

Montos en gasto corriente e inversión pública en el ramo de educación



Fuente: MH

	Calidad El subsector calidad dentro del sector económico no cuenta con información desagregada sobre el gasto ya que se refiere a las partidas como transferencias al CNC para la implementación de la política de calidad. En todo caso, una parte importante de este gasto se destina al pago de remuneraciones a los funcionarios del CNC y a los gastos de funcionamiento de sus dependencias.	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas • Estadísticas sectoriales 	
ii -3	Variaciones en la estructura programática y/o funcional de los gastos en los sectores		
	El Salvador no tiene todavía una estructura programática, por lo que no se puede comentar sobre esto. Tampoco existe una estructura funcional del presupuesto, como los establecen las buenas prácticas internacionales, pero si hay una organización por “área de gestión”. Aquí se se ha podido establecer un incremento de los que son los recursos asignados al “área de gestión de desarrollo social” o lo que hemos denominado gasto social.	<ul style="list-style-type: none"> • MH • IMF-Art IV 	Satisfactorio

Hip. iii	La estructura del gasto público en estos sectores refleja mejor las prioridades gubernamentales y la aplicación de prácticas eficientes:		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia⁶⁷
iii-1	Datos administrativos sobre los productos de los sectores (número y ubicación de las instalaciones con respecto a los beneficiarios, número y ubicación de personal calificado, etc.)		
	Las mejoras en cantidad y calidad de los productos institucionales fueron importantes en el caso del sector educación , especialmente en el aumento de la matrícula de Educación Media y, de manera más modesta, en la mejora de las notas medias del PAES. También en el marco del Programa Comunidades Solidarias, se relaciona la consecución de buenos resultados en el progreso de las tasas de cobertura de acceso a agua, saneamiento y electricidad. Sin embargo, hay que mencionar también que los datos de desempleo no han mejorado sustancialmente, respecto del principio del periodo evaluado. <i>Ver PdE 3.2, Hip i</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Informes de las entidades • Dossieres de Desembolso • Entrevistas 	Suficiente
iii -2	Vínculos entre la estructura de los productos y los cambios en la política sectorial		
	Entre los productos inducidos, se confirmó que las mejoras logradas, con el apoyo de los AP, en la formulación, implementación y monitoreo de políticas, tuvieron incidencia en el logro de resultados sectoriales, especialmente en cohesión social y en el área de calidad. Así, la formulación del Plan Social mantiene 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 la construcción del SSC por el MINEC y todos los aspectos asociados. En el sector de	<ul style="list-style-type: none"> • Informes de las entidades • Dossieres de Desembolso • Entrevistas 	Suficiente

⁶⁷ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

educación ya existía un documento sectorial relativamente sólido (PSE 2009-2014), por lo que no se acredita, particularmente, una mejora de la política. <i>Ver PdE 3.2, Hip</i>		
---	--	--

Hip. iv	El AP ha contribuido positivamente a los cambios observados en la concepción e implementación de las políticas sectoriales:		
	<p>Resumen: 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.</p>		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia ⁶⁸
iv-1	Vínculos entre el diseño y la implementación de las políticas sectoriales y los insumos AP (fondos, AT, dialogo)		
	<p>General: Los AP, y en particular las AT generaron análisis y propuestas que estuvieron a disposición del GoES para la construcción de políticas y para el diálogo sectorial, destacando la AT de PACSES (aportes a Ley de Desarrollo, Protección e Inclusión social y la formulación del Plan Social) y también siendo importantes las de PARE-ES (PEI del MH) y PRO-CALIDAD (SSC).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Informes de AT ● Entrevistas 	Fuerte
	<p>Fiscal 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 asistencia técnica del PARE-ES fue ordenar y priorizar las iniciativas y proyectos que impulsaba el MH para promover la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica en el país, 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. Ver también PdE 3.1, Hip. ix.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Informes de AT ● Entrevistas 	Fuerte
	<p>Social Los aportes del Apoyo Presupuestario 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</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Informes de AT ● Minutas de GdT y del 	Fuerte

⁶⁸ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

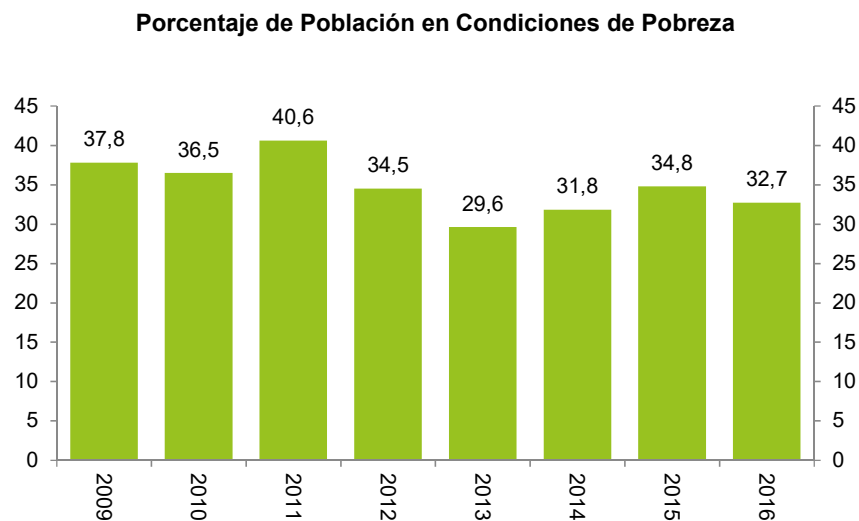
	<p>apoyo -mediante dos expertas y refuerzos puntuales- para la conceptualización del Plan Social y, de forma significativa, a las distintas instituciones que forman parte del sistema para la elaboración de la matriz de indicadores -y sus respectivas fichas- del Plan. El diálogo de políticas (DP) ha sido 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 Social</p>	<p>diálogo de políticas social</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Entrevistas 	
	<p>Educación 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, aspecto en que se enfocaron las AT contratadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Informes de AT ● Entrevistas 	Fuerte
	<p>Calidad Los aportes técnicos del PRO-CALIDAD han sido fundamentales para finalizar el diseño de las políticas vigentes, así como para dar inicio y continuidad a su implementación. De acuerdo con todos los actores entrevistados durante la 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 PNC. 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, pero 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Informes de AT ● Entrevistas 	Fuerte
iv -3	Pertinencia de los indicadores de desembolso para los tramos variables utilizados para la medición del desempeño en los sectores		
	Ver PdE 1.1, Hip. i-3		
iv -4	Las políticas sectoriales apoyadas por la UE fortalecen la equidad de género		
	Ver pregunta 6.2		

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?

Hip. i	Los resultados previstos en la política sectorial para la Protección e Inclusión Social se han conseguido:		
	<p>Resumen: Es necesario precisar que ni el área social, ni el Programa Comunidades Solidarias son un sector en sí mismos. CS es una iniciativa multisectorial con enfoque en cohesión social, que apuntó hacia el logro de una serie de resultados escogidos entre las políticas de salud, educación, infraestructura, etc. Su enfoque estaba en la reducción de la pobreza relativa y extrema, a través de la provisión de transferencias condicionadas y productos y servicios institucionales. Los resultados apuntaban a la reducción de la pobreza, lo que metodológicamente a nivel de avances, se trata como impactos. durante el periodo evaluado. La tasa de pobreza en El Salvador disminuyó en 5.1 puntos porcentuales y se puede observar una mayor incidencia de la pobreza en el área rural. En cuanto a los servicios públicos ámbito de actuación del PACSES, el acceso a energía eléctrica ha crecido de manera permanente en todo el periodo de intervención del AP, el acceso a agua potable ascendió de 79% al 88%, y el acceso a saneamiento se aprecia una tendencia similar habiendo aumentado de 92% a 97%. 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%.</p> <p>A nivel más general, el desafío principal del área social es que en El Salvador no existe todavía en su verdadera magnitud un Sistema de Protección Social Universal. Así, por ejemplo, todavía permanecen desafíos pendientes en cobertura de salud, 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 (Ministerio) dificulta una buena planificación, coordinación e implementación de las políticas.</p>		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia ⁶⁹
i-1	Análisis, para el periodo 2009-2016, de las variaciones en indicadores de resultado para el sector de forma agregada y desagregada por género, por edad, por departamento, Urbano/Rural y por percentil de ingreso, según disponibilidad de información		
	<p>En el año 2009 no existía en ES 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.</p> <p>Los datos oficiales elaborados por 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. Se</p>	<ul style="list-style-type: none"> • EHPM • Banco Mundial • Entrevistas • Visitas de terreno 	Satisfactoria

⁶⁹ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

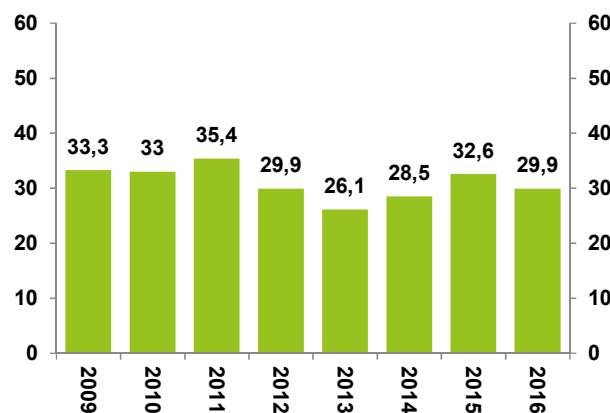
observa un fuerte descenso hasta 2013, seguido de una tendencia fuerte de ascenso, para volver a bajar en 2016, cuando todavía se estima que el 32.7% de la población salvadoreña vive en situación de pobreza.



Fuente: EHPM

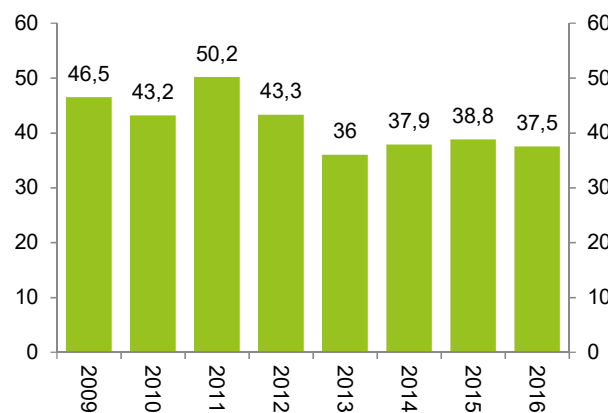
Por otra parte, si analizamos la tasa de pobreza por área geográfica, se puede observar una mayor incidencia de la pobreza en el área rural. El año 2016 la tasa de pobreza en el área urbana era de 29.9%, mientras que en el área rural fue de 37.5%. La brecha entre ambas se ha venido cerrando, pues desde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

Porcentaje de Población en Condiciones de Pobreza: Urbana



Fuente: EHPM

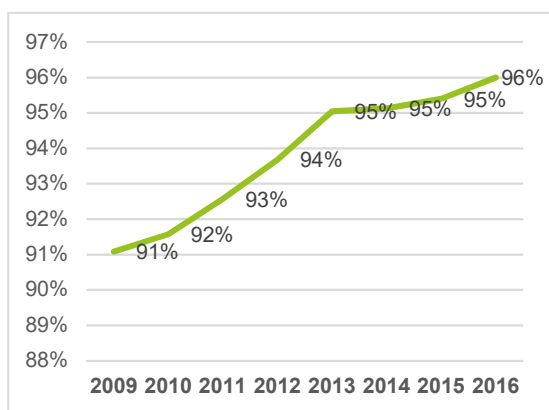
Porcentaje de Población en Condiciones de Pobreza: Rural



Fuente: EHPM

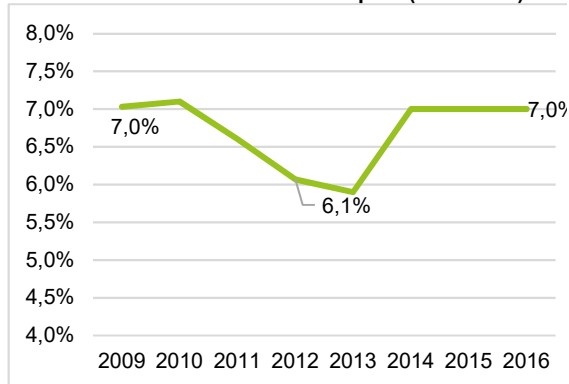
En lo que respecta a los resultados en los ámbitos apuntados por Comunidades Solidarias, son también bastante positivos: El acceso a energía eléctrica ha crecido de manera permanente en todo el periodo de intervención del AP. Entre 2009 y 2013 el acceso ascendió un punto porcentual al año, mientras que entre 2014 y 2016, creció a menor ritmo. 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%.

Evolución del Acceso a Electricidad



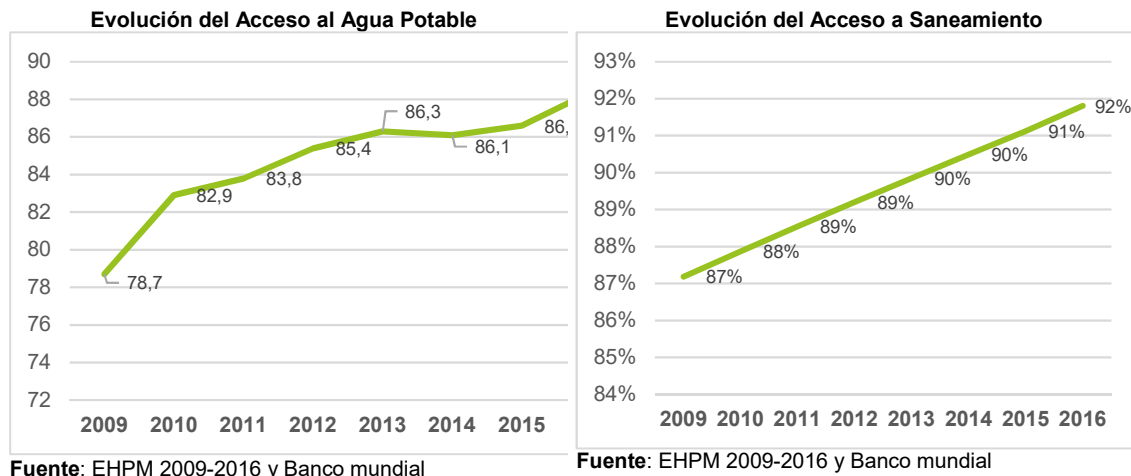
Fuente: EHPM 2009-2016 y Banco mundial

Evolución de la Tasa de Desempleo (2009-2016)



Fuente: EHPM 2009-2016

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%.



i -2

Comparación de estas tendencias con las metas establecidas en la política sectorial y con los indicadores pertinentes definidos en los convenios de financiamiento del AP

Al comparar las metas establecidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo y los datos previamente observados en relación a la infraestructura social básica (acceso a agua potable y electricidad) observamos que los resultados alcanzados en los 100 municipios del país cubiertos por el programa Comunidades Solidarias se acercan a las metas previstas. El PQD establecía una meta del 80% de hogares con acceso a agua potable y 95% con acceso a electricidad en los 100 municipios (metas coincidentes con las del programa Comunidades Solidarias). El Informe de gestión del FISDL correspondiente a mayo de 2017 reporta una cobertura del 72,5% de hogares con acceso a agua potable de los municipios más pobres y de un 86,46% con acceso a electricidad en dichos municipios.

En relación a la entrega de la Pensión Básica Universal, se estuvo cerca de lograr el objetivo marcado en el PQD de 37,000 personas adultas mayores en los 100 municipios de Pobreza Extrema Severa y Alta, pues a fecha de 2014 se reportaron por el FISDL 30,515 personas adultas mayores que habitan en el área rural beneficiadas por dicha pensión. Esto supone un 54% del total de personas de 70 ó más años que viven en pobreza rural en ES, 10 puntos por debajo de la meta establecida en el programa Comunidades Solidarias del 64%. En el área urbana sin embargo los datos son mucho más negativos ya que el PQD establecía una meta de 41,000 personas y se logró beneficiar únicamente a 3,735, cubriendo por tanto

- PQDs
- Informes del FISDL

Fuerte

únicamente el 5% de la población de 70 años o más que vive en situación de pobreza en ES en las áreas urbanas.

Por último en relación a la reducción de la pobreza no se alcanzó la meta prevista en el PQD 2010-2014 establecida en reducir entre 12 y 15 puntos porcentuales tanto la pobreza rural como la urbana ya que 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.

i -3 Comparación de estas tendencias con el desempeño de los países vecinos

Partiendo de niveles muy bajos, hoy estas tasas en ES están cerca del promedio en América Latina en cuanto a pobreza relativa (32,7% vs. 30%) y por debajo del promedio de la región en pobreza extrema (7,9% vs. 10%). En relación a la cobertura de agua potable El Salvador se ubica en el penúltimo lugar en la región únicamente por detrás de Nicaragua en datos totales, en zonas rurales ocupa el tercer lugar por la cola después de Nicaragua y Guatemala. En el área urbana por el contrario presenta los datos más negativos de toda la región⁷⁰

Insatisfacción por agua potable según país por zona, 2014 porcentaje de hogares

	Total	Área Urbana	Área Rural
Región	13,7	7,1	23,6
Costa Rica	2,9	1,0	8,2
El Salvador	18,7	14,7	26,0
Guatemala	16,4	8,2	26,2
Honduras	13,3	5,0	21,3
Nicaragua	21,3	10,2	38,2
Panamá	4,3	1,3	10,9

Fuente: Programa Estado Nación con base en ENAHO, 2014 (Costa Rica); EHPM, 2013 (El Salvador); ENEI, I-2014 (Guatemala); EPHPM, 2013 (Honduras); EMNV, 2009 (Nicaragua) y EPM, 2014 (Panamá).

Sin embargo en acceso a servicio eléctrico los datos comparados son mucho más favorables para ES ya que se coloca únicamente por detrás de Costa Rica tanto en datos globales como por área geográfica, tal como muestra el cuadro mas abajo⁷¹.

- EHPM
- CEPAL
- Programa Estado Nación

Suficiente Únicamente hay que notar la variación de los años a los que correspond en los datos procedentes de las Encuestas de Hogares en los distintos países

⁷⁰ <http://www.estadonacion.or.cr/files/prensa/centroamerica/NBI-CA-Poyser-2015.pdf>

⁷¹ Ibidem

Insatisfacción por servicio eléctrico, según país, por zona. 2014 (%de hogares)

	Total	Área Urbana	Área Rural
Región	12,2	2,9	25,9
Costa Rica	0,6	0,3	1,6
El Salvador	4,8	2,2	9,6
Guatemala	17,6	6,9	30,4
Honduras	12,6	1,0	23,8
Nicaragua	22,3	2,1	53,4
Panamá	9,7	1,1	28,9

Fuente: Programa Estado Nación con base en con base en ENAHO, 2014 (Costa Rica); EHPM, 2013 (El Salvador); ENEI, I-2014 (Guatemala); EPHPM, 2013 (Honduras); EMNV, 2009 (Nicaragua) y EPM, 2014 (Panamá).

Hip. ii Los principales factores determinantes de estos resultados se pueden identificar, a través de metodologías cuantitativas, y se pueden relacionar con acciones tomadas por el Gobierno, inclusive acciones que podían haber sido “inducidas” por el AP:

Resumen: El componente Pensión Básica Universal (PBU) está adecuadamente focalizado y ha contribuido a reducir los índices de pobreza entre los adultos mayores, gracias a las transferencias monetarias de USD50 mensuales a los beneficiarios de 70 años o más (en zonas rurales desde 2009 y en urbanas desde 2013). Lo mismo ocurre con la población con mayor incidencia de pobreza que recibió los bonos de educación y salud, que han contribuido 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 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, que se comparan con los mejores datos de 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 y un 93% de las mujeres que han utilizado CM reporta encontrarse satisfecha con su vida en general, vale decir, un 10% más que las que no lo hicieron. Menos éxitos trajo la política laboral, ya que la creación de empleo solamente mejoró temporalmente entre el principio y final del periodo y sigue siendo un desafío. De una tasa de desempleo del 7% en 2009 se disminuyó al 5,9% en 2013, pero en el año 2016 volvió 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 PRO-INCLUSIÓN. Otro desafío son las intervenciones en los Asentamientos Urbanos Precarios (AUP), donde sólo se ha podido intervenir en un 1% del potencial necesitado.

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

Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia ⁷²
2009-2016, de las tendencias generales en la pobreza, la desigualdad, el crecimiento económico y las relaciones contextualizar y mejor comprender los resultados conseguidos en el sector		
Encuesta de Hogares, para examinar la posible influencia de los factores género, edad, departamento, Urbano/Rural y		
Registro Único de Participantes para examinar la posible influencia de distintas intervenciones del gobierno (p.e acceso a agua, acceso a servicio eléctrico, atención sanitaria en los Equipos Comunitarios de Salud, participación en acciones de salud, pensiones para mayores de 70 años).		
Análisis econométrico de los probables factores determinantes de los resultados		
<p>La pobreza en el ámbito rural puede ser en parte explicada por factores determinantes de las intervenciones del Programa CS en dichos territorios. Las transferencias monetarias implementadas en CSR (aunque también en CSU) han contribuido a reducir los índices de pobreza de 50 mensuales otorgadas a los mayores de 70 años desde 2009 en CSR y desde 2010 tener acceso a mejor alimentación, calzado y medicamentos que, de otro modo, no tendrían. Las redes u otras redes de apoyo. Los resultados estimados para este factor determinante muestran que existe una relación positiva con las tasas de pobreza y pobreza extrema, donde los hogares con mayor brecha de pobreza son los beneficiarios de la pensión y que, el Programa PBU -que forma parte del Programa Nuestros Mayores Derechos- está</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● EHPM ● PAHO ● Evaluación de CM ● Informes CONAPYME, MINSAL, CEPAL, PQD, Boletín Oficial ● Entrevistas ● Grupos focales con beneficiarios ● Visitas de terreno 	<p>Suficiente</p> <p>Si bien por razones metodológicas el Informe econométrico no pudo establecer relaciones de causalidad entre la intervención y su impacto sobre la reducción de la pobreza, el análisis cualitativo permite</p>
<p>y salud, las madres (receptoras del bono en la inmensa mayoría de los casos) de los negocios, pequeños emprendimientos, por ejemplo, para vender comida (tortillas), lo que sugiere que existe una buena focalización del programa, ya que las madres son las que presentan una mayor incidencia de pobreza.</p>		

<p>se eliminó las llamadas <i>cuotas voluntarias</i> para los servicios médicos, estableciendo la gratuidad de los mismos, lo que aumentó considerablemente la demanda de servicios de salud en más de 2 millones de usuarios⁷³. Con la aprobación de la Ley del Medicamento en 2012⁷⁴ se consiguió reducir el gasto de bolsillo de los medicamentos. En segundo lugar, con los Equipos Comunitarios de Salud (ECOs) se ha logrado acercar los servicios de salud a las poblaciones beneficiadas reduciendo la brecha geográfica. No obstante, 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 consiguen acceder a las poblaciones en situación de mayor pobreza. Se produce actualmente un 87% de abastecimiento de medicamentos en el primer nivel de atención (frente a un 45% en 2009). Las ECOFs aportan un nuevo enfoque de salud familiar que incluye la salud preventiva, lo que ha conllevado una 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 RUP, que ha utilizado algunas de las preguntas y respuestas homologando ambos sistemas. Con la reforma de salud desarrollada en estos años se ha logrado cubrir la mayor parte de los municipios rurales del país, incluyendo los 100 priorizados en CSR y 14 de CSU. Entre otros logros de la reforma destaca la reducción de la mortalidad materna, con 27,4 muertes maternas por 100.000 nacidos, situando a ES entre los cinco países con la mortalidad materna más baja de América Latina⁷⁵. Con la reducción de las barreras económicas, las barreras geográficas –al acercar los servicios a los lugares más alejados- y las barreras culturales (la tecnología, equipos y educación), se ha contribuido a reducir la pobreza y a mejorar la equidad en la atención.</p> <p>Mediante la financiación otorgada a Ciudad Mujer (CM) de EUR 2,3 millones, se apoyó el módulo de autonomía económica y salud. Las acciones de salud en CM han contribuido a la mejora de la calidad de vida de las beneficiarias, fundamentalmente a través de las mamografías y de la atención bucal que ha permitido reparar en numerosos casos daños y perjuicios provocados por la violencia de género en el ámbito intrafamiliar. Desde el módulo de autonomía económica la subvención se destinó fundamentalmente a producir capital semilla en especie, comprando por ejemplo neveras para sus emprendimientos. A través del monitoreo realizado el programa se ha comprobado que las mujeres han mejorado la calidad de sus productos, como es el caso en la producción vinculada al añil, donde han sido capaces de vincularse a cadenas de valor. Las mujeres devuelven los créditos con mucha celeridad. Se ha comprobado muy importante el acompañamiento que reciben desde las distintas “ventanillas” existentes en CM. Una de las contribuciones más claras del 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.</p>	<p>los factores determinantes encontrados</p>
--	---

⁷³ <https://www.paho.org/>, Organización Panamericana de la Salud

⁷⁴ Otras leyes importantes de la reforma son la Ley para el Control del Tabaco (2011) y la Ley de Vacunas (2012).

⁷⁵ “La salud es un derecho. Estamos para garantizarlo. Informe de labores 2016-2017”, MINSAL.

Este ha sido punta de lanza y, en conjunto con ISDEMU, se han iniciado conversaciones con el BCR para poder cambiar las normativas nacionales y buscar flexibilizar las políticas del Banco Agropecuario.

Entre los resultados del programa se constata que las mujeres que visitaron Ciudad Mujer 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 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 10% (93%) para aquellas que visitan los centros⁷⁶.

Uno de los aspectos de la política socioeconómica que ha resultado menos exitosa en el periodo evaluado es **la creación de empleo, registrando una variación negativa**. CEPAL plantea que para el año 2009 la tasa de desempleo alcanzó el 7,0 %, en el año 2013 disminuyó al 6,1 % pero nuevamente creció, llegando al año 2016 al 7,0 %. 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, lo que esperaba 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 en PRO-INCLUSIÓN al componente de 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 CS 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 en el periodo 2011-2014 se elevó a 1,505 negocios⁷⁷. Cabe mencionar que el componente de emprendedurismo no pudo desarrollarse en los Asentamientos Urbanos Precarios dado que no se dan las condiciones para ello. Esto pone en evidencia por otro lado 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, cuando hay municipios en el país donde el 50% de la población vive en AUPs. No existe en ES un impuesto sobre la vivienda y los usos del suelo.

⁷⁶ Evaluación de Impacto del Programa Ciudad Mujer, BID, 2016

⁷⁷ Informe de cumplimiento de metas en CSU 2014, CONAMYPE

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?

Hip. i	Las resultados previstos en la política sectorial para la Educación se han conseguido:		
	<p>Resumen: El PSE 2009-2014 priorizaba expresamente la matrícula neta de Educación Media (EM) en zonas marginales y el 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 pero, 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%). 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. 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 departamentos⁷⁸, lo que hace dudar de la confiabilidad de los datos. 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 ETT siguen con mejor desempeño. Se observa cómo la nota promedio de las mujeres es constantemente más baja y como la mejora entre la población masculina ha sido mayor, por lo que se ha ampliado la brecha.</p> <p>En cuanto a los desafíos para el sector, el Plan El Salvador Educado (2016) apunta a la calidad de los docentes, la integralidad de la educación desde primera infancia hasta secundaria, la expansión de las TIC, la mejora de la infraestructura y la seguridad del entorno escolar y a seguir desarrollando el marco legal e institucional. Respecto a los que fueron componentes de PRO-EDUCA, los desafíos identificados en la evaluación apuntan a 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 que han existido en las transferencias del MH, que han funcionado de manera deficiente para muchos de los centros escolares.</p>		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia⁷⁹
i-1	Análisis, para el periodo 2009-2016, de las variaciones en indicadores de resultado para el sector de forma agregada, por género, por edad, por departamento, Urbano/Rural y por percentil de ingreso, según disponibilidad de información		
	Los resultados del sector identificados en la matriz de evaluación son Cobertura (Matrícula Neta), Repitencia, Abandono y Calidad (Notas PAES). El PSE 2009-2014 prioriza expresamente en sus líneas estratégicas la	<ul style="list-style-type: none"> ● EHPM ● Informes MINED ● Censo Escolar 	Fuerte

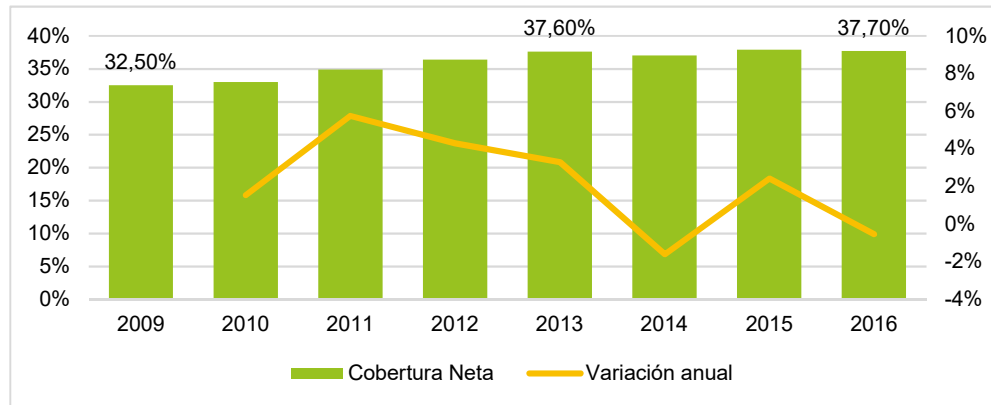
⁷⁸ Ver el capítulo dedicado al sector educación en el Anexo 4: Análisis Cuantitativo

⁷⁹ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

Matrícula Neta de Educación Media (EM) en zonas marginales y el Abandono, aunque no fija para estos, ni para otros indicadores, metas específicas de cumplimiento.

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

Evolución de la Tasa de Matrícula Neta en Educación Media (2009-2016)

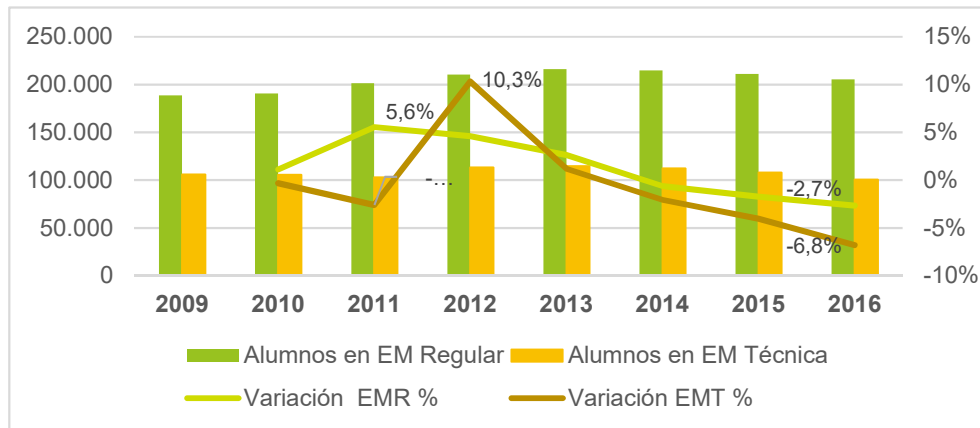


Fuente: Educación de El Salvador en Cifras

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 este año, comienza una caída importante** en el indicador debido al decrecimiento poblacional a 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 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%.

- PAES
- Educación ES en cifras

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



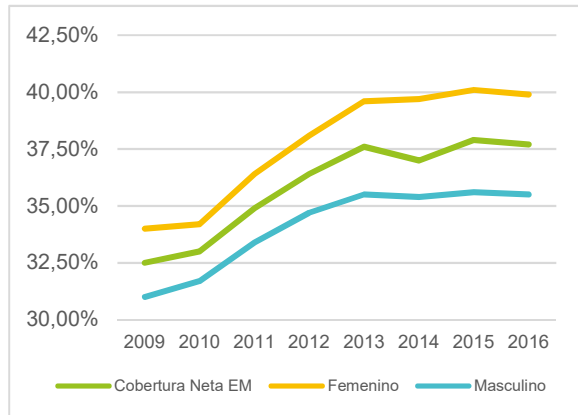
Fuente: Cálculo de autores en base a Censo Escolar 2009-2016

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 constante⁸⁰.

En términos de equidad del acceso a la educación, se observa cómo la Matrícula Neta de las estudiantes es superior a la de los estudiantes de manera constante. Incluso se puede ver que, **entre 2009 y 2016, la brecha de género en favor de las mujeres ha aumentado 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%)**.

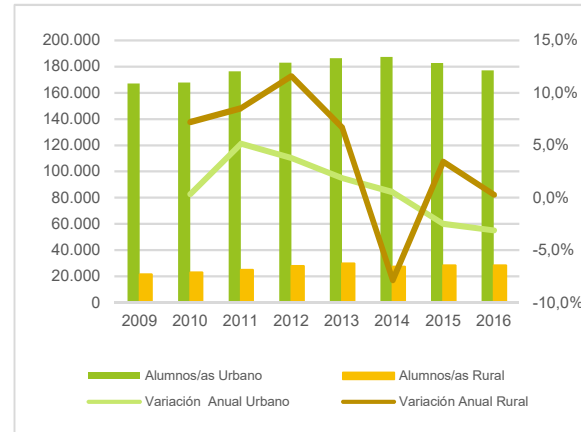
⁸⁰ Ver más detalles en el Anexo 4: Informe de Análisis Cuantitativo y Bases de Datos utilizadas

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



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

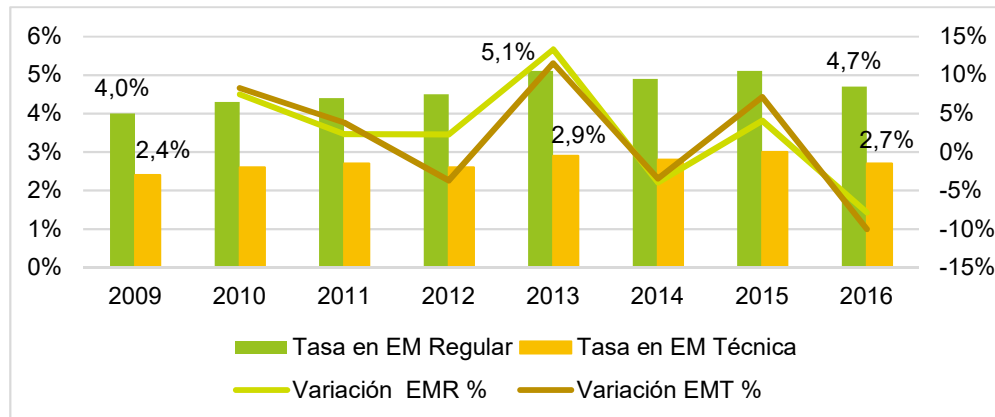
Evolución de la Matrícula en EM por Zona Rural o Urbana



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

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.

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

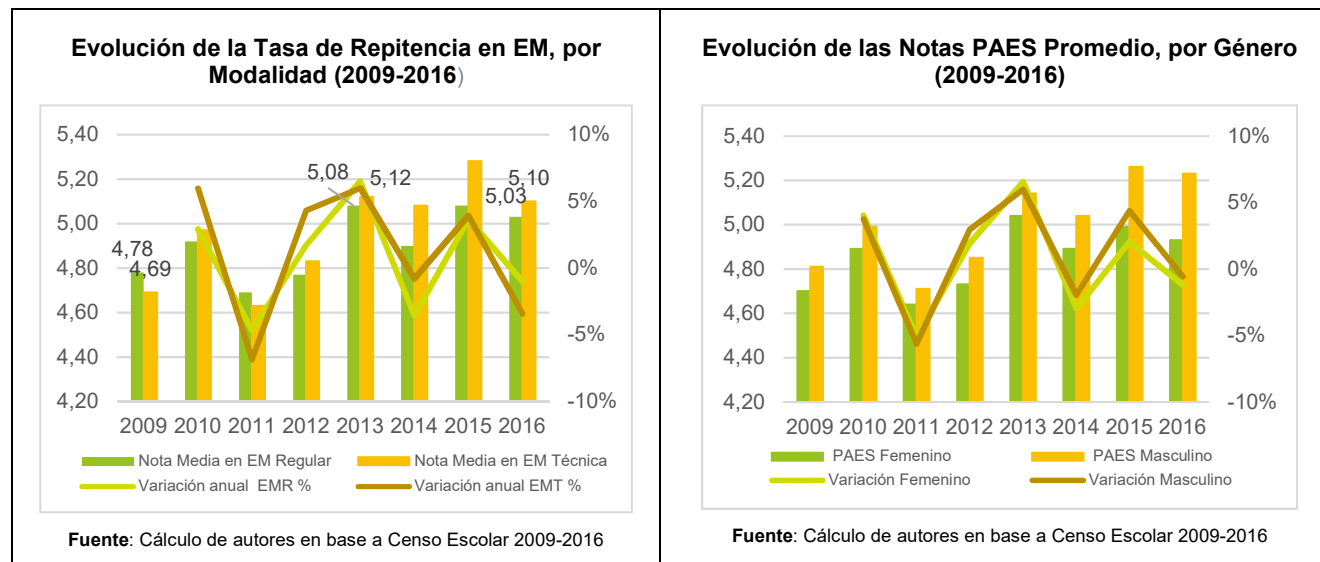


Fuente: Cálculo de autores en base a Censo Escolar 2009-2016

La desagregación de la repitencia por departamento nos muestra una divergencia importante. Existen 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)⁸¹.

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 confiable en este indicador.

La medición de la **calidad educativa en Educación Media** se realiza a través de las notas 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%). Así, se redujo la brecha entre ambas.



Los departamentos de San Salvador, Chalatenango y La Unión muestran un nivel superior al promedio nacional en ambas modalidades, mientras los departamentos de Cabañas, San Vicente y Usulután presentan los más bajos.

⁸¹ Ver Anexo 4: Informe de Análisis Cuantitativo y Bases de Datos utilizadas

	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.		
i -2	Comparación de estas tendencias con las metas establecidas en la política sectorial y con los indicadores pertinentes definidos en los convenios de financiamiento del AP.		
	El Plan Social Educativo 2009-2014 no incluía metas específicas para ningún indicador de resultado para ningún nivel educativo. Las metas de los indicadores de desembolso se fijaron por acuerdo entre GoES y DUE. Al respecto, ver PdE 1.1 Hip i-3	<ul style="list-style-type: none"> • PSE 2009-2014 • CdF PRO-EDUCA y sus adenda 	Débil, no hay línea de base en el PSE
i -3	Comparación de estas tendencias con el desempeño de los países vecinos		
	UNESCO ⁸² destaca como El Salvador ha mostardo avances en indicadores como matrícula, aunque todavía presentaba en 2013 una cierta desventaja en la equidad de la educación desde la perspectiva de la situación socioeconómica de los alumnos y alumnas. El país aún se encontraba por debajo de la media en desempeño educativo. El infome reconoce también los esfuerzos del país por la inclusión y la paridad de género.	<ul style="list-style-type: none"> • UNESCO 	Suficiente, los datos comparativos son de 2013

Hip. ii	Los principales factores determinantes de estos resultados se pueden identificar, a través de metodologías cuantitativas, y se pueden relacionar con acciones tomadas por el Gobierno, inclusive acciones que podían haber sido “inducidas” por el AP:
	<p>Resumen: 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. Los productos inducidos que más parecen haber influido en la cobertura neta en Educación Media 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, a propósito del cual 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, aunque 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. Finalmente, 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.</p> <p>PRO-EDUCA ha contribuido claramente a la implementación de la política sectorial, que ya estaba 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 al Tesoro por PROEDUCA fueron</p>

⁸² Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015. UNESCO (2013).

	canalizados como proyectos de inversión, lo que permite identificar casi totalmente su uso específico. 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.		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia⁸³
ii-1	Análisis, para el periodo 2009-2016, de las tendencias generales en la pobreza, la desigualdad, el crecimiento económico y las relaciones crecimiento-pobreza para contextualizar y mejor comprender los resultados conseguidos en el sector		
	<i>VerPdE 5.1</i>		
ii -2	Análisis de los datos de la Encuesta de Hogares, para examinar la posible influencia de los factores género, edad, departamento, Urbano/Rural y percentil de ingreso.		
	<i>Ver PdE 4.2 Hip ii-4</i>		
ii -2	Análisis de los datos del Registro de Instituciones Educativas para examinar la posible influencia de distintas intervenciones del gobierno (ej. construcción de escuelas, formación de maestros adicionales, alimentación escolar, transferencias condicionadas, etc.).		
	<i>Ver PdE 4.2 Hip ii-4</i>		
ii -3	Identificación en base un análisis econométrico de los probables factores determinantes de los resultados		
	<p>El análisis cuantitativo proveyó de supuestos sobre la relación entre los resultados sectoriales y una amplia serie de factores que, posiblemente, podían influir en ellos. El análisis cualitativo confirmó, matizó o descartó estas hipótesis, con los siguientes resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 bajada 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 lo suficientemente convincentes para los demás indicadores. El análisis cualitativo confirmó que la alimentación fomenta fuertemente el aumento de matrícula y, en menor medida, el abandono, pero no necesariamente influye decisivamente 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 	<ul style="list-style-type: none"> • EHPM • Informes MINED • Censo Escolar • PAES • Educación ES en cifras 	Suficiente

⁸³ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

desde 2014 para los estudiantes de EM sí que 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 todavía la EITP no funciona de manera adecuada, aunque 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 TICs**, se muestra 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 y presentan un mejor rendimiento académico y 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 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, y también para matrícula y abandono.
- Resulta interesante observar que en los centros educativos 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 totalmente que la mejora de los **ambientes escolares** es un aspecto esencial a nivel de los centros, aunque la incidencia efectiva de iniciativas 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 refleja 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.

Estos factores pueden, o no, estar relacionados a insumos y productos de PRO-EDUCA.

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?

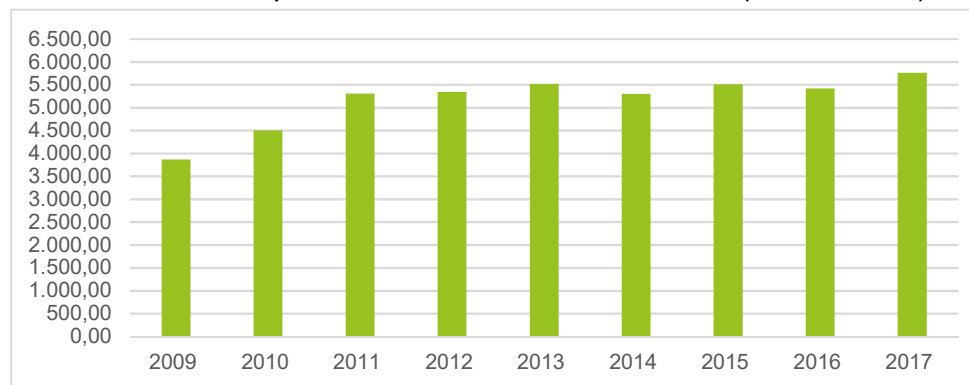
Hip. i	Los resultados previstos en la política sectorial de Calidad se han conseguido.		
	<p>Resumen: Los resultados previstos en la política de calidad en el periodo han sido satisfactorios en la medida en que estos reflejan que se ha instaurado y consolidado la institucionalidad y capacidades necesarias para que los resultados más específicos (mayor competitividad de la producción nacional) lleguen en el tiempo y se traduzcan en los impactos esperados sobre el empleo y los ingresos. 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 y de las exportaciones de algunos productos salvadoreños destacados. Así, considerando que en 2011 se constituyeron el SSC y el CNC, los 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 evaluación. Sin embargo, se puede ver 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 se tradujo en 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 PNC.</p>		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia ⁸⁴
i-1	Análisis, para el periodo 2009-2016, de las variaciones en indicadores de resultado para el sector industrial manufacturero y el sector exportador, de forma agregada, por departamento, según disponibilidad de información		
	<p>Es necesario aclarar inicialmente que el AP para PRO-CALIDAD no incorporaba indicadores de resultado, sino solamente de proceso y producto. En otras palabras, en el CdF no se fijaron resultados específicos para sectores productivos precisos, ni en cuanto a exportaciones en general. Posteriormente, los PDQ sucesivos establecen la meta de incrementar las exportaciones de 20% en cada quinquenio, metas que no se lograron, como se explica más abajo. Sin embargo, los resultados observables de la PNC están principalmente asociados a la buena 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. En otras palabras, 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 funcionamiento de una institucionalidad para la calidad, con la expectativa que esta sea aprovechada por el sector productivo nacional para mejorar sus condiciones de producción y comercialización, asociándose a normas de</p>	<ul style="list-style-type: none"> • BCR • Informes MINEC • Entrevistas 	Suficiente

⁸⁴ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

calidad reconocidas internacionalmente y, de esa manera, 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.

El análisis de la serie relacionada con las exportaciones nacionales a mercados externos en el periodo de evaluación muestra un preocupante estancamiento en la mayor parte del periodo, luego de un crecimiento inicial que alcanzo 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 USD 5.400 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 USD 5.700 millones, vale decir un crecimiento del 6.3% con respecto a 2016, como lo muestra el gráfico siguiente.

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



Fuente: BCR

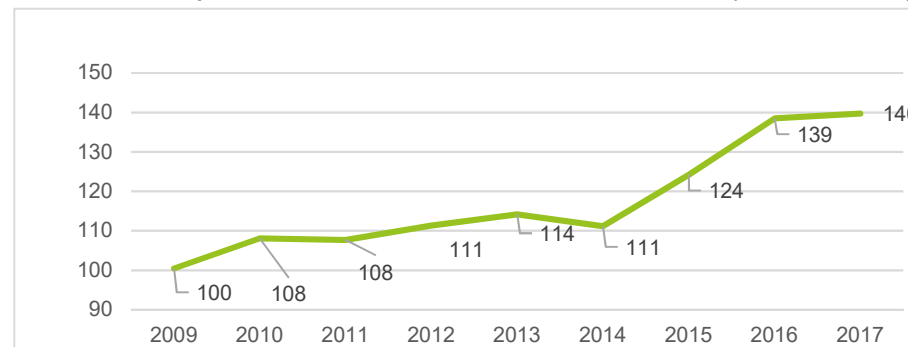
Sin embargo, se pueden observar dinámicas distintas al interior de las exportaciones en el periodo que va desde la implementación de la PNC (2012-2017), notándose que algunos sectores en particular han sufrido evoluciones negativas de los valores de sus exportaciones. Estos incluyen el sector de Alimentos, 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 notables.

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, se ha buscado modelar en el análisis econométrico realizado el comportamiento del sector al estímulo de medidas institucionales desarrolladas en el marco del SSC. Así, el análisis de impacto realizado durante la evaluación con ayuda del método de control sintético (ver detalles de la metodología en el Anexo 4 a este informe), 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.

Efectivamente, **se pudo evidenciar 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 esta se tradujo en un volumen y valor más alto de sus exportaciones. El gráfico a continuación ilustra esta situación.

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



Fuente: MINEC

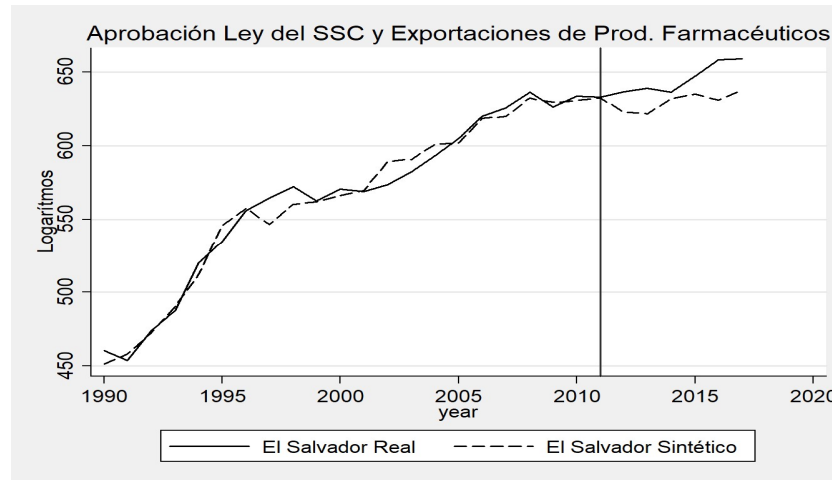
i -2	Comparación de estas tendencias con las metas establecidas en la política sectorial y con los indicadores pertinentes definidos en los convenios de financiamiento del AP		
	Como se aprecia mas arriba no se fijaron metas para la política sectorial (ni en los CdF) en términos de crecimiento de las exportaciones o numero de empresas aprovechando la infraestructura de calidad.		
i -3	Comparación de estas tendencias con el desempeño de los países vecinos		
	No aplica		

Hip. ii	Los principales factores determinantes de estos resultados se pueden identificar, a través de metodologías cuantitativas, y se pueden relacionar con medidas institucionales tomadas por el Gobierno, inclusive acciones que podían haber sido “inducidas” por el AP:		
	Resumen: Entre los principales factores determinantes de estos resultados están 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. Estos factores deberían continuar incidiendo en la competitividad de la industria nacional y el crecimiento de la misma, así como en sus exportaciones.		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia⁸⁵
ii-1	Análisis, para el periodo 2009-2016, de las tendencias generales en la producción manufacturera, su contribución al crecimiento económico y a las exportaciones para contextualizar y mejor comprender los resultados conseguidos en el sector.		
	<i>Ver PdE 4.3, Hip. i</i>		
ii -2	Análisis de los datos de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), el BCR, el MINEC y de la industria para examinar la posible influencia de distintas intervenciones del gobierno (p.e acceso a servicios de metrología, normalización, certificación y estandarización para las industrias).		
	<i>Ver PdE 4.3 Hip ii-3</i>		
ii -3	Identificación en base un análisis econométrico de los probables factores determinantes de los resultados observados		
	Utilizando la metodología de Control Sintético, se construyó la serie exportaciones farmacéuticas de “El Salvador Sintetico” (ESS) a través de una combinación de los países utilizados como “pool de donantes”, asegurando que la variable sintética construida se aproximara a las exportaciones farmacéuticas de El Salvador real en el período	<ul style="list-style-type: none"> ● BCR ● Informes MINEC ● Entrevistas 	Suficiente

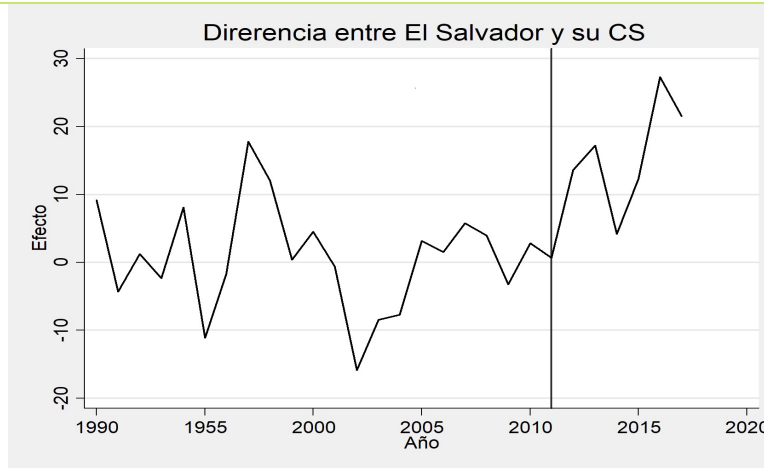
⁸⁵ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

1990-2012. El año 2011 se considera previo al tratamiento, ya que, si bien la Ley de SSC fue aprobada en agosto de 2011, se asume que los efectos de la reforma empezaron a notarse recién a partir de 2012.

En el gráfico siguiente, se presenta la evolución de las exportaciones de productos farmacéuticos para El Salvador real y ESS para el período 1990-2017. En el período previo a la promulgación de la Ley del SSC, ESS aproxima con un buen ajuste la trayectoria seguida por El Salvador real, lo que sugiere que puede constituirse en un buen contrafactual para El Salvador real en el período posterior a la Ley del SSC.



El efecto estimado de la Ley del SSC es la diferencia entre El Salvador real y ESS. A partir del año 2012, se observa una divergencia en la evolución de las series, especialmente antes de 2015. A partir de 2015, la evolución entre ambas comienza a ser más similar, a pesar de la diferencia en niveles. Así, podemos inferir que el impacto de la reforma institucional fue considerable. Por ejemplo, en 2017, el valor de las exportaciones de productos farmacéuticos habría sido 8% superior al nivel al que se habría observado sin la Ley. En promedio, para el periodo post 2012-2017 el efecto fue de 4% por año. El siguiente gráfico muestra la diferencia entre EL Salvador Real y su Control Sintético.



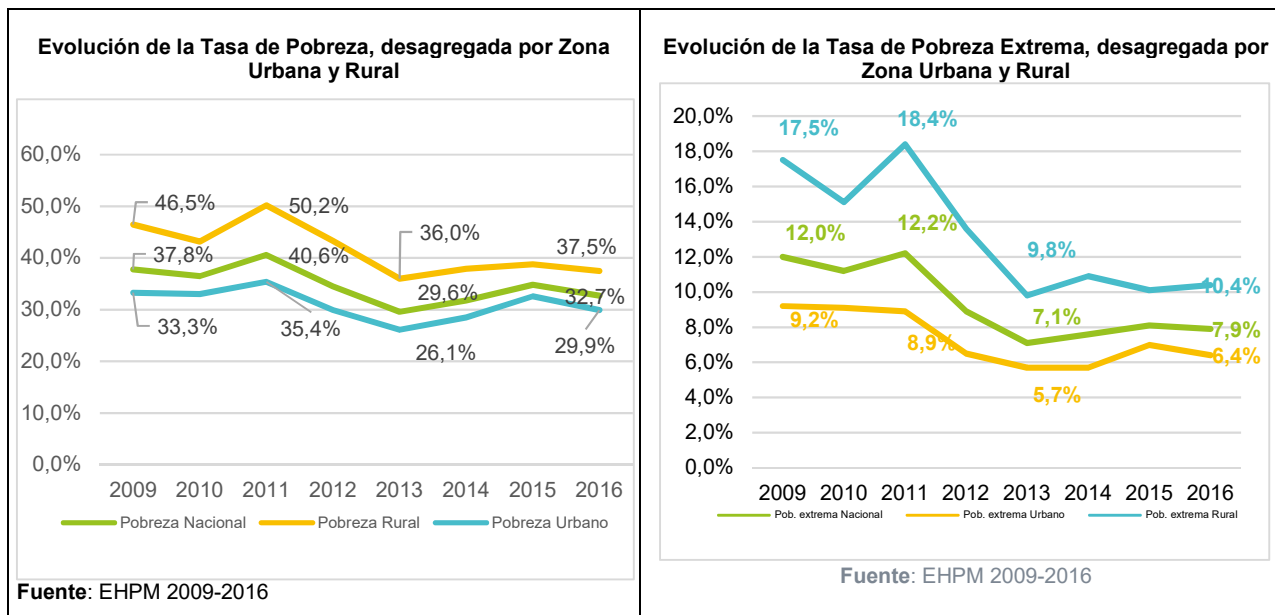
Por lo tanto, la evidencia cuantitativa muestra que la reducción de las restricciones de calidad promovidas desde la promulgación de la Ley del SSC, ha contribuido al incremento de las exportaciones de productos farmacéuticos en forma notable.

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?

Hip. i	A nivel de impacto, se observan avances o, en su defecto, perspectivas o tendencias positivas, en reducción de pobreza monetaria (extrema y relativa) y no monetaria:		
	<p>Resumen 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. Por ello, hay que destacar importantes progresos en reducción de la pobreza, pues, partiendo de tasas muy altas al inicio del periodo de análisis, hoy estas están en El Salvador cerca al promedio en América Latina en cuanto a pobreza relativa (29,2% frente al 30%) y por debajo del promedio de la región, en cuanto a pobreza extrema (7,2% frente al 10%). Estos son datos destacables a pesar de que la población en situación de vulnerabilidad es aún muy numerosa en el país. La tasa de pobreza por ingreso descendió del 37,8% al 29,2%, una mejora relativa del 22,7% en el periodo. Sin embargo, hay que destacar que la serie fue irregular, con picos de subida en 2011 y 2015 y una gran bajada en 2012, 2013 y 2016. La tendencia fue a la baja, 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%. A su vez, 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Por su parte, el coeficiente de Gini descendió en 12 puntos en el periodo. 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%).</p>		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia⁸⁶
i-1	Análisis, para el periodo 2009-2016, de las variaciones en ingreso por familia de forma agregada, por percentil de ingreso y por región educativa o de planificación		
	Los indicadores de impacto a los que apunta 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.	<ul style="list-style-type: none"> ● EHPM ● CEPAL 	Fuerte

⁸⁶ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

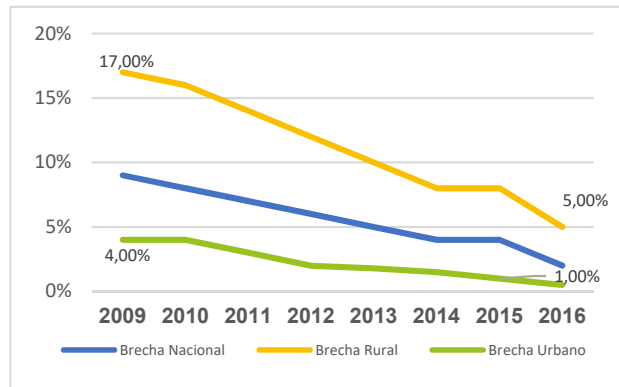
Las tasas de pobreza monetaria han caído de manera importante entre 2009 y 2016, bajando en 3.4 puntos porcentuales en la zona urbana y 9.0 en la zona rural. Por su parte, la pobreza extrema bajó 10.4 y 6.4 puntos, respectivamente, reduciéndose también a la mitad la brecha rural/urbana. Las tasas observadas 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).



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.

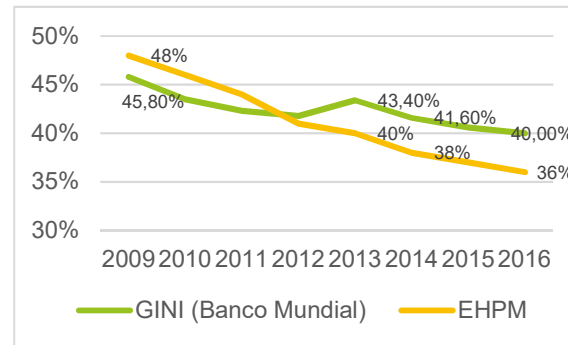
Así, considerando los datos de pobreza y de brecha, en términos de desigualdad los resultados son muy evidentes. También **se aprecia una disminución del índice de desigualdad de Gini en el periodo observado.** En 2009, según datos oficiales de GoES, la desigualdad alcanzaba 0,48, y para 2016 el índice se redujo en casi seis puntos porcentuales al 0.36, lo que implicó una mejora relativa del 25% a lo largo del periodo. El Banco Mundial parte de un 45,8 y desciende hasta un 40, un 13% de descenso.

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



Fuente: En base a la EHPM 2009-2016

Evolución del Índice Gini (2009-2016)



Fuente: BM y EHPM 2009-2016

i -2

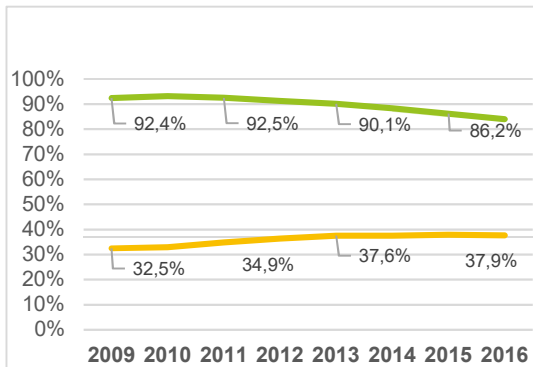
Análisis, para el periodo 2009-2016, del acceso a los servicios públicos (educación, servicios sociales, servicios básicos) de forma agregada, por percentil de ingreso y por región educativa o de planificación

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 el caso de 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.

- EHPM
- Censo Esoclar
- Banco Mundial
- FMI

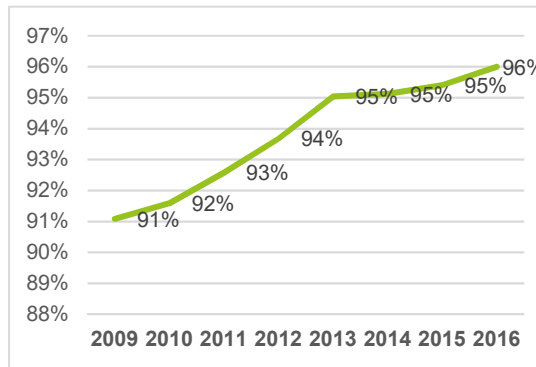
Fuerte

Evolución del Acceso a la Educación Básica y Media



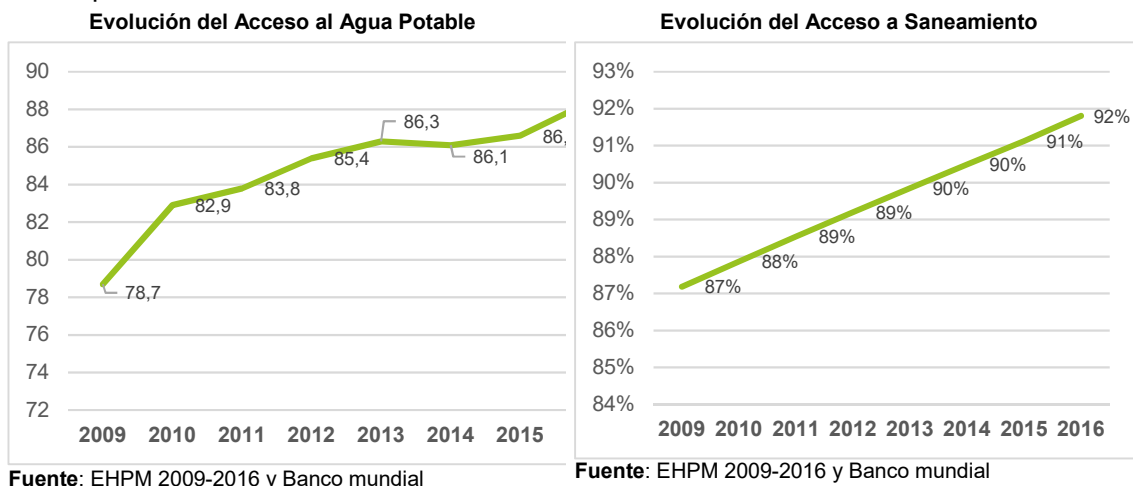
Fuente: Censo Escolar

Evolución del Acceso a Electricidad

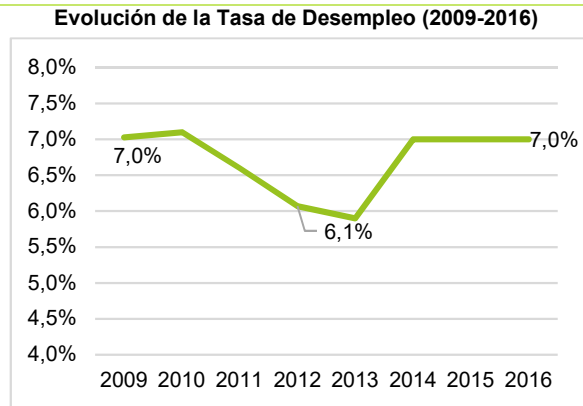


Fuente: EHPM 2009-2016 y Banco mundial

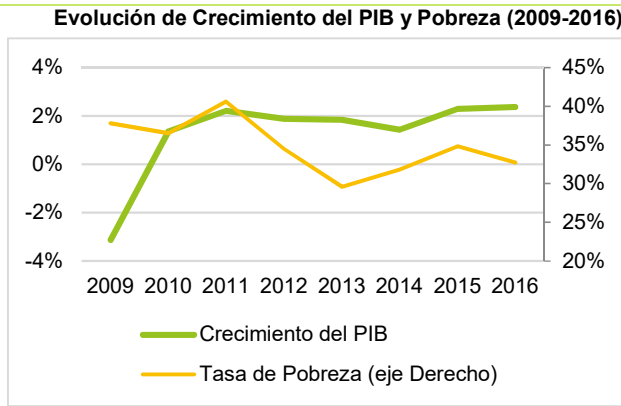
El acceso a agua y saneamiento ha estado también en constante aumento. En el caso del agua potable, el acceso ascendió de 79% a 88%, casi 10 puntos porcentuales en el periodo de estudio. En el caso del acceso a saneamiento se aprecia una tendencia similar habiendo aumentado de 92% a 97%.



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.



Fuente: EHPM 2009-2016



Fuente: EHPM y FMI

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)⁸⁷; 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, USD 326,92 y USD 270,58, 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.

i -3	Comparación de estas tendencias con las metas establecidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo		
	<p>General: Los dos PQD incluyen una serie de metas, algunas de las cuales está relacionadas con el esfuerzo general a nivel de impacto de la cooperación, y de los AP en particular.</p> <p>Así, el PQD 2010-2014 incluía las siguientes metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Reducir la pobreza entre 12 y 15 puntos porcentuales, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. En términos totales, la reducción fue de 5,1 puntos, siendo más acusada en la zona rural, con 9 puntos de descenso y 3,4 en la urbana. 	<ul style="list-style-type: none"> ● PQD 2010-2014 ● PQD 2015-2019 	Fuerte

⁸⁷ Fuente: SETEPLAN (2015), Medición Multidimensional de la Pobreza en El Salvador.

<ul style="list-style-type: none"> Lograr una tasa promedio de crecimiento real del Producto Interno Bruto de 4.0% al final del período (PQD 2010-2014). El crecimiento en el periodo estuvo en torno al 2%, por lo que no se logró la meta. <p>Por su parte, el PQD 2015-2019 incluye las siguientes metas, sobre las cuales no es posible hacer un análisis completo, pero sí valorar la tendencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> Tasa promedio de crecimiento del 3 % del PIB. El crecimiento se sitúa en torno a un 2% en la última década, aunque en los últimos años está más cerca del 3%, podría cumplirse la meta. Alcanzar un coeficiente de Gini de 0.39. En 2016 era de 0.40, según el BM, por lo que es posible que se cumpla la meta. Reducir en tres puntos porcentuales la pobreza extrema. Tras los enormes avances en el periodo anterior, desde 2014 la cifra se ha estabilizado por debajo del 8% en 2016, no parece fácil que baje 3 puntos en los años restantes. 		
<p>Fiscal El PQD 2010-2014 incluía las siguientes metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Alcanzar una tasa de inflación anual de 2.8% al final del período. Salvo en 2011, los niveles de inflación se han mantenido muy bajos, muy por debajo de esa meta. Reducir el déficit fiscal en relación al Producto Interno Bruto a un nivel inferior al 2.0% al final del período. Se han logrado importantes avances, aunque se sitúa en torno al 2,5%, lo que está en la media de AL. Disminuir la deuda externa pública en relación al Producto Interno Bruto a un nivel inferior al 46% al final del período. Esta meta no se logró. Aumentar la ejecución de la inversión pública en un 70 % (PQD 2014-2019). Este aspecto es complicado lograr esta meta sin que entren a operar las necesarias mejoras del SNIP. 	<ul style="list-style-type: none"> MH FMI 	Fuerte
<p>Protección Social</p> <ul style="list-style-type: none"> Alcanzar una cobertura del 95% del servicio de electrificación rural en los 100 municipios más pobres del país. Se logró un 96% a nivel nacional y un 86,46% en los municipios más pobres. Aumentar la cobertura de agua potable en un 80% al final del período en los 100 municipios más pobres. El total se alcanzó el 88%. Lograr una razón de mortalidad materna por debajo de 35 por 100 000 nacidos vivos (PQD 2014-2019). La meta se superó, al ser del 27%, de las mejores de AL. <p>Las tendencias son positivas respecto del cumplimiento de las metas fijadas en el PQD 2015-2019:</p> <ul style="list-style-type: none"> Aumentar la cobertura de acceso a energía eléctrica en al menos dos puntos porcentuales. (PQD 2014-2019) Aumentar la cobertura de acceso a agua potable en al menos dos puntos porcentuales. (PQD 2014-2019) 	<ul style="list-style-type: none"> FISDL 	Satisfactoria
<p>Educación El PQD no contiene en ninguna de sus versiones metas específicas para los indicadores de resultado del sector educativo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> MINED 	Débil
<p>Calidad EL PQD 2009-2014 preveía aumentar las exportaciones de bienes y servicios en al menos un 20% al final del quinquenio, lo que, en términos totales, no se logró, aunque sí para sectores específicos asociados a la PNC.</p>	<ul style="list-style-type: none"> MEC 	Fuerte

i -4	Comparación de estas tendencias con el desempeño de los países vecinos		
	<p>Según el Informe Panorama Social de América Latina 2017, “los niveles de pobreza y pobreza extrema aumentaron en América Latina como promedio regional en 2015 y 2016, después de más de una década de reducción en la mayoría de los países. En 2014, 28,5% de la población de la región se encontraba en situación de pobreza (168 millones de personas), porcentaje que aumentó a 29,8% en 2015 (178 millones) y a 30,7% en 2016 (186 millones de personas). La pobreza extrema, en tanto, pasó del 8,2% en 2014 (48 millones de personas) al 10% en 2016 (61 millones de personas).” Comparado con estos datos, destaca el hecho de que la pobreza descendió en El Salvador, mientras en el continente aumentaba.</p> <p>El mismo informe apunta que “Una perspectiva de mediano plazo arroja un balance positivo en materia de reducción de la pobreza, ya que esta se redujo 15,2 puntos porcentuales entre 2002 y 2016.” Así pues, la reducción de pobreza (en un periodo menor) en El Salvador fue mayor, particularmente la extrema. El coeficiente de Gini en AL pasó de 0,538 en 2002 a 0,467 en 2016, mientras en El Salvador progresó de 0,48 a 0,36.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • EHPM • Panorama Social de América Latina 2017 (CEPAL) 	Fuerte

Hip. ii	Los factores determinantes de los impactos se pueden identificar y relacionar con resultados de política logrados, incluidos aquellos inducidos por el AP. Se comprobará si, entre otros, pudieron ser determinantes los logros en, al menos:		
	<p>Resumen: 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.</p> <p>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 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.</p> <p>En este ejercicio no se pueden sostener afirmaciones sobre las razones del crecimiento económico, ni sobre las perspectivas de crecimiento y los factores que pueden influir. Sin embargo, sobre la base de los resultados de los factores determinantes en educación, podemos inferir que las mejoras en matrícula y, en especial, el rendimiento académico, tienen potencial para generar repercusiones importantes sobre la productividad de la economía en el largo plazo. Personas mejor formadas tendrán un fácil acceso al mercado laboral y permitirá que individuos de estratos pobres puedan acceder a mejores empleos. De la misma manera, el aumento de las exportaciones en sectores concretos se asocia con posible crecimiento, a partir de una actividad económica más intensa.</p>		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia⁸⁸
	<p>General: Es importante resaltar que, en el marco de esta evaluación, se han observado tendencias (correlaciones) entre los indicadores de impacto y algunos factores determinantes identificados, pero también se debe precisar que, esto <u>no significa que se puedan atribuir impactos a los Programas de AP.</u> Los análisis econométricos realizados encontraron algunas relaciones interesantes, de las que se podría</p>		

⁸⁸ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

	<p>inferir que, se han dado los efectos esperados por el AP, aunque sin afirmar que fue gracias al AP, pues para ello, sería necesario realizar evaluaciones de impacto de cada uno de los factores determinantes, lo que está fuera del ámbito de este ejercicio.</p> <p>Resulta difícil realizar afirmaciones tajantes sobre cuáles son los factores que han afectado a los indicadores de desarrollo a nivel agregado en el país, ya que el objeto de esta evaluación no es realizar un análisis de la pobreza, ni de desigualdad, ni se trata de una evaluación del impacto de las políticas públicas. El enfoque del análisis se centra en la contribución del AP hacia los avances que se observen en los indicadores de impacto seleccionados en los programas.</p> <p>A pesar de ello, de los análisis econométricos realizados a las áreas o sectores de los programas PROEDUCA y PACSES, así como de la evaluación de impacto del programa 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.</p>		
ii-1	Matrícula Neta en Educación Secundaria y Educación Secundaria Técnica		
	<i>Ver PdE 4.2</i>		
ii -2	Calidad/resultados de Pruebas (PAES) en Educación Secundaria y Educación Secundaria Técnica		
	<i>Ver PdE 4.2</i>		
ii -3	Acceso a energía eléctrica		
	<i>Ver PdE 4.1</i>		
ii -4	Acceso a agua y saneamiento		
	<i>Ver PdE 4.1</i>		
ii -5	Porcentaje del Gasto Social		
	<i>Ver PdE 4.1</i>		
ii -6	Exportaciones por sectores		
	<i>Ver PdE 4.3</i>		
ii -7	Empleo y calidad del mismo		
	<i>Ver PdE 4.1</i>		

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?

Hip. i	Las operaciones de AP han sido eficientes en la provisión de sus insumos y en la generación de los productos directos que se esperaban.		
	<p>Resumen: 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. En su mayoría, 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 con el PNUD para implementar el Programa “Seamos Productivos” fue solo relativamente eficaz. Si bien la interlocución a alto nivel (diálogo político), entre altas 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 en torno al tema de género-, razonablemente bien en el área fiscal y sin especial incidencia en educación ni en calidad.</p>		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia ⁸⁹
i-1	Resumen de las respuestas a las Preguntas de Evaluación (PdE) 1.1 y 2.1.		
	<p>General:</p> <p>1. Los fondos desembolsados de AP al Tesoro Nacional estuvieron cerca de los EUR 100 millones en el periodo, por lo que, en términos cuantitativos fueron relativamente modestos, aunque en términos estratégicos, fueron muy importantes para el GoES. 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. 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 pre-existente, cubrir el subsidio al gas. 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 apoyado avances de importante calado. Además, se observa un alto aprovechamiento de los recursos financieros programados, con un desembolso superior al 90% del total comprometido</p>	<p>1. PGE; Dossieres de Desembolso; Entrevistas</p>	<p>1. Fuerte</p>

⁸⁹ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

<p>2. 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 dos tipos de productos directos. Por un lado, se destaca la alta relevancia y calidad de los productos (estudios, capacitaciones, acompañamientos, etc.) por parte de la mayoría de los proveedores de AT. Por otro lado, se acreditó que las AT generaron análisis y propuestas que estuvieron a disposición del GoES para la construcción de políticas y para el diálogo sectorial, destacando la AT de PACSES (aportes a Ley de Desarrollo, Protección e Inclusión social y la formulación del Plan Social) y también siendo 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. La eficiencia del Apoyo Complementario fue bastante alta en la mayoría de los casos. Considerando los recursos empleados, las aportaciones de las AT de PARE-ES, PRO-CALIDAD, PACSES y el componente 3 de PROEDUCA (Educación Técnica y Tecnológica) fueron notables. Los componentes 1 (Ambientes Escolares) y 2 (TIC) de PRO-EUDCA y el Acuerdo de Contribución con el PNUD para implementar “Seamos Productivos”, sin ser totalmente ineficientes, tuvieron un valor agregado menor en relación a los recursos provistos.</p> <p>3. El Diálogo de Políticas tuvo una incidencia importante en el sector social, aunque fue irregular y, en general, 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 en el área fiscal, pero, por el contrario, en el sector de educación y en el área de calidad no constan contribuciones que mencionar. La dinámica de entendimiento “GoES-UE-otros donantes” fue constante, pero era 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. 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 para 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.</p> <p>4. 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, el tema fiscal fue buena. La mesa de cooperantes funcionó bien para todas las partes. El PEI del MH brindó cobijo a todos los participantes. Sin llegar a ser contradictorio, el nivel de convergencia de los programas de AP con los préstamos de los bancos multilaterales fue limitado. En definitiva, 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</p>	<p>2. Informes de AT, CM y PNUD; Entrevistas</p> <p>3. Minutas de mesas sectoriales y otras reuniones; Entrevistas</p> <p>4. Minutas de reuniones de</p>	<p>2. Fuerte</p> <p>3. Fuerte</p> <p>4. Fuerte</p>
---	--	--

	y con las iniciativas de otros donantes, especialmente los europeos y una apreciada reducción de los gastos de transacción respecto de iniciativas pasadas con enfoque proyecto, tanto de la UE, como de otros donantes.	cooperantes; Entrevistas	
--	--	-----------------------------	--

Hip. ii Como consecuencia de estos productos directos y la respuesta del Gobierno, las operaciones de AP han sido eficaces en la generación de los productos inducidos que se esperaban

Resumen: 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. En definitiva, el GoES ha sido exitoso en el logro de mejoras relevantes en la formulación e implementación de todas las políticas y áreas apoyadas. 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, aunque en todas las áreas persisten retos.

	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia ⁹⁰
--	-------------	-----------------------	------------------------------------

ii-1	Resumen de las respuestas a las Preguntas de Evaluación (PdE) 3.1 y 3.2.		
------	--	--	--

	<p>General:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 educativos. 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. 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 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informes de AT, CM y PNUD; Entrevistas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fuerte 2. Fuerte
--	---	---	--

⁹⁰ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

<p>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, cambio de gobierno y polarización política.</p>	<p>2. Informes entidades; Dossiers de desembolso; Entrevistas</p>
<p>Fiscal <i>Sobre las contribuciones del PARE-ES, ver PdE 3.1 Hip ix</i></p>	
<p>Social <i>Ver PdE 4.1 Hip ii</i></p>	
<p>Educación <i>Ver PdE 4.2 Hip ii</i></p>	
<p>Calidad <i>Ver PdE .3 Hip ii</i></p>	

Hip. iii	<p>A través de estos productos inducidos, las operaciones de AP han contribuido a la generación de resultados positivos en los sectores de intervención:</p>		
	<p>Resumen: Las mejoras logradas, con el apoyo de los AP, en la formulación, implementación y monitoreo de políticas, tuvieron incidencia en el logro de resultados sectoriales, especialmente en educación, cohesión social y en el área de calidad. Así, las mejoras en cantidad y calidad de los productos institucionales, con el apoyo de PROEDUCA, fueron importantes en el caso del sector educación, especialmente en el aumento de la matrícula de Educación Media y, de manera más modesta, en la mejora de las notas medias del PAES. También en el marco del Programa Comunidades Solidarias, se relaciona el apoyo de PACSES con la consecución de buenos resultados en el progreso de las tasas de cobertura de acceso a agua, saneamiento y electricidad. Sin embargo, hay que mencionar también que los datos de desempleo no han mejorado sustancialmente, respecto del principio del periodo evaluado. Hay que recordar que la política fiscal es un medio y no genera resultados (cambios en los usuarios por el uso de bienes y servicios) por sí misma.</p>		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia⁹¹
iii-1	Resumen de las respuestas a las Preguntas de Evaluación (PdE) 4.1, 4.2, 4.3 y 4.4		
	<p>General:</p> <p>1. Entre los productos inducidos, se confirmó que las mejoras logradas, con el apoyo de los AP, en la formulación, implementación 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 como PRO-</p>	<p>1. Informes entidades; Dossiers de desembolso ; Entrevistas</p>	<p>1. Fuerte</p>

⁹¹ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

	<p>CALIDAD apoyó al MINEC desde el inicio de 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.</p> <p>2. Las mejoras en cantidad y calidad de los productos institucionales, con el apoyo de PROEDUCA, fueron importantes en el caso del sector educación, especialmente en el aumento de la matrícula de Educación Media y, de manera más modesta, en la mejora de las notas medias del PAES. También en el marco del Programa Comunidades Solidarias, se relaciona el apoyo de PACSES con la consecución de buenos resultados en el progreso de las tasas de cobertura de acceso a agua, saneamiento y electricidad. Sin embargo, hay que mencionar también que los datos de desempleo no han mejorado sustancialmente, respecto del principio del periodo evaluado</p>	<p>2. Informes entidades; Dossieres de desembolso ; Entrevistas</p>	<p>2. Fuerte</p>
	<p>Fiscal Es importante mencionar que en el esquema se presenta que 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 insumos y herramientas para entregar bienes y servicios a los beneficiarios y usuarios.</p> <p>Sobre las contribuciones del PARE-ES, ver PdE 3.1 Hip ix</p>		
	<p>Social Ver PdE 4.1 Hip i</p>		
	<p>Educación Ver PdE 4.2 Hip i</p>		
	<p>Calidad Ver PdE .3 Hip i</p>		
iii-2	<p>Algunos de los productos inducidos del AP se identifican entre los principales factores determinantes de los resultados conseguidos en los sectores</p>		
	<p>General: Con la excepción del área fiscal (que no genera resultados), se identificó que en todos los sectores apoyados los AP contribuyeron a que las entidades pudieran implementar sus políticas para generar, o fomentar la generación, de factores determinantes. <i>Ver PdE relativas a los resultados (Nivel 4) en cada sector</i></p>	<p>1. Análisis econométrico</p>	<p>1. Fuerte</p>
	<p>Fiscal No aplica, pues no hay resultados como tales en el sector fiscal, la política fiscal es un medio.</p>		
	<p>Social Ver PdE 4.1 Hip ii</p>		

política, y otros factores, las operaciones de AP han contribuido a la generación de impactos en crecimiento y desigualdad:

En este ejercicio, determinar con certeza la contribución que tuvieron los apoyos presupuestarios sobre la reducción de pobreza y el crecimiento inclusivo. El salto de resultados sectoriales a impactos agregados es más una suposición que poder establecer claros vínculos de relación entre resultados e impactos, hubiera sido necesario disponer de estudios de calidad, preferiblemente a nivel sectorial, que establecieran cómo, y cuánto, se esperaba que los avances en indicadores de resultado incidieran en los indicadores agregados de impacto. En cualquier caso, en la evaluación se pudieron construir posibles correlaciones entre los avances en las políticas apoyadas, lo que no puede garantizar contribución, pero sí apunta algunos indicios que los avances en protección social y en educación podrían haber contribuido a la reducción de las desigualdades y a contribuir a reducir la pobreza no monetaria, mediante el aumento del acceso de la población más desfavorecida a la educación y a la salud. La reducción de la pobreza monetaria podría estar influida por la política de protección social y por la política de calidad, que contribuyen al crecimiento a través del aumento de las exportaciones.

Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia ⁹²
-------------	-----------------------	------------------------------------

Las Preguntas de Evaluación (PdE) 5.1

<p>La primera conclusión es que no es posible, en este ejercicio, determinar con certeza la contribución que tuvieron los apoyos presupuestarios sobre la reducción de pobreza y el crecimiento inclusivo. Se ha podido observar, por separado, la evolución de los resultados del uso de los bienes y servicios públicos de educación, protección social y salud (reducción de pobreza y desigualdad, crecimiento inclusivo). Sin embargo, para establecer claros vínculos de relación entre ambos, hubiera sido necesario disponer de estudios de calidad, preferiblemente a nivel sectorial que establecieran cómo, y cuánto, se esperaba que los avances en indicadores de resultado incidieran en los indicadores agregados de impacto.</p> <p>En la evaluación se pudieron construir posibles correlaciones entre los avances en las políticas apoyadas. Así, se observa que los avances en protección social</p>	<p>1. Ninguna</p>	<p>1. Inexistente</p>
--	-------------------	-----------------------

	<p>urbano/rural, tanto en pobreza, como en matriculación en Educación Media. Por otra parte, con el apoyo de PACSES⁹³ y PRO-EDUCA, ambos sectores sociales también contribuirían a reducir la pobreza no monetaria, al haber contribuido 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 vienen evolucionando casi a la par (ambas variaron en torno al 30% en el periodo), a pesar de 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.</p> <p><i>Ver también PdE 5.1, Hip. ii.</i></p>	<p>2. Análisis econométrico</p>	<p>2. Débil, son solamente indicios</p>
--	--	--	--

Hip. v	Los productos y resultados de las operaciones de AP serán sostenibles en el tiempo bajo supuestos razonables		
	<p>Resumen: La sostenibilidad de las políticas dependerá en parte de la actitud del gobierno entrante en 2019 respecto de las metas de los dos últimos PQD. En términos generales, desde la perspectiva técnica e institucional, la mayoría de los avances en políticas, bienes y servicios de los sectores apoyados podrían sostenerse. La clave es, por tanto, la voluntad política y la financiación disponible. La sostenibilidad macroeconómica del Estado salvadoreño tiene retos importantes y no se puede descartar que incluso llegue a afectar temporalmente la elegibilidad del país al apoyo presupuestario. 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. También permanecen desafíos para cuantificar y monitorear las metas del PQD y planes sectoriales y será necesaria una mayor coordinación de la cooperación en su conjunto, particularmente en las áreas de educación y en temas de política económica.</p>		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia⁹⁴
v-1	En el medio y largo plazo se espera que se mantengan o mejoren los productos, resultados e impactos logrados en el periodo, y que se consolide la institucionalidad de las reformas implementadas.		
	General:		Suficiente, pues la

⁹³ 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

⁹⁴ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

<ol style="list-style-type: none"> 1. Se apreció una continuidad de las políticas en los años 2009-2016, coincidiendo con dos periodos en los que gobernó el 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. 2. 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, no hay razones para dudar que, desde la perspectiva técnica e institucional, la mayoría de los avances en políticas, bienes y servicios de los sectores apoyados vayan a sostenerse. Por supuesto, puede haber excepciones, pero los retos son, en todo caso, financieros. 3. 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. 4. Esta situación fiscal tiene su incidencia clara 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. 5. 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. 6. Finalmente, 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. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Todas las utilizadas en el estudio 	<p>consideración de la sostenibilidad no es una cuestión cuantitativa, sino con alto grado de subjetividad</p>
---	--	--

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?

Hip. i	Las operaciones de AP toman en consideración, de manera suficiente y en todos los niveles de la lógica de intervención, los aspectos transversales de la cooperación, particularmente el género, buena gobernanza y derechos humanos:		
	<p>Resumen: Las operaciones de AP en ES han tomado en consideración, en distinto grado según el programa, los aspectos transversales de la cooperación, particularmente el género, buena gobernanza y 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. Se encuentran también en PRO-EDUCA algunas evidencias destacables a derechos humanos, aunque no en particular sobre el enfoque de género. En el resto de programas (PARES y PRO-CALIDAD), no se han encontrado evidencias concretas de una transversalización de los valores de la cooperación de la UE (en Género, Gobernanza y Derechos Humanos), lo que se relaciona con el hecho de estos principios no se encuentran entre las prioridades ni de la política fiscal ni de la de calidad.</p>		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia⁹⁵
i-1	Los objetivos, acciones y resultados esperados de los programas de AP incluyen referencias concretas al género, la buena gobernanza y los derechos humanos que demuestran que han sido tomados en cuenta de manera suficiente.		
	<p>Las operaciones de AP en ES han tomado en consideración, en distinto grado según el programa, los aspectos transversales de la cooperación, particularmente el género, buena gobernanza y 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).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● CdF de los programas de AP y sus adendas 	Suficiente

⁹⁵ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

Hip. ii	A través de los resultados de política, y otros factores, las operaciones de AP han contribuido a la equidad de género:		
	<p>Resumen: Solamente se pudo constatar una contribución relevante a cuestiones relativas a la equidad de género en los programas del área social (PACSES y PRO-INCLUSIÓN), destacando los logros del Programa Ciudad Mujer, la creación de una Unidad de Derechos Humanos y Género al interior de la SETEPLAN y el trabajo del ISDEMU. En el diseño del resto de programas, el enfoque de género no era una parte prioritaria de las políticas apoyadas, y por lo tanto no fueron objeto de particular atención, ya que el AP como herramienta se basa en apoyar la política nacional tal y como es formulada por el Gobierno. Durante la implementación de los programas que no contemplaban la cuestión, no se identificaron acciones particulares para introducir el enfoque en el diálogo de políticas.</p>		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia ⁹⁶
ii-1	Resumen de las respuestas a las Preguntas de Evaluación (PdE) 1.1, 2.1, 3.1, 3.2, 4.1, 4.2		
	<p>General: 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. Así, el desarrollo del Sistema de Protección Social Universal se sitúa en el centro de la acción. Adicionalmente, 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 -MIP2007-2013- y Juventud e Inclusión social -MIP 2014-2020), quedando por tanto ausente en los programas de contenido económico y/o fiscal, ya que no suponían una prioridad en las políticas respectivas apoyadas (PEI del MH y PNC).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las utilizadas en el informe 	Fuerte
	<p>Fiscal No se identificaron elementos relacionados con el enfoque de género</p>		
	<p>Social 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</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos de CONAMYPEe ISDEMU • Entrevistas • Visitas de Terreno 	Fuerte

⁹⁶ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

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 la SETEPLAN

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 la SETEPLAN

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

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%.

Educación

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. De hecho, las brechas de acceso (en favor de las chicas) y desempeño (en favor de los chicos) en Educación Media se ampliaron.

Ver PdE 4.2, Hip i-1

- CdF de PROEDUCA
- Dossieres de Desembolso

Suficiente

Calidad

No se identificaron elementos relacionados con el enfoque de género

Hip. iii	Las operaciones de AP fortalecen la buena gobernanza (como el estado de derecho o la descentralización), incluidos los derechos humanos:		
	Resumen: En su diseño e implementación, los programas sociales (PACSES, PRO-INCLUSIÓN y de PRO-EDUCA) cuentan con un peso específico para abordar los servicios públicos desde un enfoque de derechos. Las operaciones de AP en el ámbito de la protección social (PACSES y PRO-INCLUSIÓN) han fortalecido el enfoque de derechos humanos. La descentralización ha sido también indirectamente apoyada por las intervenciones, si bien la no inclusión de indicadores de desembolso vinculados a la gestión territorial diluye la posible contribución a dicho proceso de descentralización		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia⁹⁷

⁹⁷ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

iii-1	Principios de buena gobernanza -incluidos los Derechos Humanos- han formado parte de los distintos componentes del AP, particularmente del diálogo de políticas y la Asistencia Técnica (resumen de los Insumos en la materia)		
	<p>Los valores fundamentales la cooperación incluyen los DDHH y la buena gobernanza como uno de sus pilares. En su contenido, los programas sociales cuentan con un peso específico para abordar los servicios públicos desde un enfoque de derechos, como fue el caso del diálogo político de PACSES, y su continuación en PRO-INCLUSIÓN, y de la AT de PACSES (Ver PdE 4.1) y de PRO-EDUCA (Ver PdE 4.2). La AT de PACSES incidió en el fortalecimiento del enfoque de derechos en el desarrollo de las políticas de protección social</p> <p>No obstante, en este sentido, no está totalmente definido (y lo estaba aún en menor medida incluso en las Directrices vigentes al formular la mayoría de los programas de AP del periodo analizado) cómo el AP puede (y debe) incidir en cuestiones más relativas a la programación de la ayuda.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Minutas del Grupo de Trabajo Social • Entrevistas 	Suficiente
iii-2	Se encuentra evidencia de mejora en los principios de buena gobernanza -incluidos los derechos humanos- en las prácticas del gobierno como consecuencia de los productos y resultados de las operaciones de AP (contribución a resultados)		
	<p>Desde la perspectiva del enfoque de derechos, PACSES y PRO-EDUCA han apoyado el logro de avances en derechos sociales incluida la salud, la educación, las pensiones, etc. Por su parte, PARE-ES ha trabajado en fortalecer la descentralización de la gestión financiera pública con el refuerzo del SAFIM en los municipios.</p> <p>Desde un enfoque más amplio y de alto nivel, el diálogo político ha abordado de manera regular cuestiones como la democracia y los DDHH, pero no se puede decir que sea directamente atribuible a los programas de AP ni al AP como modalidad de implementación.</p> <p>Como indicado en iii-1 se evidencia mejora en los principios de buena gobernanza -especialmente en el enfoque de derechos- en las prácticas del gobierno como consecuencia de los productos otorgados por la AT de PACSES, así como por el diálogo de políticas llevado a cabo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • CdF de los programas y sus adenda • Entrevistas • Informes de la AT de PACSES • Minutas del Grupo de Trabajo 	Débil
iii-3	La transparencia presupuestaria -plena divulgación de toda información fiscal- ha mejorado como consecuencia del AP de la UE		
	Ver PdE 3.1 en su conjunto, en especial la Hip. vii		

Hip. iv	La cooperación de la UE ha aportado un valor agregado para GoES y/o los otros cooperantes		
	<p>Resumen: El valor agregado de la cooperación de la UE proviene de los valores intrínsecos de la cooperación y los enfoques de la Unión Europea como donante, pues trabaja con gobiernos socios en una relación entre iguales y de mutuo respeto. En el seno de su cooperación, está el respeto de los Derechos Humanos y el resto de los aspectos transversales. Adicionalmente, los sectores priorizados por la UE privilegian la política social como una inversión para el país, junto con la cooperación económica. También, en el marco de los apoyos presupuestarios, la Unión pretende enfatizar el contenido de las políticas. Otra característica es que, en estrecha colaboración con sus Estados miembros, aúna esfuerzos europeos</p>		

	y fomenta la coordinación de la ayuda. En este sentido, el apoyo presupuestario se convierte en la modalidad más apropiada para poner en práctica el valor agregado de la cooperación de la UE.		
	Indicadores	Fuente de información	Calidad de evidencia⁹⁸
iv-1	El enfoque y los procesos en los que la UE se basa para la formulación e implementación de los programas de AP aportan una utilidad particular que lo diferencian de otros donantes.		
	<p>La UE, y los donantes europeos en general, están entre las referencias externas más importantes de apoyo al desarrollo económico, social e institucional de El Salvador. El enfoque particular de la UE, por sus valores y metodologías, aporta un particular valor agregado a su cooperación.</p> <p>La UE trabaja con los gobiernos de manera no partidista, generando y manteniendo con GoES una dinámica positiva de diálogo y trabajo conjunto entre socios iguales y basados 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 2016, a lo que hay que añadir un ejemplo reciente, el rol de la DUE como aliado del Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia en la formulación del PESS.</p> <p>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 gobernanza⁹⁹.</p> <p>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 elegidos¹⁰⁰ ponen el acento en estas cuestiones. Se intenta llegar, así a otros aspectos fundamentales, como la seguridad, no 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.</p> <p>La vocación de la cooperación de la UE es poner 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 una involucración más directa, aunque, en la práctica, los funcionarios DUE están sometidos a un sistema de rotación y a mucha carga burocrática, lo que limita su continuidad y disponibilidad para prestar mayor atención al Diálogo de Políticas: Esto se limita, 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 papel. 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • CdF de los programas y sus agenda • Minutas de las reuniones cooperantes • Entrevistas 	Fuerte

⁹⁸ Fuerte, satisfactorio, Indicativo

⁹⁹ Aspectos desarrollados en la sección anterior de este informe

¹⁰⁰ Ver capítulo 2.3: Coherencia del diseño de las operaciones de AP con los objetivos del GoEs y los MIP de la UE

Finalmente, los enfoques integradores y los montos de la cooperación de la UE en El Salvador colocan a la DUE en posición de **anar 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.