

EVALUACIÓN FINAL

SVD/022

Apoyo al Programa “Comunidades Solidarias”

FICHA DE SÍNTESI

País	El Salvador
Título completo del Proyecto	Apoyo al Programa “Comunidades Solidarias”
Título abreviado del Proyecto	APCS
Código de LuxDev	SVD/022
Versión del informe de evaluación	Diciembre 2015

MEDICION DEL PROYECTO POR EL EQUIPO DE EVALUACION

Medición global (Eficacia)	<p>La valoración de la eficacia se ha realizado en tres niveles distintos: De la Asistencia Técnica del Fondo Común de Apoyo Programático (LuxDev, UE, AECID): 4 Del Fondo Común de Apoyo Programático (LuxDev, UE, AECID) : 2 Del Programa Cominidades Solidarias en conjunto : 2</p> <p>En una escala de 1 (resultados excelentes, por encima de las expectativas) hasta 6 (el proyecto es infructuoso o la situación más bien ha empeorado).</p>
Medición de los demás criterios de evaluación	<p>Pertinencia: 3 Eficiencia: 3 Impacto: 1 Sostenibilidad: 2</p>

RESUMEN EJECUTIVO

Apoyar al Programa Comunidades Solidarias ha sido una apuesta correcta por parte de los Socios para el Desarrollo. En cinco años se ha pasado de una lógica de programa a la de enfoque sectorial, con una ley, un documento estratégico y presupuesto para el desarrollo de la protección e inclusión social en El Salvador. Dado su carácter multisectorial y ejecución delegada a varias entidades del Gobierno Central y a Gobiernos Locales, su implementación a través del instrumento de apoyo presupuestario es pionera en la región.

La República de El Salvador ha construido desde el año 2010 una política pública de protección e inclusión social basada en acciones integrales y focalizadas hacia los más pobres, cuya evolución y desarrollo ha transitado de programas como el de Redes Solidarias (2005), transitando por el Programa Comunidades Solidarias (2010) y su documento conceptual (2012), la aprobación de la Ley de Desarrollo y Protección Social (2014) hasta la construcción del Plan Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social (2015). Este proceso de maduración ha permitido transitar de un enfoque tradicional de proyectos hacia un Enfoque Programático Sectorial.


Paralelamente, los acuerdos de París (2005), Accra (2008) y Busán (2011) han permitido orientar a la cooperación internacional al desarrollo hacia una agenda de la eficacia de la ayuda, en cuyos postulados se halla precisamente la implementación del enfoque programático como parte fundamental de la agenda, de la cual se desprenden criterios como los de (i) establecimiento de una estrategia sectorial, incluyendo su marco normativo; (ii) establecimiento de un marco presupuestario de medio término; (iii) construcción conjunta de un Marco de Evaluación de Desempeño; (iv) la generación de capacidad institucional suficiente para hacer frente a los desafíos del nuevo enfoque; (v) el alineamiento de los donantes respecto a la política pública definida por el país receptor; (vi) la armonización de la cooperación al desarrollo; (vii) la rendición mutua de cuentas; (viii) la gestión de las finanzas públicas; y (ix) la estabilidad macroeconómica.

En este marco, el gobierno de Luxemburgo, a través del Agencia Luxemburguesa para la Cooperación al Desarrollo (LuxDev) ha puesto en marcha su programa SVD/022 (2012), consistente en dos componentes. Por una parte, (i) aportar en el marco de la Agenda de Efectividad de la Ayuda al Desarrollo a una Fondo Común de Apoyo Presupuestario destinado a financiar en aproximadamente 20% del presupuesto plurianual el Programa Comunidades Solidarias; y por otra, (ii) brindar asistencia técnica especializada al Gobierno de El Salvador para generar las capacidades necesarias para la gestión del enfoque programático y el desarrollo de herramientas del Programa.

La misión de evaluación final tuvo por objetivo realizar un análisis en profundidad de las características, ejecución y resultados del programa SVD/022, sabiendo que no se trata de un programa tradicional sino de un programa de Apoyo Presupuestario Sectorial en el marco de un Enfoque Programático Sectorial. Para ello, se ha realizado una amalgama de los criterios de evaluación vinculados al esquema tradicional de proyecto (criterios Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE) - Comité de Ayuda al Desarrollo) y de los criterios correspondientes al enfoque sectorial ya mencionados.

A nivel global, se tiene una evaluación positiva del programa, incluso muy positiva en términos de impacto y sostenibilidad, así como en términos de eficacia de la contribución al Fondo Común de Apoyo Presupuestario para la maduración del enfoque programático, en el que se han dado pasos muy importantes en la consolidación de la protección social como un eje estratégico de desarrollo del Estado de El Salvador.

Evaluación del Programa en el marco de los criterios de la OCDE

Criterio	Valoración	Escala de Evaluación
Pertinencia	3	 <p>1 Excelentes resultados, significativamente mejor de lo esperado.</p> <p>2 Resultados superiores a la media, en algunos ámbitos el rendimiento es mejor de lo esperado.</p> <p>3 Resultados alcanzados pero se dan oportunidades de mejora.</p> <p>4 Resultados no alcanzados, evidente necesidad de mejora.</p> <p>5 Bandera roja, el Proyecto debe ser revisado/reestructurado de forma urgente.</p> <p>6 El Proyecto fracasó, o la situación se ha deteriorado.</p>
Eficiencia	3	
Eficacia		
De la Asistencia Técnica	4	
Del Fondo Común de Apoyo Programático	2	
Del Programa Cominidades Solidarias en el marco del Enfoque Programático Sectorial	2	
Impacto	1	
Sostenibilidad	2	
Fuente: Elaboración Propia		Fuente: LuxDev

Pertinencia. La valoración global en el ámbito de la Pertinencia es de 3 sobre la escala de evaluación. El análisis de pertinencia se ha realizado en las siguientes categorías de análisis: (i) como respuesta a la problemática; (ii) en términos de coherencia y complementariedad; y (iii) en función de la capacidad institucional de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y entidades ejecutoras.

El Programa SVD/022 ha respondido a las prioridades de la estrategia nacional de reducción de la pobreza y en específico en el programa de protección social salvadoreño, en el marco de la Agenda de Eficacia de la Ayuda. La evaluación de medio término ya estableció la importancia de trascender de un enfoque de proyecto tradicional a un enfoque programático en la política social de El Salvador. El programa SVD/022 refuerza aún más este proceso de maduración a través del Apoyo Programático Sectorial y la contribución al Fondo Común de Apoyo Presupuestario, acompañando este proceso con Asistencia Técnica orientado a la generación de capacidades locales, la construcción de un Registro Unico de Participantes y el establecimiento de procesos de diálogo político como valor agregado.

Eficiencia. La valoración global en el ámbito de la Eficiencia es de 3 sobre la escala de evaluación. La valoración se la realizó con relación a: (i) la previsibilidad de desembolsos, (ii) los mecanismos del Fondo Común de Apoyo Presupuestario, (iii) las herramientas del Sistema de Protección Social Universal; y (iv) la Asistencia Técnica del SVD/022.

La ejecución de los recursos asignados al programa SVD/022 es buena (95%), explicable en gran medida por la alta ejecución de los desembolsos para el Fondo Común de Apoyo Presupuestario que representan el 85% del total del presupuesto asignado a este programa.

En el marco del Fondo Común de Apoyo Presupuestario se establecieron como mecanismos de alineamiento y armonización un Código de Conducta, una serie de instancias de diálogo, y mecanismos de seguimiento y evaluación. Estos mecanismos, si bien fueron un importante paso en el proceso de maduración del Enfoque Programático Sectorial, se fueron desgastando con el tiempo.

El desarrollo de las tres herramientas definidas — registro único de participantes, sistema de seguimiento y evaluación y sistema de información de programas sociales — fue limitado. El Registro Único de Participantes es la herramienta que más avances presenta y existe un potencial importante para que pueda constituirse en un instrumento único de toda la política social del gobierno. El sistema de seguimiento y evaluación es todavía un sistema incipiente con relación a las acciones de seguimiento — limitado a los indicadores del Matriz de Evaluación de Desempeño; y muy dependiente de los socios en lo que respecta a las evaluaciones. El sistema de información de programas sociales no fue implementado. A estas herramientas se suman la del índice de pobreza multidimensional y la Encuesta Longitudinal de Protección Social que pueden fortalecer — en caso de ser sostenido el esfuerzo de medición — el seguimiento y evaluación de la política social.

Eficacia. El análisis de la eficacia se la realiza en tres ámbitos muy distintos por lo que se presenta una valoración independiente para cada una de ellas. Una primera con relación a la Asistencia Técnica, vinculada a: (i) la generación de capacidades, (ii) calidad de la Asistencia Técnica, y (iii) la articulación de la Asistencia Técnica en el marco del Programa. Una segunda vinculada a la eficacia del instrumento de Apoyo Presupuestario Sectorial vinculado al nivel de cumplimiento de la Matriz de Evaluación de Desempeño y nivel de desembolso alcanzado; y un tercer ámbito de análisis vinculado a los ámbitos del Apoyo Presupuestario Sectorial: (i) maduración del documento conceptual del sector; (ii) marco presupuestario de mediano término; (iii) nivel de ejecución del Programa; (iv) marco de evaluación de desempeño; (v) capacidad institucional; (vi) herramientas de gestión; (vii) alineamiento de donantes; (viii) armonización de donantes; y (ix) rendición de cuentas.

Con relación a la Asistencia Técnica, se constata que las limitaciones en la eficiencia de la Asistencia Técnica afecta directamente en su eficacia. La generación de capacidades no ha sido un aspecto central de la Asistencia Técnica y en muchos casos se ha sustituido capacidades en lugar de generarlas en la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, en gran parte debido a las limitaciones presupuestarias que reducen la disponibilidad de recursos humanos en esa repartición, lo cual ha generado una demanda importante de Asistencia Técnica, aunque en un caso, como se ha señalado ya antes, esta Asistencia Técnica ha sido luego absorbida por Gobierno de El Salvador como parte de su personal. El haberse priorizado procesos de diálogo bilateral entre los Socios para el Desarrollo y la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia para determinar las Asistencia Técnica, ha limitado la calidad y el ámbito estratégico de este apoyo, sobre todo de los fondos de Luxemburgo, dado que en el diseño inicial se estableció una bolsa que debía ser priorizada a través de un proceso conjunto de planificación estratégica entre los Socios para el Desarrollo y la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y las entidades ejecutoras del Fondo Común de Apoyo Presupuestario.

El aporte al Fondo Común de Apoyo Presupuestario ha sido el componente más importante y positivo del programa en términos presupuestarios y de avance de la agenda de eficacia¹, desde el punto de vista de la cooperación. Esta participación ha permitido no solamente cooperar en la financiación del Programa Comunidades Solidarias, sino en el proceso de maduración del enfoque programático, que ha sido una aplicación tangible y real de los principios y acuerdos internacionales de la agenda de efectividad de la ayuda al desarrollo.

Impactos. Los avances de El Salvador en cuanto a reducción de la pobreza y la desigualdad han sido importantes en el último quinquenio. Los objetivos globales de avanzar hacia una sociedad con menos pobreza y menos niveles de inequidad han sido alcanzados. Esto tiene mayor valor si se toma en cuenta las limitaciones fiscales de El Salvador. Entre 2010 y 2014 la pobreza medida por ingresos ha pasado de 37.8% a 31.9% a nivel país. A la vez la pobreza extrema se ha reducido de 12.4% a 7.6%. El índice de Gini también presenta una reducción habiendo pasado de 0.48 a 0.38 durante el quinquenio.

El Programa Comunidades Solidarias no ha contado con una metodología para la estimación de los impactos directos del Programa sobre la reducción de la pobreza. Es decir, que no se tiene evidencia sobre la relación de causalidad entre el Programa Comunidades Solidarias y dicha reducción. Pese a esto, y tomando en cuenta que el Programa Comunidades Solidarias se constituye en una política pública, el impacto debe ser medido en cuanto a los resultados globales, es decir, a nivel de país, siendo una tarea pendiente diseñar evaluaciones de impacto basadas en evidencias, que permitan mejorar la eficacia de las intervenciones.

¹ Ello no desmerece, sin embargo, el componente Asistencia Técnica que si bien mucho menos significativo en términos de recursos invertidos, ha tenido aportes muy estratégicos para el Gobierno de El Salvador

Sostenibilidad. El Gobierno de El Salvador ha transitado exitosamente de una política de gobierno a una estrategia de Estado, demostrable por la Ley y la continuidad de los programas de protección social desde su establecimiento mediante el programa Red Solidaria, su consolidación como Comunidades Solidarias y su maduración en un Plan Estratégico Sectorial de Desarrollo, Protección e Inclusión Social.

Al haberse ampliado el sector bajo el paraguas del PDS, la participación del Fondo Común de Apoyo Presupuestario dentro de los Socios para el Desarrollo va a ser menor. Se espera que los bancos multilaterales y otras cooperaciones bilaterales tengan un peso específico mayor. Si bien no se tiene todavía un presupuesto plurianual para el financiamiento del PDS, éste va a ser mayor que el Programa Comunidades Solidarias, puesto que su implementación es en todo el territorio e incorpora nuevos elementos dentro de la política.

El proceso de maduración del Enfoque Programático Sectorial desde el inicio del Programa Comunidades Solidarias hasta el momento de la misión de evaluación, coincidente con la transición a un nuevo programa de protección social, permite cierta expectativa de éxito y de profundización de lo ya avanzado.

Lecciones aprendidas.

Desarrollar el enfoque programático durante su implementación. Es posible apoyar en el marco de la eficacia de la cooperación y el desarrollo a sectores todavía en proceso de construcción, como ha sido el caso del Programa Comunidades Solidarias. El ejercicio de implementar todo el enfoque programático ha mostrado que partiendo de una base mínima, como ha sido una Matriz de Evaluación de Desempeño consensuado entre el Gobierno de El Salvador y los tres socios del Fondo Común de Apoyo Presupuestario y programas de Apoyo Presupuestario Sectorial articulados se ha logrado avanzar hacia la definición de una política pública estructurada en el marco del Enfoque Programático Sectorial.

Los arreglos institucionales entre Socios para el Desarrollo y Gobierno son determinantes para el alineamiento y la armonización. Determinar los mecanismos de seguimiento y de armonización, de manera que no se produzca su desgaste con el transcurso del tiempo, no parece ser una tarea fácil. El Código de Conducta entre las instituciones de gobierno y los socios para el desarrollo que apoyan el Programa Comunidades Solidarias, ha sido una excelente iniciativa desde el punto de vista de avanzar en el marco de la agenda de eficacia de la ayuda, sin embargo, al no haberse logrado la suscripción de un grupo mayoritario de los Socios para el Desarrollo, tuvo finalmente un alcance limitado en su operativización y un desgaste importante a lo largo del Programa. Por ello, los arreglos institucionales se han circunscrito al instrumento Fondo Común de Apoyo Presupuestario. Las sinergias generadas no han logrado alcanzar a todos los actores, existiendo organismos de cooperación tanto bilaterales (Alemania, Japón, Estados Unidos) como multilaterales (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial) que aún no se han sumado al Enfoque Programático Sectorial, a pesar de tener una participación importante en el apoyo a la política social de El Salvador.














Los espacios de coordinación entre Socios para el Desarrollo y Gobierno deben ser en el marco del Sector y no del instrumento. El esfuerzo de consolidar espacios de articulación entre Socios para el Desarrollo y entre ellos y el Gobierno de El Salvador debe estar centrado en el sector y no así en el instrumento. Esto permite dar una dimensión más estratégica al diálogo político. Permite articular más Socios para el Desarrollo que apoyan a través de varios instrumentos de cooperación.


La armonización entre diferentes agencias de cooperación para las tareas de Asistencia Técnica requiere de un liderazgo y mandato muy fuerte desde el Gobierno, puesto que no parecería ser una acción natural. Por otra parte, no es evidente que desde la lógica del gobierno, se pretenda armonizar/articular la Asistencia Técnica, por cuanto los procesos bilaterales pueden ser en la práctica más efectivos. Solo una vocación muy clara por parte del Gobierno traducida en un documento estratégico de necesidades puede ordenar tanto la demanda como la oferta de Asistencia Técnica. La estructuración del diálogo entre Socios para el Desarrollo y el Gobierno de El Salvador en el sector de la Mejora de la Gestión de Finanzas Públicas en el Ministerio de Hacienda podría ser un buen modelo a seguir, así como el proceso de planificación estratégica que actualmente implementa el Gobierno de El Salvador

Recomendaciones. Se debe hacer seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones del informe de medio término que mantienen su vigencia y no han sido todavía implementadas. Adicionalmente se presenta algunas recomendaciones complementarias en función de los hallazgos de la presente evaluación.

Nivel de cumplimiento de recomendaciones de la evaluación de medio término. De la valoración del cumplimiento de las principales recomendaciones realizadas durante la evaluación intermedia se establece que cinco han sido implementadas, tres de forma parcial y seis quedan todavía como acciones a encarar. La tabla a continuación presenta la línea de recomendación y las acciones asumidas; además de un sistema de semáforo que señala el nivel de cumplimiento/avances del Programa con relación a la recomendación. Para mayor detalle ver “*Resumen Ejecutivo de la Evaluación Intermedia*”.

Valoración de implementación de recomendaciones de la Evaluación Intermedia

Recomendaciones	Acciones Asumidas	Semáforo
1. Transitar de una Política de Gobierno a una Estrategia de Estado.	Aprobación de la Ley y elaboración del PDS.	
2. Universalizar los bonos de salud y educación en los 100 municipios rurales y los programas de educación en las 412 Asentamiento Urbano Precario de los 25 municipios urbanos.	No se universalizó los bonos pero si racionalizó el costo del Registro Unico de Participantes. Esto permite avanzar hacia la universalización de la política en todo el territorio enfocándose en las familias más vulnerables. Se ha pasado de una focalización por territorio a una por familias.	
3. Elevar el nivel de diálogo político entre la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y los Socios para el Desarrollo en el marco del Plan y Sistema Nacional de Desarrollo y Protección Social o del Sistema de Protección Social Universal.	Es la propuesta que tiene la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia en el marco del PDS.	
4. Alternativas de registro de participantes.	Se pudo avanzar hacia convenios con el MinSal y Ministerio de Economía. Los desafíos todavía son grandes.	
5. Matriz de Evaluación de Desempeño con indicadores de resultado.	El PDS presenta indicadores de resultado para toda la política.	
6. Presupuestar el costo de la política social para alcanzar los resultados de desarrollo esperados	Se ha avanzado pero todavía se tiene desafíos pendientes.	
7. Avanzar en el alineamiento y la armonización.	Hubo varias iniciativas pero en el marco del instrumento Fondo Común de Apoyo Presupuestario y no del sector.	
8. Pasar del presupuesto programático al presupuesto programático por resultados de desarrollo	Esta es una tarea pendiente que el Gobierno ha asumido para 2017.	
9. Establecer un protocolo de Trabajo efectivo entre los Socios para el Desarrollo y la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.	No se pudo avanzar hacia protocolos efectivos de trabajo. Los espacios fueron muy formales y con pocos procesos de retroalimentación en espacios multilaterales. El diálogo de calidad se dio de forma bilateral entre los Socios para el Desarrollo y la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.	
10. Elaborar un Plan Estratégico Institucional para la Secretaría y fortalecer la unidad de gestión del Sistema de Protección Social Universal/Programa Cominidades Solidarias.	No se ha podido avanzar. Las restricciones presupuestarias no lo permitieron durante el anterior gobierno y el nuevo si bien ha fortalecido la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, no es evidente que se tenga un buen diagnóstico de las necesidades de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia en el marco del PDS.	
11. Estructurar el presupuesto del sector de forma programática.	No se pudo avanzar en la programación presupuestaria de forma programática. Los datos sobre el gasto son por tanto aproximados y pueden variar en función del tipo de análisis que se realiza.	
12. Priorización de la Asistencia Técnica.	No se pudo avanzar hacia un proceso estructurado de planificación estratégica de Asistencia Técnica para el sector. Los procesos de diálogo fueron bilaterales sin contarse con un instrumento guía.	
13. Sistematizar buenas prácticas de sinergias interinstitucionales.	No se ha podido avanzar en dichas sistematizaciones por lo que no se tiene todavía certezas sobre la articulación de iniciativas en el	

Recomendaciones	Acciones Asumidas	Semáforo
	territorio en el marco de la implementación del PDS y la estrategia de erradicación de la extrema pobreza.	○
14. Ampliar los mecanismos de rendición de cuentas.	No se ampliaron los mecanismos de rendición de cuentas.	

Fuente: Elaboración propia en función a información recabada en entrevistas y visitas a campo

Recomendaciones complementarias en el marco de la evaluación final. En función de los hallazgos de la presente evaluación y de forma complementaria se presenta las siguientes conclusiones y recomendaciones:

15. **Se ha avanzado en la construcción de un enfoque programático con toda la complejidad que implica la multisectorialidad y la competencia de varias entidades ejecutoras en su implementación.** El esfuerzo de los Socios para el Desarrollo vinculados al Fondo Común de Apoyo Presupuestario ha contribuido al desarrollo del sector que en el nuevo ciclo no se enmarca sólo en el Programa Cominidades Solidarias, o el Sistema de Protección Social Universal, sino en el Plan de Desarrollo Social a ser implementado entre 2015 y 2019 en todo el territorio nacional. Es importante que el Gobierno pueda apropiarse por completo de la necesidad de implementar el nuevo plan y para ello, además de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia se deberá vincular de forma activa al Ministerio de Hacienda que mantiene el mandato de las asignaciones presupuestarias. Los Socios para el Desarrollo pueden jugar un rol protagónico para que el Gobierno de El Salvador emprenda reformas para focalizar mejor las transferencias generalizadas y con ello liberar recursos para el financiamiento del PDS.
16. **Los informes anuales de avance del programa que deben ser presentados en el marco del Fondo Común de Apoyo Programático** no han logrado constituirse en el documento estratégico de diálogo entre Socios para el Desarrollo y la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia. El valor de este documento, trasciende al de cumplimiento de los indicadores de la Matriz de Evaluación de Desempeño vinculados a los tramos variables, puesto que se requiere en primera instancia una valoración “positiva” de los avances del sector. Poder estimar los avances del sector requiere de un Plan sectorial y también de planes de desarrollo institucionales a nivel de las entidades involucradas y de las herramientas y arreglos institucionales a implementar. Definir un contenido mínimo de estos informes sobre la base de compromisos de fortalecimiento sectorial e institucional puede mejorar los espacios de diálogo entre los Socios para el Desarrollo y el Gobierno de El Salvador. Se presenta como Anexo 2 una “Guía de reporte de progreso de la Política Sectorial” que puede ser discutida y negociada entre los Socios para el Desarrollo y la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia en el marco de nuevos programas de Apoyo Presupuestario Sectorial, como es el caso del SVD/022.
17. **Establecer un Plan de Acción Anual** del Plan de Desarrollo Social que incorpore las dimensiones prioritarias del Enfoque Programático Sectorial (por su siglas en inglés) (apropiación, alineamiento, armonización, gestión por resultados (Matriz de Evaluación de Desempeño), herramientas (Registro Unico de Participantes, S&E, etc), y rendición de cuentas es ampliamente recomendable. De esta forma el informe de avance anual podrá contrastarse tanto con el documento estratégico (PDS) como también contra un documento operativo de planificación de acciones de forma anual.
18. **La Asistencia Técnica debe estar articulada a un proceso de diálogo político entre los Socios para el Desarrollo y el Gobierno de El Salvador.** Dado el vacío señalado en el punto anterior, en el marco del Fondo Común de Apoyo Presupuestario, los principales espacios de diálogo se han dado con relación a establecer (i) la previsibilidad de los fondos por parte de los Socios para el Desarrollo; (ii) el cumplimiento o no de indicadores para el desembolso de los tramos variables; y (iii) los procesos de planificación/ demanda por Asistencia Técnica por parte de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia con los Socios para el Desarrollo. Es necesario que se articule tanto las necesidades de fortalecimiento institucional por parte del Gobierno de El Salvador, como también un mapeo de las oportunidades de Asistencia Técnica por parte de los Socios para el Desarrollo para definir prioridades. Esto es aún más relevante si consideramos que se está en plena fase de rediseño y ampliación de varios programas sociales, entre ellos: (i) el nuevo Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, (ii) la ampliación de los ECOS; (iii) el programa de empleo y empleabilidad a ser coordinado por Instituto Nacional de la Juventud, (v) el nuevo programa

de transferencias condicionadas que sería universalizado; el programa de primera infancia; (vi) el programa de adultos mayores; y (vii) la mejora de la operatividad del programa de agricultura familiar. Además de estar el mandato de articulación de estos programas en el territorio. Para responder a estos desafíos se debe establecer un proceso de planificación estratégica de la Asistencia Técnica. Dado el nivel de desafíos va a ser especialmente importante que los Socios para el Desarrollo vinculados al Fondo Común de Apoyo Presupuestario puedan mantener una buena participación en Asistencia Técnica. Una reducción muy marcada de la Asistencia Técnica en el marco del nuevo programa SVD/024 puede ser muy limitante para los procesos de diálogo entre LuxDev/Gran Ducado de Luxemburgo y el Gobierno de El Salvador.

19. **Definir nuevos arreglos institucionales de articulación en los que participen todos los Socios para el Desarrollo vinculados al PDS, independientemente del instrumento de cooperación.** Es importante que se pueda democratizar la participación de los Socios para el Desarrollo en los espacios de articulación entre Socios para el Desarrollo y Gobierno de El Salvador, sean estos a nivel político, estratégico u operativo. A nivel estratégico operativo es importante que se establezca mesas de trabajo vinculados al Registro Unico de Participantes y a la Asistencia Técnica. La forma de articularse debería salir de una propuesta propia por parte de los Socios para el Desarrollo o bien como resultado de una propuesta de articulación por parte del Gobierno de El Salvador a través de Cancillería o la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.
20. **Incorporar indicadores de proceso en la nueva Matriz de Evaluación de Desempeño.** En el marco de nuevas operaciones de Apoyo Presupuestario Sectorial por parte de los Socios para el Desarrollo, es importante que se incorpore indicadores de proceso que permitan establecer los avances en la consolidación de la política sectorial. Indicadores vinculados a capacidad institucional, nivel de implementación del Registro Unico de Participantes, participación de gobiernos locales, articulación de iniciativas en el territorio, pueden ser hitos importantes al momento de direccionar la política pública.
21. **El Programa Cominidades Solidarias ha tenido un enfoque de territorio pero su implementación ha estado muy centralizada desde el gobierno central.** En el marco del nuevo ciclo se debe explorar una mayor descentralización a favor de los gobiernos municipales. Es muy difícil que desde el nivel central se pueda desarrollar capacidades locales para la articulación de los programas sociales en territorios, siendo ampliamente recomendable que estas capacidades estén centradas en los gobiernos locales. Potenciar la participación de los gobiernos locales puede ser uno de los detonantes de éxito, tanto de la articulación real de los programas en territorio como del éxito del PDS.
22. **Es necesario un documento estratégico de implementación del Registro Unico de Participantes.** El Registro Unico de Participantes ha tomado un rol protagónico en el marco de la política social, puesto que se pretende que sea el instrumento marco para focalizar las familias beneficiarias de todos los programas sociales. Esta apuesta es interesante y tiene un gran potencial, pero no está exenta de riesgos y altos costos efectividad. Es importante que se cuente con un plan estratégico de implementación del Registro Unico de Participantes para que se tenga una dimensión correcta del desafío y para que se pueda hacer el seguimiento correspondiente, y que esta estrategia cuente con una reglamentación específica que defina la política de actualización, gestión, confidencialidad y protección de datos.
23. **Mejorar la calidad del gasto social.** Se debe mejorar los procesos de articulación entre los Socios para el Desarrollo, la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y el Ministerio de Hacienda para que parte del diálogo esté centrado en el esfuerzo del gobierno en financiar los programas sociales y se pueda incorporar dentro de los procesos de diálogo la focalización y la calidad del gasto social, sabiendo que cerca de 500 millones USD anuales están financiando los servicios públicos de gas, agua y electricidad a través de subsidios generalizados regresivos.
24. **Ampliar coberturas de programas sociales.** El Programa Cominidades Solidarias es un ejemplo de una multiplicidad de programas sociales, cada uno enfocado a responder a un objetivo de desarrollo, pero que han tenido coberturas muy limitadas dadas las restricciones presupuestarias. En este sentido, es importante poner especial atención a concentrar los esfuerzos en programas e iniciativas que tengan evidencias —sobre la base de experiencias internacionales o nacionales— de impacto, a fin de ampliar las coberturas.
25. **Ampliar los procesos de participación de la ciudadanía.** El concepto de apropiación en el marco de un Enfoque Programático Sectorial trasciende al de gobierno, puesto que plantea como premisa básica la necesidad de un dialogo constante y participación de la sociedad civil

organizada. Establecer mesas de trabajo con organizaciones de la sociedad civil — a nivel central y de los territorios — permitirá una mayor apropiación del Programa, una mayor participación activa y un mayor control. Finalmente mejorará las oportunidades de sostenibilidad más allá del quinquenio.

ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

La misión de evaluación final del programa SVD/022 tuvo por objetivos por un lado “evaluar el programa SVD/022” y por otro lado, “evaluar el mecanismo conjunto de seguimiento y evaluación para los apoyos programáticos común entre Unión Europea, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Luxemburgo”². El programa SVD/022 a su vez tuvo dos componentes, uno de apoyo presupuestario al Programa Comunidades Solidarias y uno de Asistencia Técnica al mismo programa. En el primer componente, esto implicó el análisis de los objetivos alcanzados por el programa, y por tanto los objetivos del propio Programa Comunidades Solidarias³, en aplicación del principio de alineación de la cooperación a las políticas del gobierno, pues los objetivos del SVD/022 y del Programa Comunidades Solidarias son indistinguibles. Esto ha generado desafíos importantes para la misión, que ha debido adaptar los mecanismos de evaluación de los proyectos tradicionales a este nuevo enfoque de apoyo presupuestario. Para la realización de esta misión, se han generado espacios de diálogo y de levantamiento de información mediante entrevistas individuales y grupales, que constituyen la base de la evaluación.

Lista de actores entrevistados para la evaluación

Actores entrevistados		
Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	Organismos multilaterales
Dirección General de Coordinación de Gobierno y Cooperación Internacional	Ministerio de Educación	BM
Proyectos Especiales	MINSAL	Banco Interamericano de Desarrollo
Registro Único de Participantes	Socios para el Desarrollo Fondo Común de Apoyo Programático	Otros expertos
Sistema de Protección Social Universal/ Fondo Común de Apoyo Programático	LuxDev	Marcelo Ugo – Consultor
Asistencia Técnica – Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador-UE	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	Márcia Lopes – Consultora EUROSOCIAL
Dirección de Cooperación Internacional	UE	Visitas en el Territorio en Santa Ana y Comalapa (Chalatenango)
Dirección de Seguimiento y Monitoreo	Otros Socios para el Desarrollo	Alcaldes
Dirección General de Transformación del Estado	Kreditanstalt für Wiederaufbau	Concejales
Dirección de Profesionalización de la Función Pública	JICA	Operadores Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
Otros Gobierno de El Salvador	Sociedad Civil	Comisión Nacional para la Micro y Pequeña Empresa
Ministerio de Hacienda (Presupuestos)	Movimiento de ONGD para el Desarrollo Solidario	Beneficiarios/participantes

Fuente: Elaboración propia

² Términos de referencia de la misión, pág. 5/31.

³ “El objetivo global del programa SVD/022 es apoyar al Gobierno de El Salvador a alcanzar su objetivo de reducir la pobreza, la desigualdad económica y social y la exclusión social.” – Documento de Programa SVD/022, pág. 18.

Asimismo, se estructuró el trabajo en función de espacios semanales de devolución de hallazgos con los principales actores (Gobierno de El Salvador y Socios para el Desarrollo). Estos espacios semanales marcaron los hitos del estudio, como se resume a continuación:

Espacios de devolución con Socios para el Desarrollo y Gobierno de El Salvador

(Primera Semana)	(Segunda Semana)	(Tercera Semana)	(Informe Final)
Taller de Asistencia Técnica	Taller de devolución	Debriefing El Salvador	Debriefing Managua Enfoque Comité de Ayuda al Desarrollo /OCDE
<ul style="list-style-type: none"> Planificación estratégica de la Asistencia Técnica. Arreglos institucionales de la Asistencia Técnica Armonización de donantes para la Asistencia Técnica. 	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación en el marco del Enfoque Programático Sectorial (por su siglas en inglés) Presentación del Proyecto «El Salvador Me Incluye» 	<ul style="list-style-type: none"> Preguntas específicas Desafíos hacia adelante 	<ul style="list-style-type: none"> Pertinencia Eficiencia Eficacia Impacto Sostenibilidad Recomendaciones

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, la Misión de Evaluación envió a la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia comentarios a los documentos “Estrategia de erradicación de la pobreza extrema en El Salvador” y al “Plan Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social”.

Este documento es un esfuerzo por responder a las demandas explicitadas en los TdR en términos de evaluación del SVD/022 y de los instrumentos del Fondo Común de Apoyo Presupuestario, como también dar pautas para el nuevo ciclo de cooperación a iniciarse en 2016.