

# SEMINARIO: POLITICA SOCIAL Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS 2009-2014

## Evaluación del Programa Comunidades Solidarias 2009-2012.

**Eduardo Pando** – [eduardopando@gerenssa.com](mailto:eduardopando@gerenssa.com)

**Meeno Oostra** - [moostra@hotmail.com](mailto:moostra@hotmail.com)

**Hernando Flores** - [hernandoflores01@yahoo.com](mailto:hernandoflores01@yahoo.com)

**Alvaro Solares** – [alvarosolares@gerenssa.com](mailto:alvarosolares@gerenssa.com)



# Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social

Karen Marie Mokate

Instituto Interamericano para el Desarrollo Social – INDES

Abril de 2000 – Versión modificada<sup>1</sup>

La evaluación nació el séptimo día de la Creación, cuando Dios miró todo lo que había creado y declaró “Es bueno.”

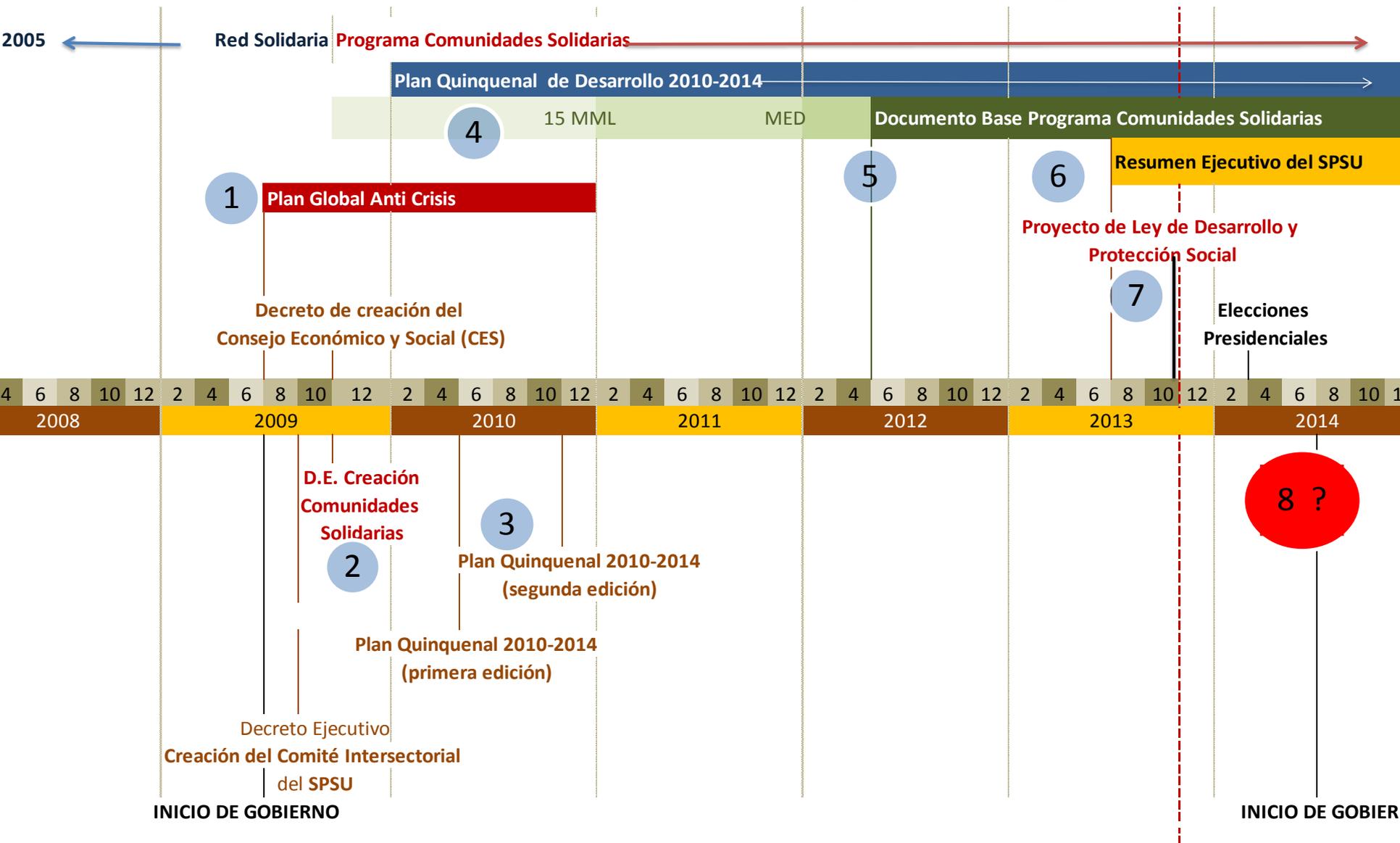
Con esa sola frase, Dios se convirtió en el primer evaluador del mundo. No obstante, la evaluación nacida en los cielos resultó insuficiente y demasiado subjetiva para algunos.

Por lo tanto, al escuchar la evaluación de Dios (autoevaluación, por cierto), el diablo objetó e insistió “¿cómo sabe que es bueno? ¿cómo lo midió? ¿con qué indicador juzgó la bondad de su creación? ¿con qué lo comparó?” Y, así, nace la evaluación como la conocemos hoy -- ¡en los fuegos del infierno!

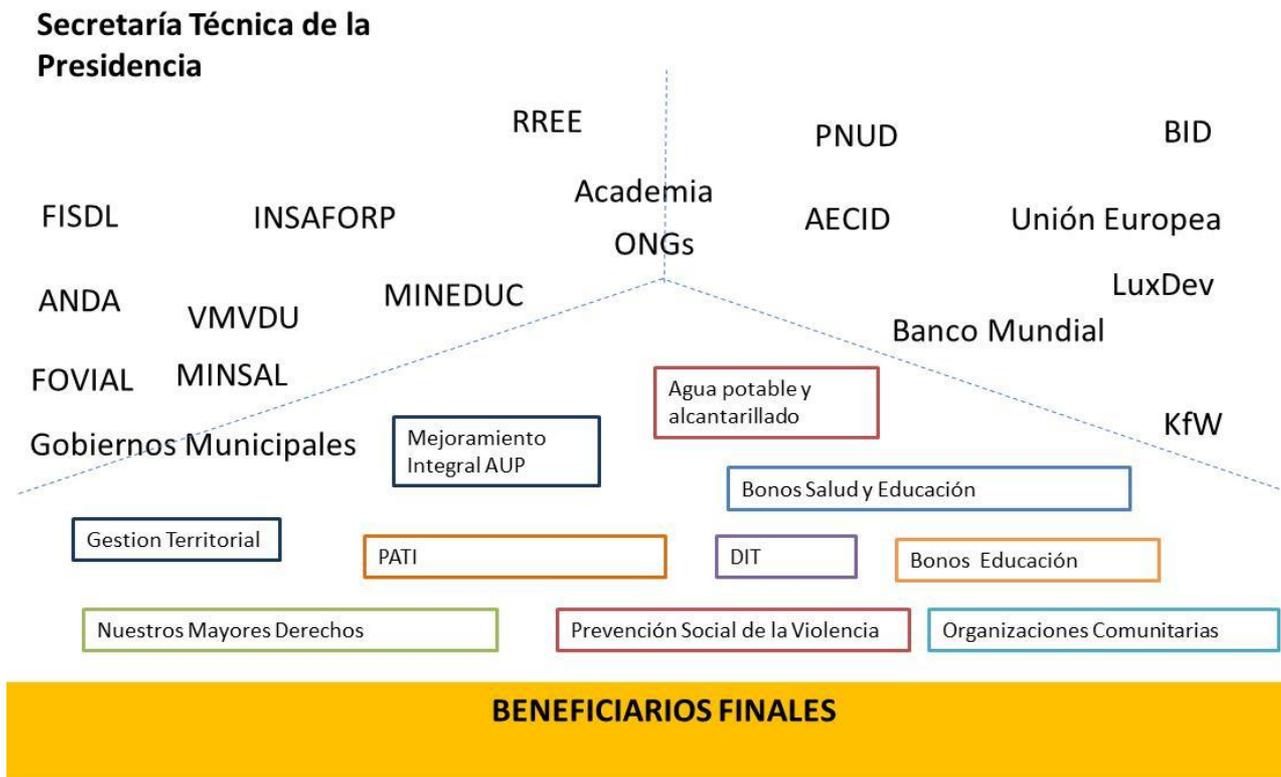
Thereza Penna Firme de la Universidad de Rio de Janeiro en Mokate Karen “Convirtiendo el Monstruo en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. INDES, 2000.

[http](#)

# Definición del Programa (objetivos, población meta, áreas de intervención) - Histograma



# Definición del Programa (objetivos, población meta, áreas de intervención) – Mapa de Actores



Comunidades Solidarias es un programa que responde a los enfoques de derechos humanos, ciclo de vida, protección social y equidad de género, sustentado en una estrategia de desarrollo territorial integral.

Programa intersectorial e interinstitucional.

Gestión Territorial – De abajo hacia arriba

20 Entidades Ejecutoras a nivel nacional.

# Definición del Programa (objetivos, población meta, áreas de intervención) – Ejes y Componentes

## Comunidades Solidarias Rurales

### 1. Capital Humano

1. Bonos a la educación y salud
2. Oferta de Salud y Educación
3. Programa Nuestros Mayores Derechos

### 2. Servicios Básicos

1. Infraestructura social básica
2. Infraestructura estratégica

### 3. Generación de Ingresos

1. Fomento de las capacidades productivas de las familias
2. Promoción de la empleabilidad
3. Fortalecimiento de capacidades local para la producción

### 4. Gestión Territorial

1. Fortalecimiento Institucional Municipal
2. Fomento de la participación ciudadana

132 acciones prioritarias (portadores de deberes o sujetos de derechos)

## Comunidades Solidarias Urbanas

### 1. Capital Humano

1. Bonos a la educación
2. Atención integral a la primera infancia
3. Programa Nuestros Mayores Derechos
4. Oferta de Nutrición y Salud
5. Prevención Social de la Violencia

### 2. Servicios Básicos

1. Mejoramiento Integral de AUP
2. Agua Potable y Saneamiento Básico

### 3. Reducción de la vulnerabilidad

3. Generación de Ingresos
1. PATI
2. Intermediación laboral
3. Emprendimiento
4. Promoción del empleo intensivo de la obra pública

### 4. Gestión Territorial

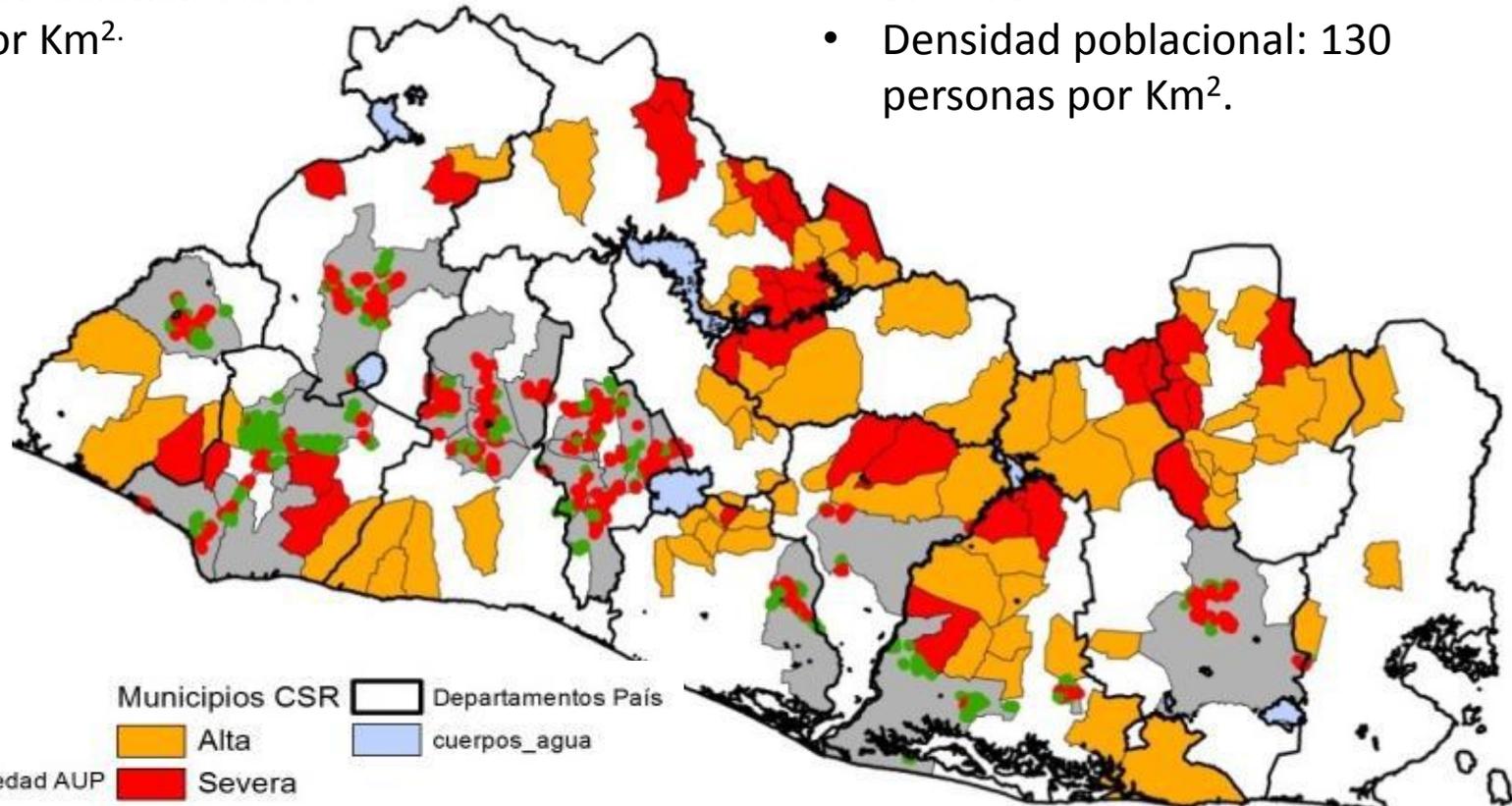
1. Fortalecimiento Institucional Municipal
2. Fomento a la participación ciudadana
3. Gestión Comunitaria de Riesgos Ambientales

# Comunidades Solidarias Urbanas

- 412 AUPs en 25 Municipios
- 88 mil familias
- 344.200 personas
- 6% de la población de El Salvador
- Densidad poblacional: 3.500 personas por Km<sup>2</sup>.

# Comunidades Solidarias Rurales

- 100 Municipios rurales
- 176 mil familias
- 776 mil personas
- 12% de la población de El Salvador
- Densidad poblacional: 130 personas por Km<sup>2</sup>.



# Tipo y Metodología de Evaluación

## Ámbitos de Evaluación bajo el Enfoque Programático Sectorial



**Proyectos/ Componentes**  
(Pertinencia, eficiencia,  
eficacia, impacto,  
sostenibilidad)



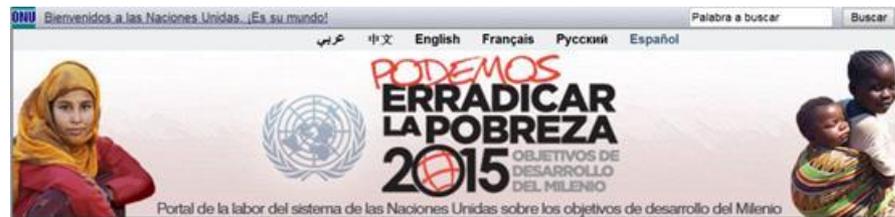
**Política Sectorial**  
(Enfoque Programático)



# Metodología de Evaluación

## Contexto para la evaluación en el marco del Enfoque Programático Sectorial (SWAp)

Año  
2000



Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal.

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.

Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil.

Objetivo 5: Mejorar la salud materna

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.

Objetivo 7: Garantizar el sustento del medio ambiente.

Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial

### OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

 Erradicar la pobreza extrema y el hambre

 Educación universal

 Igualdad entre los géneros

 Reducir la mortalidad de los niños

 Mejorar la salud materna

 Combatir el VIH/SIDA

 Sostenibilidad del medio ambiente

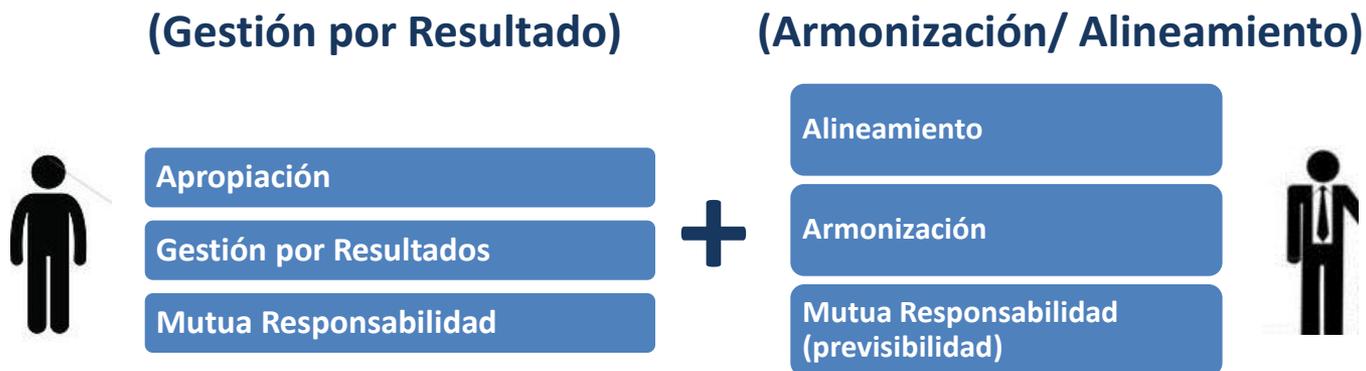
 Fomentar una asociación mundial

# Metodología de Evaluación

Contexto para la evaluación en el marco del Enfoque Programático Sectorial (SWAp)

Consenso de Monterrey.  
2002. Aumentar la eficacia  
de la AOD

Año  
2002



Primera mesa redonda  
internacional para GpRD +  
Foro de Alto Nivel sobre  
Armonización. Roma 2003.

Año  
2003



Segunda mesa redonda  
sobre GpRD. Marrakech  
2004.

Año  
2004

## Principios de la Declaración de Paris

Fuente: E.Pando 2013.

Año  
2005

# Metodología de Evaluación

Ámbitos de análisis de la maduración de la política en el marco del Enfoque Programático Sectorial (SWAp)

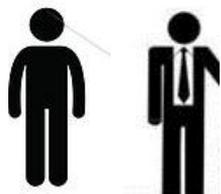
Apropiación

Alineamiento

Armonización

Gestión por Resultados

Mutua Responsabilidad



1. Estrategia Sectorial (documento Conceptual)

2. Marco Presupuestario de Mediano Término

3. Marco de Evaluación de Desempeño

4. Capacidad Institucional

5. Alineamiento de Donantes

6. Armonización entre donantes

7. Rendición de cuentas

8. Gestión de las Finanzas Públicas (GFP)

9. Estabilidad Macroeconómica

Declaración de Paris

# Hallazgos / Resultados preliminares

1. Estrategia Sectorial

2. Marco  
Presupuestario de  
Mediano Término

3. Marco de  
Evaluación de  
Desempeño

4. Capacidad  
Institucional

5. Alineamiento  
de Donantes

6. Armonización  
de Donantes

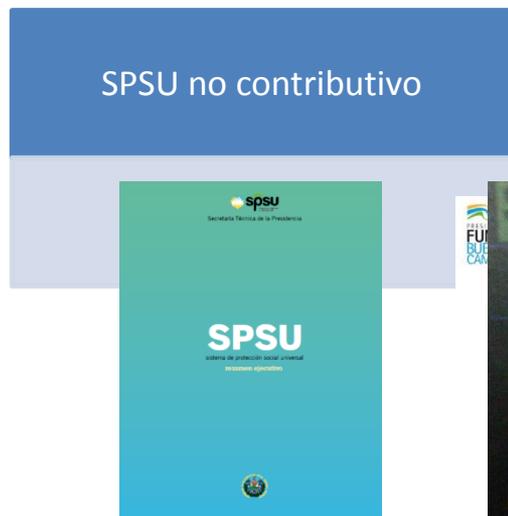
7. Rendición de  
cuentas

8. Gestión de las  
Finanzas Públicas  
(GFP)

9. Estabilidad  
Macroeconómica

# 1. Estrategia Sectorial

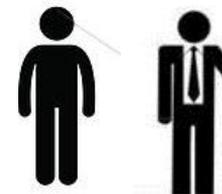
- Valoración sobre la maduración de la política



Ley, Política, Plan y Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social



A qué nivel construimos el enfoque programático sectorial?



# Hallazgos / Resultados preliminares

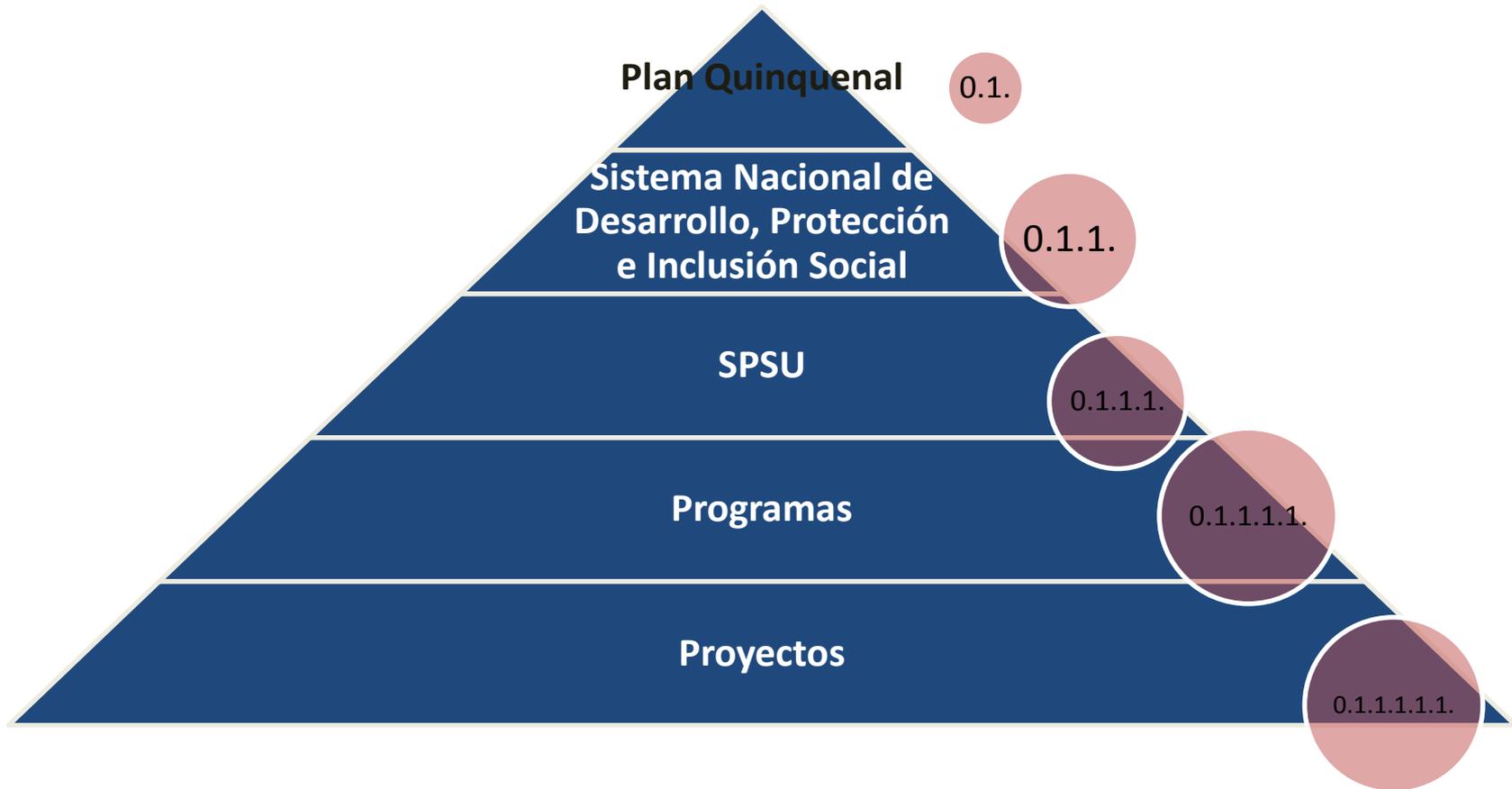
## 1. Estrategia Sectorial

Enfoque Territorial / Multisectorial

		UNIVERSAL	RIESGOS	TERRITORIALES	
		Acceso Universal	Zonas afectadas por la Tormenta	100 Municipios rurales de alta vulnerabilidad	426 AUP
	1. Programa Comunidades Solidarias				
Sistema de Protección Social Universal	2. Programa de Dotación de Uniformes				
	3. Programa de Salud y Alimentación Escolar				
	4. Programa de Apoyo Temporal al Ingreso				
	5. Ciudad Mujer				
	6. Programa Nuestros Mayores Derechos				
	7. Programa de Agricultura Familiar				
	8. Reforma de Salud				
	9. Programas de acceso y mejoramiento de vivienda				
	10. Infraestructura social básica				
	11. Subsidios al gas, al transporte y a la energía eléctrica				
	Otros Programas y Proyectos Sociales	Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia			
Plan de Agricultura Familiar					
Programa Vaso de leche					
Política Nacional de la Mujer					
Plan Nacional de Empleo Juvenil					
Proyecto de Fortalecimiento para los Gobiernos Locales					
	Programa de Mejoramiento Integral				

# 1. Estrategia Sectorial

## Estructura Programática



# 1. Estrategia Sectorial

## Presupuestación por Resultados



## 2. Marco Presupuestario de Mediano Término

Presupuesto para el Sistema de Protección Social Universal en el PQD.



<i>Programas y proyectos prioritarios según área estratégica</i>	<i>Gran Total (1+2)</i>	<i>Total con financiamiento y en gestión (1)</i>	<i>Total brecha de financiamiento (2)</i>
<b>1.1. Sistema de Protección Social Universal</b>	<b>400</b>	<b>103</b>	<b>297</b>
<b>1.1.1. Comunidades Solidarias Urbanas (programa presidencial)</b>	<b>202</b>	<b>62</b>	<b>140</b>
. Bonos/becas educativas	72	10	62
. Pensión Básica Universal	74	0	74
. Programa de Apoyo Temporal al Ingreso	56	52	4
<b>1.1.2. Comunidades Solidarias Rurales (programa presidencial)</b>	<b>185</b>	<b>28</b>	<b>157</b>
. Bonos salud y educación	107	20	87
. Pensión Básica Universal	73	8	65
. Paquete Integral de Atención a la Persona Adulta Mayor	5	0	5
<b>1.1.3. Registro Único de Beneficiarios, Sistemas de Monitoreo y Evaluación</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>0</b>

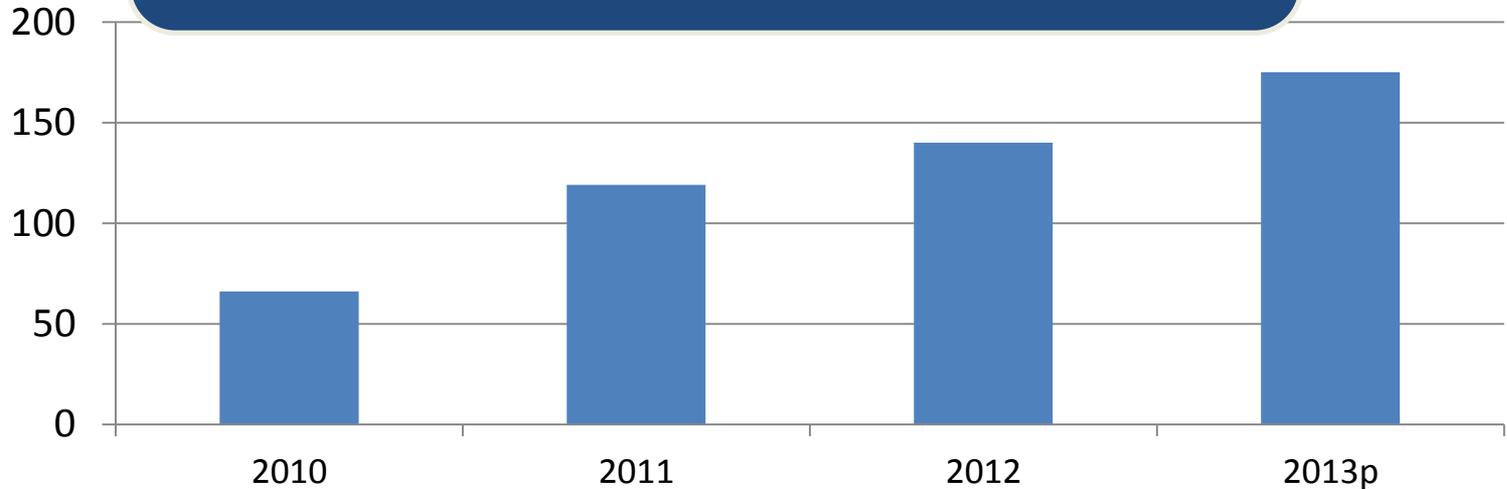
Documento Base Programa Comunidades Solidarias, 2012.

Inversión estimada para el quinquenio es de US\$730 millones..

Documento base  
**COMUNIDADES  
SOLIDARIAS**



## 2. Marco Presupuestario de Mediano Término

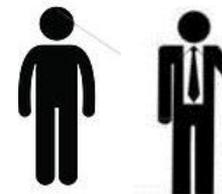
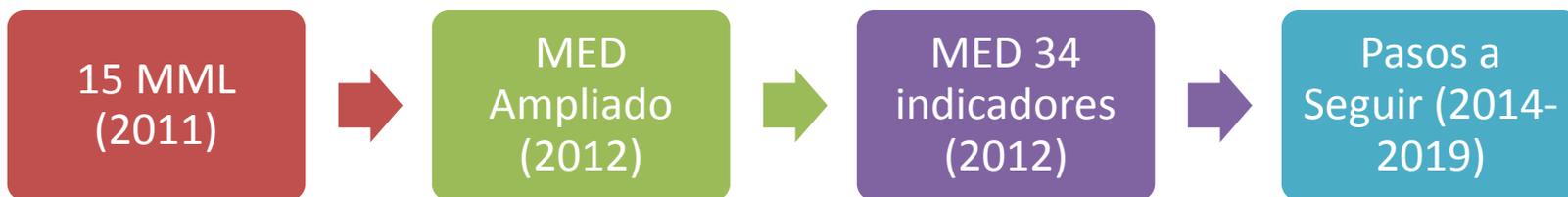


**Inversión por eje y fuente de financiamiento 2011-2012 (miles de US\$)**

Eje / Fuente Financiera	Total por Eje	Total GOES	Total SpD
Eje 1 Capital Humano	108,9	79,6	29,3
Eje 2 Servicios Básicos	119,5	85,3	34,2
Eje 3 Generación de Ingresos	26,0	0,5	25,5
Eje 4 Gestión Territorial	4,9	4,8	0,1
Gestión	6,7	-	6,7
<b>Total</b>	<b>298,2</b>	<b>170,3</b>	<b>95,9</b>

### 3. Marco de Evaluación de Desempeño

- Calidad del Marco de Evaluación de Desempeño



# Y hacia dónde vamos . . .

-¿podrías decirme, por favor, qué camino debo seguir para salir de aquí? –  
pregunto Alicia.

-Esto depende en gran parte del sitio al que quieras llegar - dijo el Gato.

-No me importa mucho el sitio... - dijo Alicia.

-Entonces tampoco importa mucho el camino que tomes - dijo el Gato.

- ... siempre que llegue a alguna parte - añadió Alicia como explicación.

- ¡Oh, siempre llegarás a alguna parte - aseguró el Gato -, si caminas lo suficiente!

# Y hacia dónde vamos . . .

-¿podrías decirme, por favor, qué camino debo seguir para salir de aquí? –  
pregunto Alicia.

-Esto depende en gran parte del sitio al que quieras llegar - dijo el Gato.

-No me importa mucho el sitio... - dijo Alicia.

-Entonces tampoco importa mucho el camino que tomes - dijo el Gato.

- ... siempre que llegue a alguna parte - añadió Alicia como explicación.

- ¡Oh, siempre llegarás a alguna parte - aseguró el Gato -, si caminas lo suficiente!

***Alicia en el país de las maravillas (película de 1951)***

### 3. Marco de Evaluación de Desempeño

# Hallazgos / Resultados preliminares

Eje	Total indicadores	Indicadores de Proceso	Indicadores de Resultado	Indicadores de Resultado de Desarrollo
Capital Humano	14	9	5	
Servicios Básicos	6	2	1	3
Generación de Ingresos	8	6	2	
Gestión Territorial	4	3	1	
Mejora de la Finanzas Públicas	2	2		
Total	34	22	9	3

•Clasificación de los indicadores dela MED

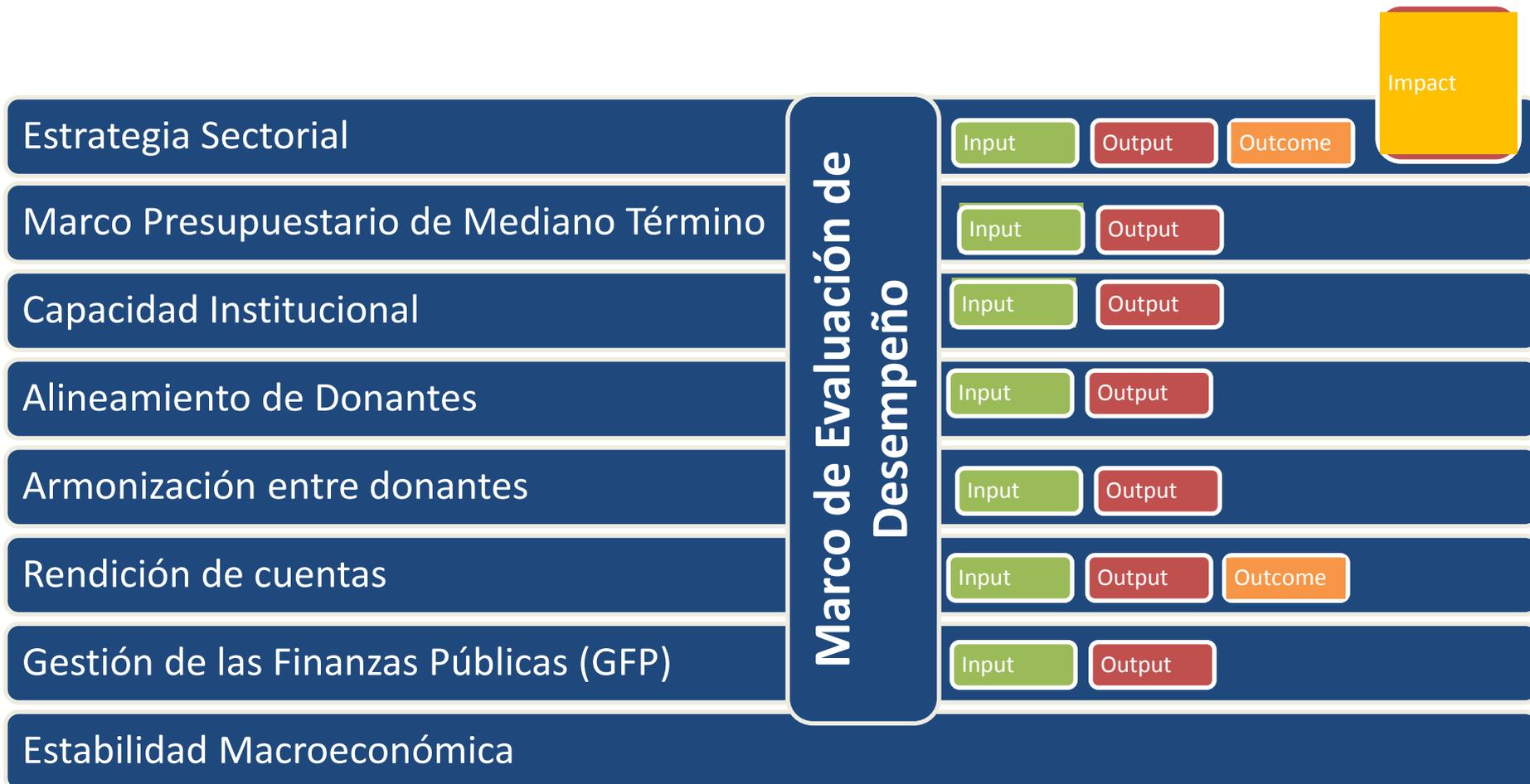
Fuente: Elaboración Propia.

Cantidad de Bonos de educación entregados Vs. Incremento en la matriculación /permanencia escolar/ calidad de educación

Cantidad de trabajadores PATI vs. Reducción de la pobreza/ Acceso al mercado laboral

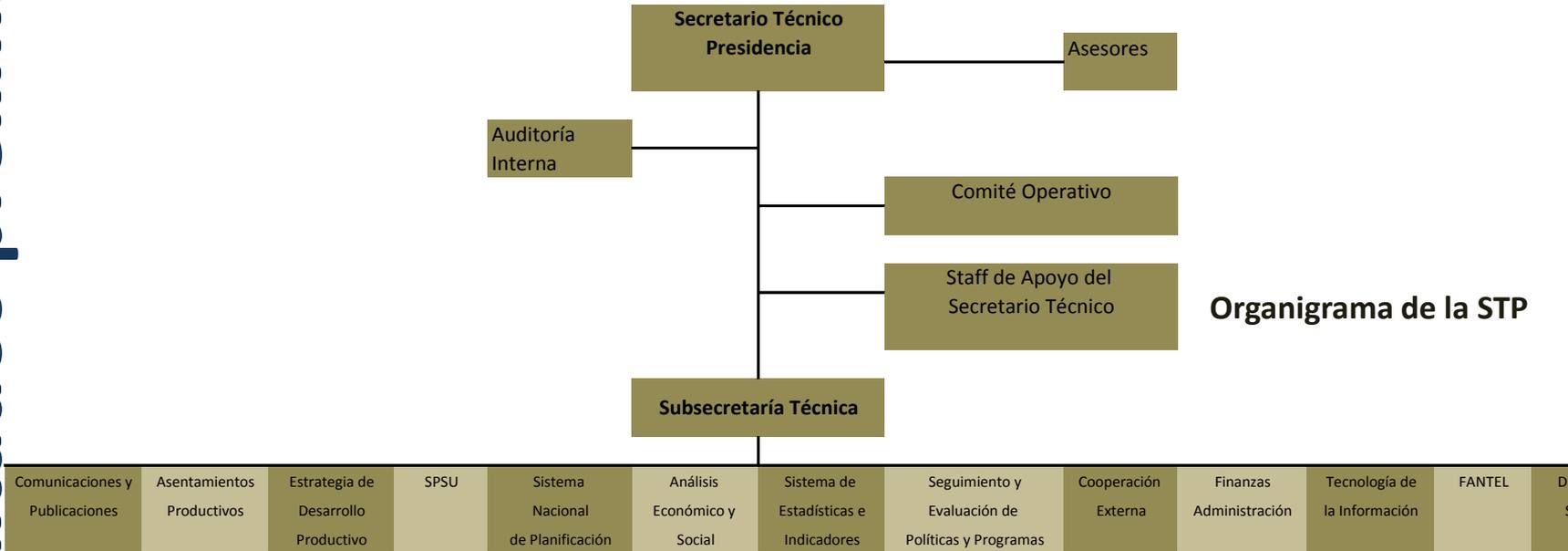
Bonos Adulto Mayor Vs. Pobreza de Adultos Mayores

# Las dimensiones de la evaluación en el Marco del Enfoque Programático Sectorial



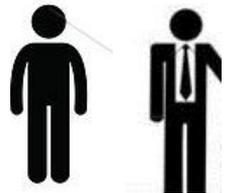
Fuente: E.Pando 2013.

# 4. Capacidad Institucional



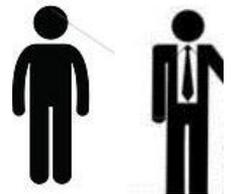
Fuente: Orsini, Paula. Asistencia Técnica para la definición de una propuesta de fortalecimiento de la coordinación de la unidad del SPSU de la STP en el marco del PCS. 2012

Un enfoque programático multisectorial tiene un costo distinto que un programa tradicional con enfoque de proyecto



## 4. Capacidad Institucional

- Arreglos Institucionales
- Estructura de la STP
- Fortalecer la cultura organizacional
- Estructura de la USPSU
- Plan Estratégico de la política sectorial (SPSU/PCS)
- Plan Estratégico Institucional de la STP o entidad encargada de la política sectorial.



# Hallazgos / Resultados preliminares

## 4. Capacidad Institucional – Herramientas del SPSU

1. Registro Único de Participantes de Programas Sociales

2. Sistema de Información de Programas Sociales

3. de Monitoreo y Evaluación de las políticas sociales

4. *Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS)*

Medición Multidimensional de la Pobreza

Documento base  
**COMUNIDADES  
SOLIDARIAS**



GOBIERNO DE EL SALVADOR

# El RUP como instrumento de focalización de familias para bonos de educación en CSU

Municipios	AUP	Escuelas	Levantados		Priorizados (hogares)		Elegibles (personas)		Beneficiados Bonos		Beneficiados Bonos		Tendencia
			Hogares	Personas	Hogares IRUP < 65.57		Bonos en educación	2012	%	2013	%	%	
San Martín	13		3.435	13.950	2.334	68%	1.288	632	49%	651	51%	1%	
Ahuachapán	32		7.888	31.997	5.986	76%	3.201	1.727	54%	1.940	61%	7%	
Colón	18	27	2.808	11.147	2.345	84%	1.350	701	52%	654	48%	-3%	
San Miguel	32		6.461	26.038	4.447	69%	2.223	805	36%	1.014	46%	9%	
Santa Ana	65		13.340	50.005	10.342	78%	4.993	1.253	25%	1.319	26%	1%	
<b>Total</b>	<b>160</b>		<b>33.932</b>	<b>133.137</b>	<b>25.454</b>	<b>75%</b>	<b>13.055</b>	<b>7.130</b>	<b>55%</b>	<b>7.591</b>	<b>58%</b>	<b>4%</b>	
							Costo anual	US\$/ben	cobertura	US\$/benf.	Costo anual	Cobertura	
Costo/ Boleta/Familia			20				580.442	81	55%	150	1.138.650	58%	
Costo Total			<b>678.640</b>				1.062.787	81	100%	150	1.958.250	100%	
Costo Total / 2 años			<b>339.320</b>				1.413.507	81	133%	150	2.604.473	133%	
Over head 2012			58%				Dif. 350.720			Dif.	646.223		
<b>Costo de Universalizar con 100% de participación</b>													
											<b>300,000</b>		

El costo de universalizar asumiendo 100% de cobertura es de 15% del valor de la inversión, lo cual permitiría incrementar la cobertura en 25%

## El RUP como instrumento de Planificación Estratégica para el Programa de Mejoramiento Integral de AUPs y otras iniciativas

- Diagnóstico socio económico del AUP
- Georeferenciación del Censo
- Información sobre niños escolarizados y por tanto no escolarizados
- Desarrollo Comunitario
- Red de protección social comunitaria
- Información sobre habilidades locales
- Información sobre capital humano
- Información sobre necesidad de servicios básicos
- Etc.

## El RUP como instrumento para la focalización de los subsidios generalizados

- Fortalecerlo como plataforma única de selección de beneficiarios incluyendo el tema de subsidios de gas, electricidad, agua, etc. y otros subsidios o beneficios del sector social

# Sistema de Información de Programas Sociales

## Hallazgos / Resultados preliminares

Desafío 2014-2019.

# Sistema de Seguimiento y Evaluación

## Hallazgos / Resultados preliminares

No	Inst. /Financiador		Nombre	Año
1	FISDL	FOSEP	Evaluación Externa del Programa Red Solidaria. Informe de Sostenibilidad del Programa. Resumen Ejecutivo	2010
2	FISDL	BID	Análisis de los efectos e impactos del programa Comunidades Solidarias Rurales (Período 2005-2010)	2011
3	STP		Asistencia Técnica para la definición de una propuesta de fortalecimiento de la coordinación de la Unidad del SPSU de la STP en el marco del PCS	2012
4	STP	LUX/ PNUD	Asistencia técnica para la sistematización de la ejecución de los componentes del programa Comunidades Solidarias Urbanas implementados en el período junio 2009-octubre 2011	2012
5	Flacso		Evaluación del Programa Comunidades Solidarias desde las valoraciones de los actores claves. Los casos de Los Letona (San Martín), San Agustín y San Francisco Javier (Usulután). Y sistematización del Programa Comunidades Solidarias	2012
6	STP	AECID	Análisis de la situación del SPSU	2013
7	STP	STP	Evaluación Macroeconómica del Gasto Público Social en Educación, Salud, ECOS y Subsidios	2012
8	FISDL		Evaluación de Impacto del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI). Primera Evaluación de Impacto del PATI. Informe preliminar	2013
9	STP	BID, DIGESTIC	Evaluación de Impacto de Nuestros Mayores Derechos	2013 en proceso
10	FISDL	FISDL	Evaluación Operativa del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)	2012
11	FISDL	FISDL	Evaluación Operativa del Programa de Comunidades Solidarias Rurales y PROCOMUNIDAD	2013 en proceso
12	FISDL		Evaluación de las modalidades de intervención en los proyectos FISDL	2011
13	FISDL		Estudio Base sobre las condiciones de vida de los y las beneficiarias de la Pensión Básica Universal	2010

## Encuesta Longitudinal de Protección Social

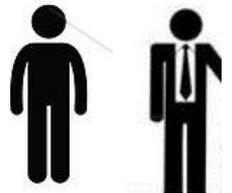
- Iniciativa Regional
- 18.000 encuestas en todo el país con representación a nivel departamental y Urbano / Rural
- Ámbito contributivo y no contributivo
- Insumos para reformas de pensiones, mercado laboral, política social
- Análisis Longitudinal
- Economías de escala

## 5 y 6. Alineamiento y Armonización de Donantes

Si no hay plan, no hay  
alineamiento

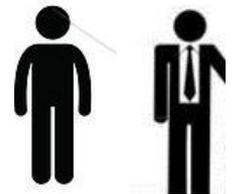
Si no hay plan, no hay mesas . . .

Sólo el Gobierno puede promover  
el alineamiento cuando éste no se  
da de forma natural.



## 5 y 6. Alineamiento y Armonización de Donantes

- Utilización de Sistemas reforzados de los países
  - Grupo de Trabajo
  - Código de Conducta
  - Comité de Asistencia Técnica
- Refuerzo de capacidades (AT- CT)
  - Demanda vs. Demanda Estratégica
- Oportunidad para constituirse en un sector modelo en el marco de la eficacia.

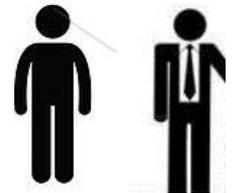


## 5 y 6. Alineamiento y Armonización de Donantes

- Avances importantes en cuanto al uso de disposiciones comunes . . .
  - Planificar
  - Financiar
  - Supervisar
  - Evaluar
  - Informar sobre flujos de ayuda
- Complementariedad
  - AT vinculado a RUP
  - AT vinculado al Sistema de Monitoreo y Evaluación.
  - Evaluación conjunta de los avances de la políticas sectorial

Programática y Territorial

AT vinculada a generación de Capacidades





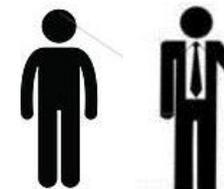
## 7. Rendición de cuentas

- Previsibilidad de fondos
  - Presupuesto plurianual
  - Previsibilidad de fondos de los SpD



- Rendición de cuentas
  - Consejo Económico y Social (CES)
  - Sociedad Civil

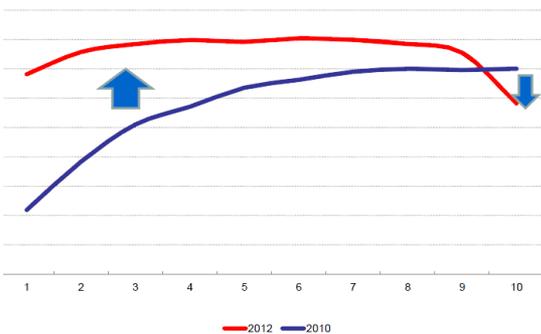
## 8. Gestión de las Finanzas Públicas (GFP)



- Incremento del Gasto Social (Programa Comunidades Solidarias US\$150 millones / año)
- Transferencias generalizadas (US\$500 millones/año)
- Subsidio al fondo de pensiones (US\$460 millones /año)
- Transferencias focalizadas (US\$25 millones. Gestión 2012)

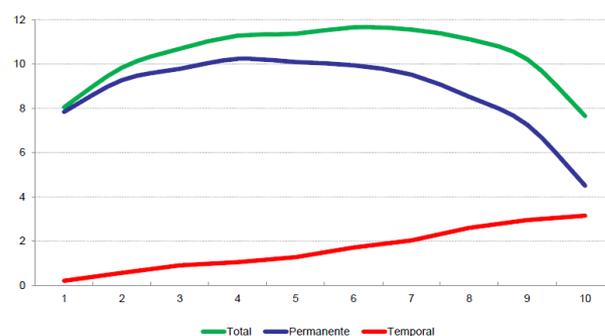
### – Subsidios al Gas Licuado de Petróleo

*Monto del Subsidio* (promedio por decil de US\$ por hogar)



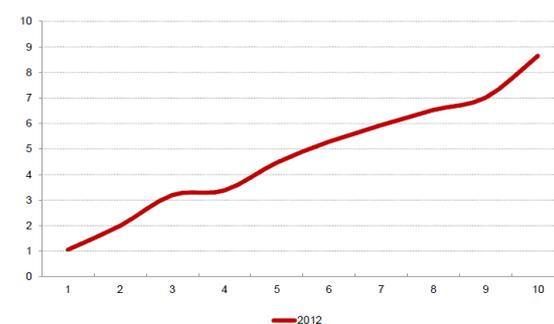
### 4 – Subsidios a la Electricidad

*Monto del Subsidio* (promedio por decil de US\$ por hogar)



### 5 – Subsidios al Agua Potable

*Monto del Subsidio* (promedio por decil de US\$ por hogar)

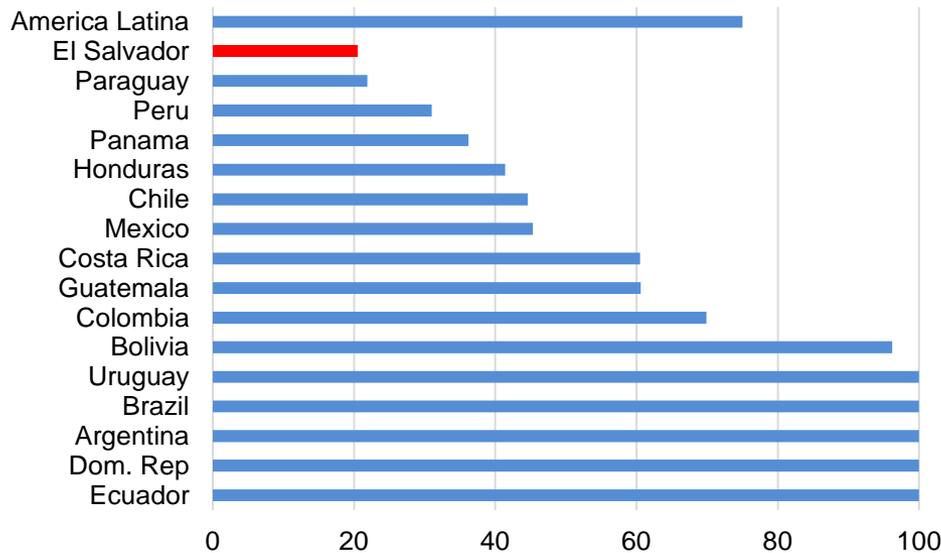


# Pacto Fiscal . Desafíos a futuro . . .



- Pacto fiscal, tarea pendiente del PQD 2010-2014.
- Ampliar la cobertura de los programas sociales.
- Focalizar mejor los gastos sociales del presupuesto del Gobierno.

Cobertura CSR como % Pobres



Fuente: CIRCA 2011, BID.

## Las causas: El costo de la protección social en El Salvador

- Mejor uso de escasos recursos



Fuente: BID, 2013

# 9. Estabilidad Macroeconómica

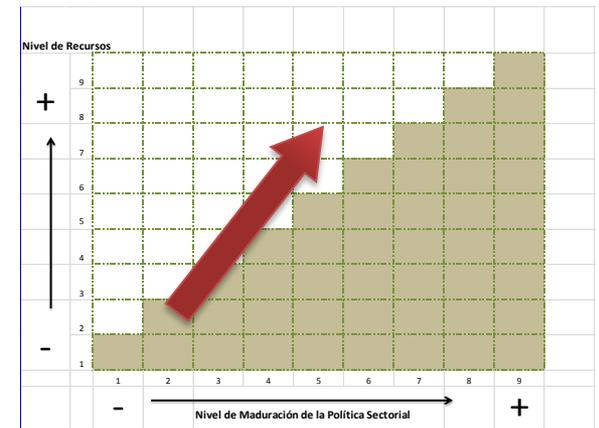
## Metas establecidas y resultados alcanzados para el 2012 en el marco del Stand-by

Indicadores	Meta	Resultado alcanzado	Brecha
Carga Tributaria	16.1%	14.4%	-1.7%
Gasto Social Gobierno Central	45%	49%	4,0%
Déficit Global SPNF	-2.5%	-3.4%	-0.9%
Crecimiento del PIB real	2.5%	1.6%	-0.9%

•Metas establecidas y resultados alcanzados para el 2012 en el marco del Stand-by

Fuente: Acuerdo de Stand-by y STP.

# Conclusiones / Lecciones Aprendidas



Estrategia Sectorial  
(documento Conceptual)

Marco Presupuestario de  
Mediano Término

Marco de Evaluación de  
Desempeño

Capacidad  
Institucional

Alineamiento de  
Donantes

Armonización de  
Donantes

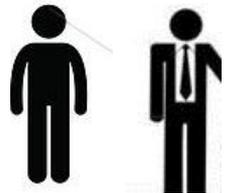
Rendición de cuentas

Gestión de las Finanzas  
Públicas (GFP)

Estabilidad  
Macroeconómica

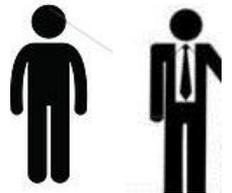
# Recomendaciones finales

1. Equilibrio macroeconómico y mejora de las finanzas públicas.
2. Impulsar el pacto fiscal previsto en el PQD.
3. Clarificar los objetivos y metas de la Política de Protección Social (Construir una MED de la política social).
4. Estructurar la política y el sector programáticamente.
5. Pasar del presupuesto programático al presupuesto programático por resultados de desarrollo (PPpRD).



# Recomendaciones finales

6. Presupuestar el costo de la política social para alcanzar los resultados de desarrollo.
7. Profundizar el sistema de protección social desde los territorios.
8. Densificar las intervenciones en los territorios priorizados.
9. Ampliar la cobertura del Programa a un mayor número de municipios.
10. Ampliar los mecanismos de rendición de cuentas.



**Gracias.**