



Framework Contract Beneficiaries 2009

Lot 9 – Culture, Education, Employment & Social



Framework Contract EUROPEAID/127054/C/SER/MULTI

LOT N° 9

REQUEST N 2013/319480

**EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO DEL PROGRAMA
COMUNIDADES SOLIDARIAS EN EL SALVADOR (2009-2012)**

Informe Final

Date of submission: 30/01/2014

Period of Review: 2009-2012

Team: Eduardo Pando
Menno Oostra
Hernando Flores

Contractor: CfBT Education Trust Consortium

Acrónimos

AACID	Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
ADESCOS	Asociaciones de Desarrollo Comunitario
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
AIPI	Atención Integral a la Primera Infancia.
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador.
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.
APS	Apoyo Presupuestario Sectorial.
AT	Asistencia Técnica.
AUP	Asentamiento Urbano Precario.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BM	Banco Mundial.
CALMA	Centro de Apoyo a la Lactancia Materna.
CAS	Consultoras de Apoyo y Seguimiento.
CAT	Comité de Asistencia Técnica
CCM	Comités de Coordinación Municipal.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CERI	Centro de Recursos Informativos.
CES	Consejo Económico y Social.
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador.
CONAPYME	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa.
CSR	Comunidades Solidarias Rurales.
CSU	Comunidades Solidarias Urbanas.
CT	Cooperación Técnica.
DdP	Declaración de París.
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos.
DUI	Documento Único de Identidad.
ECOS	Equipos Comunitarios de Salud.
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
FOCAP	Fondo Común de Apoyo Presupuestario.
FOSEP	Fondo Salvadoreño de Estudios de Preinversión.
FOVIAL	Fondo de Conservación Vial.
FUNDASAL	Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima.
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo.
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
GoES	Gobierno de El Salvador.
GpRD	Gestión para Resultados de Desarrollo.
GTSF	Grupo Técnico de Sostenibilidad Fiscal.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
INJUVE	Instituto Nacional de la Juventud.
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional.
IRUP	Índice de Registro Único de Participantes.

ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer.
KfW	Banco Alemán de Desarrollo.
LUX / LUXDEV	Agencia de Cooperación de Luxemburgo para el Desarrollo (Luxemburgo Development)
MED	Marco de Evaluación del Desempeño.
MIAUP	Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios.
MINED	Ministerio de Educación.
MINSAL	Ministerio de Salud.
MML	Matrices de Marco Lógico.
MOP	Ministerio de Obras Públicas (Transporte, Vivienda y Desarrollo)
MOPTVDU	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano.
ONG	Organización No Gubernamental.
PACSES	Programa de Apoyo a las Comunidades Solidarias de El Salvador.
PAM	Programa de Adulto Mayor.
PAPS	Programas de Apoyo Presupuestario Sectorial.
PATI	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso.
PCS	Programa Comunidades Solidarias.
PEC	Proyectos Ejecutados por la Comunidad.
PEFA	Evaluación del Desempeño de las Finanzas Públicas.
PEI	Plan Estratégico Institucional.
PFGL	Proyectos de Fortalecimiento de Gobiernos Locales.
PIB	Producto Interno Bruto.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PPpRD	Presupuesto Programático por Resultados de Desarrollo.
PpR	Presupuestos por Resultados.
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo.
PROCOMUNID	Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias.
AD	
RIISS	Redes Integrales e Integradas de Servicios de Salud
RUP	Registro Único de Participantes.
SECULTURA	Secretaría de Cultura
SIS	Secretaría de Inclusión Social.
SpD	Socios para el Desarrollo.
SPR	Sarampión, Paperas y Rubeola.
SPSU	Sistema de Protección Social Universal.
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia.
SWAp	Enfoque Programático Sectorial (Sector Wide Approach).
UE	Unión Europea.
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development)
VMVDU	Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.

El contenido de este informe es responsabilidad exclusiva de CfBT Education Trust y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de los Socios para el Desarrollo (SpD) o del Gobierno de El Salvador.

La misión de evaluación estuvo conformada por Eduardo Pando (eduardopando@gerenssa.com) economista experto en evaluación y apoyos presupuestarios, Menno Oostra (moostra@hotmail.com) antropólogo experto en evaluaciones sociales y Hernando Flores (hernandoflores01@yahoo.com) ingeniero civil experto en infraestructura social. Se contó con la colaboración de Álvaro Solares (alsolares@gmail.com) como experto en Sistemas de Protección Social y políticas públicas.

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	6
EXECUTIVE SUMMARY	10
A. ANTECEDENTES.....	13
B. AVANCES DEL PROGRAMA EN EL MARCO DEL ENFOQUE PROGRAMÁTICO SECTORIAL.....	19
I. APROPIACIÓN	20
A. Presupuesto plurianual	27
B. Arreglos institucionales.....	29
C. Capacidad Institucional	36
D. Gestión de las Finanzas Públicas y Comportamiento Macroeconómico	37
II. ALINEAMIENTO	39
III. ARMONIZACIÓN	40
IV. GESTIÓN BASADA EN RESULTADOS	41
V. MUTUA RESPONSABILIDAD	43
C. AVANCES DEL PROGRAMA A NIVEL DEL CICLO DE PROYECTO DE SUS INTERVENCIONES EN EL TERRITORIO (2009-2012).....	44
I. COMUNIDADES SOLIDARIAS RURALES	46
Eje 1. Capital Humano	46
Eje 2. Infraestructura social básica	56
Eje 3. Generación de Ingresos	62
Eje 4. Gestión Territorial.....	62
II. COMUNIDADES SOLIDARIAS URBANAS.....	64
Eje 1. Capital Humano	65
Eje 2. Servicios Básicos	72
Eje 3. Generación de Ingresos	75
Eje 4. Gestión Territorial.....	82
D. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	83
A. Conclusiones	83
B. Recomendaciones.....	85

Resumen Ejecutivo

El Programa Comunidades Solidarias (PCS) se ha constituido en la piedra angular y base de la construcción del sistema de protección social no contributivo de El Salvador, esfuerzo que a finales de 2013, es asumido por los tomadores de decisión de la clase política y de la sociedad civil, como un camino sin retorno en la protección de derechos de las personas más vulnerables de la sociedad salvadoreña.

El Programa Comunidades Solidarias es el programa más ambicioso de política social intersectorial implementado en El Salvador. Responde a los enfoques de derechos humanos, ciclo de vida, protección social y equidad de género, y está sustentado en una estrategia *de desarrollo territorial integral*. El modelo de intervención logró involucrar a las principales instituciones del Gobierno Central y a los gobiernos municipales; y ha logrado el apoyo de los principales *Socios para el Desarrollo* (SpD) que a través de diferentes instrumentos han apoyado no sólo al Programa sino también, a partir de él, a la construcción de un Sistema de Protección Social Universal. Este esfuerzo viene implementándose en el marco del mejoramiento de la eficacia del desarrollo y ayuda al desarrollo a través de un enfoque programático sectorial ampliado (SWAp). Durante la elaboración del documento de evaluación, el Gobierno ha presentado a la Asamblea Nacional para su discusión y aprobación el proyecto de Ley de Desarrollo y Protección Social, que permitirá pasar de una política de gobierno a una política de Estado.

El documento está estructurado en dos acápite de desarrollo y en una sección final de conclusiones y recomendaciones. El primero vinculado a los avances del Sector con relación a los desafíos planteados en el marco de la Declaración de París y por ende del enfoque programático sectorial (SWAp)¹; donde se pone especial énfasis en el rol de la Secretaría Técnica de la Presidencia como cabeza de sector de la política social para la implementación del *Sistema de Protección Social Universal* y por tanto del *Programa*; y en el rol de los *Socios para el Desarrollo* en el marco de los desafíos planteados por la Declaración de París. La segunda parte de este informe hace una valoración de los avances alcanzados en la implementación y cumplimiento de objetivos e indicadores vinculados a los cuatro ejes del *Programa* y sus 24 componentes distribuidos entre la estrategia rural—denominada CSR— y la estrategia urbana —denominada CSU—. Para el análisis se comparan los resultados alcanzados a diciembre de 2012 en relación a las metas para dicho periodo de los 34 indicadores definidos en la *Matriz de Evaluación de Desempeño (MED)* del *Programa* (2010); además se valora el diseño de estos componentes, la capacidad operativa de las entidades ejecutoras —más de 20 a nivel nacional— y la percepción de las personas participantes sobre las principales acciones emprendidas, tomándose en cuenta que el *Programa* cuenta con 132 acciones prioritarias con igual número de participantes institucionales (portadores de deberes) o en su caso sujetos de derechos.

Pese a estar en un entorno de crisis, el gasto en el Programa fue de unos US\$500 millones para el quinquenio 2009-2013. Las transferencias en protección social han pasado de US\$41 millones en 2008 a US\$173 millones en 2012 que ponen en evidencia el esfuerzo realizado por el gobierno para impulsar el Programa, pese a que varios de sus componentes fueron limitados a un menor número de municipios o territorios, debido justamente a las limitaciones presupuestarias. De este esfuerzo el principal financiador es el Gobierno de El Salvador (GoES) lo que evidencia el alto nivel de apropiación del Programa por parte del propio Gobierno. Por su parte, la cooperación comprometió fondos cada vez más importantes como parte del alineamiento a dicho Programa.

¹Es importante señalar que a la fecha no existe una metodología estandarizada para la evaluación de programas de apoyo presupuestario sectorial (PAPS) y por tanto este ejercicio se constituye a la vez en una propuesta metodológica, no para la evaluación del instrumento, sino de una política sectorial implementada bajo un enfoque programático sectorial —SWAp—.

El Programa ha ido madurando a lo largo del quinquenio. El Plan Global Anti Crisis (2009), primero, y luego el Plan Quinquenal de Desarrollo (2010) establecieron las bases para el Programa entendido como un esfuerzo de desarrollo territorial multisectorial e interinstitucional concentrado tanto en los municipios rurales más pobres como en los asentamientos urbanos precarios de los municipios urbanos, que concentran el 18% de la población de El Salvador. La Política establecida inicialmente a nivel de Programa se ha robustecido en el marco del Sistema de Protección Social Universal (SPSU) y por ende también sus objetivos y alcances. A nivel del Programa se cuenta con un Documento Base (2012), con una Matriz de Evaluación de Desempeño con 34 indicadores medibles y con un presupuesto. No obstante, dicho presupuesto no es ejecutado de forma programática por parte de las instituciones involucradas, lo cual limita, y en algunos casos subestima el esfuerzo del Gobierno en la financiación del Programa.

Dado el nivel de avance del PCS y su consolidación como política pública en el marco del SPSU, se evidencia el nivel de apropiación de la política y las oportunidades de sostenibilidad de la misma, independientemente del posible cambio de gobierno y de las limitaciones presupuestarias de la política fiscal. La base de la política parecería estar consolidada debiendo los SpD y la sociedad civil jugar un rol protagónico con vista al cambio de gobierno para continuar las reformas y procesos de desarrollo de la política social. La adecuación a esta política pública por parte de los SpD mediante el uso de varios instrumentos de cooperación muestra por una parte, la apropiación y liderazgo ejercidos desde el Gobierno y por otra parte, el alineamiento y la predisposición para avanzar hacia un enfoque programático sectorial de la misma. Son evidentes los esfuerzos para que tanto la *Asistencia Técnica* (AT) como la *Cooperación Técnica* (CT) respondan a las necesidades del Gobierno y puedan avanzar hacia el uso de instrumentos del sector al momento de elaborar sus programas como es el caso de la MED para el *Apoyo Presupuestario Sectorial* (APS).

En el marco del apoyo a la política sectorial, tres agencias de cooperación decidieron apoyar al PCS a través del instrumento de apoyo presupuestario sectorial (APS), que se enmarca por su naturaleza en los postulados de la Declaración de París (DdP). Este esfuerzo por avanzar hacia instrumentos mejor alineados con los desafíos planteados en la DdP, permitió generar procesos amplios de aprendizaje tanto a nivel del Gobierno e instituciones involucradas, como a nivel de los SpD vinculados al Programa y al SPSU. Parte de estos procesos de aprendizaje son la MED, la puesta en marcha del Código de Conducta, el avanzar hacia evaluaciones e informes conjuntos, el anclar programas a indicadores y metas preestablecidas (MED); hechos que son altamente valorados por los diferentes actores y mejora la eficacia tanto del desarrollo como del apoyo al desarrollo. Las cooperaciones que han optado por el apoyo presupuestario han anclado sus indicadores y metas a la MED y por tanto tienen un interés de coordinación, más cuando la mayoría de los indicadores vinculados a los desembolsos variables son comunes.

Más allá del *Código de Conducta* firmado solo por algunos SpD que se vinculan al PCS, existe la voluntad de participar en procesos más amplios de coordinación vinculados al alineamiento y a la armonización; sin embargo, es también evidente que los niveles de compromiso entre los diferentes SpD son asimétricos, siendo las agendas y prioridades de los socios no siempre compatibles con las necesidades de avanzar en el marco del enfoque programático. En este sentido, debe ser el Gobierno, quien desde su posición de liderazgo y apropiación amplia del proceso de construcción de la política establezca los hitos para el alineamiento y la armonización de todos y cada uno de los SpD, independientemente de los instrumentos de apoyo que se utilicen.

Las intervenciones del Programa son complementarias en el marco de una estrategia de desarrollo territorial y de desarrollo social desde el enfoque de derechos. Sin embargo la implementación de estos programas y componentes integrales del PCS han sido implementados de forma asimétrica en los territorios, respondiendo a limitaciones presupuestarias. En este sentido, varios componentes se encuentran fuertemente asentados en algunos territorios, como es el caso del Programa PATI, Bonos de Salud y Educación, Pensión a la Persona Adulta Mayor en tanto que otros son implementados solamente en algunos municipios, como es el caso del Bono de Educación, o el programa de prevención de la violencia, o la intermediación laboral, por citar algunos casos. Por tanto, si bien se visualizan los

aportes de cada uno de los componentes al Programa y a la política social, no es evidente que se pueda medir los resultados de la implementación conjunta de estas iniciativas en los territorios y las sinergias que esto genera en la lucha contra la pobreza y la exclusión. Esto no invalida el esfuerzo del Gobierno y el compromiso asumido por los SpD para impulsar el Programa y el SPSU, por el contrario, demuestra la necesidad de seguir avanzando y profundizando la estrategia integral de desarrollo local intersectorial e interinstitucional, promover la coordinación y complementación entre instituciones y programas y generar una sistematización de buenas prácticas.

Sobre la base de cumplimiento de los indicadores de la MED del Programa se tiene una valoración positiva del esfuerzo realizado por el Gobierno para su cumplimiento. El Gobierno ha concentrado sus acciones en el cumplimiento de las metas de la MED, sobre todo las vinculadas con los tramos variables de los APS. Una mirada más amplia del proceso mismo de gestión del Programa evidencia que hubo retrasos y limitaciones en la implementación sobre todo en CSU y en los ejes 3 y 4 en CSR. Estas dificultades se debieron esencialmente a razones presupuestarias y no así de capacidad de ejecución. El documento presenta análisis a detalle de cada una de las intervenciones del programa tanto para CSR como para CSU. La puesta en marcha de la MED como un instrumento de planificación estratégica ha sido un ejercicio complejo y de aprendizaje tanto a nivel de las instituciones del Estado vinculadas al Programa como por parte de los SpD. Los indicadores establecidos pueden ser clasificados como indicadores de insumo, proceso, resultado y resultado de desarrollo. Se cuenta con pocos indicadores de resultado de desarrollo que permitan evidenciar cambios en las condiciones de vida de las familias que viven en los territorios. En el marco del eje 1 de Capital Humano, por ejemplo se tiene los datos sobre la cantidad de bonos entregados en salud y educación en CSR y en educación en CSU, pero no se tiene información sobre la tasa de matriculación o el comportamiento de la permanencia escolar que es el indicador de desarrollo que se busca con dicha política. Pasa lo mismo con el indicador de salud relacionado a las visitas domiciliarias por parte de los ECOS, con el cual se mide un proceso, pero no los resultados esperados vinculados a dicha acción. Si bien se evidencian marcos de causalidad y la forma como estos procesos afectan positivamente los resultados que se pretende alcanzar, el poder clarificar y conceptualizar estos indicadores de resultado es esencial y sustantivo al momento de construir un enfoque programático, puesto que el objetivo final de la política no es la transferencia de bonos sino la permanencia escolar o la reducción de la desnutrición aguda o la reducción de la mortalidad materna o del índice de asesinatos (violencia). Por tanto esta información debe ser mapeada y monitoreada, más allá del hecho que los APS puedan estar condicionados sobre todo a indicadores de proceso, bajo la premisa de que es un sector en construcción y que no se conoce todavía la eficacia de las acciones y los niveles de causalidad. Metas intermedias podrían constituirse en elementos base para la medición de avance del Programa al momento de la finalización del Fondo Común de Apoyo (FOCAP).

Más allá de los logros en el avance de la política social y los resultados importantes alcanzados por el Programa entre 2009 y 2012; los arreglos institucionales se han constituido en una camisa de fuerza que ha limitado un mejor desempeño en términos de política pública. Tanto los SpD como las entidades ejecutoras han manifestado a lo largo de la evaluación la necesidad de reestructurar y fortalecer a la STP con vista al rol protagónico para impulsar un programa tan ambicioso como el PCS y el SPSU. El pasar de Red Solidaria a PCS y posteriormente al SPSU no ha significado cambios sustantivos en la estructura organizativa de la Secretaría ni en términos de niveles jerárquicos ni en términos de recursos humanos o capacidades financieras para su operación. Los desafíos para pasar de una lógica de proyecto a una política sectorial en el marco del enfoque programático, que además de los enfoques territoriales y de derechos humanos debía prever la coordinación interinstitucional e intersectorial, no fueron correctamente dimensionados. En este sentido, una adecuada coordinación del programa requiere que se prevean arreglos institucionales que doten de jerarquía al equipo coordinador del Programa o del Sistema, por ejemplo a nivel de Subsecretaría, cartera que permitiría encarar con mayor autoridad los procesos de construcción de la política social en los territorios priorizados por el PCS.

Dado el nivel de compromiso del Gobierno y el nivel de involucramiento de los SpD que vienen apoyando tanto con fondos de cooperación financiera como también de cooperación técnica, se espera que el Programa pueda continuar en su proceso de consolidación. Para ello, es importante que la STP y los SpD establezcan un protocolo de trabajo con metas anuales en cuanto a: (i) fortalecimiento institucional de la STP, (ii) ajustes a los componentes del programa, y (iii) avances en la consolidación de la política con vista a los participantes, la sociedad civil y los SpD en el marco del enfoque programático. Este protocolo podría establecer los compromisos tanto por parte del Gobierno como por parte de los Socios con vista a un nuevo ciclo de gobierno.

Executive Summary

The Supportive Communities Program (SCP) has become the cornerstone and the basis upon which El Salvador has built its non-contributive social protection system, an endeavor that in late-2013 was considered, by decision makers, from political parties and civil society, to be an irreversible path towards the protection of the most vulnerable people's rights in the country.

The Supportive Communities Program is the most ambitious and comprehensive social policy program implemented in El Salvador. It addresses human rights, life cycle, social protection and gender equity approaches, underpinned by an integral territorial development strategy. The intervention model facilitated involvement by key institutions at the central and municipal levels of Government, and has obtained support from Partners for Development (PFD), which through diverse instruments have supported not only the program, but also, based on its leverage, the construction of a universal social protection system. This endeavor has been put into practice within the development aid effectiveness framework, through a Sector-Wide Approach (SWAp). During the preparation of the assessment document, the Salvadoran Government presented, to the National Assembly, the draft legislation document on Social Protection and Development that will, if passed, support a transition from Government policy to state policy.

This document is comprised of two parts, as well as a series of conclusions and recommendations in the final section. The first part presents the progress made by the social protection sector, with regards to the challenges raised by the Paris Declaration on Aid Effectiveness and therefore on the use of SWAp², emphasizing the role played by the Presidency's technical secretariat (Secretaría Técnica de la Presidencia - STP) as the head of the social policy sector, in the implementation of the Universal Social Protection System and therefore of the program as such. It also emphasizes the role played by the Partners for Development. The second part assesses the achievement of objectives and compliance indicators as related to the program's four strategies and its 24 components distributed among the rural and urban strategies ("CSR" and "CSU"). For this analysis, results obtained by December 2012 are compared with the objectives plotted for the same period through 34 indicators as described by the program's Performance Assessment Matrix (MED). Additionally, the design of these components, the operative capacity of the participating institutions, and the perception of participating individuals in connection to the main actions undertaken, have been included in the evaluation, provided that the program features 132 priority actions with a similar number of institutions (duty bearers) and beneficiaries (rights holders).

In spite of being in a crisis context, expense on the program has been in the order of \$500 million between 2009 and 2013. Social protection transfers have grown from \$41 million in 2008 to \$173 million in 2012, which highlights the Government's effort to boost the program, despite several of its components having been constrained to a limited number of municipalities or regions, due to funding constraints. The main source of funding of this effort is the Salvadoran Government, indicating the high level of commitment on its part. On the other hand, international cooperation partners have aligned their strategies to those of the SCP and committed increasing funds to the program.

The program has matured along the five-year period of its implementation. The Global Anti-Crisis Plan (2009) primarily, and later the Quinquennial Development Plan (2010) had established a blueprint for the program, seen as a holistic and comprehensive (multiple sectors and multiple institutions) territorial development effort, focused on rural

²It's noteworthy that to date there is no standardized methodology established to assess sectorial budgeting support programs, and therefore this exercise constitutes simultaneously a methodological proposition, not for the evaluation of the instrument, but of the sectorial public policy put to practice within a SWAp framework.

municipalities and poor settlements in the urban areas, which amount to about 18% of El Salvador's population. This policy that had been established initially as a program has been strengthened in the framework of the Universal Social Protection System (SPSU) and its objectives and results. The program has a baseline document (2012) that includes a Performance Assessment Matrix with 34 measurable indicators and a budget; although this budget is not spent in a programmatic manner, which can limit, and in certain cases underestimate, the effort of the Government in funding the program.

Given the state of progress of the SCP and its consolidation as public policy in the SPSU framework, public commitment and sustainability opportunities are taken into account, notwithstanding changes of government authorities or budgeting limitations of fiscal policy. The policy's basis seems solid, though Partners for Development and key civil society actors need to play a leading role in view of imminent change in government, to ensure continuity in the reform and in the development process of social policy. Partners for Development adaptation to this public policy through the use of various development cooperation mechanisms shows on one hand the leadership exerted by the government and, on the other, the alignment and disposition to advance towards an intersectoral programmatic approach of public policy. Efforts to make Technical Assistance and Technical Cooperation respond to requirements from the Government and to advance towards the use of sector-specific instruments when drafting their programs have been evident, as is the case with the Sector Budget Support (APS) reliance on the Matrix Performance Assessment.

Three cooperation agencies have supported SCP through the sector budget support mechanism that follows the postulates of the Paris Declaration on Aid Effectiveness. This effort to advance toward more-aligned instruments in respect of the challenges proposed by the Paris Declaration has allowed progress while generating ample learning processes, both for government officials and for the cooperation partners involved. Some products of this learning process are the Performance Assessment Matrix, implementation of the code of conduct, progress made towards joint reporting and evaluation, as well as anchoring programs to pre-established indicators and goals. These efforts are highly appreciated by different actors and improve both development and aid effectiveness. Cooperation agencies that have chosen budget support have aligned their targets and goals to the Performance Assessment Matrix and therefore they have an increased interest in coordinating with local counterparts since most of the indicators linked to variable payments are shared among them.

Beyond the Code of Conduct signed by certain Partners for Development involved in the program, there is a willingness to participate in broader coordination processes linked to alignment and harmonization of policies between agents. However, it is evident that commitment levels between different partners are asymmetrical, and the various agencies' agendas and priorities are not always compatible with the need to advance within the framework of the sector-wide approach program. This is why the government must establish ownership and leadership and define, through a process of broad involvement throughout the policy building process, the milestones for alignment and harmonization among all Partners for Development, independently from the supporting instruments they may use.

Program interventions, under a human rights perspective are complementary in the context of strategies of territorial development and social development. Nevertheless, implementing these programs has been asymmetrical in geographical terms, due to budgetary restrictions. Thus, several components have been implemented more so in certain territories, such as the PATI program, health and education bonds and the elderly citizen's pension; whereas other projects are put into practice only in certain municipalities such as the education bonds, violence prevention program, and workplace intervention, to name a few examples. This way, although the contributions of all components to the program and the social policy are visible, it is not evident that their combined results and the synergies they generate in the fight against poverty and exclusion can be justly measured. This, however, does not override the government's effort and the Pfd's commitment to boost the program and the SPSU. In contrast, it

highlights the need to broaden the local inter-sectoral and inter-institutional development strategy, promote coordination and complementarities between institutions and programs, and generate a best practice systematization process.

In terms of complying with the Performance Assessment Matrix's indicators of the Program, the Salvadoran Government's effort is positively perceived. The Government has focused on complying with the Performance Assessment Matrix's goals, especially those linked to variable segments of sector budget support initiatives. A broader look at the process denotes there were delays and limitations to the implementation schedule, especially in CSU and the 3rd and 4th axis at CSR. These difficulties have emerged essentially due to budgeting limitations, whilst execution capacity of the involved agents has been satisfactory. This document presents detailed analyses of each one of the interventions, for both CSR and CSU components. The implementation of the Performance Assessment Matrix has been a complex exercise and has been a steep learning process from government officials to Pfd's. Established indicators can be classified as input, process, output and development results. There are few development result indicators that can highlight changes in the living standards of families located in the beneficiary territories. Within the first strategy of the program, focused on human resources, for example, there is data on the quantity of bonds delivered for health and education in CSR and for education in CSU, but there is no information on school enrollment or the behavior of student attrition indices, which are development indicators for the results that these policies are trying to obtain. A similar problem exists related to the number of home visits from ECOS, which indicates the performance of a process, but does not give useful information in respect to the results one should expect from such a policy. Although there are some causality frameworks and it is possible to deduce how these processes can affect positively the expected results, clarifying and conceptualizing these result indicators is essential to a programmatic approach, since the main objective of these policies is not the transfer of bonds but permanence in school, or the curtailment of chronic malnutrition, the reduction of maternal mortality, or the decrease of violence indices. This data must be mapped and monitored, despite the fact that some sector budget support instruments are conditioned mostly to process indicators, under the premise that it is an area in the making and that action effectiveness and its causality is yet unknown. Intermediate goals might constitute the base elements for measuring the program's progress at the end of the *Supportive Common Fund* (FOCAP).

Beyond the achievements and advances in social policy and the important results obtained by the program between 2009 and 2012, institutional arrangements have limited performance, in terms of public policy. Both Pfd's and executing agents have manifested, thorough the evaluation, the need to restructure and strengthen the STP in order to achieve its leading role in boosting such ambitious programs as SCP and SPSU. Evolving from the *Solidarity Program* to the Supportive Community Program and lately to SPSU has not brought significant changes in the Secretariat's organizational structure, in terms of hierarchic lead, human resources or financial capacity. The challenges of passing from a self contained project approach into a sector-wide policy under a programmatic framework, that should foresee a holistic and inter-institutional coordination in addition to its territorial and human rights perspectives, have not been properly measured. In this sense, adequate coordination of the program requires institutional arrangements that give sufficient power to the program's or the system's coordinating team, i.e. to the sub-secretariat level. This office would allow greater authority with regards to the building of social policies in the prioritized territories.

Given the Government's commitment and the Pfd's involvement in funding and technical cooperation, it is expected that the program will be able to continue the consolidation process. To this end, it is important that STP and Pfd's establish a working protocol with annual milestones referring to: (i) institutional strengthening of STP; (ii) adjusting the program's components; and (iii) consolidation of policy between participants, civil society and Pfd's in a programmatic framework. This protocol could establish the commitments to be undertaken by the government and its partners in view of a new government cycle.

A. Antecedentes

El Programa Comunidades Solidarias (en este documento indistintamente, el *Programa* o *PCS*) nace en 2005 como *Red Solidaria*. A partir de 2009 este enfoque tiende a evolucionar, en el marco de los enfoques de derechos humanos, ciclo de vida, protección social³ y equidad de género, sustentado en una estrategia de *desarrollo territorial integral*. El modelo de intervención logró involucrar a las principales instituciones del Gobierno Central —Ministerios y Secretarías vinculadas a las políticas sociales— y a los gobiernos municipales, para la implementación de intervenciones directas en los territorios focalizados de acuerdo a sus mandatos y competencias sectoriales.

Esta transición en el enfoque y alcance de la intervención en los territorios ya es un objetivo alcanzado en sí mismo. Las principales agencias de cooperación, en su condición de socios para el desarrollo (*SpD*), al igual que organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la academia, valoran positivamente el haber pasado de una estrategia de desarrollo territorial hacia un *Sistema de Protección Social Universal (SPSU)*⁴ que ha sido uno de los pilares sostenidos por el Gobierno de El Salvador a partir del *Plan Global Anti Crisis (2009)* y retomado en el *Plan Quinquenal 2010-2014*. La transición en el enfoque se ha traducido, a la vez, en un importante incremento en los montos de inversión tanto por parte del *Gobierno de El Salvador*, como por parte de los *Socios para el Desarrollo* que a través de diferentes instrumentos de cooperación han apoyado tanto al *SPSU* como al Programa. Pese a estar en un entorno de crisis, las transferencias en protección social en El Salvador ha pasado de US\$41 millones en 2008 a US\$173 millones en 2012.

Dentro del compromiso tanto por parte del Gobierno como de los *SpD* se firma un Código de Conducta que plantea implementar el Programa en el marco de la mejora de la eficacia del desarrollo y ayuda al desarrollo a través de un enfoque programático sectorial ampliado (*SWAp*).

Pese a los esfuerzos y avances realizados, el *Programa Comunidades Solidarias* responde todavía en su accionar, a una estrategia de *desarrollo territorial*, implementada a través de diferentes instituciones no necesariamente coordinadas ni con objetivos o instrumentos comunes; siendo todavía un desafío en proceso su consolidación en el *enfoque programático sectorial* y en la *Gestión por Resultados de Desarrollo (GpRD)*. Esto es, tener un enfoque de gestión territorial con la participación de actores interinstitucionales, pero bajo un esquema programático que facilite los procesos de planificación estratégica, los presupuestos programáticos, las intervenciones en el territorio, los sistemas de seguimiento y evaluación dentro de las instituciones del Gobierno, y coadyuvado con la participación activa de los *SpD* con vista a sus responsabilidades en el marco del alineamiento y armonización del Programa.

No obstante, son evidentes los avances de la política social a nivel de los territorios más vulnerables, tanto rurales como urbanos, debido a la presencia del Estado en los mismos territorios, como son evidentes también las oportunidades para consolidar el sector en el marco del *SWAp* y en el marco de los postulados de mejora de la eficacia para el desarrollo enmarcados en la *Declaración de París*, dada la apropiación de la política por parte del Estado y el apoyo por parte de los *SpD*.

El desarrollo conceptual tanto del *SPSU* —en su ámbito no contributivo— como del *Programa* han sido procesos paralelos y fuertemente vinculantes y vinculados dada la priorización del *SPSU* de focalizar varios programas en los

³ *Enfoque de la protección social*. El marco de un conjunto articulado de intervenciones integradas y coordinadas de política social que buscan tanto dar respuesta a riesgos y vulnerabilidades específicas como contribuir a la realización de derechos y al fomento de capacidades en cada etapa de la vida. (Resumen Ejecutivo SPSU, 2013, p.5).

⁴ Para efectos del documento se utilizará SPSU para hacer referencia al componente no contributivo del SPSU, dado que el componente contributivo no hace parte del marco de la evaluación.

territorios priorizados por el *Programa*⁵ y su implementación en el marco del enfoque programático sectorial enmarcado en los postulados de la Declaración de París. De acuerdo al documento de *Resumen Ejecutivo del SPSU* (2013) el *Programa* constituye uno de los once programas que contempla el Sistema. En yuxtaposición, seis de los once programas del *SPSU* son parte sustantiva del *PCS* a nivel de componentes. Por otra parte, otros programas y políticas de la política social, no contempladas dentro del *SPSU*, hacen también parte del *PCS*. Esto se debe a que el *SPSU* busca responder a un enfoque más de tipo programático/institucional en contraposición del *PCS* que tiende a desarrollar un enfoque interinstitucional e intersectorial con presencia en el territorio. Esta superposición complejiza los procesos de planificación estratégica, gestión, seguimiento y evaluación tanto del *SPSU* como del *PCS*, toda vez que tanto uno como el otro son implementados a través de diferentes instituciones ejecutoras que no guardan una correspondencia en las estructuras programáticas. Por tanto, los montos de inversión tanto en los territorios (*PCS*) como a nivel del *SPSU* corresponden a valores aproximados y muchas veces subestimados de los montos reales de las inversiones y esfuerzos realizados por el Estado. Esta superposición toma aún más relevancia si se contempla que, por ejemplo, para la gestión 2012, el 70% de la inversión reportada en el marco del *SPSU* correspondió a inversiones ejecutadas en el Programa⁶.

El cuadro a continuación ilustra la interrelación entre el *SPSU* y el *PCS*.

⁵El *Código de Conducta* del Programa suscrito en enero de 2011 tanto por el Gobierno como por varios *SpD* que apoyan al sector establece que “**El PCS constituye el núcleo del SPSU**, la estrategia de máxima prioridad para el Gobierno en la lucha por la reducción de la pobreza, por lo tanto, éste asegurará fondos suficientes para el adecuado financiamiento y desarrollo del mismo.”. . . “Los firmantes concuerdan en que un **Enfoque Sectorial Ampliado** que establezca el marco para gestionar las relaciones nacionales e internacionales de cooperación asegurando el cumplimiento de los principios de priorización, racionalidad, transparencia y eficacia de las inversiones, así como el diálogo sobre las políticas de desarrollo, y en particular sobre el progreso en la implementación del *PCS*, es condición fundamental para el logro de tal propósito”.

⁶De acuerdo al documento *Desafíos en el último año de Gestión* la inversión alcanzada en 2012 por el *SPSU* fue de US\$170 millones. A la vez, la inversión reportada por la *STP* para la gestión 2012 del *PCS* es de US\$147 millones.

Cuadro 1. Relacionamiento entre el SPSU y el PCS

		Enfoque Territorial / Multisectorial				Comentarios
		UNIVERSAL	RIESGOS	TERRITORIALES		
		Acceso Universal	Zonas afectadas por la Tormenta	100 Municipios rurales de alta vulnerabilidad	426 AUP	
Enfoque Programático/ Institucional	Sistema de Protección Social Universal	1. Programa Comunidades Solidarias				Sólo el Comp 1 del Eje 1 de CSR y de CSU no estaría a la vez en otro Programa
		2. Programa de Dotación de Uniformes				No hace parte formal del PCS pero si se implementa en el territorio.
		3. Programa de Salud y Alimentación Escolar				Corresponde al Eje 1 Comp. 2 de CSU y CSR.
		4. Programa de Apoyo Temporal al Ingreso				Corresponde al Eje 3. Comp 1 de CSU.
		5. Ciudad Mujer				
		6. Programa Nuestros Mayores Derechos				Corresponde al Eje 1 Comp. 3. de CSU y CSR.
		7. Programa de Agricultura Familiar				
		8. Reforma de Salud				Reforma al Eje 1. Comp 2 y 4 de CSR y CSU respectivamente.
		9. Programas de acceso y mejoramiento de vivienda				Corresponde al Eje 2. Comp. 1. de CSU.
		10. Infraestructura social básica				Corresponde al Eje 2 Comp 1. de CSR y Comp.2. de CSU.
		11. Subsidios al gas, al transporte y a la energía eléctrica				
Otros Programas y Proyectos Sociales		Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia				Eje 1. Comp. 5 CSU
		Plan de Agricultura Familiar				Eje 3. Comp. 1 CSR.
		Plan Nacional de Empleo Juvenil				Eje 3. Comp 2. CSR y CSU.
		Proyecto de Fortalecimiento para los Gobiernos Locales				Eje 4. Comp. 1. CSR y CSU.
		Programa de Mejoramiento Integral				Corresponde al Eje 2. Comp. 1. de CSU.

Fuente: Elaboración propia. A qué fecha? Octubre 2012

A nivel de los municipios rurales donde ha sido priorizado inicialmente el *Programa*, a partir de 2005, (*Programa Red Solidaria*), el eje articulador de la intervención ha sido el FIDSL—en coordinación con los Gobiernos Municipales y las ONG o CAS (Consultores de Apoyo y Seguimiento)— y la base para la focalización ha sido el *Mapa Nacional de Pobreza Extrema* (FLACSO, 2005), en función a los 100 municipios catalogados de pobreza extrema severa y alta.

A partir del 2009, se amplía el alcance y enfoque de intervención del *Programa* vinculándolo al Sistema de Protección Social Universal —también en construcción— y sustentado en el enfoque de derechos humanos. Así, el *Programa* amplía sus coberturas y servicios rurales e inicia sus intervenciones en 25 municipios urbanos focalizando su accionar, no a todo el territorio municipal, sino en 412 *Asentamientos Urbanos Precarios (AUP)*⁷ priorizados a través del *Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social* (FLACSO y PNUD, 2010). La priorización de los *AUP* a intervenir, en el marco del *Programa*, ha respondido tanto al nivel de severidad en la precariedad del asentamiento como también al nivel de

⁷ Aglomeraciones espaciales de viviendas que presentan condiciones de precariedad en sus materiales estructurales de construcción o en relación con los servicios urbanos básicos a los que acceden. Engloban comunidades marginales y lotificaciones.

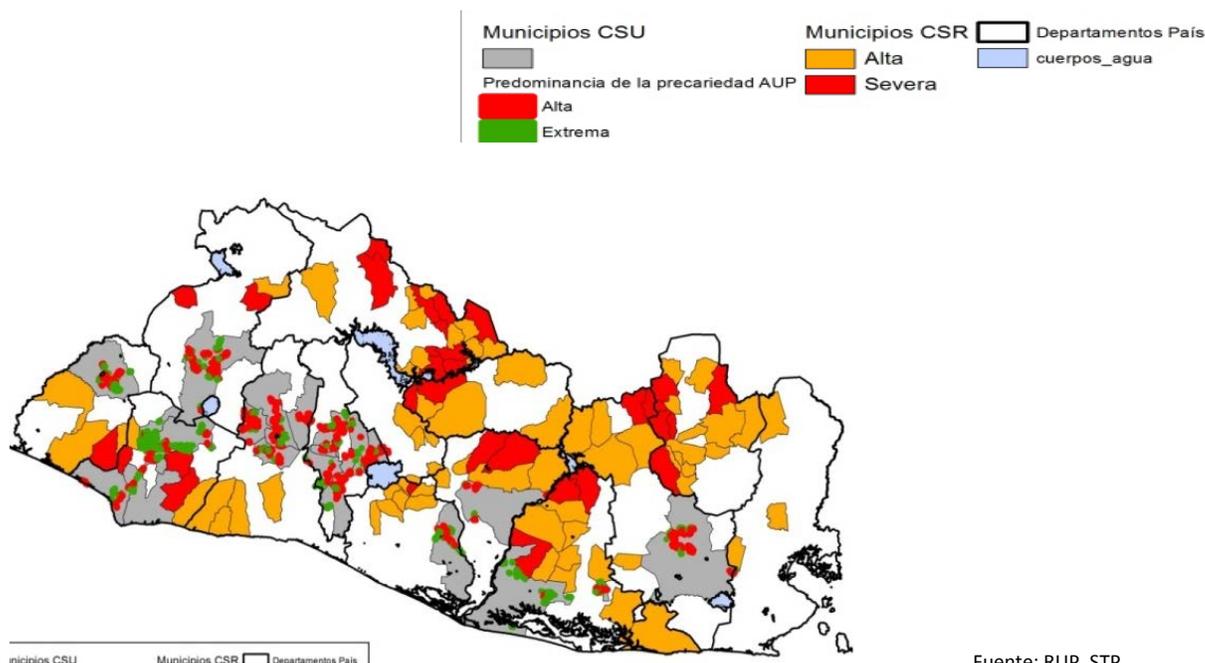
violencia. Este marco plantea como eje articulador de la intervención en los territorios a los gobiernos municipales y vincula en su accionar a las diferentes entidades del Estado en la promoción y restitución de derechos⁸.

Los portadores de derechos del Programa Comunidades Solidarias

En los primeros 100 municipios rurales la población estimada a 2010 fue de 776 mil personas, constituidas en unas 176 mil familias y que representan el 12% de la población total de El Salvador (PQD, 2010, pág.69). Estos territorios presentan además el más bajo índice de densidad poblacional, del orden de 130 personas por Km². Baja densidad poblacional y pobreza aparecen como variables fuertemente correlacionadas en el área rural.

En los 412 AUP la población estimada es de 344.200 personas, que constituyen unas 88 mil familias y representan el 6% de la población total de El Salvador. Estos territorios presentan, además, el más alto índice de densidad poblacional, del orden de 3,500 personas por Km². Alta densidad poblacional y pobreza aparecen como variables fuertemente correlacionadas en el área urbana. La población focalizada por el programa es por tanto el 18% de la población total de El Salvador. En dichos territorios el 90% de la población de CSR, y el 75% de la de CSU estaría en situación de pobreza⁹.

Cuadro 2. Territorios priorizados por el Programa Comunidades Solidarias



Fuente: RUP, STP.

⁸ En el marco del Decreto de creación del Programa Comunidades Solidarias, se establecía que el VMVDU sería el articulador en coordinación con el FISDL, puesto que se tenía previsto fuertes inversiones en mejoramiento integral de AUP, pero a lo largo de la implementación del Programa han sido los GM los verdaderos articuladores y ejecutores de las intervenciones en el marco de las CSU. El VMVDU tomaría más protagonismo a partir de la ejecución de los proyectos de mejoramiento de barrios ser financiados con fondos del BID.

⁹ Estas estimaciones han sido realizadas por la unidad del RUP de la STP en 2013 sobre la base del IRUP calculado para las familias censadas en 15 municipios de CSR y en 160 AUP de CSU. La metodología para la estimación del IRUP pone especial énfasis en los medios de vida y acceso a servicios y no así a los ingresos monetarios. Para ver la metodología de cálculo del IRUP y análisis de los resultados se recomienda el documento de Delgado, Manuel: "Análisis de la Situación del Sistema de Protección Social Universal, STP, 2012" y Beneke de S, Margarita "Informe de resultados de la prueba de las líneas de corte del IRUP a partir de la aplicación de los algoritmos a los datos provenientes de los levantamientos pilotos realizados en San Martín y Cuisnahuat, STP, 2010".

Alcance de la evaluación

Si bien esta evaluación se enmarca en los avances del Programa Comunidades Solidarias, su alcance está fuertemente vinculado a los logros alcanzados en el marco del Sistema de Protección Social Universal, sobre todo en lo relacionado a los arreglos y capacidades institucionales, como también en cuanto al diálogo político tanto a nivel interinstitucional —entre diferentes instituciones del Estado— como con los *SpD*. Por tanto se considera que varias de las recomendaciones generadas en el marco del *Programa* pueden ser extensivas al *Sistema*.

Tomando en cuenta que unos de los instrumentos de cooperación del Programa es el instrumento de *Apoyo Presupuestario Sectorial* y la firma del Código de Conducta, se ha puesto especial énfasis en la capacidad del Gobierno de El Salvador de avanzar en la consolidación de la política en el marco del *Enfoque Programático Sectorial*, lo cual se traduce en un reto tanto para el GoES como también para los Socios para el Desarrollo, que apoyan tanto al *PCS* como al *SPSU*, dado que independientemente de los instrumentos de apoyo al Programa y al Sistema —Cooperación Técnica, APS, créditos bajo modalidad de proyectos, donaciones bajo modalidad de proyecto, y otros— existe un mandato vinculante en el marco de la *Declaración de París* de avanzar en la construcción de enfoques programáticos que contribuyan al alineamiento y a la armonización entre los *SpD* como elemento sustancial para la mejora de la eficacia del desarrollo. Esta visión es recogida en el Código de Conducta suscrito a inicios de 2011 entre el Gobierno de El Salvador y varios *SpD* a fin de que la implementación del Programa se realice en el marco del enfoque Programático Sectorial -Enfoque Sectorial Ampliado-.

Estructura del documento de evaluación

Se ha propuesto que la evaluación se realice en dos grandes acápite de desarrollo y uno final de conclusiones y recomendaciones. El primero vinculado a los avances del Sector con relación a los desafíos planteados en el marco de la Declaración de París y por ende del enfoque programático sectorial (SWAp)¹⁰; donde se pone especial énfasis en el rol de la Secretaría Técnica de la Presidencia, como cabeza sectorial de la política social, para la implementación del *Sistema de Protección Social Universal* y por tanto del *Programa*; y en el rol de los *Socios para el Desarrollo* dados los desafíos planteados en el marco de la Declaración de París.

El segundo acápite, y segunda parte de este informe, hace una valoración de los avances alcanzados con relación a la implementación y cumplimiento de objetivos e indicadores vinculados a los cuatro ejes del *Programa* y sus 24 componentes entre la intervención rural—denominada CSR— y la intervención urbana —denominada CSU—. Para el análisis se compara los resultados alcanzados a diciembre de 2012 con relación a las metas para dicho periodo de los 34 indicadores definidos en el *Marco de Evaluación de Desempeño del Programa*(2010); además se valora el diseño de estos componentes, la capacidad operativa de las entidades ejecutoras —más de 20 a nivel nacional— y la percepción de las participantes sobre las principales acciones emprendidas¹¹, tomándose en cuenta que el *Programa* cuenta con 132 acciones prioritarias con igual número de participantes institucionales (portadores de deberes), o en su caso, participantes finales (sujetos de derechos).

Dada la multiplicidad de actores vinculados al *Programa Comunidades Solidarias* y su interacción con el *Sistema de Protección Social Universal* y con otros programas sociales del Gobierno, el presente documento pretende sintetizar los aspectos más relevantes para el *Programa*, poniéndose especial énfasis en las sinergias y complementaciones que implica pasar de una sumatoria de proyectos sociales a la implementación de un sistema de protección social, que en

¹⁰Es importante señalar que a la fecha no existe una metodología estandarizada para la evaluación de programas de apoyo presupuestario sectorial (PAPS) y por tanto este ejercicio se constituye a la vez en una propuesta metodológica, no para la evaluación del instrumento, sino de una política sectorial implementada bajo un enfoque programático sectorial —SWAp—.

¹¹De acuerdo al *Documento Base de Comunidades Solidarias* (2012), CSU cuenta con 4 ejes, 15 componentes, 44 subcomponentes y 74 acciones prioritarias; por su parte, CSR cuenta con los mismos 4 ejes, pero con 9 componentes, 46 subcomponentes y 58 acciones prioritarias.

el caso de El Salvador se plantea multisectorial e interinstitucional, siendo el eje articulador el territorio: (i) el municipio, en el caso de la intervención rural y (ii) los asentamientos urbanos precarios, para el caso de la intervención urbana. Este esfuerzo por tener la mirada sobre el sistema y por tanto en las oportunidades de articulación de las diferentes acciones del Estado, responde a su vez a que se cuenta con varios estudios y evaluaciones sectoriales e institucionales vinculadas al desempeño de varios de los componentes y subcomponentes del Programa, bajo una mirada de proyecto.

Agradecimientos

Agradecemos a la STP y a las diferentes instituciones del Gobierno, especialmente, FISDL, VMVDU, ISDEMU, MINED, MINSAL, ANDA, MOP, CONAPYME, INSAFORP, INJUVE, SIS, SECULTURA, FOVIAL, las ONG CALMA y FUSADES, así como numerosas Alcaldías, ADESCOS, Juntas locales y participantes, como también a los *SpD* especialmente a Unión Europea, AECID, Cooperación de Luxemburgo, Cooperación Alemana, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y PNUD, por los espacios de reflexión y aportes al ejercicio de evaluación. El equipo de consultores espera que su lectura y análisis enriquezca el esfuerzo conjunto de avanzar en la implementación del Programa, del Sistema de Protección Social Universal, y genere elementos sustantivos que enriquezcan el proyecto de ley vinculado a la puesta en marcha del Plan y del Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social de El Salvador.

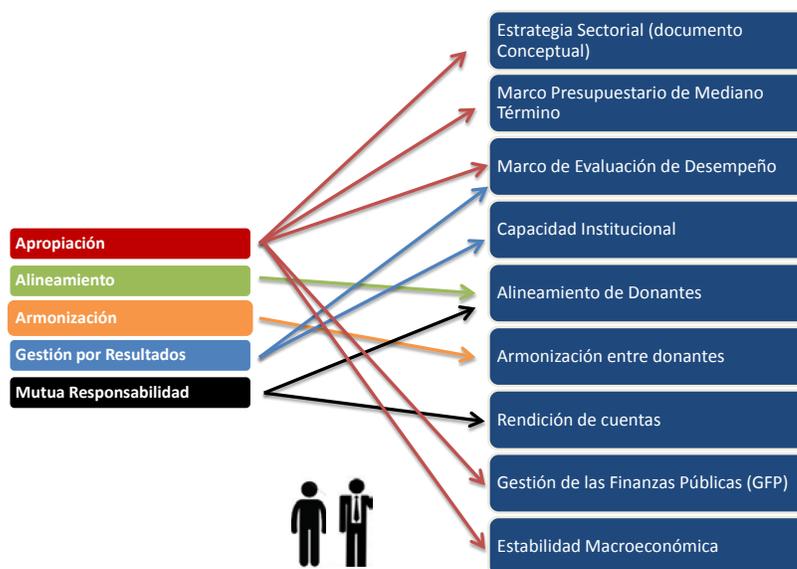
B. Avances del Programa en el marco del Enfoque Programático Sectorial

Esta primera parte de la evaluación se centra en conocer y valorar los avances del Programa en el marco de los postulados de la Declaración de París y por ende su maduración con relación a los ámbitos de análisis del enfoque programático. Ha sido estructurado dentro de los postulados de la DdP pero está fuertemente vinculada a valorar el nivel de maduración de la política vinculada al desarrollo conceptual y estratégico del programa, su presupuesto de medio término, la evaluación de desempeño sectorial, la capacidad institucional, el alineamiento y la armonización por parte de los SpD, la rendición de cuentas y los aspectos de gestión de las finanzas públicas y comportamiento macroeconómico.

Cuadro 3. Postulados de la Declaración de París (2005).



Cuadro 4. Ámbitos de análisis del Enfoque Programático Sectorial (SWAp)



Fuente: Pando, E.; Solares, A. (2013)

I. Apropiación

En el marco de la Declaración de París, el concepto de apropiación es amplio. Implica por una parte la capacidad del Gobierno de contar con un plan nacional de desarrollo del cual se desprendan estrategias y políticas públicas sectoriales. La apropiación va en sentido de que las mismas son construidas a partir de amplios procesos participativos y un liderazgo claro por parte del Gobierno. Por otra parte, a nivel de los planes de desarrollo se espera que los mismos comprendan documentos conceptuales del diseño, que los mismos estén vinculados con objetivos y metas establecidas (gestión por resultados) y, finalmente, que se cuente con una estructura de costeo y presupuesto plurianual realista para la implementación de dichas políticas y el compromiso serio para su financiación.

La puesta en marcha de la política sectorial en un escenario adverso

En 2008, El Salvador es afectado por la crisis económica mundial, debido a su fuerte dependencia de la economía de Estados Unidos que entra en recesión, y como consecuencia del incremento de los precios de alimentos a nivel mundial. Además, el país, es perjudicado por la tormenta Ida que afectó a varios de sus departamentos, generando pérdidas importantes en infraestructura y medios de vida¹². Esta situación de crisis repercute en la economía interna a través de las remesas, empleo, inversión interna y externa, recaudación impositiva y presión tributaria por parte del Estado, aumentando los niveles de pobreza y dejando a miles de familias en situación de alta vulnerabilidad. Durante el 2009, por primera vez después de casi treinta años, se observa en El Salvador una caída del PIB (3%), pronosticándose para los próximos años tasas de crecimiento por debajo de las observadas en el período anterior (entre 1% y 2% para los años de 2010 al 2012).¹³

Ante esta situación, el nuevo gobierno de El Salvador, a 18 días de haber sido posesionado, lanza el *Plan Global Anti Crisis*¹⁴ con una vigencia de 18 meses, que se constituye en el documento de política estratégica mientras se elabora el *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*. El *Plan Global Anticrisis*, lejos de hacer un ajuste estructural ortodoxo, incrementa el gasto social, prioriza programas destinados a paliar la difícil situación de las familias más vulnerables y fortalece las políticas sociales a través de los enfoques de protección social y de derechos humanos. En el marco de este plan, como se verá más adelante, se establecen el Programa de Atención Temporal al Ingreso (PATI) y el SPSU, se amplía la cobertura del Programa Comunidades Solidarias en el ámbito urbano (CSU), y se crea el Consejo Económico y Social¹⁵. En esa línea los *SpD* apoyan el Plan e inician la preparación de carteras para su financiamiento.

A los cuatro meses de haber sido lanzado el *Plan Global Anticrisis* se aprobó el *Decreto 56* de creación del *Programa Comunidades Solidarias (PCS)* que da los lineamientos tanto para la intervención rural denominada CSR, como para la intervención urbana denominada CSU. En términos programáticos, estas intervenciones corresponderían a dos subprogramas (CSR y CSU) en el marco del *Programa*. Si bien no se habla todavía del enfoque de derechos humanos ni del ciclo de vida, el decreto establece que el Programa hará parte del SPSU, teniendo como principios básicos los de

¹² Para un análisis detallado de los efectos de la tormenta Ida ver: *Informe de Misión de Evaluación Conjunta de daños y necesidades*. CEPAL, STP. 2009.

¹³ Para un análisis detallado de los efectos de la crisis ver:

— *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*. STP. 2010

— *Evaluación Macroeconómica del Gasto Público Social en Educación, Salud, ECOS y Subsidios*. STP. 2012.

¹⁴ *Plan Global Anti Crisis*. 18 de junio de 2009. STP. 2009

¹⁵ Los cuatro componentes del *Plan Global Anti Crisis*, fueron (i) *programa de apoyo a la producción y generación de ingresos y empleos*; (ii) *Sistema de protección social universal*; (iii) *Programa de fortalecimiento de las finanzas públicas*; y (iv) *Políticas de Estado para el desarrollo*. Tres de estos cuatro ejes se vinculan directamente con el Programa Comunidades Solidarias. Por otra parte, el Programa PATI se encontraba dentro del primer componente y fuera del SPSU. Por su parte el SPSU se vinculaba a (a) ampliación y fortalecimiento del programa Comunidades Solidarias, (b) ampliación del Programa de Alimentación Escolar a centros educativos públicos de las áreas urbanas, (c) dotación gratuita de uniformes y útiles escolares a estudiantes de centros educativos públicos, (d) garantía y extensión temporal de servicios de salud del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, (e) eliminación de cuotas para acceder a servicios de salud pública, y (d) dotación de medicamentos esenciales.
er:<http://tecnica.presidencia.gob.sv/temas/plan-global-anti-crisis/componentes-y-medidas.html>

universalidad, equidad, solidaridad y territorialidad, y amplía las intervenciones y los territorios para CSR a la vez que determina intervenciones integrales a AUP incluyéndose un componente de seguridad ciudadana¹⁶.

En términos de diseño del Programa, al momento de promulgación del Decreto todavía no se tenían establecidos los ejes de trabajo y por tanto tampoco sus componentes, subcomponentes y acciones prioritarias. Se deja esta tarea para ser definida por la STP¹⁷. El Decreto, sin embargo, sí establecía que sería el FISDL la institución ejecutora para CSR, mientras que para CSU este rol sería desempeñado por el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano¹⁸ en coordinación con el FISDL y demás instituciones vinculadas al Programa. Sobre la base del decreto, el Gobierno inicia gestiones con el Banco Mundial para el financiamiento del PATI por US\$50 millones y con el BID inicia la gestión de dos operaciones, la primera por US\$35 millones para el eje de desarrollo humano de CSU y el segundo de US\$70 millones enfocado al eje de infraestructura a través del mejoramiento integral de los AUP¹⁹. En el caso del BID sólo se aprobó la segunda operación; la primera estuvo congelada en la Asamblea Legislativa y finalmente cancelada en diciembre de 2012. La no aprobación de la primera operación por parte de la Asamblea Legislativa limitó grandemente la puesta en marcha de CSU, puesto que el mismo incorporaba recursos para la implementación de herramientas como el RUP y el diseño e implementación de una evaluación de impacto. Una tercera operación de US\$50 millones, de los cuales US\$28 millones van para el Programa ha sido aprobada en 2013 para el mejoramiento de AUP.

Cuadro 5. Los Principales Objetivos del Quinquenio. Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014.

1. Revertir la tendencia del aumento de la pobreza registrada en los últimos años y ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos tanto en las zonas rurales como en las urbanas, en especial para la población en condición de mayor vulnerabilidad, y sobre todo para las mujeres.
2. Proteger el poder adquisitivo de la población y mejorar la racionalización de los subsidios de tal manera que beneficien solo a los sectores que realmente los necesita.
3. Aumentar de manera sostenida la producción nacional para el consumo interno, para la exportación y la sustitución eficiente de importaciones y disminuir la dependencia del país de las importaciones de alimentos y de productos agroalimentarios.
4. Revertir la tendencia del aumento registrado en los últimos años del desempleo abierto y del subempleo y promover la creación de empleos decentes.
5. Aumentar sustantivamente los ingresos tributarios y hacer un uso eficiente y transparente de dichos recursos y reducir el nivel de la deuda externa.
6. Reducir de manera significativa y progresiva los niveles de violencia y de criminalidad en todo el territorio nacional.
7. Promover una reforma política que fortalezca la vida en democracia y consolide el estado de derecho.
8. Impulsar una reforma administrativa del Estado que permita su desconcentración y su descentralización progresivas.
9. Reconstruir el tejido social y productivo dañado por fenómenos naturales y desplegar en todo el territorio nacional el sistema de protección civil y un efectivo sistema de alerta temprana y de prevención y de manejo de riesgos.
10. Ampliar la infraestructura económica y social, sobre todo en las zonas rurales del país.

Fuente: Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014. Segunda edición. Noviembre de 2010. Pág. 54-55.

El Consejo Económico y Social (CES) conformado en octubre de 2009²⁰ constituye unícono para el desarrollo de la política social, puesto que esta instancia de concertación alrededor de las políticas públicas relacionadas con la agenda económica y social, si bien tiene un carácter consultivo y sus recomendaciones no son vinculantes, se torna en un espacio de participación amplia del Gobierno y la Sociedad Civil organizada; y cuenta también con la participación de

¹⁶ Art. 1. Decreto 56 de 2009 de creación del Programa Comunidades Solidarias.

¹⁷ Art.5. Decreto 56 de 2009 de creación del Programa Comunidades Solidarias.

¹⁸ El rol protagónico para el VMVDU estaba vinculado a la implementación de proyectos de mejoramiento integral de AUP.

¹⁹ Del Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos se tiene programado US\$31 millones para Mejoramiento de Barrios, a ser ejecutados por el VMVDU (US\$26 millones) y la Alcaldía de San Salvador (US\$7 millones).

²⁰ Decreto Ejecutivo n°. 64 del 16 de octubre de 2009.

los SpD– fungiendo el PNUD como su secretaría técnica. En marzo de 2010 se obtuvo el primer fruto del CES: el consenso y aprobación del pleno de las nueve apuestas estratégicas del país con vista al 2024 y de las diez áreas prioritarias para el quinquenio 2010-2014. Ambos puntos fueron incluidos en el *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*²¹. El PCS se vincula directamente a las apuestas estratégicas uno, dos y seis, pero sobre todo a la segunda por cuanto ésta focaliza su intervención en los grupos en condiciones de vulnerabilidad²². En el marco de la segunda apuesta estratégica aparece tanto el SPSU como la necesidad de desarrollar una política integral de asistencia social. En su mandato aparecen los enfoques de *derechos humanos* y de *equidad de género* como elementos intrínsecos a dichas políticas.

En mayo de 2010, liderado por la STP, el Gobierno presenta el *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*, además de considerar las apuestas estratégicas y las áreas prioritarias trabajadas en el marco del CES, define diez objetivos generales para el período 2010-2014. De estos, el primero y décimo objetivos están directamente vinculados con el PCS, por el carácter territorial del mismo, pero además el *Programa* al igual que el *Sistema* contribuye a los objetivos dos, cuatro, seis y nueve²³.

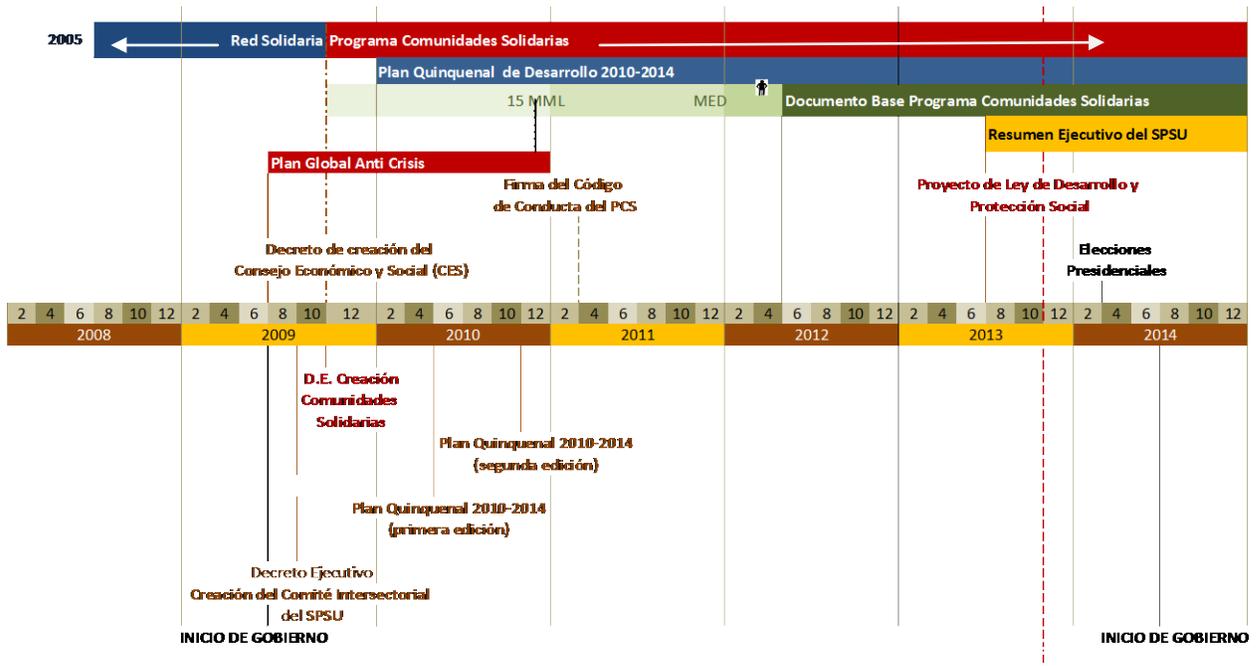
²¹ Fuente: <http://tecnica.presidencia.gob.sv/temas/ces.html>. 01/11/2013.

²² Se transcribe a continuación las tres apuestas estratégicas:

- *Apuesta Estratégica 1 “Contar con una población sana, educada y productiva, que tenga la capacidad y las oportunidades adecuadas para desarrollar plenamente sus potencialidades y para convertirse en la base principal de nuestro desarrollo. Teniendo en cuenta esta apuesta, el gobierno de la república se compromete a aumentar la inversión en salud, en educación, en capacitación laboral, en seguridad alimentaria y nutricional, en conocimiento e innovación y en la reducción de las desigualdades de género. En esta misma línea asume el compromiso de hacer todos los esfuerzos que sean necesarios para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio y para llegar a las metas de educación trazadas en el Plan 20-21. Se compromete además a implementar una política transversal de género y una política de inclusión y asistencia social”.*
- *Apuesta Estratégica 2. “Construir una sociedad equitativa, incluyente y tolerante en donde exista la equidad de género y en la que los derechos de toda la población, con especial énfasis en los grupos en condiciones de vulnerabilidad, sean respetados. El aporte del Gobierno para concretar esta apuesta será la implementación del Sistema de Protección Social Universal y la definición y ejecución de una política integral de asistencia social. Ambas políticas estarán fundamentadas en el enfoque de derechos, que contempla beneficios para las mujeres y los grupos poblacionales en condiciones vulnerables. Asimismo el Gobierno se compromete a promover la participación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida nacional”.*
- *Apuesta Estratégica 6. “Lograr la paz social y un ambiente de seguridad humana que favorezca la cohesión social, el desarrollo económico equilibrado y la gobernabilidad democrática. Con base en esta apuesta el gobierno de la república se compromete a ejecutar una estrategia integral de seguridad ciudadana que reduzca los niveles de violencia social y de género y de inseguridad, y que incida de manera simultánea en la dimensión estructural del problema. Esto implica movilizar recursos externos e internos y dirigirlos hacia el sector de seguridad y, además, diseñar mecanismos institucionales que permitan la unidad nacional en torno a este tema”. Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014. 2010. pág.49-50.*

²³ El Documento Base Comunidades Solidarias (2012) cuenta con componentes, subcomponentes, y acciones prioritarias vinculadas a cada uno de los objetivos señalados.

Cuadro 6. Histograma del SPSU y del PCS



Fuente: Elaboración Propia.

El PQD propone una estrategia de intervención fundamentada en la implementación de seis instrumentos principales, que también se podrían denominar, pilares estratégicos, o macro-políticas a fin de establecer una lógica programática. La primera corresponde *al Sistema de Protección Social Universal y a las políticas sociales estratégicas de salud, educación, vivienda y asistencia social* que son tratadas de forma diferenciada entre (i) el SPSU y (ii) las política sociales pese a evidenciarse sobre-posición de acciones entre uno y otro.

A nivel del SPSU, el documento propone una mirada más madura y establece varios elementos sustantivos para la construcción de un enfoque programático sectorial, como es un diseño conceptual sobre los elementos centrales del sector, estableciendo los enfoques de *derechos humanos*, de *equidad de género* y de *ciclo de vida*, como elementos sustantivos del desarrollo del sistema a fin de alcanzar *“un piso social básico de bienestar a través de la puesta en marcha de políticas y programas específicos”* (PQD, 2010, pág. 66-67) y a fin de *“contribuirá la interrupción del círculo intergeneracional de la pobreza”* —trampas de pobreza— (idem). Dispone además que el Sistema desarrollará herramientas de gestión como (i) el Registro Único de Participantes, (ii) el Sistema de Monitoreo y Evaluación, y (iii) un Sistema de Información de Programas Sociales. Al SPSU además se le establecen 15 metas para el quinquenio y se establece un presupuesto vinculado. De esta forma, se podría señalar que es el PQD quien da un verdadero cambio del enfoque de gestión del *Programa*, que permite se pase de un enfoque tradicional de proyecto a un enfoque programático sectorial, o por lo menos de política sectorial. A nivel de presupuesto y de metas a alcanzar son las mismas tanto a nivel del SPSU como a nivel del *Programa*, haciéndose una diferenciación sólo entre CSU y CSR. Dicho de otra forma, en el PQD no hay un presupuesto ni indicadores para el SPSU fuera del *Programa* y por tanto el *Programa* se constituye en un primer esfuerzo del *Sistema* en ser implementado a partir de una focalización territorial en los territorios urbanos y rurales más vulnerables.

Por otra parte, el esquema conceptual del SPSU si bien establece elementos del alcance de la misma, no contribuye a una comprensión de tipo programática; es decir, de las jerarquías y vinculaciones programáticas y presupuestarias

al momento de la elaboración de la MED no quiso comprometerse con metas específicas, motivo por el cual ésta contempla metas sobre todo de proceso y no así de resultado las cuales además fueron evidentemente conservadoras al momento de establecerse. El ejemplo opuesto se evidencia con los indicadores vinculados al accionar del FISDL los cuales fueron evidentemente ambiciosos en cuanto a las metas anuales a alcanzar. El análisis de cumplimiento de estos indicadores y metas se presenta en la segunda parte de la evaluación.

Documento Base: Programa Comunidades Solidarias

En mayo de 2012, la STP publica el *Documento Base Comunidades Solidarias* que se constituye finalmente, en el primer documento conceptual que determina claramente los límites del Programa, las acciones que están dentro y las que están fuera del *Programa*. Este documento contiene un marco conceptual, una descripción de los componentes a nivel de subcomponentes y acciones priorizadas tanto a nivel de CSU como CSR, un presupuesto agregado estimado en US\$730 millones para el quinquenio 2010-2014, de los cuales en los primeros dos años se habría ejecutado US\$177 millones y una matriz de indicadores a nivel de cada uno de los componentes tanto para CSU como CSR que no guardan necesariamente coherencia con la MED a nivel de los indicadores y metas para 2014 —el *Documento Base* es aún más optimista en cuanto a las metas a alcanzar—. Por ejemplo, plantea como meta a 2014 que 100 mil familias recibirán el bono de educación y salud, cuando la MED establece sólo 72 mil; y a nivel de CSU establece que el bono de educación alcanzará, también a 2014, a 40 mil jóvenes, cuando la MED establece sólo 23 mil jóvenes. Otros indicadores y metas son mantenidas, como las vinculadas a la cobertura de agua potable y electrificación que se mantienen en 80% y 95% respectivamente tanto en el *Documento Base* como en la MED. Otros indicadores de la MED vinculados ya no a los componentes sino a la política sectorial —indicadores 33 y 34— no aparecen en el *Documento Base*. La no incorporación de la MED en el *Documento Base*, limita su vinculación con el *Programa* con vista otros actores, tanto *SpD* como otros actores institucionales y de la sociedad civil. A partir de la publicación del *Documento Base*, la MED queda circunscrita al FOCAP (al instrumento) y no así a la política sectorial.

A la vez, el *Documento Base* explicita el alcance del Programa en cuanto a componentes, subcomponentes, y acciones prioritarias para cada uno de los cuatro ejes del Programa tanto a nivel de CSU como de CSR.

El Resumen Ejecutivo del Sistema de Protección Social Universal

Un año después, en julio de 2013, a propósito del seminario regional sobre políticas públicas promovido desde la STP, se presenta el *Resumen Ejecutivo del Sistema de Protección Social Universal*. Este documento recoge los aspectos desarrollados en el Documento Base de Comunidades Solidarias pero se incorporan 10 otros programas de los cuales varios corresponden a componentes del *Programa*. El documento se constituye en un redimensionamiento del *Sistema*, puesto que por ejemplo incorpora como uno de sus programas a la Reforma de Salud, cuyo presupuesto anual es del orden de los US\$600 millones anuales, como también al Programa de Subsidios al gas licuado, al transporte colectivo, al agua y a la energía eléctrica cuyo costo para el presupuesto general del Estado es del orden de los US\$500 millones anuales. Este documento no cuenta ni con una estructura presupuestaria plurianual, ni con un marco de evaluación de desempeño, limitándose a describir los programas que contempla y los avances alcanzados a finales de 2012 o proyectados para 2013. El documento completo del *SPSU* se encontraba todavía en fase de elaboración por parte de la STP al momento de la evaluación por lo que no se tuvo acceso al mismo en el marco de la evaluación.

El Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social

Finalmente, es importante señalar, que en el marco del PQD, el Gobierno ha presentado a finales de octubre de 2013 a la Asamblea Legislativa un anteproyecto de *Ley de Desarrollo, Protección e Inclusión Social* que establecería la

obligatoriedad de contar con un *Pan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social* que contemple (i) un documento conceptual y de arreglos institucionales, (ii) indicadores y metas a alcanzar, (iii) la definición de instrumentos de participación ciudadana, (iv) y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. A la vez, contempla la creación del *Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social*, del cual el *SPSU* vendría a ser un subsistema.

Ventana de Oportunidad

La discusión a nivel de partidos políticos en el marco de la Asamblea Legislativa, se constituye sin duda, en la máxima aspiración de la política pública desde el punto de vista de la apropiación, con una visión de Estado. Esta ventana de oportunidad, sin embargo, debe permitir la confluencia de intereses y visiones comunes por parte de los partidos políticos, alimentados a su vez, desde la sociedad civil —en el marco de la definición más amplia de sociedad civil—. Este ejercicio a la vez evidencia que el sector y por tanto el diálogo político entre el Gobierno y los *SpD* se debe dar ya no en el marco de un subsistema o subsistema, sino que el mismo debería enmarcarse a nivel o bien del *SPSU* o bien del *Plan Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social*. En este marco, más allá que la definición de los programas que harían parte de la política parece imperioso que la base del proceso de construcción de este nuevo Plan y Sistema Nacional se centre en las metas sociales que busca alcanzar. Definidas esas metas —en términos de resultados de desarrollo—, el diseño de los programas y los presupuestos plurianuales vinculados se constituyen en herramientas para alcanzar los objetivos sociales planteados.

Dado el nivel de avance del *PCS* y su consolidación como política pública en el marco del *SPSU*, se evidencia el nivel de apropiación de la política y las oportunidades de sostenibilidad de la misma, independientemente del posible cambio de gobierno y de las limitaciones presupuestarias de la política fiscal. La base de la política parecería estar consolidada debiendo los *SpD* y la sociedad civil, jugar un rol protagónico con vista al cambio de gobierno para continuar las reformas y procesos de desarrollo de la política social.

A. Presupuesto plurianual

Al igual que el diseño conceptual del *Programa* ha tenido un desarrollo importante entre 2009 y 2012, el presupuesto plurianual también ha sufrido importantes modificaciones, tanto vinculadas al alcance de las acciones previstas como debido a la incorporación de nuevas actividades. El PQD establece un presupuesto de US\$4.814 millones para el quinquenio para sus cinco grandes áreas estratégicas²⁴, de las cuales US\$2.100 millones (44%) corresponderían al área de equidad, inclusión social y pobreza. De estos fondos, US\$202 millones correspondían a CSU y US\$185 millones a CSR de los cuales US\$90 millones contaban con financiamiento y US\$297 se encontraban como brecha para la gestión de su financiamiento.

Por parte de los *SpD*, el compromiso de apoyar la política sectorial se ha traducido en un aporte de €16 millones por parte de AECID²⁵, €12 millones por parte de la cooperación Luxemburguesa y €47,4 millones por parte de la Unión Europea²⁶ bajo el instrumento de apoyo presupuestario sectorial. En su conjunto, estos tres aportes conforman el Fondo Común de Apoyo FOCAP. Para la UE, su apoyo al mismo se conoce por PACSES, Programa de Apoyo al Programa Comunidades Solidarias de El Salvador. La AACID también ha tenido un aporte de US\$8.2 millones bajo la modalidad de proyectos y USAID ha apoyado con US\$28 millones. Por otra parte, el Banco Mundial está apoyando la implementación del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) con US\$50 millones; el BID financia un Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de AUP (Fase II) por un monto de total de US\$70 millones, de los cuales US\$26 millones están destinados al *Programa* y US\$50 millones para la reducción de la vulnerabilidad en AUP del Área Metropolitana de San Salvador de los cuales US\$28 millones están también destinados al *Programa*²⁷. Alemania a través de KfW apoya el PCS a través de dos operaciones de canje de deuda (*debt swap*) por montos de €14 millones y €10 millones y a través de otras operaciones ejecutadas a través del FISDL, FUNDASAL, MOPTVDU vinculadas directa o indirectamente con el *Programa* y los territorios priorizados. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional está apoyando el Plan Anti- Crisis con una donación de US\$25 millones que se enfoca en 11 de los municipios más dañados por el huracán Ida en 2009, algunos de los cuales además pertenecen al *Programa*. Estos apoyos financieros se realizan bajo modalidades de enfoque de proyecto pero alineadas a las políticas del Gobierno enmarcadas en el PCS y en el SPSU. Además, existe un apoyo de AT del Gobierno de Luxemburgo a través del PNUD de US\$4.5 millones para apoyar el *Programa* y el SPSU. En términos globales, los montos comprometidos alcanzarían alrededor de US\$260 millones para el *Programa* de los cuales unos US\$100 millones habrían sido ya ejecutados hasta finales de 2012.

De acuerdo a la información facilitada por la STP, la inversión en el *Programa* habría sido de US\$65,8 millones para 2010, US\$118,5 millones para 2011, y US\$139,6 millones para 2012. Si bien la tasa de crecimiento del Programa interanual es interesante y evidencia el esfuerzo por parte del Gobierno por ampliar el alcance, el mismo estuvo por debajo de las metas de inversión esperadas en el Documento Base del PCS (2012) que estimaba una inversión para el quinquenio de US\$730 millones, pero por encima a las metas esperadas en el PQD que siendo más conservador, estimaba una inversión de US\$387 millones. Tomando en cuenta las proyecciones de gasto para 2013, la inversión neta para el quinquenio 2009-2013 sería del orden de los US\$500 millones.

²⁴ Las cinco grandes áreas grandes áreas estratégicas del Plan son: (i) equidad, inclusión social y reducción de la pobreza; (ii) reactivación económica; (iii) desarrollo sostenible; (iv) seguridad ciudadana; y (v) dimensiones especiales del desarrollo.

²⁵ De este valor €15,6 millones corresponden a apoyo presupuestario y €0,4 millones a asistencia técnica.

²⁶ De este valor €45 millones corresponden a apoyo presupuestario y €2,4 millones a asistencia técnica.

²⁷ El préstamo por US\$35 millones para CSU fue finalmente desestimado por la Asamblea Legislativa a finales de 2012.

Si se toma en cuenta que la inversión pública en 2012 estuvo en el orden de los US\$800 millones, se evidencia el peso específico de este programa en el marco de la política social de El Salvador es relevante²⁸. Ahora, con relación al gasto social su participación es del 6% y con relación al presupuesto fiscal alcanza solo al 3%. Pequeños cambios de magnitud podrían sin duda generar condiciones para ampliar la cobertura y alcance del Programa, por ejemplo pasar del 3% al 5%. A nivel de ejes, el de desarrollo humano presenta una concentración del 42% de la cartera de inversión, el eje 2 de servicios básicos, representa el 44%, el eje 3 de generación de ingresos el 10% y finalmente el eje 4 de fortalecimiento municipal el 2%. Otros gastos de gestión representarían un 3% de la inversión total.

Cuadro 9. Inversión por eje y fuente de financiamiento 2011-2012 (miles de US\$)

Eje / Fuente Financiera	Total por Eje	Total GOES	Total SpD	BM	BID	AECID*	UE*	LUX*	ANDA-LUCIA	KFW	UNICEF	USAID
Eje 1 Capital Humano	108,9	79,6	29,3	-	7,6	1,2	19,6	0,5	0,3	-	0,1	
Eje 2 Servicios Básicos	119,5	85,3	34,2	-	1,7	13,6	1,6	1,7	7,2	8,4	-	
Eje 3 Generación de Ingresos	26,0	0,5	25,5	21,7	-	-	2,7	0,5	0,6	-	-	
Eje 4 Gestión Territorial	4,9	4,8	0,1	-	-	-	-	-	0,1	-	-	
Gestión	6,7	-	6,7	-	-	2,7	0,4	3,6	-	-	-	
Total	298,2	170,3	95,9	21,7	9,3	17,6	24,3	6,3	8,2	8,4	0,1	28,0

* Incluye FOCAP, PACSES y otros programas. Se incluye la información de USAID sólo a nivel de totales.
Fuente. SPSU. STP, 2013.

Al no contar el *Programa* con una estructura programática los reportes por instituciones no son generados de forma automática y los montos de inversión reportados deben ser depurados y revisados por la STP, lo cual genera variaciones al momento de emitirse reportes globales. La percepción de una subestimación de la inversión del Programa con relación a los reportes generados, como también la necesidad de contar con información expedita y fiable para la toma de decisiones por parte del Gobierno, son argumentos para avanzar en la estructuración programática en cada una de las instituciones vinculadas al *Programa*. Actualmente, sólo la STP y el FISDL cuentan con estructura programática vinculada al *Programa*. Las otras instituciones deben realizar sus reportes en función de las fuentes de financiamiento vinculadas al *Programa* y no necesariamente vinculadas a una estructura programática. Para el caso de reportar los gastos en salud vinculados al *Programa* las dificultades son aún mayores.

Una parte importante de la inversión del *Programa* es ejecutada por el FISDL. Sin embargo, su estructura programática no coincide directamente con los ejes y componentes definidos en el Documento Base del PCS, por cuanto la inversión reportada por el FISDL como CSR y CSU no corresponde necesariamente al esfuerzo realizado. Nuevamente se estaría frente a una subvaloración de los costos de inversión en la política. Pese a ello, es importante evidenciar el esfuerzo desplegado por el Gobierno a través del FISDL para cerrar las brechas sociales. El incremento del peso específico en la inversión social en los 125 municipios priorizados entre 2009 y 2013 muestra esta focalización del gasto a favor de estos territorios.

Cuadro 10. Inversión territorial FISDL (en millones de US\$)

	Inversión a nivel Nacional				Inversión en los Municipios de PCS (100+25)				Participación en la inversión %			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Presupuesto	\$73,6	\$97,2	\$109,5	\$116,6	\$49,8	\$56,2	\$61,1	\$77,8	68%	58%	56%	67%
Ejecución	\$59,2	\$83,3	\$101,3	\$107,4	\$31,4	\$47,3	\$60,6	\$73,0	53%	57%	60%	68%
% de Ejecuc.	80%	86%	92%	92%	63%	84%	99%	94%				

Fuente: FISDL, 2013.

²⁸ El PIB de El Salvador a 2012 fue de US\$23 mil millones y el presupuestado fiscal representó el 20% del mismo. (Banco Central, 2013).

El presupuesto de FISDL vinculado al *Programa* ha pasado de US\$49,8 millones a US\$77,8 millones entre 2009 y 2012 con una tasa interanual de crecimiento del 16%. A nivel de inversión ejecutada los saltos son aún más importantes, puesto que se pasó de US\$31,4 millones a US\$73 millones, que equivale a una tasa de crecimiento interanual de 33% para el período. En cuanto a peso específico, si bien a nivel de presupuesto el *Programa* mantiene el 68% del presupuesto global de FISDL a 2012, en cuanto a la participación en la ejecución ha pasado del 53% al 68% de los montos efectivamente invertidos.

Pese a las limitaciones observadas, el presupuesto ejecutado por el *Programa*, en el marco de una política pública y su focalización en los territorios priorizados evidencian el esfuerzo del Gobierno como también el compromiso de los SpD. Esto a la vez, se evidencia en que 2/3 partes del gasto del *Programa* estarían sustentadas con recursos propios y 1/3 parte con recursos de la cooperación²⁹. Un mayor presupuesto por parte del Estado se ve restringida a la difícil situación fiscal vinculada a la situación macroeconómica del país a partir de la crisis de 2008, y a las limitaciones para impulsar el pacto fiscal previsto en el PQD 2010-2014 –pese al esfuerzo de incremento de 4 puntos en la carga tributaria-, vinculado tanto a un incremento en la participación del Estado sobre la economía, como a la limitación de los subsidios generalizados de gas, electricidad, agua y transporte. Una reducción del 20% de los subsidios generalizados, podría quintuplicar las transferencias condicionadas del Programa para salud y educación y los bonos de la persona adulta mayor, dado que la sumatoria de estos subsidios no ha superado los US\$25 millones en 2012³⁰, mientras los subsidios generalizados han superado los US\$500 millones para la misma gestión.

B. Arreglos institucionales

La puesta en marcha del *Programa* requería de un redimensionamiento de las capacidades institucionales de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) para pasar del enfoque de programa de Red Solidaria, y su relación directa de transferencias monetarias condicionadas con los proyectos de infraestructura social básica, a un enfoque multisectorial e interinstitucional del *Programa*, que requería además niveles de diálogo y coordinación interinstitucional al más alto nivel en el marco de las estructuras de Gobierno, y un relacionamiento tanto a nivel operativo como político con los Socios para el Desarrollo. Además de esta necesidad de reingeniería para impulsar el Programa dentro de la STP, se previó la puesta en marcha de tres herramientas, que si bien se vinculan al SPSU y no al Programa, eran intrínsecas para la adecuada ejecución del Programa. A continuación se presenta una valoración sobre los avances y desafíos en la implementación de estas herramientas.

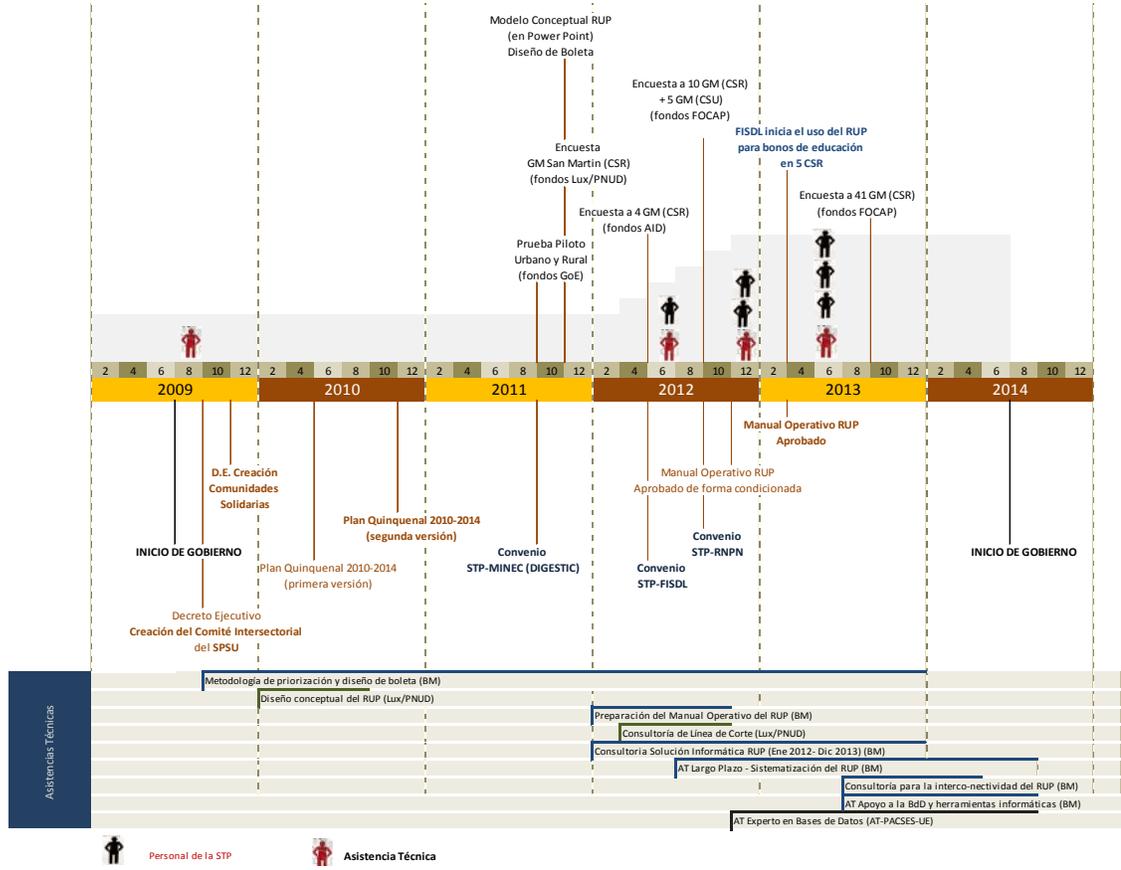
1. Registro Único de Participantes de programas sociales.

El Registro Único de Participantes de programas sociales es una herramienta que fue pensada a partir de la puesta en marcha del *Programa*. El pretender llegar con varias políticas sociales en el marco del enfoque de derechos y ciclo de vida, requería un instrumento que permita por un lado una focalización de los hogares más vulnerables como también llevar un registro y control de los apoyos que un mismo hogar podría recibir por parte del Estado. Finalmente el RUP se constituiría en un sistema de información que permitiría realizar en el tiempo evaluaciones de impacto y por ende avanzar en la gestión por resultados basada en evidencias.

²⁹ Tomando en cuenta la ejecución financiera para las gestiones 2011 y 2012.

³⁰ En 2012 los montos ejecutados por (i) bonos de educación y salud en CSR alcanzó a US\$14,4 millones, (ii) los bonos de educación en CSU a US\$0,5 millones y (iii) los bonos nuestros mayores derechos a US\$9,8 millones.

Cuadro 11. Histograma de la puesta en marcha del RUP



Fuente: Elaboración propia.

La puesta en marcha del RUP fue lenta, debido a la no aprobación del crédito del BID por la Asamblea Legislativa, que contemplaba el financiamiento de su primera fase y a que las gestiones para la implementación del registro se hicieron a través de procesos bilaterales entre la STP y los *SpD*. Entre 2009 y 2011 sólo se avanzó en el diseño del instrumento y sólo partir del primer semestre de 2011 se inició el registro en algunos municipios priorizados, dadas las limitaciones de fondos. Entre 2009 y octubre de 2013, se ha invertido US\$3.9 millones en el RUP, de los cuales el 90% ha sido financiado con fondos de la cooperación. Se ha logrado censar 15 municipios rurales y 15 municipios urbanos y se encuentran en proceso de censo 10 municipios urbanos y 41 municipios rurales más. Los costos directos del censo son de alrededor de US\$20 por hogar censado a los cuales se debe sumar los costos indirectos que no necesariamente están explicitados. Puesto que el instrumento debe ser actualizado con una periodicidad mínima de dos años y preferiblemente anual, dado la movilidad social y económica de los hogares, el costo de ampliación del RUP a los 125 municipios en 2014 y el mantener el censo actualizado tendría un valor entre US\$12 millones y US\$20 millones para los próximos cinco años.

Cuadro 12. Inversión estimada y proyectado RUP 2009-2019 (escenario 4)³¹

Fase	Actividad	Costo 2009-2012	Fuente	Presupuesto estimado 2014-2019
Conceptualización	Definición conceptual	12.600	PNUD/LUX	
	Elaboración de líneas de corte	18.600	PNUD/LUX	
	Manual Operativo	12.829	BM	
	Estrategia de sensibilización y comunicación.	55.000	BM	90.000
	Metología priorización de participantes	60.000	GRANT BM	
Construcción	Levantamiento de información			
	Anexo 1	27.441	GOES	
	Anexo 3	70.000	Luxemburgo I	
	Anexo 4	593.317	USAID	
	Anexo 6	1.113.000	GOES, LuxDev II y FOCCAP	
	Anexo7	1.150.000	FOCCAP	
	Resto municipios CS (barrio censal)			2.370.596
	Herramienta informática			
	Diseño e implementación de IRUP (fases 1 y 2)	133.150	BM	
	Desarrollo1: módulo algoritmo	24.900	BM	
	Desarrollo2: Panel de administración	24.960	BM	
	Desarrollador interconectividad	30.000	BM	
	Fortalecimiento institucional	333.401	BM y LuxDev	220.000
	Mejoras IRUP	40.000	BM	180.000
	Integración RUP con otros registros	15.000	BM	50.400
	Administración y soporte técnico BD	47.500	BM	180.000
	Apoyo a la implementación y sistematización	60.000	BM	180.000
	Complemento unidad administración RUP	30.000		180.000
	SistematizaciónRUP	10.200	PNUD/LuxDev	
	Talleresy capacitaciones			
	Talleres RUP (a 2014)	17.858	BM y LuxDev	
	Talleres RUP (quinquenio)			42.000
	Intercambio de experiencias			10.000
Actualización	Prueba piloto brigadas (San Martín)		LuxDev II	70.000
	Prueba piloto centros de atención (1 rural y 1 urbano)		LuxDev II	70.000
	Actualización 125 municipios			8.904.000
Evaluación	Auditorías RUP			150.000
	Evaluación general RUP y plan estratégico operativo	25.000	LuxDev II	100.000
	Evaluación y actualización de metodología de priorización	25.000	FOCCAP PACSES	75.000
	Análisis de oferta de programas sociales vinc. RUP	25.000	BM	25.000
Total		3.954.756		12.896.996

Fuente: RUP, STP.2013.

De acuerdo al análisis realizado sobre la base del RUP en 15 municipios urbanos y 15 municipios rurales, se evidencia la buena focalización del programa a nivel territorial, pero a la vez, interpone la necesidad de determinar la viabilidad del RUP como instrumento de focalización de la política social, tanto a nivel del *Programa* como del *SPSU*. De no incrementarse de forma relevante los montos de las transferencias focalizadas (US\$20 por familia beneficiada en CSR y entre US\$12 y US\$36 por participante en CSU), los costos de administración y operación del RUP no parecen ser viables, puesto que los mismos podrían representar entre un 15% y 40% de costos indirectos, en función de que se amplíen o no los bonos a la persona adulta mayor en los AUP urbanos.

La inversión en el RUP y el IRUP sólo parecería hacer sentido, si se vincula el mismo con las transferencias generalizadas, de por ejemplo, agua, electricidad y gas o en su defecto se incrementa los montos de transferencias focalizadas a favor de las familias, de tal forma que el costo del instrumento de focalización no sea excesivamente alto sobre los recursos transferidos. Además, dado el alto nivel de prevalencia de familias por debajo de la línea de corte

³¹ La unidad del RUP dentro de la unidad del *SPSU* de la STP, preparó varios escenarios para el cálculo del costo del registro entre 2014 y 2019. Algunos de estos escenarios planteaban tanto el registro como la actualización de registros realizar a través de otras alternativas diferentes al censo, como ser a través de instancias locales o los puntos focales —por demanda— a fin de reducir los costos del RUP.

(64.9) en los territorios priorizados por el programa —75% de las familias en CSU y 90% de las familias en CSR— el esfuerzo de focalizar a través de un censo de medios de vida, parece poco eficaz, más cuando las familias que se encuentran por encima de la línea de corte están todavía en gran parte muy pegada a ella.

La no sostenibilidad de fondos para ampliar la cobertura a nuevos municipios y para ampliar y actualizar de forma periódica el instrumento en los municipios rurales y urbanos ha generado retrasos y limitaciones en la implementación de los programas sociales, tanto del bono a la persona adulta mayor como bonos de educación y salud. Se ha pasado de un pico de 120 mil participantes a sólo 72 mil participantes a 2012 debido en gran parte a la desactualización del registro en los territorios. Dados los costos de implementación y actualización del RUP, éste debe ser adecuadamente medido en cuanto a pertinencia y eficiencia (costo), habiendo otras modalidades menos costosas para la focalización de participantes dentro de los territorios priorizados, siendo el sistema de autoidentificación una alternativa a ser considerada, como también la universalización de los aportes en dichos territorios. La opción de un RUP actualizado desde ámbitos locales también podría ser una alternativa para reducir los costos, pero es posible que los mismos sigan siendo altos y enfrenten las mismas limitaciones que tiene el actual registro.

La información que se ha generado entre el RUP y la generada por el FISDL con relación a las familias participantes, se constituye en información de mucha riqueza para entender la dinámica social entre pobreza —multidimensional— y su vínculo con los servicios de salud y educación. Permite cruzar variables de las familias que pese a ser participantes no acceden a dichos apoyos y por tanto tipificar problemáticas sociales que van más allá de los medios de vida, como limitantes para el acceso de salud y educación. Entender las dinámicas a nivel de AUP permitiría el desarrollo de políticas preventivas y correctivas vinculadas a asegurar los resultados esperados de las intervenciones vinculadas ya no a las transferencias de fondos —que vienen a ser indicadores de proceso en el marco de la política pública— sino al elevar los niveles de permanencia escolar en los territorios priorizados. En este sentido, de mantenerse el RUP, éste puede constituirse en un instrumento de política pública para acciones de incidencia sobre la población en riesgo y no sólo como un elemento de focalización de participantes.

De mantenerse el RUP, los *SpD* deberán alentar una mayor corresponsabilidad en el financiamiento del instrumento a fin de contribuir a una adecuada apropiación de la herramienta.

2. Sistema de Información de Programas Sociales

El sistema de información de programas sociales, debió haber sido implementado desde el inicio del *Programa*. El objetivo de este instrumento, en concordancia con el enfoque de derechos, es que las personas como sujetos de derechos tengan acceso a información y puedan conocer los programas y políticas que viene implementando el Estado en dichos territorios. También, debía permitir que los portadores de deber, como los gobiernos municipales u otras instituciones del Estado vinculadas al *Programa* conozcan el alcance del mismo y se puedan generar sinergias interinstitucionales en la medida que se trabajan con los mismos grupos meta y en los mismos territorios.

El sistema no ha avanzado y no se tiene un documento conceptual sobre el mismo, que de acuerdo a la concepción que se tiene dentro de la STP, podría ser diseñado e implementado sin que requiera una excesiva carga en términos de recursos humanos o financieros. Por tanto la no puesta en marcha de la herramienta se debe sobre todo a la falta de un responsable dentro de la STP para el desarrollo de la herramienta y la sobrecarga que ha implicado el impulsar el Programa en el marco de un enfoque multisectorial y programático, manteniéndose una estructura funcional y organizacional limitada y restringida.

Vinculado o no a estas limitaciones, desde el territorio, los componentes del Programa aparecen como proyectos independientes y no existe ni por parte de los sujetos de derechos (participantes) ni por parte de los portadores de deberes (como Alcaldías) una visión integral del alcance del *Programa* ni del *SPSU*. En este sentido, la visibilidad en el territorio de las políticas sociales se vincula a los proyectos “estrella” del Programa como son el PATI,

PROCOMUNIDAD (modalidad PEC), el componente de Pensión Básica Universal, etc. También las Alcaldías buscan hacerse visibles con la ejecución de los programas. La visibilidad del PCS como tal, podría mejorarse en la medida que se impulse la implementación de la Estrategia de Comunicación Integrada liderada desde la Unidad de Comunicación de la STP y en la cual participan varias instituciones ejecutoras. El desafío no es menor por los intereses de visibilidad de las diferentes instituciones ejecutoras.

3. Sistema de monitoreo y evaluación de las políticas sociales

Los avances en cuanto a monitoreo y evaluación de las políticas sociales no han sido satisfactorias hasta el momento. Los esfuerzos por apoyar este sistema con AT no se ha traducido en un salto cualitativo. La STP no cuenta con un sistema coherente de monitoreo ni evaluación de las políticas sociales.

A nivel de monitoreo, el trabajo es realizado de forma manual y a demanda, por parte del equipo de la unidad del SPSU a fin de generar reportes tanto para el Gobierno como para los SpD. Este esfuerzo sin embargo se limita a las variables más relevantes para el Programa vinculadas a ejecución financiera y comportamiento de las metas anuales definidas en el marco de la MED para las metas que son vinculantes a los desembolsos de tramos variables en el marco de los Apoyos Presupuestarios. Nuevamente, la estructura definida para el monitoreo en el marco de la STP es insuficiente, y son cubiertas con AT, que más allá de la calidad de su trabajo y compromiso asumido, no cuentan con los sistemas, herramientas e instructivos para un adecuado monitoreo del Programa, tanto a nivel de implementación física y financiera como a nivel del cumplimiento de metas y consolidación de arreglos institucionales vinculados a la política.

A nivel de evaluación de las políticas sociales, la unidad responsable en el marco de la STP no sólo evalúa todas las políticas sociales sino también otras políticas públicas vinculadas a la gestión del gobierno. No se cuenta con un plan estratégico para las evaluaciones sociales, y en el marco del Programa, solo el PATI y Nuestros Mayores Derechos tienen prevista evaluaciones de impacto. Muchas evaluaciones, sean estas de gestión, de procesos, de percepción o de impacto, cualitativas o cuantitativas, de medio término o finales, se dan a requerimiento de los SpD o bien a requerimiento de las entidades ejecutoras. Los niveles de coordinación son volátiles y no se evidencia una lógica de vinculación de las mismas a la implementación del Programa. Si bien entre 2009 y 2013 no se ha implementado ninguna evaluación o línea de base con alcance del Programa, sí se cuenta con una larga lista de evaluaciones temáticas y sectoriales que contienen elementos sustantivos del comportamiento de diferentes componentes del Programa. Algunas de las recomendaciones generadas en esa larga lista de evaluaciones han sido implementadas, sin embargo, se carece de un sistema de seguimiento para un adecuado análisis de las recomendaciones y su posterior implementación, cuando corresponda. En este sentido, muchos de los ejercicios de evaluación terminan siendo ejercicios retóricos que no inciden en la toma de decisiones ni en mejoras de proceso. A continuación se presenta la lista de los documentos de evaluación que han podido ser identificados en el marco del trabajo de recopilación bibliográfica, lista que no necesariamente contiene todas las evaluaciones vinculadas³².

³²Como parte del ejercicio de evaluación se acordó con la STP que se generaría una carpeta en el Dropbox que permita a las diferentes unidades de la STP y a los consultores subir todas las evaluaciones recuperadas en el marco de las entrevistas generadas. De este ejercicio se pudo generar una carpeta con información a nivel de SpD y de entidades del Estado vinculadas.

Cuadro 13. Lista de evaluaciones, líneas base y sistematizaciones generadas entre 2009 y 2013 vinculadas al Programa

No	Institución	Financiad or	Nombre	Alcance	Evaluador	Año
1	FISDL	FOSEP	Evaluación Externa del Programa Red Solidaria. Informe de Sostenibilidad del Programa. Resumen Ejecutivo	Determinación de los impactos del programa Comunidades Solidarias Rurales (antes Red Solidaria), principalmente de las transferencias monetarias condicionadas y el acceso a servicios sociales básicos, particularmente en indicadores de educación y salud. El estudio abarcó la evaluación de cuatro áreas principales: la focalización, la implementación, los impactos y la sostenibilidad del programa.	International Food Policy Research Institute / Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social	2010
2	FISDL	BID	Análisis de los efectos e impactos del programa Comunidades Solidarias Rurales (Período 2005-2010)	Análisis del programa CSR, desde su creación y diseño hasta la evaluación elaborada por el IFPRI y FUSADES, en términos de efectos e impactos en el bienestar de las familias beneficiarias.	Max Henderson	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	Diseño de una estrategia de fortalecimiento de la Coordinación de la Unidad del Sistema de Protección Social Universal de la STP y otras unidades relevantes para garantizar el cumplimiento de objetivos, metas y estrategias del PCS.	Paula Orsini	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	Sistematización de la experiencia de la implementación del programa Comunidades Solidarias Urbanas y del Programa de Dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares, en cinco municipios urbanos, desarrollada en el período junio 2009-octubre 2011.	Rafael Artiga Gudiel	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	Evaluación y sistematización de la implementación del Programa Comunidades Solidarias, basado en los resultados encontrados a partir de la aplicación de encuestas tanto en comunidades urbanas como en comunidades rurales a participantes, y de la información recogida mediante entrevistas y grupos focales realizadas a actores locales, participantes y equipo que implementa dicho programa, así como de una revisión documental.	Carlos Ramos, Coordinador; Juan Pablo Pérez Sainz, Investigador; Ligia Fuentes, Ana Margarita Montoya, Investigadores Asociadas.	2012
6	STP	AECID	Análisis de la situación del SPSU	Clarificación de Seguridad Social y Protección Social. Esbozo de análisis de la situación actual del sistema de protección Social. Pertinencia de indicadores.	Manuel Delgado	2013
7	STP	STP	Evaluación Macroeconómica del Gasto Público Social en Educación, Salud, ECOS y Subsidios	Evaluación macroeconómica (análisis de impacto sobre el gasto social y eficiencia) de los siguientes aspectos: (i) Componente Gasto en educación y salud; (ii) Programa "Equipos comunitarios de salud" (ECOS); (iii) Programa "El uniforme escolar"; y, (iv) Subsidios al gas licuado, electricidad, agua y transporte público. Medición de la dotación de recursos a este sector (gasto social), su grado de prioridad fiscal y macroeconómica, la cobertura y asignación de recursos. Evaluación de la evolución de los indicadores de resultados y del uso de los servicios por parte de la población. Evaluación de la focalización de los programas y si están llegando en mayor medida a los hogares más pobres.		2012
8	FISDL		Evaluación de Impacto del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI). Primera Evaluación de Impacto del PATI. Informe preliminar	Evaluación del impacto del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) sobre el nivel del bienestar de los beneficiarios en el corto plazo, y sobre el incremento del ingreso y la empleabilidad de los beneficiarios en el mediano plazo, después que el programa haya concluido. Evaluación de la efectividad del programa enfocado en el componente de Comunidades Solidarias Urbanas, CSU, relacionado con los mercados de trabajo, con el objetivo de orientar mejor el diseño de las futuras convocatorias del PATI.	Margarita Beneke de Sanfeliú	2013

9	STP	BID, DIGESTIC	Evaluación de Impacto de Nuestros Mayores Derechos	Esta evaluación de impacto medirá los efectos causales del programa sobre el bienestar de las personas adultas mayores, considerando como resultados claves: a) condiciones socio-económicas (ingreso, consumo); b) alimentación (vulnerabilidad alimentaria, valor de alimentos); c) salud (salud auto-reportada y uso de servicios de salud); d) empoderamiento (toma de decisiones, participación ciudadana, bienestar subjetivo con escalas de stress/felicidad) e) uso de otros servicios sociales (por definirse en base a discusiones con el equipo).	BID con apoyo de DIGESTYC	2013 en proceso
10	FISDL	FISDL	Evaluación Operativa del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)	Evaluar la implementación y funcionamiento de los procesos operativos establecidos en la guía operativa del Programa de Apoyo Temporal a Ingreso (PATI), así como las acciones de articulación con terceros, con el propósito de determinar su pertinencia, efectividad y calidad, a fin de proponer mejoras y sistematizar la implementación del Programa.	AFAN Consultores	2012
11	FISDL	FISDL	Evaluación Operativa del Programa de Comunidades Solidarias Rurales y PROCOMUNIDAD	Contar con una valoración del desempeño del programa Comunidades Solidarias Rurales y de otros programas sociales que ejecuta el FISDL (en listados en el Anexo 1), en lo que respecta al logro de resultados, evolución de indicadores, seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora y la evolución de su cobertura, con el fin de que los resultados contribuyan la toma de decisiones y la mejora continua.	Mario Nóchez	2013 en proceso
12	FISDL		Evaluación de las modalidades de intervención en los proyectos FISDL	Recopilación y el análisis de las experiencias que han tenido los actores (comunidad, alcaldía, profesionales del FISDL) con la implementación de las diferentes modalidades de ejecución de proyectos. Sobre la base de cuestionarios y visitas de campo.	Rolf Kral – Sosa Acost	2011
13	FISDL		Estudio Base sobre las condiciones de vida de los y las beneficiarias de la Pensión Básica Universal	Determinar las características que poseen los y las beneficiarias del componente de Pensión Básica Universal y que están relacionadas a variables de bienestar y calidad de vida.	FISDL	2010

Fuente: Elaboración Propia.

A nivel de la Unidad de Evaluación de la STP, la MED del Programa no es una herramienta vinculante al proceso de planificación estratégica del *Programa*, considerándose un instrumento vinculado a los instrumentos de APS y no así del *Programa*. La unidad considera todavía como válidos y vinculantes los ejercicios realizados de MML entre 2010 y 2011 en los diferentes programas implementados en el marco del *SPSU* y del *Programa*. Estos ejercicios, sin embargo, no cuentan con seguimiento y tampoco han sido del todo apropiadas por parte de las entidades ejecutoras de los programas y proyectos vinculados ni por parte de los responsables de seguimiento dentro de la Secretaría.

La independencia existente entre la Unidad de Seguimiento y Evaluación y la unidad del *SPSU*, dificulta aún más el accionar y coordinación entre estas diferentes dependencias de la Secretaría. Por otra parte, los conocimientos de enfoque programático dentro de la unidad de evaluación son todavía inicial es por cuanto los esfuerzos para integrar las acciones de evaluación en el marco de una política sectorial enfocada a resultados de desarrollo todavía están en construcción y requiere de un proceso de maduración. Nuevamente, las capacidades en cuanto a recursos humanos y financieros son limitadas por parte del Gobierno, habiendo los *SpD* asumido una participación importante en términos de cooperación técnica a fin de complementar y generar dichas capacidades, siendo todavía grandes los desafíos.

La unidad de evaluación debe avanzar en un plan estratégico de evaluaciones vinculadas a las políticas del gobierno, poniendo especial énfasis a las políticas sociales. Este plan estratégico debe contar a su vez con un presupuesto a fin de que las acciones asumidas puedan tener continuidad. La necesidad de evaluar impactos del *Programa*, bajo la premisa de que en el marco del sistema se evidencian sinergias por parte de la política pública, es todavía una hipótesis a validar. El proceso de gestión de fondos debe ser estructurado y apoyado con la CAT para que el mismo constituya una herramienta válida de gestión. Gestiones aisladas y bilaterales no parecen ser sustantivas, sobre todo

porque varios *SpD* participan sólo de algunos componentes del *Programa* y por tanto su visión está enmarcada en dichos componentes y no necesariamente en el *Programa*. Nuevamente es el Gobierno quien puede y debe marcar las líneas a seguir en cuanto al monitoreo y evaluación.

La MED al ser un instrumento de planificación estratégica, debe ser revisado con cierta periodicidad, sobre todo, como en el caso de El Salvador, si la dimensión de la política sectorial varía de forma sustancial, como es el caso del redimensionamiento del *SPSU* que incorpora como uno de sus programas a las transferencias generalizadas de gas, electricidad, agua y transporte, o bien ante la inminencia de la puesta en marcha de un sistema nacional de desarrollo, inclusión y desarrollo social, que vendría a ser el nuevo marco de una política sectorial, bajo el cual tanto la sociedad civil, los *SpD* y las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa podrían hacer aportes para lograr compromisos a mediano y largo plazo en metas vinculadas a resultados de desarrollo. Debido al carácter multisectorial de la política, este esfuerzo sólo puede ser impulsado desde la STP.

C. Capacidad Institucional

Más allá de los logros en el avance de la política social y los resultados importantes alcanzados por el Programa entre 2009 y 2012, sin duda, los arreglos institucionales se han constituido en una camisa de fuerza que ha limitado un mejor desempeño, en términos de política pública. Tanto los *SpD* como las entidades ejecutoras han manifestado a lo largo de la evaluación la necesidad de reestructurar y fortalecer a la STP con vista al rol protagónico para impulsar un programa tan ambicioso como el *PCS* y el *SPSU*. El pasar de Red Solidaria a *PCS* y al *SPSU* no ha significado cambios sustantivos en la estructura organizativa de la Secretaría, ni en términos de niveles jerárquicos, ni en términos de recursos humanos o capacidades financieras para su operación. Las brechas han sido cubiertas con la participación de los *SpD* a través de AT y el compromiso personal de las personas funcionarias de la Secretaría vinculados al desarrollo del Programa. El Programa se enmarca dentro del trabajo que realiza la unidad del *SPSU* que está a cargo de un coordinador³³ y cuenta con un equipo de cinco técnicos. Los desafíos para pasar de una lógica de proyecto a una política sectorial en el marco del enfoque programático, que además de los enfoques territoriales y de derechos humanos debía prever la coordinación interinstitucional e intersectorial, no fueron correctamente dimensionados. La Secretaría no cuenta con un manual de funcionamiento que regule lo operativo, ni con un plan estratégico institucional o de gestión que permita visualizar los desafíos que se plantea en el mediano plazo a fin de mejorar su capacidad de gestión y alcanzar objetivos planteados pese a que la misma ejerce funciones de planificación estratégica. La falta de estos instrumentos de planificación han llevado a una situación en la cual se ha ido paliando las necesidades tanto de recursos humanos como financieros a través de solicitudes bilaterales para el financiamiento con AT por parte de los *SpD*, lo cual si bien se constituye en una solución inmediatista no se constituye en un elemento vinculado ni a la sostenibilidad de la política, ni a la maduración del sector, ni a la transferencia de capacidades. De los cinco funcionarios vinculados al RUP sólo uno es pagado con fondos del Gobierno, a la vez, de los 4 funcionarios en la unidad de evaluación sólo uno es financiado con fondos del Gobierno. A nivel de la unidad del *SPSU* la relación no es tan desproporcionada pero mantiene una relación de uno a uno entre funcionarios pagados con fondos del gobierno y personal pagado como AT con fondos externos.

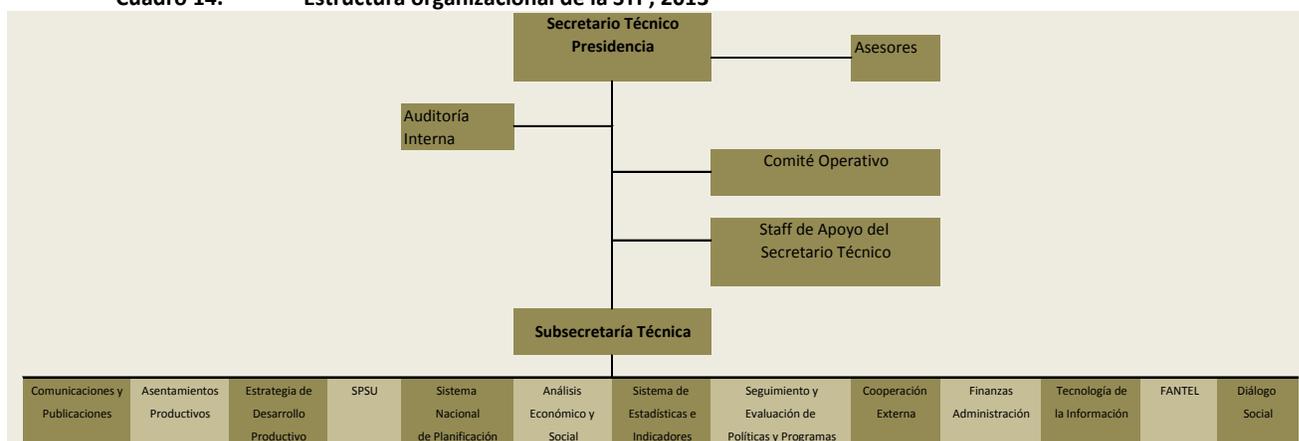
Los limitados recursos humanos y su desbalance con relación a las obligaciones y tareas relacionadas al *Programa*, ha generado una cultura para la tercerización de servicios, hecho que limita las capacidades de ir construyendo

³³ A nivel de la Secretaría existen limitaciones vinculadas a la normativa del Estado. Las Secretarías no tienen estructuras organizativas equivalentes a los Ministerios, por cuanto no existe a rigor la figura de Unidades o Direcciones, siendo todos los titulares coordinadores, asesores, responsables temáticos. En el caso de la STP esto se traduce en un Secretario, una Subsecretaria y 13 coordinadores con dependencia directa de la Subsecretaria. En este marco, el coordinador del *SPSU* cuenta con equipo de apoyo de cinco funcionarios para el seguimiento del sistema y con un responsable para el RUP. Para el caso específico del Programa, se cuenta con un responsable para CSR y un responsable para CSU.

conocimiento y empoderamiento dentro de la misma Secretaría. El apoyar con AT de medio y largo plazo —AT de más de un año— es sin duda una respuesta adecuada, pero la misma debe ser condicionada a compromisos por parte del Gobierno de incrementar los recursos humanos.

Las dificultades de coordinación interinstitucional, también se deben a la falta de jerarquía institucional por parte de quien lidera el diseño del programa, con relación a sus contrapartes institucionales. El FISDL, el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, el MOP, cuentan con personal jerárquico para la toma de decisiones, a nivel de viceministros y directores de área. En este sentido, una adecuada coordinación del programa, requeriría también que se prevean arreglos institucionales que doten de jerarquía al equipo coordinador del *Programa* o del *Sistema*, por ejemplo a nivel de Subsecretaría, cartera que permitiría encarar con mayor autoridad los procesos de construcción de la política social en los territorios priorizados por el PCS. Vinculados a la política social, pasar de Secretaría de la Presidencia a Ministerio de la Presidencia o bien a Ministerio de Planificación del Desarrollo, sin duda que correspondería a arreglos institucionales más acordes con los desafíos planteados a nivel de la política sectorial y facilitaría el trabajo de coordinación multisectorial.

Cuadro 14. Estructura organizacional de la STP, 2013



Fuente: STP, 2013.

A nivel de las principales entidades ejecutoras, como se verá en el siguiente acápite, hubo una mayor correspondencia entre desafíos emprendidos y recursos humanos y financieros facilitados por parte del Gobierno, lo cual evidencia los importantes avances de los diferentes componentes del Programa.

D. Gestión de las Finanzas Públicas y Comportamiento Macroeconómico

En el marco del enfoque programático se pone especial énfasis en la gestión de las finanzas públicas como también en el desempeño macroeconómico del país, sabiendo que situaciones de crisis, pueden eliminar de una sola una década de avances sociales. En el caso de El Salvador tanto los informes de seguimiento del Stand-By con el FMI como el Plan de Mejora de las Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda se constituyen en los documentos de referencia para evaluar el desempeño de la gestión, sabiendo que el desarrollo adecuado en estos ámbitos se traducirán en efectos positivos a corto, mediano y largo plazo de la política social³⁴.

³⁴Para un análisis extensivo de la política macroeconómica y de las finanzas públicas entre 2009 y 2012 se puede revisar el Plan Quinquenal de Desarrollo (2010), el Camino del Cambio en El Salvador (2013), Análisis de Sostenibilidad Fiscal (2011) realizado por FUNDE, Marco Macroeconómico Fiscal 2013-2017 realizado por el Grupo Técnico de Sostenibilidad Fiscal (GTSF), el Acuerdo de Stand-By con el FMI y sus revisiones

Cuadro 15. 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%

Fuente: Acuerdo de Stand-by y STP.

Si bien las valoraciones tanto al avance de la política macroeconómica como de las mejoras de las finanzas públicas son favorables por parte de los *SpD* que apoyan el Programa con el instrumento de APS, a la vez, existe una preocupación generalizada para que el país pueda alinearse a las metas macroeconómicas establecidas en el Stand-by con el FMI, las cuales fueron incumplidas en 2012, sobre todo vinculadas a reducir el déficit fiscal e incrementar la carga tributaria. En esa línea y en relación al *Programa* y al *SPSU*, parece oportuno que se continúe impulsando las reformas vinculadas a reducir los subsidios generalizados e incremento de la carga fiscal, sabiendo que estas reformas pueden impulsar de forma decidida las políticas sociales emprendidas por el Gobierno, entre ellas el *PCS*.

Es importante destacar que de la meta de incrementar al 44% el gasto social con relación al gasto global del Gobierno Central, en 2012 se pudo alcanzar muy por encima, el 49% alcanza, evidencia la prioridad del GoES para ampliar el enfoque de derechos, reducir la exclusión social y mejorar las oportunidades de las familias más vulnerables.

Dada la distorsión que se genera por las transferencias generalizadas al gas, electricidad, agua y transporte que superan los US\$500 millones, parecería oportuno que las metas de crecimiento del gasto social aislaran este gasto al momento de analizar el gasto social, a fin de que exista un doble incentivo para mejorar el desempeño del gasto social focalizado en población vulnerable en detrimento del generalizado. Este argumento hace sentido, a partir del análisis de regresividad de los subsidios y su concentración en los estratos medios.

En el marco del cambio de gobierno a mediados de 2014, el diálogo político entre los *SpD* y el Gobierno vinculado a la política social, se debería concentrar en este nivel, puesto que son estos aspectos los que determinan posteriormente el esfuerzo y capacidad del Gobierno para comprometer e impulsar las políticas sociales y en el caso del *Programa* o del Sistema, la política sectorial. En el marco de esta discusión macro también se pueden acordar arreglos institucionales que permitan a la política tener un mejor desempeño a través de ampliadas capacidades institucionales. El estar anclado en la política sectorial a nivel de diálogo político permitiría que se pueda impulsar también la discusión vinculada a las finanzas públicas bajo una visión más amplia que solo la política social.

periódicas hasta el segundo semestre de 2012, y los informes anuales del Banco Central, como también la Agenda para la Mejora de la Gestión de las Finanzas Públicas realizado bajo la metodología PEFA en 2009 e informes periódicos de avances.

II. Alineamiento

A nivel de alineamiento, en el marco tanto de la DdP como del Enfoque Programático se espera que los *SpD* avancen en la utilización de los sistemas reforzados de los países y que sus CT y AT respondan a demandas generadas desde el Gobierno a fin de apoyar la maduración de las políticas sectoriales y contribuir a su sostenibilidad. El Programa Comunidades Solidarias es sin duda un ejemplo de los aportes del alineamiento de los *SpD* a una política pública. La adecuación por parte de los *SpD* a partir de varios instrumentos muestra por una parte la apropiación y liderazgo ejercidos desde el Gobierno y por otra parte, el alineamiento y la predisposición para avanzar hacia un enfoque programático sectorial de la política pública.

En el marco del apoyo a la política sectorial, tres agencias de cooperación decidieron apoyar a través del instrumento de apoyo presupuestario sectorial (APS) en el marco del Fondo Común de Apoyo Programático (FOCAP), el instrumento que se enmarca por su naturaleza en los Postulados de la Declaración de París. Este esfuerzo por avanzar hacia instrumentos mejor alineados con los desafíos planteados en la DdP, permitió que el sector avanzase generándose procesos amplios de aprendizaje tanto a nivel del Gobierno y las instituciones involucradas, como a nivel de los *SpD* vinculados al *Programa* y al *SPSU*. Parte de estos procesos de aprendizaje son el MED, la puesta en marcha del Código de Conducta³⁵, el avanzar hacia evaluaciones e informes conjuntos, el anclar programas a indicadores y metas preestablecidas, hechos que son altamente valorados por los diferentes actores.

El *Código de Conducta* es sin duda un hito en el alineamiento de los *SpD* en la política social de El Salvador. Si bien sólo ha sido suscrito por AECID, UE, Luxemburgo y PNUD, el mismo puede ser ampliado a otros *SpD* debiendo el Gobierno promover su suscripción y alineamiento a este esfuerzo. En ese sentido, el *Código de Conducta* no está limitado al instrumento de APS sino que se enmarca en el *Programa* y la política social. En el marco de este instrumento de alineamiento y armonización entre las instituciones del Gobierno y los *SpD* liderado por la STP se han puesto en marcha varios espacios de coordinación, entre ellos el Grupo de Trabajo y dos comisiones, una de seguimiento y evaluación de los apoyos programáticos, y otra vinculada a las asistencias técnicas.

Es importante resaltar, que más allá del *Código de Conducta* firmado solo por algunos *SpD* que se vinculan al PCS, existe la voluntad de participar en procesos más amplios de coordinación vinculados al alineamiento y a la armonización, sin embargo, es también evidente que los niveles de compromiso entre los diferentes *SpD* son asimétricos, siendo las agendas y prioridades de los socios no siempre compatibles con las necesidades de avanzar en el marco del enfoque programático. En este sentido, debe ser el Gobierno, quien desde su posición de liderazgo y apropiación amplia del proceso de construcción de la política establezca los hitos para el alineamiento y la armonización de todos y cada uno de los *SpD*, independientemente de los instrumentos de apoyo que se utilicen³⁶. Estos espacios que deben efectivamente ser liderizados desde el Gobierno, deben además diferenciar los espacios generados para la construcción de la política sectorial, vinculados por ejemplo al MED, de un plan estratégico institucional de la STP, de la planificación anual del *Programa*, de las AT, de las herramientas del *SPSU*; de otros espacios más de tipo bilateral vinculados a los instrumentos, como por ejemplo los APS, las CT o las operaciones con enfoque de proyecto.

³⁵ Código de Conducta entre las instituciones de Gobierno y los Socios para el Desarrollo que apoyan el Programa Comunidades Solidarias suscrito inicialmente en 2010 con una vigencia de 5 años.

³⁶ Más allá de los procedimientos, sin duda existen también diferencias reales de concepción entre los *SpD*, en cuanto al desarrollo social perseguido y las metodologías de los programas para lograrlo. Por ejemplo, en el programa PATI, intervenciones con fondos nacionales o de AP incluyó la articulación productiva, incluyendo la dotación de capital semilla, modalidad que no fue prevista en las convocatorias PATI financiadas por USAID o el Banco Mundial.

Con relación al esfuerzo de la comisión vinculada a las AT si bien se valora positivamente el esfuerzo por mapear las diferentes AT vinculadas al *Programa* y generar espacios de priorización de AT, parecería que estos procesos requieren de espacios más amplios de planificación estratégica y que por tanto la tarea de AT debe ser vinculada a un Plan Estratégico Institucional de la STP y a un Plan Sectorial vinculado al *PCS* o al *SPSU*. La falta de un documento ordenador sobre las prioridades del sector y los requerimientos en términos de capacidades institucionales hacen que los esfuerzos de AT terminen siendo muy cortoplacistas y a demanda como ha sido el caso del RUP. Dado que el sector cuenta con una importante oferta de AT es primordial generar estos procesos de planificación estratégica sectorial, base para la priorización de la AT en temas tan sensibles e importantes como la evaluación de impactos del programa, el Registro Único de Participantes, la articulación de las iniciativas en los territorios, articulación con actores institucionales, el monitoreo de las acciones y los resultados a nivel municipal y de AUP, y la incorporación de indicadores de resultado al MED, entre otros.

III. Armonización

A nivel de la armonización los avances se circunscriben sobre todo a nivel del FOCAP y no así del *Programa* o del *SPSU*. Las cooperaciones que han optado por el apoyo presupuestario han anclado sus indicadores y metas al MED y por tanto tienen un interés natural de coordinación, más cuando la mayoría de los indicadores vinculados a los desembolsos variables son comunes. Esta práctica, sin embargo, no es común ni extensiva a los Bancos de Desarrollo que participan en el programa ni a los otros Socios para el Desarrollo. Si bien existen espacios bilaterales de armonización –por ejemplo, entre los Bancos– todavía no se tiene en el marco del Programa una cultura amplia vinculada a la coordinación y armonización, aunque se evidencia la existencia de espacios comunes e intereses de generar estas sinergias más allá de los espacios formales promovidos desde el Gobierno en el marco del Código de Conducta.

Generar procesos más inclusivos en cuanto a la planificación de operaciones vinculadas al *Programa*, modalidades y alcances de la ejecución, definición de indicadores y metas, y mecanismos para la supervisión y evaluación, además de las acciones vinculadas a la AT, permitiría a los socios una mayor especialización y complementariedad; la definición de una agenda común sobre aspectos a incidir, como por ejemplo la necesidad de generar políticas de ajuste a las transferencias generalizadas, o incrementar la cobertura de las transferencias condicionadas dada la baja cobertura que se tiene en El Salvador; o, finalmente, promover modalidades de intervención integrales dentro de los AUP a fin de promover de forma más explícita los aportes de la intervención en los territorios desde los mismos territorios en la lucha contra la violencia.

Otro aspecto que debe ser discutido en el marco de los *SpD* es la viabilidad de que algunos componentes sean íntegramente financiados con fondos de cooperación y otros con fondos del Gobierno, versus modalidades en las cuales cada uno de los componentes tenga una base amplia de financiamiento desde el Estado y los recursos de cooperación sean un complemento de este esfuerzo. Esto, sobre todo vinculado a modalidades de intervención como los proyectos PEC (Proyectos Ejecutados por la Comunidad), el programa de microempresas para el mantenimiento rutinario de vías, o el Programa PATI. Contar con una base de fondos del Estado permitiría una mejor planificación del gasto puesto que no se estaría dependiendo íntegramente de la disponibilidad de los fondos externos o de la inscripción de los mismos en el presupuesto de la institución. Por otra parte, mejoraría el nivel de apropiación de la política. En el caso de los proyectos PEC, por ejemplo, los buenos resultados alcanzados vinculados a la transferencia de fondos a las organizaciones comunitarias con la participación de los Gobiernos Municipales, debería constituirse en elementos que permitan hacer reformas que permitan la puesta en marcha de estas modalidades con fondos nacionales, reformas que han sido implementadas en otros países de forma satisfactoria, en términos de

transferencias público-privadas (tal es el caso de Bolivia). De otra forma, estas acciones no terminan constituyéndose en política pública.

La puesta en marcha de un enfoque programático sectorial, requiere de capacidades tanto por parte de los Socios para el Desarrollo, como por parte del Gobierno, tanto a nivel de la Secretaría como de las instituciones ejecutoras, como también por parte de las asistencias técnicas vinculadas al Programa. La generación de capacidades en cuanto a las implicaciones de un enfoque programático, requiere de un manejo amplio por parte de todos los actores sobre la necesidad de contar con un conjunto de indicadores y metas de resultado de desarrollo, pero también indicadores y metas de proceso que permitan avanzar la política. No solo se requiere de armonización entre donantes, sino también entre instituciones con acciones complementarias en un mismo territorio; procesos de planificación y gestión por resultados comunes; y sistemas de seguimiento y evaluación, y rendición de cuentas. Estas capacidades no son intrínsecas al cambio de paradigma en la forma de hacer gestión; se requieren procesos amplios de generación de dichas capacidades, que deben ser impulsados tanto desde la STP como por parte de los Socios. Un buen manejo de las herramientas vinculadas a la puesta en marcha de un enfoque programático permitirá que el diseño mismo sea más robusto y por tanto se prevean los aportes y desafíos desde el trabajo cotidiano. El rol de la AT vinculada al monitoreo y evaluación es sustantivo, como también la transferencia de estas capacidades a la STP y demás entidades ejecutoras del Programa.

IV. Gestión basada en Resultados

La gestión basada en resultados está referida a dos aspectos centrales: la primera que vincula todo el accionar del *Programa* a la consecución de resultados de desarrollo; y la segunda, a que existan mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan un eficiente manejo de la gestión del *Programa* basado en evidencias.

De la Matriz de Evaluación de Desempeño que tiene 34 indicadores y metas anuales para cada uno de ellos, 14 indicadores están relacionados con el eje 1 de Capital Humano, 6 indicadores con el eje 2 de Servicios Básicos, 8 con el eje 3 de Generación de Ingresos, 4 indicadores con el eje 4 de Gestión Territorial y, finalmente, 2 indicadores vinculados a la mejora de la gestión de las finanzas públicas nacionales.

La puesta en marcha de la MED como un instrumento de planificación estratégica ha sido un ejercicio complejo y de aprendizaje tanto a nivel de las instituciones del Estado vinculadas al Programa como por parte de los *SpD*. Su diseño ha permitido que la planificación del presupuesto y la priorización de acciones estén fuertemente vinculadas al cumplimiento de las metas definidas, sobre todo de las metas de indicadores que han sido tomadas en cuenta en el marco de los APS. En este sentido, tanto la puesta en marcha de la MED como el instrumento de APS han demostrado su capacidad como elementos sustantivos de la política.

Estos indicadores a la vez pueden ser clasificados como indicadores de insumo, proceso, resultado y resultado de desarrollo. Se observó que se cuenta con pocos indicadores de resultado de desarrollo que permitan evidenciar cambios en las condiciones de vida de las familias que viven en los territorios. En el marco del eje 1 de Capital Humano, por ejemplo, se tiene los datos sobre la cantidad de bonos entregados en salud y educación en CSR y en educación en CSU, pero no se tiene información sobre la tasa de matriculación o el comportamiento de la permanencia escolar que es el indicador de desarrollo que se busca con dicha política. Pasa lo mismo con el indicador de salud relacionado a las visitas domiciliarias por parte de los ECOS con el cual se mide un proceso, pero no los resultados esperados vinculados a dicha acción. De acuerdo a las entrevistas realizadas, la priorización y selección de indicadores y metas estuvo muy vinculada a los instrumentos que se encontraban en preparación de APS y, por tanto, se consideraba que los indicadores y metas definidas en la MED serían potencialmente susceptibles de ser condicionantes dentro de los APS por lo cual se optó, en muchos casos, por indicadores de proceso que dependen

directamente de las instituciones participantes, como por ejemplo la entrega de bonos, antes que de indicadores de resultado o resultado de desarrollo como el incremento en la tasa de matriculación. En este sentido, si bien se evidencian marcos de causalidad y la forma como estos procesos afectan de forma positiva los resultados que se pretende alcanzar, el poder clarificar y conceptualizar estos indicadores de resultado es esencial y sustantivo al momento de construir un enfoque programático, puesto que el objetivo final de la política no es la transferencia de bonos, sino la permanencia escolar, o la reducción de la desnutrición aguda, o la reducción de la mortalidad materna o del índice de asesinatos, y por tanto esta información debe ser mapeada y monitoreada, más allá del hecho que los APS puedan estar condicionados sobre todo a indicadores de proceso, bajo la premisa de que es un sector en construcción y que no se conoce todavía la eficacia de las acciones y los niveles de causalidad.

Cuadro 16. Clasificación de los indicadores de la MED

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

Fuente: Elaboración Propia.

Como se señaló en acápite anteriores, el haber pasado a una MED del Programa constituye un salto cualitativo aunque no por ello se deban necesariamente abandonar las MML como herramientas de planificación estratégica vinculadas al MED. Todo lo contrario, la MED debe constituir el cuadro de mando de los aspectos más representativos de la política sectorial en cuanto a los resultados de desarrollo que se pretende alcanzar, e incluir indicadores y metas de proceso que son sustantivas para la maduración del sector, como por ejemplo los recursos humanos necesarios, el desarrollo y puesta en marcha de herramientas de gestión, la cofinanciación, los arreglos institucionales, y otros aspectos que se quiera medir como elemento central para estimular la consecución de las metas establecidas en términos de la maduración del enfoque programático sectorial.

En cuanto a la calidad y relevancia intrínseca de los indicadores, existe variabilidad y no todos son de la calidad requerida. Algunos, no están bien definidos o no son lo suficientemente relevantes para la política social. Los porcentajes a veces esconden un logro real muy modesto, como el indicador 20 (Mujeres que reciben título de propiedad en AUP).

Un segundo aspecto que debe ser encarado se relaciona a la necesidad de estructurar el *Programa* a nivel programático y presupuestario a fin de que sea sencillo establecer el alcance y acciones del *Programa*. Sobre esa base se debe dar inicio a la preparación de presupuestos por resultados (PpR), la misma que debe ser sencilla y por tanto vinculada a un número limitado de indicadores de resultado de desarrollo.

Para avanzar hacia el presupuesto por resultados y la gestión basada en evidencias, puede ser propicio fortalecer la MED a través de un ejercicio complementario, más aun cuando se pretende dejar establecido y normado el Sistema de Desarrollo, Protección e Inclusión Social que debería estar sustentado sobre todo en metas de desarrollo a mediano plazo y no tanto en las alternativas de política para alcanzarlas.

V. Mutua Responsabilidad

El *Programa*, al ser encarado en el marco del enfoque programático sectorial, se plantea retos a favor de la apropiación y participación amplia de actores como son los SpD, las organizaciones de la sociedad civil, y los participantes tanto al momento de la construcción de la política sectorial como al momento de la rendición de cuentas.

En este campo queda todavía pendiente el poder avanzar en el pacto fiscal, que debe ser tratado y discutido a nivel de los partidos políticos que cuentan con representación en la Asamblea Legislativa, como elemento sustantivo para el avance de la política sectorial. En ese marco, el anteproyecto de ley presentado por el Gobierno para la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social se considera un espacio propicio para que se consolide la política sea a nivel de *PCS*, o del *SPSU*, o bien del Sistema Nacional, como una política de Estado y no de Gobierno. Para ello es sustantivo que vaya acompañada de un presupuesto plurianual viable, de la definición de los arreglos institucionales efectivos y de metas de desarrollo a mediano y largo plazo.

Con relación a la rendición de cuentas, se valora los espacios formales generados en el marco del Grupo de Trabajo que prevé la rendición de cuentas con los *SpD*, y se ha previsto la participación de actores de la sociedad civil en el marco de este espacio. Sin embargo, queda pendiente el generar estos espacios a nivel de los territorios y ampliar la participación ciudadana para que se constituyan en espacios de retroalimentación de la política. Los brazos operativos del FISDL en el campo, las CAS vinculadas al Programa, y las organizaciones de los participantes, son sin duda una fuente importantísima para la mejora continua del programa. Por tanto se deben ampliar los mecanismos de rendición de cuentas y retroalimentación de la política para que la misma pueda efectivamente ser gestionada de abajo hacia arriba, en congruencia con los postulados de los enfoques de desarrollo territorial y de desarrollo económico local. Generar espacios de rendición de cuentas por parte de los GM y FISDL en los territorios como también en las cabeceras de departamento de forma semestral o anual fortalecería este ejercicio de rendición de cuentas con los directos beneficiarios.

C. Avances del Programa a nivel del ciclo de proyecto de sus intervenciones en el territorio (2009-2012)

En esta segunda parte se pretendió evaluar el *Programa* desde la mirada de la mejora de la eficacia en la gestión del desarrollo, se buscó una participación activa tanto de los portadores de deberes como de los sujetos de derechos. Se buscó concentrar el esfuerzo en medir la interacción de las acciones y no los resultados sectoriales. Se puso especial interés en las modalidades de implementación en campo y sus ciclos de gestión, y cómo éstos se pueden mejorar en el marco del enfoque de derechos. Esto tuvo implicaciones al momento de diseñar los instrumentos de recolección de información primaria, pero también en el esfuerzo de identificar indicadores que permitan evidenciar que la suma de intervenciones articuladas en un territorio, es mayor a la suma de intervenciones no articuladas en el mismo territorio.

Dados el diseño del *Programa* y la independencia ente CSU y CSR se ha previsto describir por separado cada una de estas dos intervenciones haciendo referencia a cada uno de los cuatro ejes del Programa y a los componentes definidos para cada uno de ellos. El análisis de varios de los componentes se realiza con relación a las metas establecidas en la MED y a las metas propias propuestas en los diseños mismos de dichos componentes. A la vez, se pretendió conocer la cobertura y alcance de cada una de las acciones emprendidas por el *Programa*, sin embargo, dicha información se encuentra todavía en construcción por parte de la STP, habiéndonos limitado para el análisis a información generada por el FISDL a nivel municipal y a información agregada facilitada por la STP y otras instituciones vinculadas al Programa. Esta limitación hace que varios de los análisis sean asimétricos en el alcance, tomando en cuenta la riqueza de información recogida y la importancia del componente traducida en presupuesto, alcances y acceso a información.

Cuadro 17. Número de Indicadores de la MED vinculados a los ejes y componentes del Programa.

Comunidades Solidarias Rurales	Número de Indicadores	Comunidades Solidarias Urbanas	Número de Indicadores
1. Capital Humano		1. Capital Humano	
1. Bonos a la educación y salud	1	1. Bonos a la educación	1
2. Oferta de Salud y Educación	7	2. Atención integral a la primera infancia	2
3. Programa Nuestros Mayores Derechos	2	3. Programa Nuestros Mayores Derechos	2
		4. Oferta de Nutrición y Salud	5
		5. Prevención Social de la Violencia	3
2. Servicios Básicos		2. Servicios Básicos	
1. Infraestructura social básica	2	1. Mejoramiento Integral de AUP	3
2. Infraestructura estratégica		2. Agua Potable y Saneamiento Básico	1
3. Generación de Ingresos		3. Reducción de la vulnerabilidad	
1. Fomento de las capacidades productivas de las familias		3. Generación de Ingresos	
2. Promoción de la empleabilidad		1. PATI	4
3. Fortalecimiento de capacidades local para la producción		2. Intermediación laboral	2
		3. Emprendimiento	1
		4. Promoción del empleo intensivo de la obra pública	1
4. Gestión Territorial		4. Gestión Territorial	
1. Fortalecimiento Institucional Municipal	1	1. Fortalecimiento Institucional Municipal	1
2. Fomento de la participación ciudadana		2. Fomento a la participación ciudadana	
		3. Gestión Comunitaria de Riesgos Ambientales	1
Total general	13	Total general	27

Fuente: MED, STP.

Existen varias evaluaciones vinculadas a los componentes del Programa ejecutadas entre 2009 y 2012 tanto por FISDL como por la STP y otras instituciones vinculadas, evaluaciones que por su especificidad y alcance contienen información más amplia sobre el desarrollo de las mismas –ver Cuadro 13-; en este sentido, esta evaluación pretende

ser complementaria a dichos estudios a fin de que los tomadores de decisión tengan más elementos de juicio al momento de plantear ajustes en el diseño e implementación de los mismos. La riqueza del análisis se basa sobre todo en el trabajo de campo realizado y el desarrollo de instrumentos cualitativos que ha permitido tener valoraciones tanto por parte de los portadores de deberes del territorio, como de los sujetos de derecho.

Por razones de economía no se ha incorporado la descripción de los principales resultados alcanzados por parte del programa a nivel de cada uno de los componentes y subcomponentes, puesto que los mismos se encuentran ampliamente expuestos en los informes anuales de gestión del Programa y por tanto el documento de evaluación se ha concentrado en hacer énfasis en aspectos que podrían ser mejorados o sobre aspectos verdaderamente relevantes para el Programa.

Cuadro 18. Inversión por eje y fuente de financiamiento 2011-2012 (miles de US\$)

Eje / Fuente Financiera	Total por Eje	Total GOES	Total SpD
Eje 1	108,7	79,6	29,1
Eje 2	112,7	85,3	27,4
Eje 3	25,4	0,5	24,9
Eje 4	4,8	4,8	-
Gestión	6,7	-	6,7
Total	258,3	170,3	88,0

Fuente: STP, 2013.

De los 34 indicadores del MED, 10 indicadores son compartidos tanto para CSU como CSR, de los cuales a la vez 9 están dentro del eje 1. De los otros 24 indicadores restantes, 3 corresponden exclusivamente a CSR y 17 a CSU; 2 indicadores se vinculan a la mejora de las finanzas públicas; y finalmente, 1 a la herramienta del RUP. En este marco, algunos componentes, sobre todo de CSR no cuentan con indicadores.

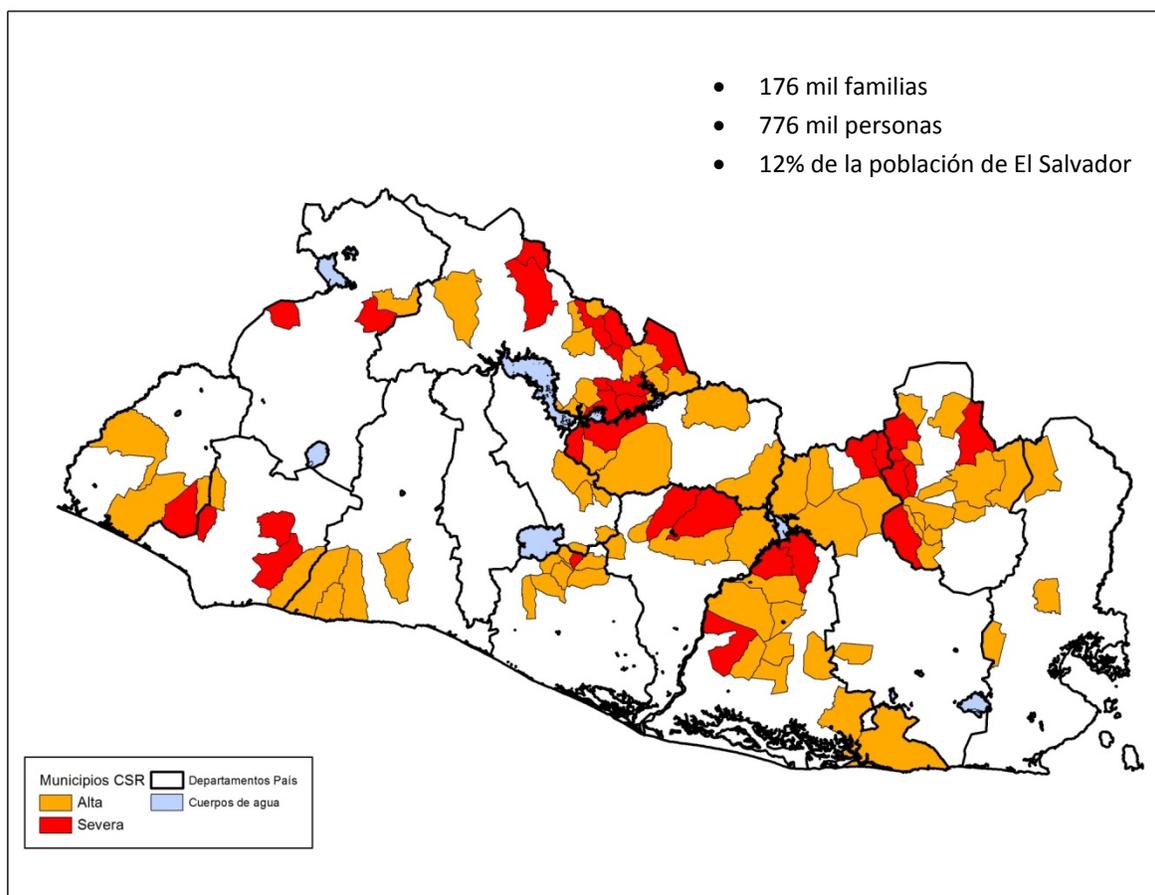
Si se relaciona el número de indicadores de la MED con el presupuesto asignado a nivel de ejes, existe cierta correlación lo cual nos indica por una parte el peso específico definido a priori de la intervención y, a la vez, el esfuerzo efectivamente generado

vinculado al cumplimiento de dichos indicadores. De forma agregada entre 2011 y 2012 que son los años en que se aplica los indicadores del MED, el eje 1 de Capital Humano ha contado con un presupuesto de US\$109 millones, el eje 2 de Servicios Básicos con US\$112 millones, el eje 3 de Generación de Ingresos con US\$25 millones y el eje 4 de Gestión Territorial con US\$6,7 millones.

I. Comunidades Solidarias Rurales

Comunidades Solidarias Rurales cuenta con 10 Componentes y 13 indicadores para medir los avances del programa con relación a metas establecidas, que son sobre todo relevantes para las gestiones 2011 y 2012, debido a que la MED fue construida en 2011. Los datos para las gestiones anteriores son datos históricos (línea base) y no así proyecciones de metas a alcanzar.

Cuadro 19. Municipios priorizados por el Programa en el marco de CSR



Eje 1. Capital Humano

Este eje se enfoca en promover el incremento de capital humano de las personas y las comunidades, entendido como la generación de capacidades individuales y colectivas (familias y comunidades). De esta manera, las intervenciones se concentran en la acumulación de capital humano en las dimensiones de educación, salud y nutrición, integración social y en prevención social de la violencia³⁷. Se implementa a través de tres componentes: (i) Bonos a la Educación, (ii) Atención Integral a la Primera Infancia, y (iii) Programa Nuestros Mayores Derechos.

³⁷ Documento Base Programa Comunidades Solidarias. Pág. 39.

A diciembre de 2012, en el caso del Eje 1 el Programa ha alcanzado el cumplimiento de los 10 indicadores o el desempeño ha estado muy cercano a su cumplimiento, tal como se evidencia en la tabla a continuación.

Cuadro 20. Indicadores del Eje 1

Indicador	Año	Línea base-Meta	Resultado alcanzado	% de cumplimiento
1 Familias que reciben bono salud / educación hasta 6° Grado en CSR	2005	11.862		
	2011	91.000	90.997	100%
	2012	85.000	82.294	97%
	2013	78.000		
	2014	72.000		
3 Centros educativos que implementan el modelo de Educación y Desarrollo Integral de la Primera Infancia	2010	0		
	2011	2	2	100%
	2012	24	24	100%
	2013	93		
	2014	93		
4 Cobertura de niñas y niños de 1 a 7 años atendidos con el modelo de educación y desarrollo integral de la primera infancia	2010			
	2011	0	0	0
	2012	4,50%	4,50%	100%
	2013	6.300		
	2014	7.380		
5 Cobertura de pensión básica universal en personas adultas mayores (PAM) de 70 años o más	2010	13%		
	2011	32%	30%	94%
	2012	45%	49,50%	110%
	2013	50%		
	2014	51%		
6 Cobertura de atención en salud de las PAM	2009	9%		
	2011	21%	21%	100%
	2012	36%	36%	100%
	2013	71%		
	2014	71%		
7 Familias que reciben atención preventiva de salud a través de los Equipos Comunitarios de Salud (ECOS) Familiares	2010	90.000		
	2011	130.000	226.158	174%
	2012	180.000	263.352	146%
	2013	271.635		
	2014	271.635		
8 Porcentaje de partos atendidos por personal calificado	2010	82%		
	2011	90%	88%	98%
	2012	93%	90%	97%
	2013	92%		
	2014	95%		
9 Cobertura de vacunación SPR en menores de 1 año	2010	88%		
	2011	90%	95%	106%
	2012	95%	98%	103%
	2013	95%		
	2014	95%		
10 Cobertura de inscripción en control y desarrollo infantil	2010	79%		
	2011	85%	95%	112%
	2012	90%	95%	106%
	2013	95%		
	2014	95%		
11 Número de personas atendidas con complemento nutricional	2010	24.523		
	2011	24.523	33.958	138%
	2012	33.415	33.958	102%
	2013	33.958		
	2014	42.000		

Fuente: STP, 2013. Matriz de Seguimiento a Indicadores del MED.

Componente 1. Bonos de Salud y Educación

El Bono de Salud y Educación consiste en un subsidio familiar o “Transferencia monetaria condicionada” a la asistencia a servicios de salud y educación. Consiste en montos mensuales establecidos, que se pagan a los participantes a condición de cumplir con la asistencia a los servicios educativos y de salud. Concretamente, los grupos meta de los Bonos son niñas y niños menores de seis años, que asisten a control médico regular (incluyendo vacunas, seguimiento peso-talla) y niñas y niños entre 6 y 15 años, que asisten hasta el 6º grado de primaria. En todos los casos, la titular del Programa – a quien se paga el bono y con quien se firma un Convenio– es la madre. Además, se busca la participación en capacitaciones comunitarias impartidas en el marco del programa, orientadas a valores personales, a temas educativos, de salud, cívicos, etc.

El programa de Bonos de Salud y Educación es ejecutado por el FISDL en coordinación con otras entidades públicas y privadas. Constituye uno de los componentes más visibles y estratégicos del PCS. Va dirigido a los 100 municipios más pobres y en ellos, a la población más necesitada, identificada a través de un censo socio-económico levantado por FISDL a partir de 2005.

Puesto que la transferencia es dirigida a familias con niñas, niños y adolescentes menores a 15 años y el censo en estos territorios fue levantado una sola vez, al igual que la priorización de las familias, el número de potenciales

participantes ha ido reduciéndose año a año, habiéndose alcanzado un techo de 120 mil familias participantes. En 2009 fueron 105 mil familias beneficiadas, en 2012 se apoyó a 83 mil familias y se tiene estimado llegar a 75 mil en la gestión 2013. Las metas a alcanzar definidas en el MED, prevén esta reducción de número de participantes, de 91 mil en 2011 a 85 mil en 2012. La meta alcanzada se encuentra un tanto por debajo de la meta proyectada a 2012 pero guarda relación con ésta.

La reducción en la cantidad de familias participantes se traduce en reducciones en los montos de transferencias vinculadas a los bonos habiéndose pasado de US\$18,7 millones en 2010 a US\$17,1 millones en 2011 y a US\$14,4 millones en 2012. La reducción tanto en los montos de transferencias como en el número de participantes se debe simplemente a la desactualización del registro y consecuente incapacidad de captura de nuevas familias. La reducción en el número de participantes entre 2009 y 2012 ha sido de 23%, siendo el municipio de La Laguna el que presenta la mayor tasa de reducción (45%), seguido por el Municipio de Ojos de Agua (38%), ambos pertenecientes al departamento de Chalatenango. Se evidencia una correlación positiva entre los municipios más pequeños y la tasa de reducción de participantes.

Cuadro 21. Cobertura educativa nacional

Nivel	Edad	Grado	Cobertura %
Inicial	0 - 3		0.6 %
Parvularia	4 - 6		56 %
Básico	7-12	1 - 6 (1 y 2 ciclo)	92 %
	13 -15	7 - 9 (Tercer ciclo)	52 %
Medio	16 -18	1 - 2, 3 Bach.	36 %

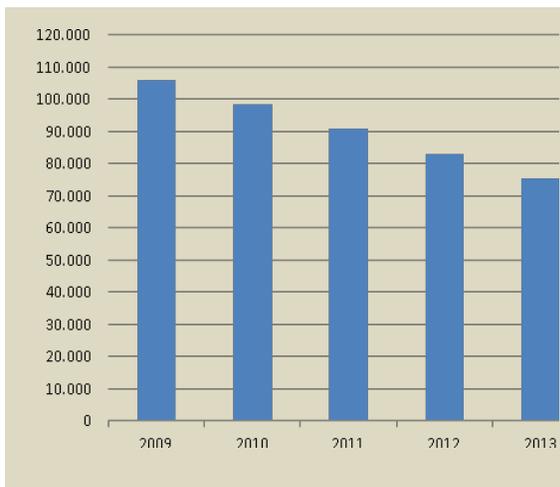
Fuente: Janet de López

El objetivo último de este componente no es elevar el ingreso, sino aumentar la cobertura de la salud y educación, aspectos que si bien parece que han sido mejorados, no pueden determinarse a cabalidad por la carencia de información y detalle requeridos al momento de monitorear y evaluar el componente en el marco de la gestión por resultados de desarrollo³⁸. En el fondo, lo importante de la política no es la cantidad de familias que se benefician del bono, sino la ampliación en las coberturas de salud y

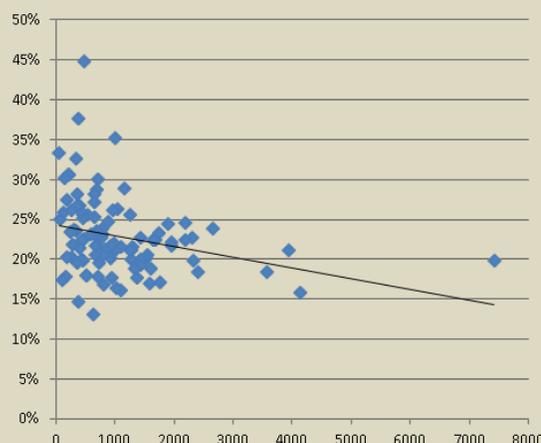
educación cuyos resultados deberían ser evidentes a fin de que la gestión y su eficacia como política pública estén basadas en evidencias. En última instancia se necesitaría conocer en qué medida los US\$14 millones invertidos en transferencias condicionadas en 2012 han contribuido a cerrar las brechas con los promedios nacionales, o bien incrementar las coberturas en números absolutos. La MED debe contribuir a este esfuerzo a fin de que el diálogo con los actores institucionales se centre en los indicadores de resultado que se desea alcanzar y no así en los indicadores de proceso. Tener evidencias a nivel de departamentos y municipios permitiría entender mejor las diferentes idiosincrasias y por tanto ajustar los mecanismos y modalidades para promocionar el logro de metas y objetivos definidos.

³⁸ El documento Análisis de los Efectos e Impactos del Programa Comunidades Solidarias 2007-2010 realizada por Max Henderson (2011) sobre la base de la evaluación externa al programa por parte de International Food Policy Research Institute y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, evidencia un efecto positivo del Programa a nivel de la educación, tanto por una caída en la tasa de repetición como incremento en la tasa de matriculación (pág.26).

Cuadro 22. Número de participantes de bonos de salud y educación en 100 municipios de CSR



Cuadro 23. Porcentaje de reducción en número de participantes a 2012 sobre la base 2009 a nivel de los 100 municipios de CSR



Fuente: FISDL, 2013. Elaboración propia.

La selección y registro de participantes. La selección de las familias se ha hecho en base a su pobreza relativa medida de acuerdo a condiciones y medios de vida. Esta selección es estática, en base a un censo inicial del FISDL realizado a partir de 2005. Consecuentemente, pertenecer al listado del Censo es bajo la percepción de las familias más una cuestión de suerte que de derecho. O si se quiere, desde la mirada de las familias, las diferencias entre estar o no estar, son tan sutiles que no les es fácil explicar porqué unas son participantes y otras no.

La no actualización de los censos ha generalizado esta percepción. El Registro Único de Participantes (RUP) que ya se ha llevado a cabo en 15 municipios rurales ha sido llevado a cabo por la DIGESTYC en coordinación con la STP. El mismo ha sido observado por varias instituciones, puesto que consideran que no ha sido implementado con la suficiente comunicación y coordinación con los Municipios, líderes comunitarios, ni las ADESCOS. En la práctica, existe el riesgo de que haya un gran número de posibles participantes que se queden fuera. Las demandas van en sentido de una mayor participación tanto de los gobiernos municipales como de las organizaciones comunitarias, a fin de que el registro, de mantenerse, sea más descentralizado en su gestión y con mayor participación social y comunitaria que avale la calidad del mismo

Cuadro 24. Testimonio de lideresas comunitarias

DIGESTYC está censando ahora en algunos municipios rurales. Jóvenes que no conocen y duran aquí una semana. Son contratados por una consultora de San Salvador. No avisan cuándo van a censar, muchas veces la gente no está en la casa. Usan mapas de 2005. Si les indican casas, no las censan si no aparecen en los mapas. No saben bien los límites de los municipios. No van a los lugares lejanos. La gente, como no los conoce, no los deja entrar a las casas".

Lideresas comunitarias de CSR. Grupo Focal.

El control a la condicionalidad: La asistencia escolar. El objetivo central del bono educativo es aumentar la cobertura, y mejorar la retención de matrícula. Por ello, para percibir el bono, los padres tienen que demostrar la asistencia de sus hijos a la escuela, y justificar las inasistencias. En función del número de faltas injustificadas en un mes, se les hace un descuento o simplemente no se les paga. La necesidad de control ha causado una problemática muy extendida con los maestros. Los centros escolares llevan cada día su Libro de Asistencia, pero éste no es válido para el control del PCS. El Programa pide a los maestros firmar, y a los directores de escuela sellar los comprobantes de asistencia de los hijos. El personal educativo con frecuencia rehúye o dilata este compromiso, con la protesta por el trabajo adicional. El MINED no se ha comprometido a fondo con el componente por cuanto la articulación con el FISDL y con las CAS a nivel del territorio no es fluido. Una mayor corresponsabilidad por parte del MINED podría ser la base para una mayor

apropiación del componente por parte del sector educación a fin de que se evidencie el aporte del bono en la mejora de la cobertura y por tanto calidad de la educación.

Hasta 2012 las Consultoras de Apoyo y Seguimiento (CAS) llevaban la cartilla y la hacían firmar y sellar. Este año, dentro de una medida de control de costos – el seguimiento a la asistencia vía CAS resultaba muy elevado– el FISDL implementó un cambio de modalidad. Ahora, son los padres (las madres) quienes deben hacer firmar y sellar el “cuadernillo”, para entregarlo a la CAS durante la visita domiciliarias, sin embargo estos cambios han complejizado las tareas tanto para las CAS como para las familias. La titularidad inherente de acciones que inciden sobre la educación y la salud es del Ministerio de Educación y del Ministerio de Salud, respectivamente y por tanto, de recaer la titularidad formal del Programa sobre estas instituciones, es previsible una mayor apropiación en todos los niveles.

Cuadro 25. Testimonio de Promotor Comunitario

“Educación es para nosotros un monstruo, un factor de stress. El profesor debe firmar el cuadernillo. Luego el director debe sellar y es el único que tiene el sello. Las mamás tienen que volver cada vez, a veces muchas veces. Los maestros no colaboran, no dan tiempo para el promotor. El convenio existe en la capital, pero aquí no llega. Parecía que así sería más sencillo pero se ha vuelto más complicado para todos”.

Promotor Comunitario. Grupo Focal.

El modo de pago de los Bonos de CSR es el llamado “presencial”. Cada dos meses (hasta 2012) se reúne el grupo en un lugar central (tal como una Alcaldía) a recibir su dinero de manos de los pagadores. FISDL cada año licita el servicio a uno de los Bancos del país, el cual a su vez subcontrata a una empresa de seguridad para llevar el efectivo al lugar y distribuirlos de acuerdo a la lista. Se hacen simultáneamente los pagos de Bonos de Educación y Salud y los de la Pensión de Personas Adultas Mayores. Por supuesto, esto constituye una operación logística intensa, que presenta ventajas y riesgos con respecto a un pago a través de una agencia bancaria. Los bancos están mayormente ausentes de las zonas rurales, las titulares y participantes adultos mayores no poseen cuentas ni manejan tarjetas electrónicas. Por otra parte, el dinero en efectivo conlleva riesgos por la inseguridad existente en algunas zonas. Para FISDL, el pago presencial es costoso. Por eso, en 2013 se cambia la periodicidad, pasándose a pagar cada cuatro meses. Esto es valorado desfavorablemente por parte de los padres y madres de familia, sobre todo por aquellos que utilizan esos fondos para completar la renta familiar. Se ha reportado malestar en diferentes zonas. Las motivaciones para extender los procesos de pagos se vinculan sobre todo a los costos derivados de las comisiones financieras por los pagos que han representado US\$910 mil en 2010, Us\$752 mil en 2011 y US\$915 mil en 2012, que con relación a las transferencias condicionadas han representado 4,8%, 4,4% y 6,3% respectivamente. Además los costos vinculados al trabajo de las Consultora de Apoyo y Seguimiento (CAS) también son representativos con relación a las transferencias habiéndose incrementado, como resultado de la reducción del número de participantes, de un 23% en 2010 a un 36% en 2012.

Cuadro 26. Costos vinculados al Componente 2010-2012

	2010			2011			2012		
	Costo US\$	Costo per cápita US\$	Peso espec.	Costo US\$	Costo per cápita US\$	Peso espec.	Costo US\$	Costo per cápita US\$	Peso espec.
Total participantes	98.378			90.997			83.128		
Transferencia	18.765.000	191	100,0%	17.124.610	188	100,0%	14.438.245	174	100,0%
Banco	910.075	9	4,8%	752.575	8	4,4%	915.309	11	6,3%
Apoyo Familiar	4.353.740	44	23,2%	4.606.737	51	26,9%	5.199.998	63	36,0%
Costo Total	24.028.815	244	128,1%	22.483.922	247	131,3%	20.553.552	247	142,4%

Fuente: FISDL, 2013. Elaboración propia.

FISDL con el apoyo de la Fundación Capital, busca a través de la “inclusión financiera”, pagar por cuentas bancarias o agencias financieras y paralelamente promover el ahorro y el crédito. En 24 municipios se va a pagar en agencia bancaria; 2 son piloto de bancarización. Algunos piensan que pasando a formas de pagos bancarios se estimularía el ahorro y el crédito, y esto aún como justificación de un pago más espaciado (cuatrimestral o semestral). No es evidente que pagos de US\$20 al mes por familia, se constituyan en base para el ahorro y la inversión pero sí podrían estimular que los gastos de las familias sean más estratégicos en cuanto a medios de vida.

Se ha manifestado que dado que el objetivo final del programa es la permanencia en el sistema escolar y de ser posible un buen nivel de aprovechamiento escolar por parte de los alumnos, se podría prever un solo pago al final del año escolar, a todos los estudiantes que finalicen el año, asumiendo que un solo pago al final del año es un incentivo suficientemente importante, y creciente a lo largo del año, para mantener a los hijos en el sistema educativo. Esta hipótesis está pendiente de demostrarse por sus implicaciones en términos de motivación y de finanzas, y no es extensiva para los bonos a favor de las personas adultas mayores que requieren otro tipo de tratamiento.

Asistencia y orientación familiar: La visita domiciliaria. Cada promotor atiende aproximadamente 175 familias. Entre sus tareas está la de realizar visitas domiciliarias a todas las familias CSR, con una frecuencia de 2 meses. Los tópicos fijos de la visita incluyen: cambios en los datos personales; cumplimientos: el cuadernillo de asistencia firmado mensualmente por los maestros, y la cartilla de Salud, firmada cada 2 a 6 meses por los de Salud, según el caso. Cada visita dura unos 20 minutos, y se registra en un informe de bitácora y no así en una libreta de familia que podría ser sustantivamente mejor herramienta de seguimiento social a la familia.

Este instrumento se entrega como control del trabajo. No hay una memoria (historia) por familia. No hay seguimiento individual de las familias, sino tan sólo en casos especiales, como en problemas familiares. El formato de registro de la “visita integral” no da espacios narrativos abiertos para llenar, por ejemplo, temas de capacitación. El instrumento es más que todo de control.

Estas preocupaciones y sugerencias de cambio son compartidos de arriba hacia abajo; desde los altos directivos del FISDL y STP, hasta los promotores locales de las CAD. En ambos casos, sin embargo, se trata del consumo directo del dinero. Aunque se especula sobre sistemas de ahorro y crédito, de hecho solo se mencionan gastos en el diario subsistir.

El impacto socio-económico local. En los “eventos de pago” se puede constatar “en vivo” el impacto económico local del Programa. Sea bimensual o cuatrimestral, se trata de un evento social. Los pagos son ejecutados por pagadores de empresas de seguridad - contables y guardias armados - supervisados por personal de FISDL y de las ONG contratantes. Los participantes llegan en filas largas, acompañados por su familia. Uno a uno se acerca a la mesa, confirman su documentación, marcan la lista, firman, ponen su huella, reciben y cuentan sus billetes. A su alrededor se genera un verdadero mercado-feria.

Rol de las CAS. No hay mucha rotación entre las CAS que prestan servicios al Programa. Muchas prestan servicios al FISDL desde que se fundó el programa Red Solidaria en 2005. Pero licitan cada año y generalmente se trasladan de lugar. Esto debilita sus vínculos con las comunidades y las alcaldías, así como su estabilidad institucional. Es frecuente que cuando otra CAS gana una Ruta territorial, retoman los promotores de la CAS anterior ya que son los que conocen el terreno, la población y el Programa. Esta práctica responde a normativas de país relativas al presupuesto del

Cuadro 27. Testimonio de Promotor Comunitario

“Un tema recurrente en la visita familiar es constatar el buen uso del dinero, donde “buen uso” constituyen compras en libros y útiles escolares, en ropa y calzado, en medicinas y alimentos; y el “mal uso” se considera, básicamente, el dinero que los maridos e hijos, arrebatan para ir a gastar con los amigos en alcohol, y por otro lado, el gastado en telecomunicaciones y celulares. Se hace énfasis en el ahorro pero en la práctica las familias destinan todo los recursos para su consumo”.

Promotor Comunitario. Grupo Focal.

Gobierno, lo que implica limitaciones para realizar contratos plurianuales. Permitir la contratación de personal dentro del FISDL como gasto de inversión en el marco de un programa de inversión social como el PCS, como también permitir cláusulas de renovación de contratos sujetos a disponibilidad y evaluación positiva, mejoraría sustancialmente el diseño y la implementación de este componente.

Equidad de género. El programa tiene una clara orientación de género, manifestada en primer lugar en que las mujeres, madres de familia son las Titulares con quienes se firma el Convenio y a quienes se paga el bono. También son quienes deben cumplir las condicionalidades: asistir a las capacitaciones, y garantizar la asistencia de sus hijas e hijos a la escuela y al servicio de Salud. La orientación del programa hacia las mujeres, tiene efectos de distinto orden. Por una parte, las visibiliza como actores sociales y económicos autónomas. Por otra parte, pone de manifiesto las desiguales relaciones de género, la violencia intrafamiliar y las relaciones de poder desiguales. Programa, consecuentemente, trabaja para fortalecer los mecanismos de equidad de género. El empoderamiento de la mujer como titular del Convenio es positivo. Sin embargo, existe el riesgo de que se refuerce el rol tradicional de la mujer vinculada a la responsabilidad en la salud y educación, cuando esta responsabilidad debiera ser compartida por ambos padres de familia. Prever mecanismos de corresponsabilidad de ambos padres manteniendo la preeminencia de la madre al momento del cobro de los recursos es todavía un desafío.

Pertinencia del Bono de Salud y Educación. La reforma en Salud obliga a repensar la pertinencia de los Bonos de Salud de CSR, en el sentido de que ya no son necesarios para garantizar la asistencia de la población a los ECOS. En el modelo actual, si no asisten, el personal de Salud va a buscarlos³⁹. La reforma via ECOS para asegurar cobertura en salud ha sido mucho más exitosa y universal que el programa de transferencias. Por otra parte, se conoce que los niveles de permanencia en el sistema escolar son altos a nivel básico –primer y segundo ciclo (92%)- y que la deserción se agudiza en tercer ciclo (52%) y ciclo medio (36%), por cuanto, se debe considerar un rediseño de los participantes, siguiendo los patrones utilizados para el bono de educación en CSU que ha concentrado efectivamente su accionar en los grupos meta de riesgo. En este sentido, la eficiencia y por tanto eficacia del componente parece ser menor que el de bonos de educación en CSU. Por otra parte, es necesario continuar con los esfuerzos para mejorar la oferta tanto a nivel de la infraestructura como de maestros puesto que las limitaciones de acceso responderían todavía en el área rural a limitaciones de oferta más que de demanda.

Componente 2. Oferta de Salud y Educación

El componente 2 de Oferta de Salud y Educación en la práctica corresponde a dos subcomponentes, uno de salud liderado por el Ministerio de Salud en el marco de la estrategia de Atención Primaria en Salud Integral vinculada a la Reforma de Salud; y otro de educación en el marco del Programa Vamos a la Escuela 2009-2014, liderado por el Ministerio de Educación.

Subcomponente Oferta de Salud.

El aumento en la oferta de servicios Salud, corresponde a la Reforma Nacional de Salud y particularmente al “Programa de Salud Familiar” llevado por el MINSAL, cuyo componente esencial son los Equipos Comunitarios de Salud, ECOSF. La Reforma de Salud ha logrado cubrir, en pocos años, la mayoría de los municipios rurales del país, incluyendo a los 100 priorizados por CSR y 14 de CSU. El modelo actual es uno basado en la oferta de los servicios de salud: Atención Integral en Salud Familiar y Comunitaria a diferencia del modelo anterior, centrado en la salud Materno-infantil, basada en la demanda. Por otra parte se ha eliminado la “cuota voluntaria” (por ejemplo, US\$30 para un nacimiento) que constituía una barrera económica. Este ambicioso programa ha resultado en un drástico incremento en el presupuesto del MINSAL, casi su duplicación en cuatro años de US\$300 millones a US\$600 millones.

³⁹ En 2012 la STP organizó un taller para discutir la pertinencia del bono de salud bajo la premisa señalada.

Parte del incremento del costo se debe a un incremento de personal de salud de 4.500 ítems adicionales en sólo tres años⁴⁰.

La reforma de la Salud ha sido una prioridad del Gobierno actual desde 2009 y se resume en la acción de “Ir a buscar a los usuarios”. Es un modelo de oferta, basado en la presencia de unidades de salud primaria en todas las comunidades rurales, y un acercamiento activo a la población. El modelo territorial en Salud está formado por las RIISS, redes supra-municipales de los equipos de primera línea alrededor de un Hospital de referencia. Cada “Equipo Comunitario de Salud” (ECO) consta de seis personas permanentes: un médico/a, un enfermero/a, tres promotores de salud, y un asistente (“polivalente”). Todos son personal fijo del MINSAL; cada equipo atiende a un promedio de tres mil personas en el área rural, en el área urbana puede ser aún mayor dadas las facilidades de acceso.

La implementación en Salud se ha realizado por prestación directa de los servicios por parte del MINSAL, contrastando en ello con la estrategia de terciarización del FISDL y con la propia modalidad ejecutada anteriormente en el sector Salud. Hasta 2009, la “Extensión de cobertura” de los servicios primarios al sector rural se hacía por subcontratación con ONG’s prestadoras, siguiendo un modelo también implementado en otros países de la región. De acuerdo con el Ministerio, el balance de este modelo mostraba resultados insatisfactorios que podría resumirse en: bueno en volumen pero malo en calidad. En las visitas de campo realizadas, la Misión se encontró con un sistema de salud en expansión, en un proceso de relacionamiento con comunidades rurales y urbanas donde nunca hubo presencia permanente de servicio médico de primera línea, preventivo y curativo. El relacionamiento del personal permanente de MINSAL con la población parece crucial para cumplir los objetivos en Salud pública, y el Ministerio ha desarrollado metodologías eficaces para esta fase generando un sistema de información que puede ser útil para otros sectores en el marco de la política social.

La cobertura, y la coherencia geográfica sigue siendo un desafío, pues si la Reforma de la Salud ha cubierto los municipios priorizados, todavía quedan muchos municipios sin cubrir; menos pobres, pero que también requieren de este servicio. Muchas veces estos pertenecen a la misma Red regional (RIISS) lo cual genera desiguales condiciones, así como presión social y por la demanda de los servicios. Este contraste entre municipios beneficiarios y no beneficiarios, sólo podrá superarse a medida que los servicios se extiendan a la totalidad de El Salvador. La cobertura total había sido la meta para 2014, pero MINSAL estima alcanzar solo a 164 municipios debido a restricciones básicamente presupuestarias.

Resultados. Los resultados alcanzados superan las metas esperadas, siendo el modelo exitoso tanto por el incremento de la demanda como por los resultados tanto en temas de prevención como atención de la salud⁴¹. El Ministerio ha entrado a las comunidades con dos acciones bien visibles: el funcionamiento efectivo de centros de salud rurales, y un censo general de la población, incluyendo factores demográficos, socio-económicos, ambientales y de morbilidad. En espera de la construcción de los Centros, los ECO se han instalado en lugares provisorios ofrecidos por la comunidad: escuelas o viviendas en desuso. Las construcciones son paulatinamente realizadas por el Ministerio de Salud y/o FISDL. Por otra parte, el Ministerio ha definido la gratuidad de los servicios, eliminando cobros de las mal llamadas “cuotas voluntarias” que constituían un real obstáculo al uso de los servicios de salud para los más pobres. El Modelo RIISS incluye Salud Sexual y Reproductiva, incluyendo planificación familiar, atención a nacimientos. Se ofrecen 5

⁴⁰ El incremento en los costos recurrentes fueron financiados tanto con recursos propios como a través de un préstamo con el BID que prevé un modelo gradual de incorporación: cuatro años para absorberlos al presupuesto: 25 % cada año, supuestamente el 100 % en 2014. En 2012 hubo un desfase, 20% en vez de 25 %, pero MINSAL lo piensa todavía incluir.

⁴¹ El Ministerio de Hacienda pactó con MINSAL un Presupuesto por Resultados (experiencia piloto), con fondos GOES. Se establecieron metas de resultado y de proceso: cobertura de vacunación 95 %, registro infantil 90 %. De impacto: reducir la mortalidad materno-infantil, la mortalidad por hipertensión y diabetes, todos los ECO con comité local de salud, y Comités Municipales de Salud conformados. Los indicadores de la reforma han sido comunes tanto para el Programa como para otras operaciones gestionadas desde el Ministerio para fondos nacionales o de cooperación.

métodos para control de natalidad. Estudios realizados muestran que el 100% de las mujeres conoce los métodos anticonceptivos, y que el 62% de las mujeres que deberían emplearlos, de hecho los usan. La tasa de natalidad ha bajado al 2.4%.

El sistema de información. A raíz de la Reforma en Salud, el Ministerio de Salud dispone hoy probablemente de la mejor base de datos de la población rural salvadoreña. En todo el territorio que cubre, se levanta universalmente la Ficha Familiar. Indispensable para asegurar el cumplimiento de metas muy ambiciosas en vacunación y control preventivo. Las Fichas las levantan los promotores comunitarios, personal propio del MINSAL, quienes trabajan en cada ECO, a menudo originarios de la comunidad. Se hace a mano, luego se ingresa al sistema. Las fichas ya están levantadas en 114 municipios. En la página Web www.sis.salud.gob.sv están disponibles al público a nivel agregado: por ECO, por municipio, por Departamento. Con acceso restringido (clave) se encuentran los datos a nivel familiar-individual.

Desafíos del sector Salud. Se plantea como desafíos (i) la sostenibilidad de la reforma que requiere ser parte del pacto fiscal que todavía no se ha dado; (ii) la integración de las capacidades generadas desde el sector salud con otras iniciativas en el territorio vinculadas a un desarrollo más integral; (iii) reducir la alta rotación de personal rural. Los nombramientos son por vacantes, pero tan pronto pueden, se retiran de las áreas rurales. Se debe pensar en incentivos (financieros y no-financieros) que faciliten y hagan más atractiva la permanencia en las zonas rurales; (iv) mejorar la articulación mejor con otros prestadores de servicios: el Seguro Social (trabajadores en general) y el Bienestar Magisterial (de los maestros). En el área rural, el 10 % de la población sí está asegurada, pero de hecho los servicios los presta MINSAL, y “gratis”, porque los seguros no tienen servicios allí.

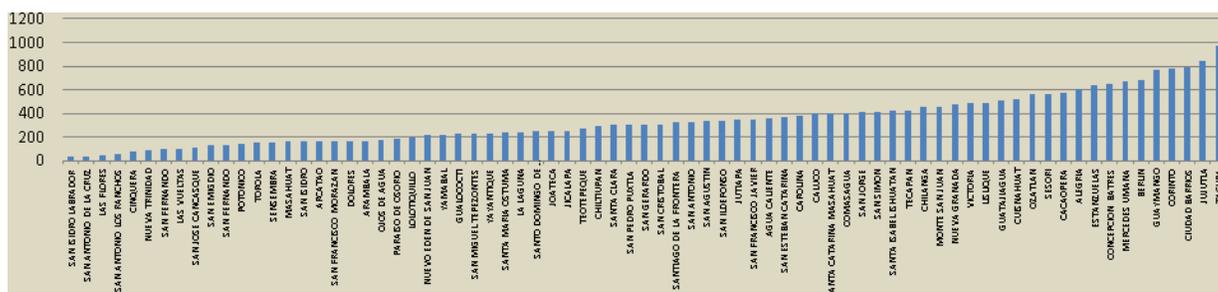
Subcomponente de Educación

El mayor esfuerzo del Gobierno actual para mejorar el acceso a la Educación básica lo ha constituido el programa de Dotación Escolar (Uniformes, zapatos y útiles escolares) así como el de Nutrición escolar (Vaso de Leche). Estos no forman parte del PCS y no se circunscriben a los 100 Municipios más pobres; sin embargo, tienen un vínculo a través del programa de Emprendimientos. Para la producción del calzado, el uniforme escolar, así como la leche, se ha seguido una estrategia consciente de adquirir estos productos a pequeños y medianos productores nacionales, en vez de preferir la capacidad de escala de buscar uno o dos grandes proveedores. Esto ha redundado en el apoyo directo de sectores económicos tales como la confección y el calzado artesanal, en especial la pequeña, micro y mediana empresa, a través de programas de estímulo impulsado desde CONAMYPE.

Componente3. Programa Nuestros Mayores Derechos (Programa Persona Adulta Mayor)

El Programa Presidencial “Nuestros Mayores Derechos” comprende la entrega de la Pensión Básica de US\$50 mensuales a mayores de 70 años, ejecutada por FISDL por mecanismos paralelos a los del Bono de Salud y Educación, y de otras acciones a favor de las personas adultas mayores de 60 años, coordinados por la Secretaría de Inclusión Social (SIS). De los 75 municipios que se han incorporado hasta 2012 con la pensión básica, el municipio de San Isidro Labrador tiene 30 participantes, siendo el más pequeño, mientras que el municipio de Tacuba tiene 972 participantes. La tabla a continuación presenta los datos de participantes para los 75 municipios.

Cuadro 28. Cantidad de participantes por municipio que recibe la pensión básica.



Fuente: FISDL, 2013. Elaboración Propia.

A diferencia de los Bonos en salud y educación, a la Pensión sí entran nuevos titulares, a medida que van cumpliendo la edad de 70 años. Pero se trata solamente de aquellos que han sido censados previamente. Las pensiones no son condicionadas, en el sentido de que las personas adultas mayores titulares no están obligadas a cumplir condicionalidades. La modalidad de pago, supervisión y control son llevados por el FISDL con las mismas CAS.

Las CAS buscan llevar una estrecha vigilancia sobre el buen uso del dinero por parte de los titulares. Especialmente en caso de que por su condición física, han delegado el cobro de la pensión a otra persona, generalmente un familiar (“Firma a ruego”). Los pagos de Pensiones se hacen en los mismos “eventos de pago” que los Bonos de educación y salud. En 2013, el FISDL por razones logísticas ha cambiado la frecuencia de pago, de bimensual a cuatrimestral. Al igual que para las madres de familia, para las personas adultas mayores esta medida tiene un impacto negativo. Al igual que con los bonos de salud y educación la motivación se vincula con los costos financieros de operativizar los pagos, que dado el tamaño del bono, termina con un menor costo relativo, tan solo del 2% sobre el valor de las transferencias.

Cuadro 29. Costos vinculados a la Pensión Básica a favor de las Personas Adultas Mayores

Año	2010			2011			2012		
	Costo US\$	Costo per cápita US\$	Peso espec	Costo US\$	Costo per cápita US\$	Peso espec	Costo US\$	Costo per cápita US\$	Peso espec.
Transferencia	4.027.250	502	100%	7.101.650	464	100%	9.819.910	385	100%
Banco	55.788	7	1%	126.536	8	2%	217.896	9	2%
CAS	678.388	85	17%	1.014.679	66	14%	989.508	39	10%
Costo Total	4.761.425	594	118%	8.242.865	539	116%	11.027.314	433	112%
Año	2010			2011			2012		
Total participantes (en personas)	8.019			15.300			25.477		

Fuente: FISDL, 2013. Elaboración Propia.

Desafíos. El Programa preveía ampliar la cobertura a los 125 municipios, y en algún momento universalizar el apoyo a nivel de todo el territorio. Si uno compara el costo de este apoyo con relación por ejemplo a los subsidios generalizados, se puede prever que a partir de un pacto fiscal y una adecuada priorización de programas sociales, se podría avanzar hacia la universalización de este aporte. Por otra parte, el esfuerzo por racionalizar el gasto vinculado al servicio de pago, es importante, pero se debe seguir en la línea de identificar mecanismos alternos que permitan por un lado reducir los costos de los mismos, pero por otro lado, adecuarse a las necesidades de las personas adultas mayores en términos de flexibilidad y oportunidad. Pagos a través del sistema financiero con la simple presentación

del DUI, los cuales se pueda cobrar de forma mensual o bien de forma más espaciada (el valor correspondiente a los últimos 12 meses), como es el caso de la Renta Dignidad en Bolivia, podría ser un modelo a seguir.

Eje 2. Infraestructura social básica

Existen tres componentes de Infraestructura Social Básica, los primeros dos, Agua Potable y Saneamiento Básico y Electrificación Rural poseen indicadores dentro de MED, cuyos datos se muestran en el cuadro. Si bien las metas no han sido plenamente cumplidas tanto la tendencia como la focalización en los municipios más vulnerables ha sido adecuada. Las metas que no pudieron ser cumplidas para 2012 serían alcanzadas en la gestión de 2013.

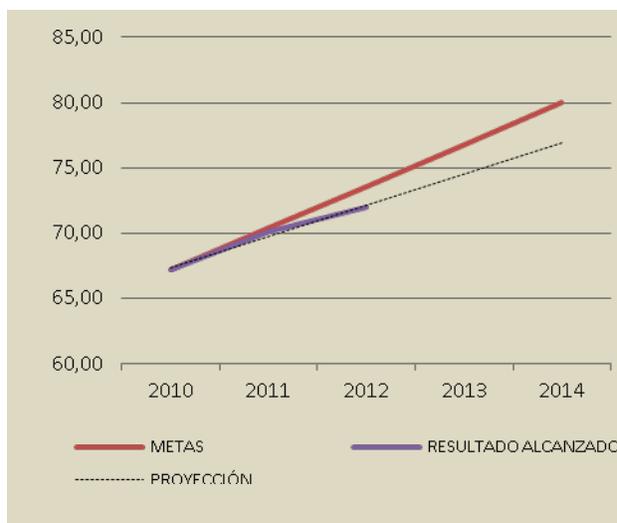
Cuadro 30. Indicadores 15 y 16 del MED.

Indicador	Fórmula	Desagregación	Ejec.	Año	Línea base / meta	Resultado alcanzado	% de cumplimiento
Hogares en municipios de CSR con acceso a agua potable	$(\text{Número de hogares en los 100 municipios de CSR con acceso a agua potable} / \text{Número total de hogares en los 100 municipios de CSR}) \times 100$	Por municipio, sexo jefatura del jefe hogar	FISDL	2010	67,20%	N/A	N/A
				2011	70,40%	70,10%	99,57%
				2012	73,60%	72,00%	97,83%
				2013	76,80%		
				2014	80,00%		
Hogares en municipios de CSR con acceso a servicio de energía eléctrica	$(\text{Número de hogares en los 100 municipios de CSR con acceso a energía eléctrica} / \text{Número total de hogares en los 100 municipios de CSR}) \times 100$	Municipio	FISDL	2010	81,90%		
				2011	85,20%	84,80%	99,53%
				2012	88,50%	86,90%	98.19%
				2013	91,70%		
				2014	95,00%		

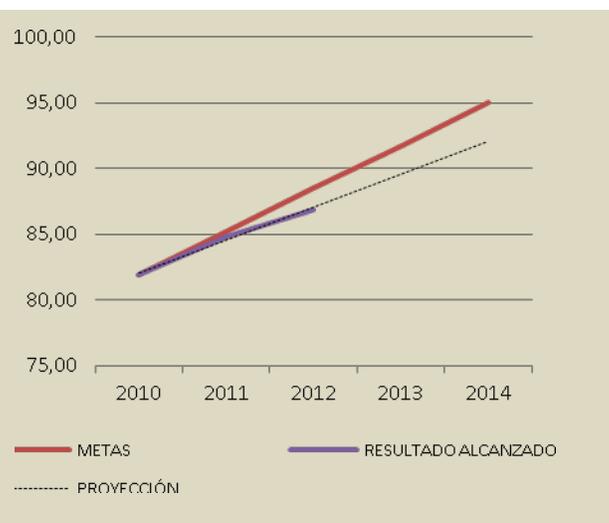
Fuente: Fichas de indicadores MED, Tercer informe de avance STP 2012

Las graficas a continuación presentan las tendencias entre los valores proyectados y observados:

Cuadro 31. Gráfica de ejecución Agua Potable y Saneamiento



Cuadro 32. Gráfica de ejecución Electrificación Rural

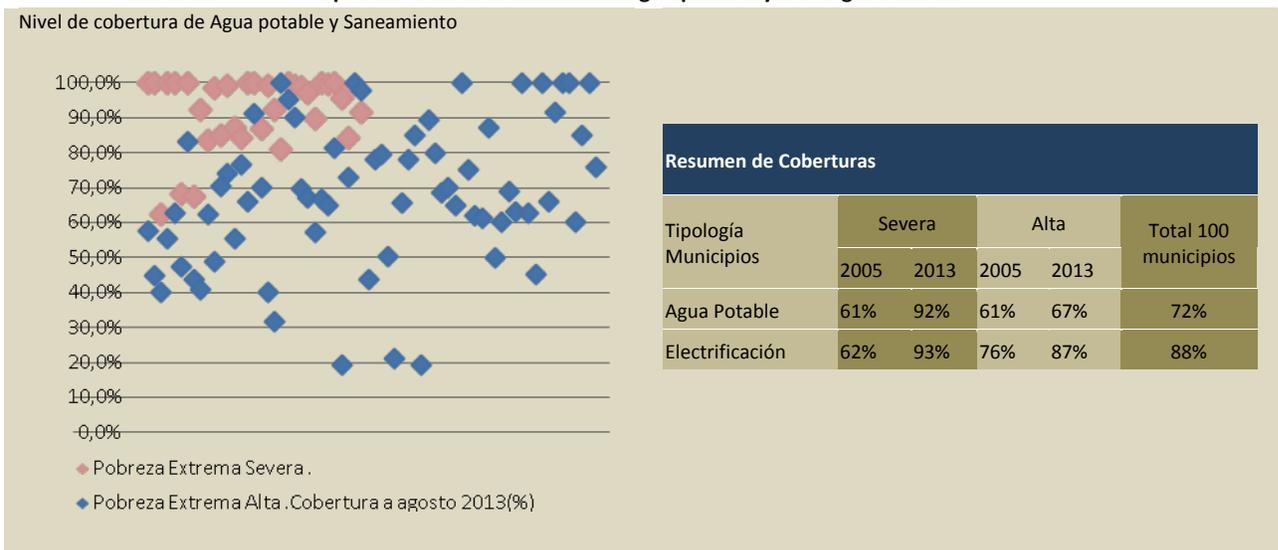


Fuente: Fichas de indicadores MED, Tercer informe de avance STP 2012

Del total de 171 mil hogares de los 100 municipios priorizados por el Programa CSR, 123 mil cuentan con el servicio de Agua Potable a fines de 2012. Si bien los reportes para 2012 indican una brecha menor al 2%, con relación al valor esperado, en la cobertura del servicio, difícilmente podrán cumplirse las metas para la finalización del quinquenio 2010 – 2014. Para tal fecha, de acuerdo a una tendencia lineal de resultados, se alcanzará el 77% de cobertura, con una brecha del 3%, que significan aproximadamente 5.120 hogares sin acceso al agua potable y saneamiento básico en las 100 comunidades de CSR. Pese a esto, el esfuerzo y la focalización son desde todo punto de vista favorables, más cuando han sido los municipios de pobreza extrema severa los que han logrado los mayores niveles de cobertura, muchos de ellos del 100%. Haber pasado de una cobertura promedio de 61% a 92% para los municipios de pobreza extrema severa y de 61% a 67% para los municipios de pobreza extrema alta es muy favorable y se espera que la tendencia continúe.

En cuanto a electrificación, la brecha con respecto al valor esperado, al finalizar el año 2012 es de 1.6%, que significan 2.730 hogares aún sin acceso a energía eléctrica. Al finalizar el quinquenio 2010 – 2014 existirá, bajo las tendencias lineales de ejecución, una brecha del 5.5% que ya es significativa. Las metas a 2014 pueden alcanzarse con modificaciones a los presupuestos y en el entendido que las inversiones y la dificultad de implementación en “Electrificación Rural” son menores que en el rubro de Agua Potable y Saneamiento.

Cuadro 33. Mapas de Cobertura de acceso a agua potable y a energía eléctrica



Fuente: Censo CSR 2005-2008 y Bases de Proyectos FISDL. Actualizado al 22 de agosto de 2013.

Componente 1. Agua potable y saneamiento básico

Los municipios rurales de El Salvador tienen la característica de presentar una población concentrada de menos de 15.000 habitantes y una población dispersa en comunidades o caseríos pertenecientes a los cantones. Los sectores concentrados por lo general cuentan con redes de agua potable y saneamiento ya sea mediante colector o mediante cámaras sépticas individuales. Los caseríos y población dispersa son sujeto de implementación de sistemas de agua potable aislados, con fuente propia, sistema de bombeo y almacenamiento y redes abiertas. En un gran porcentaje las fuentes de agua son del tipo pozo profundo, lo que crea una dependencia directa con sistemas electromecánicos complejos.

En el período de evaluación, el FISDL ha implementado varios proyectos de agua potable y saneamiento en los 100 municipios de CSR y en las tres modalidades de intervención, reportándose una cantidad mínima de proyectos no exitosos, ligados principalmente a pozos sin el caudal adecuado de agua. Por lo tanto se puede establecer que la

actuación del FISDL, como principal ejecutor, ha sido exitosa en cuanto a calidad y cantidad de proyectos, llegando a ubicarse muy cerca de la meta definida. La inversión en proyectos de agua potable y saneamiento, a lo largo de los 3 primeros años del quinquenio ha sido importante, pero no suficiente para lograr las metas o sobrepasar las mismas. Dada la buena tendencia, se pudo alcanzar durante el primer semestre de 2013 la meta establecida para 2012.

Al finalizar el año 2012 el costo por conexión domiciliar de agua potable, estimado con la información disponible es de US\$690/persona incluyendo la construcción de letrinas individuales en cada hogar. FISDL ha implementado tres tipos de solución para el saneamiento de viviendas aisladas: las letrinas aboneras, donde los suelos no son permeables, son inundables y no se dispone de mucha agua potable; el hoyo seco mejorado, en el que se efectúa una separación de orinas hacia un segundo depósito; y la cámara séptica, donde las condiciones de infiltración del efluente son las adecuadas y se dispone de suficiente agua para el lavado completo, en este caso las aguas grises pasan por una trampa de grasas y son infiltradas directamente. Para los casos 1 y 2 las aguas grises (preparación de alimentos, lavado de ropa y aseo personal) son recolectadas por separado e infiltradas mediante un sistema de pozo de absorción, bio jardineras, zanjas de infiltración o zanja de arena filtrante. En el caso de poblaciones concentradas el saneamiento se realiza mediante colectores sanitarios. Solamente en nuevos proyectos se implementan plantas de tratamiento para el total o parte del sistema de alcantarillado sanitario, que contiene agua negras y grises.

En la modalidad centralizada, proyectos ejecutados por el FISDL, la calidad de los trabajos están confiada a tres personas: el profesional responsable de calidad de la empresa contratista ejecutora, el supervisor externo y el asesor municipal de FISDL, ambos profesionales del rubro, seleccionados y contratados por la institución. En la modalidad descentralizada, proyectos ejecutados por las alcaldías, el control de calidad lo realiza el supervisor externo contratado por la alcaldía y el asesor municipal de FISDL. Mientras que en la modalidad PEC, proyectos ejecutados por la comunidad, este control lo ejecutan el supervisor externo, el director de obra, ambos contratados por la comunidad a través de su Comité de Ejecución de Proyectos (CEP).

Cuadro 34. Modalidades de Implementación de proyectos de Agua potable y saneamiento básico.

<p>Modalidad Centralizada Proyectos \geq UDS 350.000 ejecutaos por FISDL</p> <ul style="list-style-type: none"> - Licitación Pública - Ejecución por contratista seleccionado - Supervisión mediante Supervisor externo contratado por FISDL - Seguimiento a cargo del FISDL, ALCALDÍA y la COMUNIDAD (comité de obra). 	<p>Modalidad PEC Proyectos Ejecutados por la Comunidad \leq USD 300.000</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organización de un comité ejecutor y convenio con alcaldía - Ejecución a cargo de la comunidad, mediante personal o proveedores contratados y la participación activa en mano de obra y administración. - Dirección de obra a cargo de Profesional externo contratado por la comunidad - Supervisión a cargo de Profesional externo contratado por la comunidad <p>Seguimiento a cargo del FISDL, ALCALDÍA y la COMUNIDAD</p>
<p>Modalidad Descentralizada Proyectos \leq USD 350.000 ejecutados por ALCALDÍA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Licitación Pública - Ejecución por contratista seleccionado - Supervisión mediante Supervisor externo <p>Seguimiento a cargo del FISDL, ALCALDÍA y la COMUNIDAD (comité de obra)</p>	

*La comunidad no tiene participación activa en esta etapa, exceptuando los proyectos **PEC** en los que su participación es importante, mediante la ADESCO y conformación de un comité específico CEP. Fuente: Elaboración propia

Los proyectos visitados y las entrevistas con personal técnico de FISDL muestran que los proyectos han sido ejecutados con la calidad exigida de acuerdo a normativa vigente, especificaciones técnicas correctas y planes de prevención y contingencia de riesgos laborales, diseñados por las empresas constructoras y aprobados por los supervisores. Sin embargo, se comparte opiniones acerca de la falta de atención en las labores de operación de los sistemas por parte de la comunidad, que se traducen en fallas o carencia de cloración del agua antes de ser distribuida. También se describió problemas con la operación de las letrinas aboneras que en algunos casos quedaron fuera de utilización.

La calidad de los trabajos varía de acuerdo a la modalidad de ejecución, puesto que la implementación de cada ítem de un contrato de construcción no solo requiere el cumplimiento de las especificaciones técnicas, sino también la

experiencia en ejecución de tareas similares. Un residente y un supervisor de obra bien pueden poner todo su conocimiento, voluntad y esfuerzo en el cumplimiento de una especificación, pero en ciertos casos las limitaciones de acceso a tecnología como ser laboratorios, equipo de construcción especializado y auxiliares entrenados en trabajos de construcción, tienden a limitar el alcance de cierto parámetro de calidad. A las empresas contratistas, además de presentar una cotización y plazo de ejecución adecuados, se le exige también un plan de trabajo coherente y demostración de la experiencia mínima en trabajos similares.

En contraposición se encontró que existe mayor participación local y participación de mujeres en relación a la modalidad de ejecución. A medida que el proyecto se descentraliza, mayor es la participación local. En la modalidad centralizada esta participación se limita a la contratación de obreros de la construcción y eventualmente al transporte de materiales. En la modalidad ejecutada por las alcaldías la participación se extiende a personal auxiliar, algunos proveedores, personal administrativo y algún profesional del rubro. Mientras que en la modalidad PEC, alrededor del 80% de las personas que trabajan en el proyecto son locales, conformadas en personal obrero, personal administrativo, personal de compras, personas asignadas al control ambiental, al control de género, transportistas y eventualmente profesionales. Solamente el personal especializado que no reside en el municipio es contratado por el CEP. La participación de las mujeres también se incrementa con el tipo de contratación, partiendo de una resistencia a la contratación de mujeres por parte de las empresas contratistas a una obligatoriedad de utilización de personal femenino mayor o igual al 40% en proyectos PEC.

Satisfacción de la comunidad. La satisfacción de la comunidad con los proyectos de agua potable ejecutados es alta, y en forma especial con los proyectos PEC, pues éstos producen un empoderamiento en la comunidad respecto a los sistemas de agua provocando que la operación y mantenimiento de los mismos sea más responsable y cuidadosa. Sin embargo, la capacidad institucional para la ejecución de proyectos descentralizados continúa siendo un punto demasiado débil, que va acompañado de la capacidad profesional necesaria para la implementación de este tipo de contratos. Por este motivo la percepción de la modalidad de trabajo de parte de personal técnico del FISDL es que la descentralización debe darse a mediano plazo, cuando la capacidad técnica y administrativa de los municipios alcance el nivel adecuado y éstos puedan transferirla a las comunidades que operan sus sistemas.

La modalidad de ejecución tipo PEC es importante por la generación de mano de obra local, principalmente constituida por mujeres, y la innovación de la capacitación de obreros u obreras y administradores y administradoras mediante el trabajo, que permita generar capacidades para la operación y mantenimiento de los sistemas y obras construidas. Los presupuestos con esta modalidad son menores, respecto a contratos con empresas, puesto que todos los recargos correspondientes a gastos generales, garantías, gastos administrativos y utilidades no son tomados en cuenta.

Aunque las Juntas cooperan con las ADESCOS, y a menudo surgen de ellas, son jurídicamente independientes, por la necesidad de manejar recursos y realizar el cobro y mantener las reservas de funcionamiento y mantenimiento de los sistemas. Aunque el manejo sea comunitario y participativo, es débil en aspectos como la educación sanitaria y prevención de enfermedades, tendiendo a concentrarse en los aspectos administrativos. Todo esto implica que el enfoque basado en derechos, todavía requiere profundizarse mucho más en su aplicación.

Constituye un gran desafío para las instituciones ejecutoras (FISDL y alcaldías) el efectuar el seguimiento de la operación y mantenimiento de los sistemas de agua potable y saneamiento en todos sus componentes, para lograr que éstos funcionen correctamente durante toda su vida útil, tal como fueron diseñados y puestos en marcha al finalizar la etapa de ejecución. Fondos menores para reparaciones de los sistemas de agua pueden ser muy efectivos para asegurar la sostenibilidad de los sistemas, sobre todo cuando estos costos pocas veces superan el 5% de los costos de inversión. En cuanto a los gastos de operación vinculados, por ejemplo al cloro, las acciones desde el Estado

es de sensibilizar a la población y Comités de Agua sobre su importancia, sobre todo los primeros años de la puesta en marcha de los sistemas de agua potable para que haya una verdadera apropiación y se evidencien los beneficios en la salud de las comunidades.

Componente 2. Electrificación rural

Los proyectos de electrificación rural en El Salvador son ejecutados por FISDL bajo la premisa de llegar con el servicio a todos los caseríos y viviendas aisladas de los 100 municipios de pobreza alta y severa de CSR. Si bien las poblaciones concentradas poseen el servicio, el crecimiento urbano exige que también los proyectos se orienten a ampliaciones de la red de energía eléctrica de estas poblaciones. Los proyectos eléctricos consisten en la ampliación de redes de baja tensión y la instalación de los puestos de transformación de la energía eléctrica proveniente de las líneas de media tensión. Comprende la extensión de la línea aérea sustentada en postes metálicos, a través de calles o accesos precarios a los caseríos, no así la extensión a viviendas completamente aisladas o desocupadas. Tampoco ha sido prevista la ejecución de la acometida eléctrica a cada vivienda.

El modo de intervención en proyectos eléctricos es el del tipo centralizado, es decir que FISDL, mediante licitaciones públicas selecciona a la empresa contratista y al supervisor que ejecutarán el proyecto. Por tratarse de trabajos muy especializados, la participación directa de la alcaldía y de la comunidad ha sido limitada. El producto entregado guarda la calidad exigida en especificaciones técnicas y normativa vigente. Al finalizar el año 2012 el costo de la infraestructura eléctrica fuera de las viviendas asciende aproximadamente a US\$400/vivienda, sin incluir la conexión o acometida eléctrica a las viviendas, que es solventada por cada una de las familias.

Los nuevos usuarios del servicio de energía eléctrica domiciliar se encuentran muy satisfechos con los proyectos, pues su forma de vida se modificó sustancialmente con la disponibilidad de iluminación eléctrica que permiten prolongar las actividades de lectura y estudio, el funcionamiento de aparatos de radio y televisión que mantiene a la familia informada de los acontecimientos, y en el mejor de los casos la introducción de refrigeradores para prolongar la vida de los alimentos. Anteriormente estas actividades estaban completamente limitadas a la utilización de leña para cocina, candelas para la iluminación y en algunos casos de baterías de vehículos para el funcionamiento de aparatos de radio, las que eran recargadas a un alto costo en la población más cercana.

En el marco del enfoque de derechos parecería oportuno discutir la necesidad de que sean los proyectos y no así las familias quienes cubran los costos de la extensión de línea de baja tensión hasta las puertas de todos los domicilios de los caseríos, sin importar su dispersión, además de los costos de la instalación de la acometida domiciliar a fin de aprovechar las economías de escala y alcanzar coberturas plenas. Estos costos podrían ser traspasados a los costos de los servicios democratizando el acceso al servicio.

Componente 3. Infraestructura estratégica

Este componente no cuenta con indicadores dentro del MED, sin embargo la implementación de éste hace parte del esfuerzo del Gobierno por mejorar las condiciones de acceso a servicios por parte de la población que habita en los 100 municipios priorizados. Los proyectos considerados estratégicos son aquellos que brindan una utilidad pública a todos los habitantes de las comunidades del municipio, clasificándose del siguiente modo:

- Centro de Salud: Ecos familiares y Ecos especializados.
- Centros de Educación: Parvulario, Educación básica y Bachillerato.
- Caminos y Puentes: Calles vecinales, Puentes vehiculares y Pasarelas.
- Obras de drenaje pluvial: Canales y canaletas, Alcantarillas y Sumideros.
- Mitigación de riesgos: Muros de contención, y Gaviones.

Este componente se caracteriza por agrupar una diversidad de proyectos de equipamiento municipal para el servicio de toda la comunidad. Las características técnicas para la implementación de los mismos exigen mano de obra calificada y eventualmente la utilización de equipo de construcción especializado. La reforma del sector salud ha demandado mayor cantidad de Centros de Salud denominados ECOS Familiares y ECOS Especializados. La infraestructura requerida para el funcionamiento de estos Equipos Comunitarios de Salud tiene ciertos estándares mínimos que ha exigido que las instalaciones existentes sean mejoradas y adecuadas a estos parámetros, y las construcciones nuevas sean ejecutadas con un alto nivel de calidad, para brindar el servicio de acuerdo a lo establecido en la reforma. El sector de educación, también ha demandado mayor cantidad de infraestructura educativa orientada a brindar un ambiente óptimo de estudio para fortalecer la asistencia a los centros educativos y disminuir la deserción escolar. Los ambientes nuevos fueron ejecutados de acuerdo a un diseño acorde con la normativa del Ministerio de Educación para los ciclos inicial, parvulario, básico y bachillerato. Los ambientes existentes que están en proceso de remodelación, pasan de ser simples aulas construidas con malla ciclón y baterías de baño mixtas, a ambientes integrales construidos bajo diseño antisísmico, correctamente ventilados, con espacios deportivos completos y con baterías de baños separadas por sexo y edad. La construcción de puentes vehiculares, pasarelas y pavimentación de calles también constituyen proyectos estratégicos. Los puentes peatonales sobre ríos y las pasarelas sobre carreteras son de gran importancia para que las personas, especialmente los niños y niñas, lleguen de forma segura a escuelas, centros de salud, centros de trabajo o lugares de abastecimiento. De acuerdo a los testimonios recogidos, se habría reportado aumento de la inasistencia de niñas y niños a sus centros educativos con la puesta en servicio de esta infraestructura.

En cuanto a inversión, los proyectos de Caminos y puentes demandaron el 51% de la inversión del componente, mientras que los Centros de salud el 27% y los Centros educativos el 22%. (Informe de monitoreo 2011, FUNDE). En estos proyectos se aplicaron las tres modalidades de ejecución, ya descritas en el componente de Agua Potable y Saneamiento centralizado, descentralizado y PEC. Los niveles de apropiación y de participación de las mujeres y capacidades generadas por parte de las comunidades en proyectos PEC ha sido positivamente valorada al igual que en el componente 1 de agua y saneamiento, habiendo la comunidad encarado proyectos de mayor nivel de complejidad, como por ejemplo, una pasarela de metal mecánica.

La participación local y en especial participación de mujeres, independientemente de la modalidad de ejecución, suele ser muy importante en este tipo de proyectos, principalmente porque éstos demandan buena cantidad de mano de obra, se encuentran cercanos a las viviendas y promueven un interés especial bajo un propósito común. La participación de las mujeres en ejecución va desde un 10% hasta un 40% del total de mano de obra, y en administración de proyectos llega hasta el 70%.

Tanto en la parte de ejecución de los proyectos, en sus tres modalidades, así como en el funcionamiento de las instalaciones se ha tomado en cuenta los temas ambientales. En las obras, tanto la limpieza, la ubicación de escombros temporales, el cuidado de las fuentes de agua y su disposición, la señalización y la seguridad en el trabajo son los adecuados. En operación se evidencia la correcta gestión de desechos hospitalarios, el manejo de desechos sólidos, el tratamiento individual de aguas servidas y el cuidado de las especies forestales presentes.

Si bien este componente no tiene un parámetro de control dentro los de indicadores de la MED del PCS, es un desafío para las alcaldías dar sostenimiento a los proyectos ejecutados, tanto en el fortalecimiento de capacidades para su correcto mantenimiento, así como en la réplica de los mismos en otros cantones de los municipios. Un segundo desafío a mediano plazo consiste en generar en la comunidad la capacidad de identificar los proyectos estratégicos con una visión integral, que tome en cuenta las necesidades no solo del cantón sino de cantones y municipios vecinos.

Eje 3. Generación de Ingresos

El eje estratégico de Generación de ingresos, no obstante, no se ha implementado en las Comunidades Solidarias Rurales, sino solamente en los AUP de los 25 municipios de CSU. Llama la atención que no haya un indicador de la MED para el eje 3 de PCR. En el diseño político de este Eje se mencionan los siguientes componentes y subcomponentes.

1. Fomento de las capacidades productivas de las familias (dotación de insumos, capacitación y asistencia técnica, vinculación a financiamiento y redes comercialización)
2. Promoción de la empleabilidad (desarrollo de habilidades y capacidades, intermediación laboral, promoción de empleo intensivo)
3. Fortalecimiento de capacidades local para la producción (Fortalecimiento de gobiernos municipales, asistencia para promoción del desarrollo productivo, servicios de apoyo a mujeres).

Algunos programas rurales de activación económica y disminución de pobreza, reportados son, el Programa de Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura, el cual, entre otras cosas, hace dotaciones de semillas e insumos. La Misión no obtuvo observaciones, entrevistas ni visitas institucionales relacionadas con este programa. Si bien dentro del Programa no se tiene avances, el Gobierno si cuenta con varias iniciativas para la generación de ingresos en los municipios rurales. Aquí se encuentran nuevamente las limitaciones conceptuales del programa, o bien se está ante una estrategia de desarrollo territorial y por tanto se debe tomar en cuenta los esfuerzos del gobierno en el territorio, o bien se tiene una mirada programática y el equipo de consultores se limitó a ver solo lo que está dentro de PCS. Por razones metodológicas y de tiempo esta evaluación ha sido de tipo programática, pero no significa que por ejemplo el gobierno no ha impulsado varios programas como los de desarrollo agropecuario en los territorios de interés que son parte sustantiva en la lucha contra la pobreza y la generación de oportunidades en el marco de los territorios priorizados por el Programa.

Eje 4. Gestión Territorial.

A nivel del cuarto eje de Gestión Territorial se tiene un indicador de la MED vinculado el cual habría sido alcanzado. El eje cuenta con dos componentes: (1) Fortalecimiento Institucional Municipal, y (2) Fomento de la participación ciudadana.

Componente 1. Fortalecimiento Institucional Municipal

La ejecución de este componente está vinculado a: (a) Oficina de información y respuesta del FISDL, (b) Sistema de información de programas sociales STP, (c) Capacitaciones a Gobiernos Municipales por el FISDL, (d) Capacitación en ciclo de proyectos, y (e) Capacitación sobre Comités municipales.

La capacidad institucional del FISDL. Tiene gran presencia territorial, experiencia y destreza con numerosas tipologías de programas, a todas las escalas: nacional, regional y local. Buena capacidad técnica de visualización de los problemas. El desarrollo institucional en los últimos años ha sido un proceso de cambio. De ser esencialmente ejecutores de obras de infraestructura ahora tienen a su cargo además programas de desarrollo humano cuya cartera

Cuadro 35. Indicador MED 31

Indicador	Año	Línea base-meta	Resultado alcanzado	% de cumplimiento
31 Participación de las mujeres en los Comités Municipales de Coordinación CSR	2010	43%		
	2011	44%	49%	111%
	2012	46%	47%	102%
	2013	48%		
	2014	50%		

Fuente: Fuente: Fichas de indicadores MED, Tercer informe de avance STP 2012

es del orden del 50% de sus niveles de inversión. El Programa ha sido ejecutado tanto a nivel de municipios cuyo alcalde es del partido de gobierno, como también en municipios de la oposición, lo cual ha permitido al programa estar en cierta medida blindado de una politización desmedida. El rol de FISDL como institución técnica en los territorios es bien valorada y por tanto permite una adecuada coordinación con los diferentes gobiernos municipales.

La Capacidad Municipal es variable, depende del tamaño del municipio, de sus antecedentes históricos, su identidad local, también de las fuerzas políticas, la figura del alcalde o alcaldesa y el nivel de los impuestos locales. La mayoría tiene un Plan Estratégico, que en muchos casos ha sido construido de forma participativa y por tanto cuenta con el respaldo de las comunidades. Sobre esta base el FISDL apoya el Fortalecimiento institucional de los Municipios a través de dos programas, siendo las temáticas centrales: (i) rendición de cuentas, (ii) plan estratégico municipal, (iii) reducción de riesgos, (iv) finanzas municipales, y (v) ciclo de proyectos. Hay avances y capacidades transferidas. De acuerdo a las entrevistas, muchos municipios ya tienen su Plan Estratégico Participativo y generan espacios de rendición de cuentas. Otros Municipios se benefician en forma creciente de fondos de cooperación a través de concursos. Algunos están organizando su empresa municipal de agua potable.

Componente 2. Fomento de la participación ciudadana

Comités de Coordinación Municipal (CCM) creados por el Programa CSR fueron diseñados como un espacio de encuentro entre la ciudadanía, la Alcaldía y también de las instituciones del Estado presentes en la zona. No hay un canal formal único, para los ciudadanos y las comunidades hacerse oír por las autoridades de un Municipio. Es variable, pudiendo ser, por ejemplo: el Juez de Paz; los líderes; iglesias; una Petición directa al Concejo municipal. En este marco promover estos comités de coordinación fomentan los espacios de participación ciudadana. La necesidad de promover espacios de coordinación liderados por los GM debe ser profundizada, tanto para temas de desarrollo local, como sectoriales de salud y educación y los Comités de Riesgo o Comités Operativos de Riesgo. Todos estos espacios deben ser efectivamente liderados por el GM y debe contar con la participación de representantes sectoriales en la medida que los espacios de reflexión son sustantivos para los sectores participantes, de otro modo los espacios pierden vigencia, como es el caso de la mayoría de los CCM.

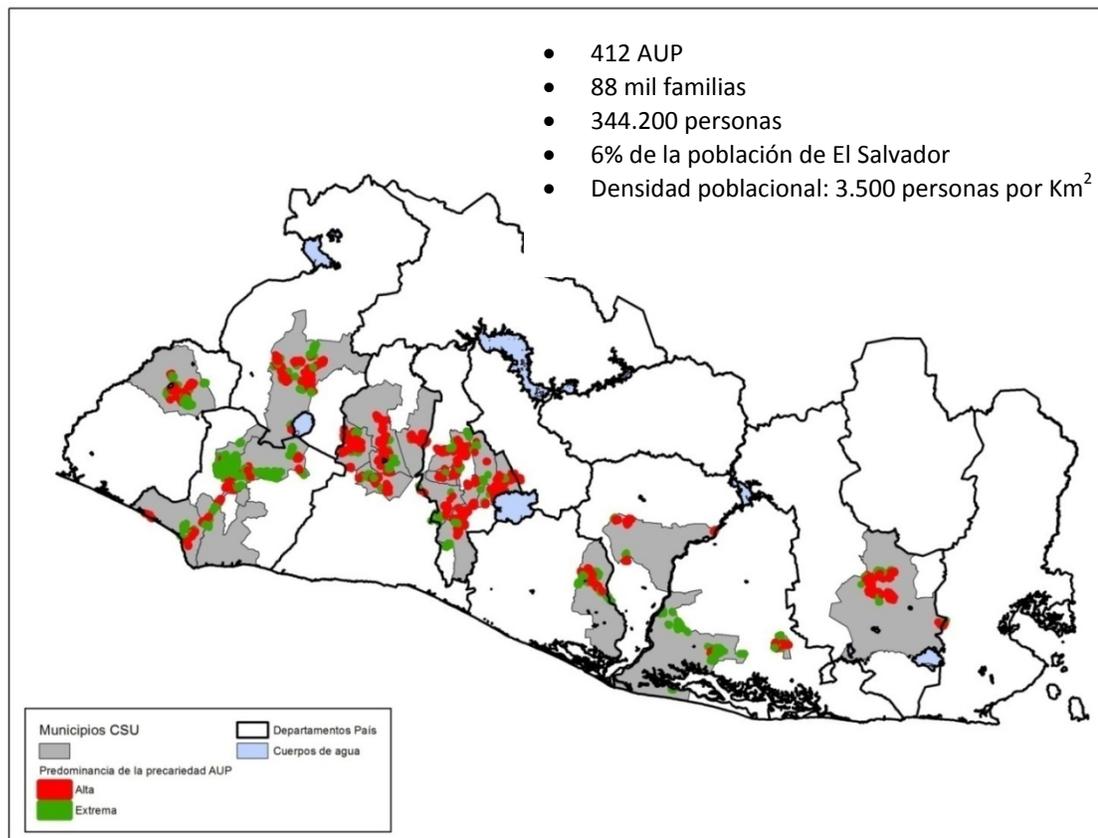
Las sesiones de los CCM, al estar muy vinculados a los bonos de educación y salud y los bonos a la persona adulta mayor, se han constituido en espacios esencialmente casuísticos. Los representantes de MINSAL y MINED rara vez acuden. Las sesiones visitadas se centraban en dos temas: los proyectos locales (muchas veces de infraestructura) programados por el Municipio y/o solicitados por las comunidades, y el seguimiento a los participantes de Bonos y pensiones. Los promotores/as de la CAS, dirigidos por su coordinador, informan de los casos individuales registrados en el mes: fallecimientos, traslados, inasistencia escolar, cambios de co-responsable, cambio de apellidos por casamiento o separación o nombres mal digitalizados en la base de datos. Dudas sobre pensionados que viajaron a Estados Unidos, otros cuya familia enfrentan situaciones de violencia vinculadas a las transferencias. Este espacio más de tipo operativo no debe ser perdido pero debe ser claramente diferenciado de los espacios más estratégicos de construcción de política pública vinculado al Programa, y a la política social en dichos territorios. A nivel de las comunidades rurales y urbanas, las Asociaciones de Desarrollo Comunitario ADESCO, compuestas por comuneros elegidos en asamblea abierta, son un componente esencial en el desarrollo comunitario y la intermediación entre el Estado y la ciudadanía. Sin duda ellos cumplen un papel activo en muchas ocasiones. Sin embargo, la Misión no tuvo acceso a estudios recientes sobre su funcionamiento y su representatividad a nivel local, y las maneras de mejorar su potencial participativo⁴².

⁴² Existiría un estudio reciente realizado por FUNDAMUNI para CSR, que no hizo parte de la bibliografía consultada por la misión de evaluación.

II. Comunidades Solidarias Urbanas

Comunidades Solidarias Urbanas cuenta con 15 Componentes y 27 indicadores para medir los avances de la estrategia con relación a metas establecidas, que son sobre todo relevantes para las gestiones 2011 y 2012, dado que la MED al haber sido construida en 2011, cuenta con datos históricos para las gestiones anteriores (línea base) y no así proyecciones de metas a alcanzar.

Cuadro 36. Territorios priorizados a nivel de AUP en CSU.



Fuente: STP. 2013.

Comunidades Solidarias Urbanas cuenta con la mayor cantidad de indicadores dentro de la MED, 27 sobre 34, y por tanto se ha puesto especial énfasis en sus avances, tomando en cuenta que las intervenciones en los ámbitos urbanos de los AUP, nacieron a partir de 2009 con la estrategia y por tanto el desafío de entrar en estos territorios, muchos de ellos priorizados no sólo por sus niveles de precariedad y pobreza sino también por los niveles de violencia y no presencia del Estado. La estrategia es sin duda un esfuerzo desde la política social para encarar desde los territorios una transformación estructural de la convivencia y la lucha contra la pobreza en todas sus manifestaciones. Comunidades Solidarias Urbanas cuenta con los mismos cuatro ejes de trabajo que CSR. Los principales componentes de la estrategia tuvieron un retraso importante al momento de iniciar, o bien porque no se contó con el financiamiento o bien porque no se tenían los arreglos institucionales para acelerar su ejecución. El PATI fue la punta de lanza con la cual el programa entra en los territorios y se inicia la Estrategia, junto a otras iniciativas que se encontraban ya en ejecución pero bajo un enfoque de proyecto, como el programa Projóvenes, el de mejoramiento de AUP, y otras iniciativas que se fueron acoplando a la Estrategia, bajo la premisa de dar una coherencia y desarrollar sinergias en las diferentes iniciativas. El bono de educación se inicia recién en 2012 y se espera que entre finales de 2013 o inicios de 2014 algunos AUP también se beneficien con los bonos de la persona adulta mayor. Al haber sido

preparado la MED en 2011, las metas ya contemplan estos retrasos y por tanto su valor como sistema de monitoreo y evaluación se circunscribe sobre todo para el periodo 2011-2012.

Eje 1. Capital Humano

De los 13 indicadores de la MED vinculados al eje 1 de CSU, 10 han sido cumplidos a 2012, 2 han estado cerca de ser cumplidos (por encima del 95% de cumplimiento) y sólo uno ha estado por debajo del 50% de cumplimiento. El indicador 2 sobre cobertura de niños y niñas que reciben un bono a educación ha estado muy por debajo de la meta establecida y evidencia el avance parcial de dicho componente y las dificultades que se ha tenido al momento de implementarlo.

Cuadro 37. Indicadores de la MED vinculado al eje 1

Indicador	Año	Línea base-meta	Resultado alcanzado	% de cumplimiento	
2	Cobertura de niñas y niños que reciben bono a partir de 7° Grado	2010	-	-	0%
		2011	-	-	0%
		2012	11.500	5.118	45%
		2013	14.500		
		2014	23.000		
3	Centros educativos que implementan el modelo de Educación y Desarrollo Integral de la Primera Infancia	2011	2	2	100%
		2011	2	2	100%
		2012	24	24	100%
		2013	93	93	
		2014	93	93	
4	Cobertura de niñas y niños de 1 a 7 años atendidos con el modelo de educación y desarrollo integral de la primera infancia	2010	0%	0%	0
		2011	0%	0%	100%
		2012	4,5%	4,5%	100%
		2013	6.300		
		2014	7.380		
5	Cobertura de pensión básica universal en personas adultas mayores (PAM) de 70 años o más	2010	13%		
		2011	32%	30%	94%
		2012	45%	50%	110%
		2013	50%		
		2014	51%		
6	Cobertura de atención en salud de las PAM	2009	9%		
		2011	21%	21%	100%
		2012	36%	36%	100%
		2013	71%		
		2014	71%		
7	Familias que reciben atención preventiva de salud a través de los Equipos Comunitarios de Salud (ECOS) Familiares	2010	90.000		
		2011	130.000	226.158	174%
		2012	180.000	263.352	146%
		2013	271.635		
		2014	271.635		
8	Porcentaje de partos atendidos por personal calificado	2010	82%		
		2011	90%	88%	98%
		2012	93%	90%	97%
		2013	92%		
		2014	95%		
9	Cobertura de vacunación SPR en menores de 1 año	2010	88%		
		2011	90%	95%	106%
		2012	95%	98%	103%
		2013	95%		
		2014	95%		
10	Cobertura de inscripción en control y desarrollo infantil	2010	79%		
		2011	85%	95%	112%
		2012	90%	95%	106%
		2013	95%		
		2014	95%		
11	Número de personas atendidas con complemento nutricional	2010	24.523		
		2011	24.523	33.958	138%
		2012	33.415	33.958	102%
		2013	33.958		
		2014	42.000		
12	Municipios fortalecidos para la prevención social de la violencia con participación juvenil	2010	7		
		2011	7	7	100%
		2012	13	11	85%
		2013	20		
		2014	25		
13	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes participando en las actividades de prevención de violencia	2010	-		
		2011	-	-	0%
		2012	999	999	100%
		2013	54.000		
		2014	63.600		
14	Ventanillas de prevención y atención a la violencia de género hacia las mujeres funcionando en los municipios, con personal y presupuesto asignado.	2010	-		
		2011	7	7	100%
		2012	11	11	100%
		2013	14		
		2014	15		

Fuente: Fichas de indicadores MED, Tercer informe de avance STP 2012. Elaboración propia.

Componente 1. Bonos a la Educación

Tomando en cuenta que la problemática de deserción escolar se profundiza a partir de tercer ciclo, y que estos jóvenes se constituyen automáticamente en población en riesgo dentro de los AUP, el Programa diseñó transferencias condicionadas para incentivar la permanencia de adolescentes y jóvenes dentro del sistema educativo. Se valora positivamente que el Programa haya diseñado una transferencia condicionada para este grupo etario.

A diferencia del bono de salud y educación en CSR, este bono es por estudiante y no así por familia por el cuanto el monto para una familia de varios hermanos puede ser verdaderamente representativa. Se trata de un bono mensual, más un pago específico al terminar el bachillerato tal como se detalla en la tabla a continuación.

Cuadro 38. Composición del Bono de educación en CSU

Nivel Educativo	Tercer ciclo			Bachillerato General				Bachillerato Técnico					
	7	8	9	Hombres		Mujeres		Hombres			Mujeres		
				1	2	1	2	1	2	3	1	2	3
Rango (años)	13-15	14-16	15-17	16-19	17-21	16-19	17-21	16-19	17-21	18-21	16-19	17-21	18-21
Bono por estudiante US\$	12	14	16	18	20	28	30	24	26	26	34	36	36
Bono alumnos (as) con discapacidad (0 a 21 años) US\$								10 adicionales al bono transporte					
Bono alumnas embarazadas y/o madres adolescentes (16 a 21 años) US\$								10 adicionales al bono transporte					
Incentivo finalización bachillerato (bono único) US\$								250 al finalizar el bachillerato					

Fuente: Ministerio de Educación.

A 2012 la Cobertura se extendió a 5 de los 25 municipios de CSU: Ahuachapán, Colón, San Martín, San Miguel y Santa Ana en los cuales se identificó 13.055 estudiantes elegibles pero sólo 7.130 fueron beneficiados en 2012 y se espera llegar a unos 7.591 hasta finales de 2013. Los bajos niveles de cobertura responden a las dificultades que tuvo el programa en su diseño e implementación. El municipio más exitoso, Ahuachapán, alcanzó para 2012 una cobertura de 54% y el menos exitoso, Santa Ana de 25%. La tendencia para 2013 es positiva pero queda muy por debajo de los niveles de cobertura esperados. Más del 50% de adolescentes y jóvenes que serían potenciales participantes del bono no participan del Programa y por tanto es previsible que los resultados de desarrollo sean menores a los esperados, aunque en las visitas de campo, se pudo constatar que pese a la cobertura parcial la valoración del bono por parte del personal de educación como de los padres de familia y jóvenes, es muy positivo.

Cuadro 39. Datos de Cobertura Municipal en los 5 municipios donde se implementa el bono de educación

Municipios	AUP	Escuelas	Levantados		Priorizados (hogares)		Elegibles (personas)	Beneficiados Bonos		Beneficiados Bonos		Tendencia inter anual
			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%
Total	160		33.932	133.137	25.454	75%	13.055	7.130	43%	7.591	46%	4%

Fuente: RUP de STP y PFISDL, 2013. Elaboración propia.

La modalidad de intervención debe ser mejorada. Se delegó a la DIGESTYC la elaboración del censo de RUP en los 5 municipios intervenidos habiéndose censado a 34 mil familias. Este ejercicio fue realizado por la DIGESTIC con información cartográfica que no necesariamente coincide con los límites de las AUP, además fueron realizadas con

brigadas de encuestadores reclutados en San Salvador, que no conocían dichos territorios y sin una adecuada coordinación con los gobiernos municipales y las organizaciones comunitarias, siendo el ejercicio fuertemente criticado desde los territorios. Una vez depurada la base de datos de la encuesta, la STP a través del RUP le aplica un algoritmo para estimar el IRUP, con lo cual se evidenció que el 75% (25 mil familias) estaban por debajo de la línea de corte, lo cual evidencia que el haber focalizado a nivel de AUP ha sido una decisión consistente y oportuna y que efectivamente es en estos territorios donde se concentra los mayores niveles de pobreza. En estas 25 mil familias se identificaron 13 mil personas elegibles para recibir los bonos de los cuales sólo el 43% cumplieron con los requisitos para ser efectivamente participantes. La brecha entre el potencial de participantes y la meta alcanzada obliga a replantear mejoras sustantivas en el componente.

La boleta del censo captura mucha información pero no así la de los centros educativos a los que van los estudiantes ni tampoco se tiene un número identificador lo que ha dificultado grandemente la ubicación e identificación de los potenciales participantes. Una vez realizado el censo y entregada la base de datos por parte de la DIGESTIC a la STP esta aplica el algoritmo y envía la lista de familias priorizadas al FISDL quien a su vez establece la lista de elegibles, y de estos finalmente se cuenta con la lista de activos, que vienen a ser los participantes finales.

Para ser activos, las familias firman acuerdos con los gobiernos municipales a través de los puntos focales y deben llevar el formulario de asistencia firmado y sellado por el colegio cada mes al punto focal (gobierno municipal) a fin de verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas para la entrega del bono.

La firma de estos formularios se ha convertido en un verdadero dolor de cabeza tanto para profesores como directores, puesto que las gestiones son realizadas por cada uno de los interesados y se generan espacios de negociación entre los alumnos y los profesores, o bien entre los padres y los profesores a fin de que las inasistencias no se conviertan en incumplimientos para el Programa y por tanto los estudiantes dejen de tener derecho a recibir el bono mensual. En colegios de 300 o 400 alumnos, los directores deben firmar en promedio 20 formularios por día, con todas las complicaciones y susceptibilidades que corresponden a procesos no normados por parte del Ministerio de Educación. Este mecanismo podría ser facilitado si se tomase las listas de asistencia del centro educativo como las listas oficiales de asistencia para el Programa y si los reportes a favor de los puntos focales o bien el Ministerio de Educación se haría por curso y establecimiento y no así por alumno. Esto además ahorraría los costos de transporte y

Cuadro 40. Testimonio de participantes

“Como el bono ha llegado enterito al final y nosotros somos tres hermanas, nuestra madre ha usado el dinero para comprar una computadora, una impresora y libros de estudio.”

Tres jóvenes participantes del Bono Educación

fotocopia en los que debe incurrir cada mes cada uno de los participantes para ir a dejar sus formularios hasta los puntos focales en las alcaldías.

Los pagos son a través de bancos. FISDL expide un documento a las personas que cumplen y pueden ir a cobrar a un Banco en un plazo de 10 días. Aunque en principio se pensaba pagar cada 2

meses, en 2012 se hizo un solo pago, en diciembre, (retroactivo), y en 2013, también uno solo hasta la fecha de evaluación (a fines de julio). Los pagos acumulados y posiblemente a final del año escolar podría ser una buena alternativa si se pretende reforzar la permanencia durante todo el año y además podría reducir el costo de transacciones financieras y bancarias. A diferencia del bono a la persona adulta mayor, cuya utilización es destinada en su integridad para complementar su ingreso y gasto mensual, en el caso del bono a la educación si se podría pensar en que el mismo se destine sobre todo para medios de vida y por tanto no es evidente la necesidad de que los mismos sean mensuales.

La participación del sector educación es sustantiva y se debe generar todos los arreglos institucionales para que el componente del bono pueda ser gestionado por el Ministerio de Educación como cabeza de sector, apoyado con el FISDL. Los excelentes resultados en salud de un programa gestionado desde el Ministerio, son una prueba fehaciente

que las políticas sociales son más efectivas si son las instituciones cabezas de sector quienes lideran dichos programas. De cierta forma el FISDL es en el marco actual del Programa el responsable de la entrega de los bonos de educación, pero es el Ministerio de Educación el responsable de que se incremente la cobertura y permanencia de los estudiantes dentro del sistema formal de educación.

No es evidente que dentro de las AUP, sean las familias con IRUP por encima de la línea de pobreza, quienes presenten menores riesgos en deserción escolar. A nivel de las AUP las diferencias no son marcadas entre los que están por encima y los que están por debajo de la línea de corte, sobre todo porque un gran porcentaje de familias que están por encima de la línea se encuentran muy cerca al valor de corte y porque la misma está construida sobre la base de medios de vida y no así sobre la base de ingresos, y por tanto la lectura sobre la precariedad de las condiciones de vida de esas familias es parcial. Desde la mirada de las familias, es más un tema de suerte el estar o no priorizado dentro del RUP y no responde a un enfoque de derechos o de restitución de derechos.

Es de interés del Programa indagar los motivos por los cuales el 50% de los potenciales participantes finalmente no han participado, como también conocer cuáles son los cuadros de los participantes y de sus familias que finalmente más afectan a la permanencia o deserción escolar, posiblemente no sean los medios de vida, sino otras condiciones sociales de la familia, como por ejemplo hogares monoparentales, hogares con problemas de violencia doméstica, hogares cuyos padres tienen bajos niveles educativos, etc., a fin de que el diseño de la política para mejorar la cobertura educativa y reducir los jóvenes en situación de riesgo sea basada en evidencias. De no ser evidente que sean las familias elegibles las que presentan mayores niveles de deserción escolar, los criterios para focalizar deberían ser distintos. Por ejemplo, podría ser universal dentro de las AUP, o limitado a las escuelas públicas, o a las escuelas que presentan mayores niveles de deserción, etc. Una mayor participación del sector de educación y mayores niveles de descentralización del Programa permitiría poner en práctica diferentes diseños de incentivos para las familias y comunidades que logren altos niveles de asistencia escolar con un mayor nivel de apropiación comunitario y local. Los incentivos pueden ser a nivel de familias, pero también a nivel de los centros educativos o en beneficio de la comunidad. La información del IRUP puede ser sustantiva para este esfuerzo.

Componente 2: Atención Integral a la primera infancia (AIPI)

El Programa de Atención Integral a la Primera Infancia AIPI, del Ministerio de Educación, opera actualmente en 12 municipios del PCS, 3 rurales y 9 urbanos, seleccionados según su mayor necesidad. Se fundamentan en la Política Nacional de Educación y Atención a la Primera Infancia, dirigida por un Comité Intersectorial de alto nivel. El componente se fundamenta en el modelo CERI, basado en el desarrollo en: educación, salud, nutrición y protección. El Programa ha apoyado para desarrollar este modelo, adecuar y equipar a los centros seleccionados, y atender los Círculos de Familia. Gracias al Programa llegará en noviembre 2013 a la totalidad de las escuelas del país, incluso las privadas, con capacitación y materiales. El programa se presta por dos vías, ambas con un mismo currículo:

- Por Vía institucional, a través de los centros educativos; hay 81 Centros participando con 4.700 niños seleccionados por demanda. (En total se cuentan más de 200.000 niñas y niños en Parvularia –de 4 a 6 años) y unos 660 en Educación Inicial (0 a 3 años).
- Vía familiar comunitaria, en Círculos de Familia, que se reúnen dos veces por semana, por dos horas. Cubre en total 4.983 niñas y niños más 133 mujeres embarazadas (los niños y niñas se cuentan desde el momento de la concepción).

Este es uno de los programas sociales más ambiciosos y también es uno de los ámbitos de trabajo de mayor relevancia en la lucha contra la pobreza y la reproducción de la pobreza, conocida en literatura de desarrollo, como trampas de pobreza. Varios estudios regionales sustentan los beneficios en el ciclo de vida de las personas de una adecuada

atención integral y estimulación a los niños y niñas de 0 a 6 años. Ampliar el programa sobre todo a niños y niñas de 0 a 3 años permitiría no sólo generar los beneficios directos para los participantes, sino también mejorar las oportunidades de las madres cabeza de hogar para acceder a mejores fuentes de empleo, vinculado al cuidado de niños en el marco de un sistema de educación inicial. Las metas planteadas en el marco de la MED han sido alcanzadas.

Componente 3: Nuestros Mayores Derechos -- Programa Personas Adultas Mayores PAM

El pago de la Pensión Básica Universal, hasta el momento de la evaluación, no se aplica en las áreas urbanas de las CSU. Las razones de la no puesta en marcha de este componente, o por lo menos no de la Pensión Básica Universal responden estrictamente a limitaciones presupuestarias del Gobierno. El poner en marcha esta pensión sin duda que dinamizará las economías locales de las mismas AUP además de mejorar sustantivamente las condiciones de vida de las personas adultas mayores y de sus familias.

El Programa Nuestros Mayores Derechos se lleva a cabo a través de actividades de la Secretaría de Inclusión Social (SIS) financiadas por PACSES: incluyendo, entre otros, adecuación de espacios en hogares de personas adultas mayores para hacerlos mejor accesibles; programaciones sociales, culturales y de memoria artísticas junto con la Red de Casas de la Cultura, etc. No hay un indicador específico en el MED.

Componente 4: Prevención Social de la Violencia

Este componente es de cierto modo transversal en todo el programa de Comunidades Solidarias Urbanas, pues en todo se tiene en cuenta las vulnerabilidades especiales de los jóvenes y las mujeres, y se explicitan en muchos componentes. Se adelantan dos programas específicos de prevención social de la violencia: Juventud con INJUVE y de género con ISDEMU. Es de observar que los dos programas operan independientemente, ambos buscando el nivel municipal, pero no comparten actividades o metodologías y trabajan con indicadores separados.

En la MED, al componente le corresponden cuatro indicadores los cuales han sido cumplidos. Sin embargo es evidente que el esfuerzo desde el Programa para impulsar de forma más integral la prevención de la violencia ha sido limitada tanto por los retrasos en los financiamientos vinculados como por las dificultades de transversalizar efectivamente esta línea de acción en el marco de otros componentes, como el PATI o el mejoramiento integral de AUPs.

INJUVE: Prevención social y juvenil de la violencia. El Programa de Prevención social y juvenil de la violencia del Instituto Nacional de la Juventud está enfocado a la participación social y civil de la juventud, y ha desarrollado un modelo promisorio para densificar el tejido social en entornos extremadamente difíciles, basado en una concepción de derechos humanos e inclusión social. El programa se inició hace años con el entonces Consejo Nacional de la Juventud, CONJUVE, posteriormente transformado en INJUVE, el cual ha mostrado un notable desarrollo institucional.

El modelo ha sido desarrollado a través de los proyectos PROJOVENES – I y II, co-financiados por la Unión Europea y el Gobierno. Projóvenes II, que finalizó el 31 de diciembre de 2013, actuó en 14 Municipios de la zona Capitalina (AMSS–Área Metropolitana de San Salvador), específicamente en 78 comunidades de alto riesgo, seleccionados por criterios de violencia y pobreza. El modelo desarrollado por INJUVE, comprende un sistema de formación de liderazgo juvenil, oferta de actividades de integración, becas de estudio, y creación de empleo. Aspectos esenciales del programa son: la revalorización de las propias comunidades, que se ven - y son vistas - como zonas estigmatizadas; recuperar para niños y jóvenes el uso de los espacios públicos, los parques y canchas de fútbol, negociando, en caso necesario, con los “actores sociales presentes; y ganar la confianza de los habitantes y crear espacios de confianza, manteniendo identidad propia como programa e institución.

El programa ofrece “becas” formativas a través de INSAFORP (Modelo Centro – Empresa) que tiene alianzas con la empresa privada y también con centros de formación técnica superior. Muchachos que “ni estudian, ni trabajan” de los AUP estudian y entran a las empresas como aprendices a tiempo parcial y salen con una certificación. En este sentido, el programa es complementario a las becas de educación, puesto que genera alternativas institucionalizadas para integrar al tejido social a jóvenes que han abandonado el sistema escolar y que se constituyen en población en riesgo.

Otras becas son para “técnicos comunitarios de Convivencia”. Son jóvenes voluntarios que actúan como líderes comunitarios en el fin de semana, apoyan el trabajo en terreno en las comunidades. También trabajan (por su cuenta). Con la Universidad Nacional se organizó para ellos un diplomado en Prevención Social de la Violencia; con ProJóvenes se graduaron 78, uno por comunidad. Varios de ellos son contratados como técnicos por INJUVE. Otras becas se extienden a Facilitadores Juveniles, entre ellos artistas y animadores. Por otra parte, se dan becas de “habilitación para el trabajo” para madres adolescentes, en cursos cortos en oficios productivos, apoyo en emprendedurismo, y una dotación para iniciar un negocio o actividad.

Se han puesto en marcha Comités Municipales de Prevención de Violencia funcionando en los 14 municipios, los cuales vinculan diversos actores institucionales como espacios de concertación y aprendizaje sobre políticas y estrategias de prevención social de la violencia. El programa también ha creado Ventanillas municipales de atención a los jóvenes, que siguen operando. Esto debe garantizar la continuidad de la Política y su apropiación por las autoridades locales. Para la sostenibilidad INJUVE sigue apoyando a los jóvenes líderes con contacto e insumos ocasionales.

Es difícil medir el impacto real de la estrategia de disminución de violencia. Dadas las características del sector de Protección – reducción de violencia-, la mayoría de los datos e informaciones sobre el “impacto” quedan ocultos. En “Prevención”, por su naturaleza, los resultados brillan exactamente por su ausencia, lo que los hace difíciles de publicitar. Esto la hace difícil de “vender” y evidenciar la eficiencia de este tipo de estrategias. Pese a ello, el esfuerzo del Gobierno para acompañar varias iniciativas y programas complementarios para la reducción de la violencia, han sido efectivos al momento de reducir el número de asesinatos, como también para la recuperación de espacios públicos y mejora de la convivencia en los territorios donde conviven violencia y pobreza.

En relación a la magnitud de la problemática de la juventud en El Salvador, o la del fenómeno de violencia, el alcance del Programa es modesto. Abarca solo una pequeña parte de las comunidades afectadas; no cubre toda la población, y el apoyo de su entorno institucional no es lo suficientemente fuerte. La continuidad y efectividad de los Comités Municipales depende en gran medida de las orientaciones y políticas del nivel de compromiso de los alcances. El Programa, además, adolece de débil respaldo político y social, debido a que una parte de los partidos, los medios de comunicación y la opinión pública irían en contra sentido de las políticas de “mano dura”.

Pese a estas limitaciones, la Misión considera al Programa como altamente relevante para el país, puesto que la apuesta se la realiza desde el Estado pero con una viva participación de la sociedad civil organizada del mismo territorio que promueven la inclusión social y el desarrollo de mecanismos de integración, cohesión y resiliencia. El programa permitió generar metodologías incluyentes de acercamiento poblacional, que pueden ser replicados en otros contextos a través del país, de acuerdo con condiciones locales, y aun son relevantes internacionalmente, en América Central, Estados Unidos y en Europa misma. Lo que nació como parte de un proyecto financiado por la UE, es ahora una política nacional y hace ahora parte del enfoque programático sectorial, al cual el Gobierno está dando continuidad. Este programa debería ser integrado en todas las intervenciones realizadas para el mejoramiento de barrios, toda vez, que los recursos para desarrollo comunitario de dichos proyectos son bajos y que la transformación social requiere tanto de inversión en infraestructura como en desarrollo humano. La integración de los componentes

centrales de este programa dentro de los AUPs de mejoramiento de barrios podría constituirse en el modelo integral de lucha contra la pobreza desde la perspectiva local en los territorios que son a la vez, más precarios, con mayor nivel de pobreza y con altos niveles de violencia.

ISDEMU: Prevención de la violencia de género y contra las mujeres. El programa de ISDEMU se centra en el fortalecimiento del nivel municipal, lo cual se inscribe en la Política Nacional de la Mujer, particularmente en la Ley Especial de Atención Integral para una Vida Libre de Violencia (nov. 2010) y la Ley de Igualdad (abril 2011). Hay estrategia para Comités Municipales y Planes Municipales de prevención de violencia de género, y como signo más concreto de acción, las “Ventanillas” descentralizadas de atención. La Ley de Igualdad puso al ISDEMU como “ente rector” ante los Municipios; ya no es la ejecutora, Se requiere una intensiva asistencia técnica a los municipios, ante la Unidades Municipales de la Mujer, las concejales.

El Programa comenzó en 2011 en San Martín y Ahuachapán, los “municipios piloto” de CSU, para validar la estrategia de territorialización de ISDEMU: Asesoría a los gobiernos locales, ventanillas fijas y móviles. Se instauraron mesas técnicas y los Comités Municipales de Prevención de la Violencia. Las ventanillas fijas fueron creadas en las Alcaldías con las Unidades Municipales de la Mujer; antes, solo había ventanillas móviles, que iban rotandouna vez por semana en los centros de salud y centros de educación. Se intensifican las jornadas de sensibilización: cine, teatro, arte, promoción. Se formaron grupos de auto-ayuda para mujeres: 18 en total, en los 2 municipios. También se dieron talleres de masculinidad, para la formación de hombres líderes.

En 2012 se realizó la adecuación de centros de atención contra la violencia de género en 11 Municipios de CSU, con algunos retrocesos (Soyapango e Ilopango no proporcionaron los espacios).Se hicieron, en los 11 municipios, el Diagnóstico municipal, el Mapa de riesgos y los Planes de prevención, mediante consultoría para cada municipio, con contrapartida de la Alcaldía. La construcción de los Mapas de riesgo fue sorprendente. Este mostraba zonas de riesgo que nunca se habían pensado como peligrosas. Se pudo presentar a los Concejos Municipales quienes se sorprendieron por la novedad en cuanto a la reconversión del espacio público y la violencia. En 2013, 15 municipios hacen parte del programa con Ventanillas fijas. Hay 7 ventanillas fijas más, ubicadas en hospitales. Las ventanillas móviles siguen llegando a escuelas, etc. en otros municipios; en total hay unos 400 “puntos de ventanilla”.

ISDEMU ya logró la meta de 15 Ventanillas fijas de atención en otras tantas ciudades. Sin embargo, se debe anotar que el programa muy poco logra concretamente disminuir la violencia de género y la violencia familiar. Esto no se halla entre sus indicadores; sin embargo, unas pocas docenas de casos concretos atendidos, luego de un programa tan amplio de difusión, y en un país marcado por la agresividad y la violencia de género en todos los sectores sociales, distan aún mucho de representar un programa satisfactorio. Entre los factores limitantes que resaltan los informes de ISDEMU, se cuentan: Desinterés por parte de algunos líderes de las comunidades, así como funcionarios municipales; desconocimiento de la normativa nacional para la igualdad y del papel rector del ISDEMU; saturación de actividades en las municipalidades y existencia de otros planes de Igualdad; Inseguridad en los AUP a causa de la delincuencia. Algunos municipios con alto nivel de violencia, producen temor en la población y proporcionan poca información; Dilación en refuerzo presupuestario para la institución; Presupuestos municipales limitados y sin enfoque de género; carencia de fondos para la prevención de violencia contra la mujer.

Eje 2. Servicios Básicos

En el caso del Eje 2 de Servicios Básicos se ha logrado el cumplimiento de tres indicadores de la MED y el cuarto estuvo muy cerca de cumplirse, tal como se muestra en la tabla a continuación

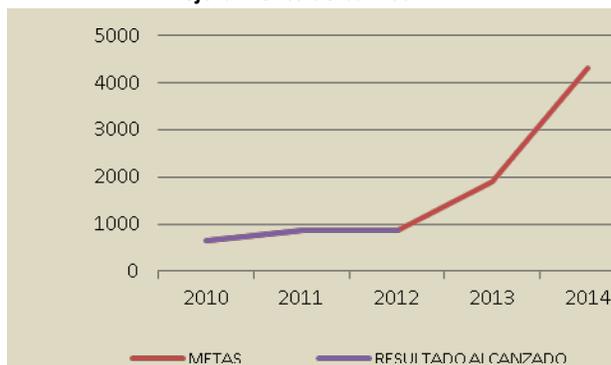
Cuadro 41. Indicadores 17-20 del MED.

Indicador	Desagregación	Año	Línea base / meta	Resultado	% de cumplimiento
Espacios públicos y comunitarios remodelados con criterios de inclusión social para la prevención de la violencia	Por municipio	2010			
		2011	0		
		2012	7	7	100%
		2013	25		
		2014	29		
Mujeres que reciben títulos de propiedad como parte del Mejoramiento Integral de AUP	Por AUP y municipio	2010	0%		
		2011	77%	77%	100%
		2012	80%	77%	96%
		2013	80%		
		2014	80%		

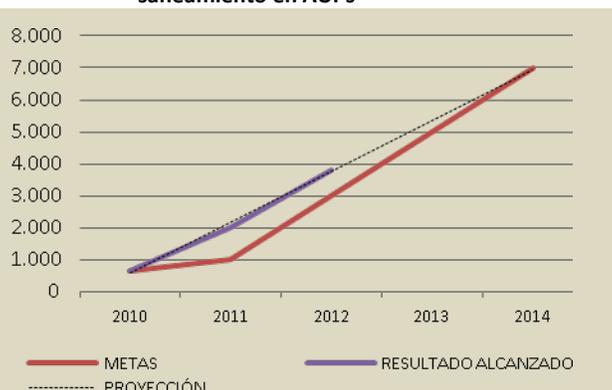
Indicador	Desagregación	Año	Línea base / meta	Resultado	% de cumplimiento
Hogares en AUP con mejoramiento integral	Por municipio, y obras realizadas	2010	648		
		2011	863	863	100%
		2012	863	863	100%
		2013	1.911		
		2014	4.323		
Hogares en Asentamientos Urbanos Precarios (AUP) de CSU que cuentan con servicio de agua potable y saneamiento (nuevo o mejorado)	Por Asentamiento Urbano Precario	2010	648		
		2011	1.000	2.021	202%
		2012	3.000	3.825	117%
		2013	5.000		
		2014	7.000		

Fuente: Fichas de indicadores MED, Tercer informe de avance STP 2012. Elaboración propia.

Cuadro 42. Hogares en AUP participantes de mejoramiento de barrios



Cuadro 43. Servicio de agua potable y saneamiento en AUPs



Fuente: Fichas de indicadores MED, Tercer informe de avance STP 2012. Elaboración propia.

De acuerdo a datos proporcionados por el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, hasta diciembre de 2012 se intervino con obras de mejoramiento integral en 1 asentamiento urbano precario, con 215 familias beneficiadas en los 25 municipios priorizados por el PCSU, totalizando hasta esa fecha 863 hogares. Como no se programó ninguna intervención para la gestión 2012, la meta fijada fue alcanzada al 100%. Se debe resaltar que la tendencia de esta ejecución define un resultado de 1.114 hogares beneficiados a la finalización del quinquenio 2010 – 2014, presentando una brecha de 3.386 hogares sin intervención. De acuerdo a información proporcionada, esta brecha se

genera por el retraso en el inicio de obras, pero se cuenta actualmente con financiamiento asegurado por parte del BID y se tiene ya seleccionados los barrios a ser intervenidos por cuanto se espera que se pueda alcanzar las metas establecidas para 2014⁴³.

En el caso del indicador de introducción de servicio de agua potable, nuevo o mejorado, a los 25 municipios urbanos, se muestra que la inversión realizada por ANDA y VMVDU fue mayor a la programada, principalmente durante 2011, por lo tanto al finalizar 2012 se reporta un cumplimiento del 117% en 4 de los 25 municipios. Según la línea de tendencia, al año 2014 se contará con 6.888 hogares con el servicio, con una brecha de 112 hogares sin el apoyo, que puede ser fácilmente cubierta.

Componente 1. Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios

Este componente cuenta con varios subcomponentes que hacen parte de intervenciones integrales en territorios claramente identificados y delimitados de AUP. De acuerdo a la descripción del PCS estos subcomponentes son: a) Agua potable y alcantarillado, b) Aguas servidas, c) Drenaje Pluvial, d) Módulos sanitarios, e) Infraestructura Vial, f) Espacios comunales y equipamiento social, g) Electricidad y alumbrado, h) Obras de protección ambiental, i) Obras de mitigación de riesgos, j) Legalización de propiedades, y k) Organización comunitaria.

No todos los subcomponentes descritos son ejecutados en forma obligatoria, más bien esta intervención se adecúa a las necesidades de cubrir las carencias en cada uno de los AUP. Esta variación también está vinculada a la verificación de la infraestructura existente y a la integración de las obras con los barrios vecinos.

Alcance de la intervención. El mejoramiento de las vías comprende la alineación de propiedades de acuerdo a planos de urbanización, la construcción de cordones y cunetas, el perfilado de la vía y la pavimentación asfaltada o adoquinada. Esta intervención define la geometría de los AUP, para posteriores intervenciones en terrenos baldíos o áreas de equipamiento comunal. Además mejora sustancialmente el drenaje pluvial hacia sumideros y canales permitiendo una circulación vehicular y peatonal más adecuada. El equipamiento comunal consiste en la construcción de espacios públicos para la ayuda de todo el AUP, comprendiendo casas comunales para reuniones y actividades variadas, centros culturales orientados principalmente a los jóvenes, centros productivos y áreas deportivas. Las actividades en estos centros están orientadas a disminuir las actividades delincuenciales en el AUP. Otro importante subcomponente son los módulos sanitarios, que son cuartos de baño estandarizados, que se construyen al interior de las propiedades privadas y en el total de aquellas que se encuentran habitadas. Estas unidades contienen un inodoro lavable, un lavamanos, una ducha y una lavandería al exterior. Comprende además la alimentación de agua potable por cañería y las instalaciones de desagüe de aguas negras y grises.

. La administradora nacional de acueductos y alcantarillado ANDA es la encargada, pero no exclusiva, de la intervención en Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, adicionando un importante monto a la inversión en cada AUP. La distribución aproximada de la inversión fue: Mejoramiento de vías 40%, Módulos sanitarios 25%, Agua y Alcantarillado 15%, Espacios comunales 10%, Drenaje e iluminación pública 10%.

Del mismo modo se recomienda la implementación de un procedimiento que permita la contratación de empresas del rubro social, para las actividades de Desarrollo Comunitario vinculado a la cohesión social dentro cada uno de los AUP. Programas exitosos de mejoramiento de barrios, en el ámbito social, requieren de importantes inversiones en el desarrollo comunitario tanto durante la ejecución física del programa como para la fase de sostenibilidad. Promover la sostenibilidad social y el uso intensivo de las infraestructuras sociales generadas, a través de la integración con otros

⁴³En el marco del Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios por US\$ 70 millones, US\$26 millones irían para el Programa para ejecutar 17 AUP, a la vez, el Programa de Reducción de la Vulnerabilidad en AUP de US\$50 millones, destinará US\$28 millones para el mejoramiento de 8 AUP. Los dos son financiados por el BID.

componentes como ProJovenes, PATI, puede articular el modelo de desarrollo de las AUP en las cuales las intervenciones físicas con efecto demostrativo, se acompañan con intensos procesos de inversión social en capital humano.

Recurriendo a experiencias en otros países, la inclusión de espacios de guardería para niñas y niños de 1 a 4 años en el diseño de los proyectos de arquitectura, constituiría un paliativo al problema de madres que trabajan fuera del AUP y no dispongan del cuidado familiar de niñas y niños. Este servicio comunal y gratuito aliviaría en especial la situación de las madres cabezas de hogar. Estas guarderías tienden a constituirse en los verdaderos centros de articulación vecinal y social, al responder a una demanda latente.

Componente 2. Introducción de los servicios de agua potable y saneamiento básico

Si bien el VMVDU dentro los proyectos de Mejoramiento integral de los AUP interviene con el subcomponente de Agua potable y Saneamiento básico, ANDA es la institución con mayores proyectos vinculados al agua y saneamiento dentro de estos territorios. La participación de ANDA en la provisión de agua y saneamiento básico no dada de mucho tiempo y ha sido en el marco del Programa que ha generado nuevas capacidades para encarar proyectos complejos de dotación de servicios en territorios con los niveles de hacinamiento densidad poblacional que presentan los AUP.

ANDA orienta sus estudios a la mejor utilización del recurso hídrico, ya sea extendiendo redes correspondientes a los conglomerados urbanos o implementando sistemas aislados para la provisión de agua potable a uno o varios AUP. El saneamiento de las viviendas se realiza con la construcción de colectores de alcantarillado sanitario en el vecindario, en cuyo caso los módulos sanitarios, sea que estén construidos o por construir por el programa MIAUP, son conectados. De no existir factibilidad técnica o económica para la implementación de alcantarillado sanitario, el saneamiento se resuelve mediante letrina seca o cámara séptica, pozo absorbente o zanjas de infiltración. En el caso de redes de colectores, la descarga del efluente raras veces recibe el tratamiento especificado en normas de diseño.

La institución reporta que al inicio del quinquenio, 800.000 personas no contaban con agua potable ni saneamiento básico en el cinturón de pobreza de las ciudades. Con la focalización de los 25 municipios más pobres se logró comprometer financiamientos para solucionar en parte esta carencia, sin embargo, estos fondos solamente alcanzaron a 50.000 habitantes. Las metas del indicador 18 de la MED prevén que al final del quinquenio 7.000 hogares, que significan alrededor de 33.000 personas contarán con el servicio. Por lo tanto, la dotación de Agua potable y saneamiento básico en los asentamientos más pobres de las ciudades, sigue siendo un problema de primer orden que requiere especial atención.

Las inversiones realizadas por ANDA en los municipios priorizados por el PCSU fueron para el año 2011 de USD 2,3 millones, para el 2012 de USD 9,8 millones, notándose un importante salto debido a la focalización del Programa. Estas inversiones permitieron que el servicio de agua potable domiciliario y conexión de alcantarillado sanitario llegue a 3.825 hogares. Este análisis muestra que las inversiones, por más voluminosas que parezcan, no son suficientes, por lo tanto el sector debe seguir recibiendo el apoyo por parte del presupuesto del Estado como también los SpD deben apoyar al sector. Las personas apoyadas con el mejoramiento integral de sus asentamientos reportan satisfacción en todos los aspectos, desde contar con agua potable, el saneamiento, la seguridad, la limpieza y orden general del lugar y el contar con espacios públicos para actividades de niñas, niños y jóvenes. En algún caso se ha reportado interrupción en el servicio de agua potable, sin embargo este tipo de alteraciones pueden ser remediadas como parte de la operación y mantenimiento de los sistemas.

Un problema creado por la introducción de obras de saneamiento mediante colectores de alcantarillado sanitario, está referido al que, si bien la descarga de aguas servidas está garantizada en las viviendas y en el asentamiento, la descarga final del efluente se realiza, por lo general, a una quebrada o a un curso de agua, creando la contaminación

aguas abajo. Esta práctica se convierte en una agresión mayor al medio ambiente y a las personas que habitan en sectores más bajos, aportando esta carga acumulada a ríos importantes de las ciudades. Es ampliamente recomendable que las inversiones en este tema sean tomadas en cuenta como parte integral del mejoramiento de cada AUP con la introducción de pequeñas plantas de tratamiento de aguas servidas cuyo efluente aporte a los ríos un agua dentro los parámetros permitidos.

El Salvador aún no cuenta con una Ley del Agua. Si bien ANDA se ha constituido como líder del sector, coordinando las intervenciones urbanas en agua potable y saneamiento, no deja de ser una institución ejecutora y operadora del servicio, sin capacidad de normar. La institucionalización del sector se convierte en una necesidad apremiante para el desarrollo del sector de agua.

Componente 3. Prevención Social de la Violencia con énfasis en niñez, juventud y violencia de Género.

El componente ha sido incluido dentro del Eje 2, Infraestructura social básica, al referirse a la habilitación de espacios públicos al interior de los AUP orientados al desarrollo de actividades para la juventud. La habilitación de estos espacios comprende la remodelación de edificaciones públicas tendiente a contar con espacios deportivos, espacios culturales, áreas de aprendizaje y área de gimnasia aeróbica y muscular. También se ha previsto la renovación de espacios de recreación abiertos como parques y plazas.

La institución tiene tres desafíos hasta el final del quinquenio: implementar los 29 espacios hasta 2014, otorgar mantenimiento adecuado a todos los espacios remodelados y mantener en actividad constante cada uno de los centros con el propósito de otorgar sostenibilidad al proyecto.

Componente 4. Mujeres que reciben títulos de propiedad como parte del mejoramiento integral de AUP

En referencia a la titulación o legalización de propiedades en las AUP de los 25 municipios priorizados por la estrategia CSU, solamente se han manejado los datos de 2 AUP piloto, en el municipio de Ahuachapán, en un universo de 330 propiedades, obteniéndose un resultado del 77% de titularización exclusivamente a mujeres o parejas (en proindiviso). En 2012 no se reportan mayores titulaciones o legalizaciones. Se está muy lejos de convertir esta acción en una política pública que tenga una dimensión que genere impacto.

Replicando experiencias de otros países latinoamericanos con programas similares, y en el entendido que oficialmente no se reportan avances en el componente, se recomienda la terciarización de los trámites de legalización de propiedades. En este sentido se debería lograr firmar contratos, mediante licitación pública y en forma paralela a las actividades de ejecución física del mejoramiento, con estudios jurídicos que ejecuten las actividades necesarias para llegar al 100% de legalización de las propiedades sin costo para el beneficiario.

Eje 3. Generación de Ingresos

El eje de generación de ingresos tiene cuatro componentes (1) el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, (2) la intermediación laboral, (3) el emprendedurismo, y (4) la promoción de empleo intensivo en obra pública. Este eje presenta 8 indicadores dentro de la MED de los cuales 5 se han cumplido, uno presenta un nivel de cumplimiento por encima del 95% y dos por encima del 75%. Nuevamente, desde el punto de vista de la MED los avances en la implementación del eje han sido exitosos y sin duda que el esfuerzo sobre todo vinculado al PATI han sido importantes, sin embargo todavía son grandes los desafíos en cuanto al diseño de los programas a fin de que las iniciativas se constituyan efectivamente en oportunidades reales de empleo e ingreso permanente para las familias,

sabiendo que la pobreza en estos territorios es crónica y por tanto los empleos temporales tienen un efecto limitado en el cambio de las situaciones sociales de las familias.

Cuadro 44. Indicadores MED

Indicador	Año	Línea base-meta	Resultado alcanzado	% de cumplimiento
21 Jóvenes participantes del Programa de Atención Temporal al Ingreso (PATI)	2010	0%		
	2011	76%	38%	46%
	2012	30%	37%	122%
	2013	35%		
	2014	35%		
22 Mujeres participantes del Programa de Atención Temporal al Ingreso (PATI)	2010	0%		
	2011	60%	73%	122%
	2012	60%	73%	121%
	2013	67%		
	2014	67%		
23 Tasa de Finalización del PATI en los municipios de CSU	2009	0%		
	2011	80%	89%	111%
	2012	90%	86%	96%
	2013	90%		
	2014	90%		
24 Mujeres que han sido capacitadas en oficios no tradicionales	2010	5%		
	2011	10%	10%	100%
	2012	15%	13%	87%
	2013	10%		
	2014	10%		
25 Personas que reciben servicios de orientación laboral a través de las bolsas de empleo	2010	-		
	2011	4.000	6.030	151%
	2012	10.000	11.178	112%
	2013	15.000		
	2014	20.000		
26 Jóvenes entre 18 y 25 años y mujeres inscritos en bolsas de empleo	2011	-		
	2011	10.000	29.167	292%
	2012	25.000	61.456	246%
	2013	50.000		
	2014	80.000		
27 Emprendimientos individuales o asociativos iniciados a partir de la intervención del programa CSU	2010	-		
	2011	30	57	190%
	2012	600	468	78%
	2013	1.000		
	2014	1.500		
28 Microempresas acreditadas y operando con contratos de obras públicas en los municipios de las CSU	2010	-		
	2011	4	4	100%
	2012	24	24	100%
	2013	34		
	2014	-		

Fuente: STP, 2013. Matriz de Seguimiento a Indicadores del MED.

Componente 1. Programa de Apoyo Temporal al Ingreso

El Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, PATI es el componente más visible de CSU y ha sido el primer componente en ingresar en los territorios. Consiste en una transferencia monetaria por seis meses a personas de las AUP a cambio de participar en proyectos comunitarios y en una capacitación laboral. Fue concebido en 2009 como una medida anti-crisis, de apoyo temporal al ingreso en los 25 municipios de CSU y como medida post-desastre en los 11 municipios más afectados por el IDA. El "PATI-Urbano" inició efectivamente en 2011 con un préstamo del Banco Mundial; el "PATI-Ida" comenzó en nov. 2010, cuando todavía se estaba diseñando el PATI-Urbano a raíz de la tormenta Ida en 2009, a través de una donación de USAID, para 11 municipios, la mayoría rurales.

Plantea como objetivo general otorgar protección temporal a los ingresos de las personas más vulnerables, proporcionando apoyo económico y capacitación para su participación en proyectos de la comunidad. Además de este objetivo plantea la mejora en la empleabilidad de los participantes, a fin de que puedan acceder o generar un autoempleo una vez concluido el proyecto de seis meses.

Entre 2010 y 2012 se apoyaron casi 21 mil personas. La mayor participación se ha dado en los municipios de Santa Ana, San Miguel, Ahuachapán y Sonsonate. Se busca que una mayoría de los participantes sean mujeres jefas de hogar o jóvenes que no se encuentran ni estudiando ni trabajando y por tanto se constituyen en población en riesgo.

El Programa se ejecuta a través de Convocatorias periódicas, a nivel de municipio, en principio, semestrales; hasta la fecha se han realizado seis. Las convocatorias se hacen con los proyectos ya identificados. Se hace difusión local por radio, megáfonos por los barrios, afiches, grupos teatrales, a través de organizaciones comunitarias y tiendas. Hubo

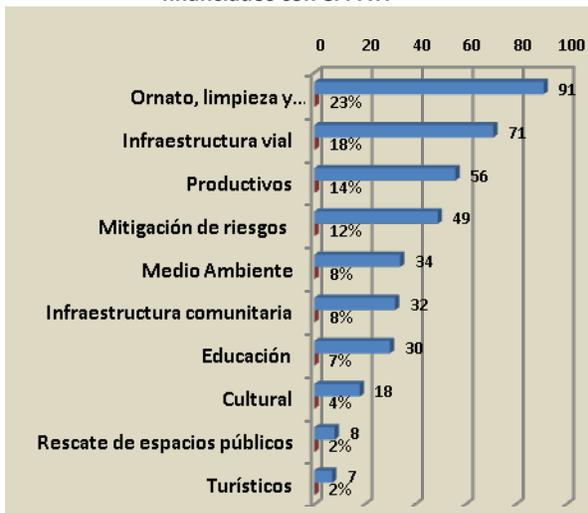
también una Campaña presidencial por TV y radio. Los resultados de estas convocatorias son siempre buenos y tienen muy buena acogida por parte de las familias más vulnerables.

Mecanismo: hay convocatoria, a lo cual los interesados se pre-inscriben en el municipio. El FISDL, a través de encuestadores contratados, verifica las condiciones de los participantes y selecciona. Cada proyecto abarca 40-50 personas, y una convocatoria puede tener hasta 10 proyectos por municipio. La población participante meta fue establecida desde el inicio a manera de cuota para cada Municipio, pero a diferencia de los Bonos, la población no fue seleccionada mediante un censo previo. A las Convocatorias se responde por auto-identificación. El equipo humano PATI, está conformado por un monitor por cada grupo de 40-50 participantes; un Coordinador municipal para los (4 a 8) proyectos, contratado por el Municipio; y un Asesor PATI del propio FISDL, asignado en cada municipio. Se valora positivamente la estructura organizacional, observándose simplemente que grupos de 50 participantes tiende a ser un poco alto, dadas las tipologías de proyectos que se encaran.

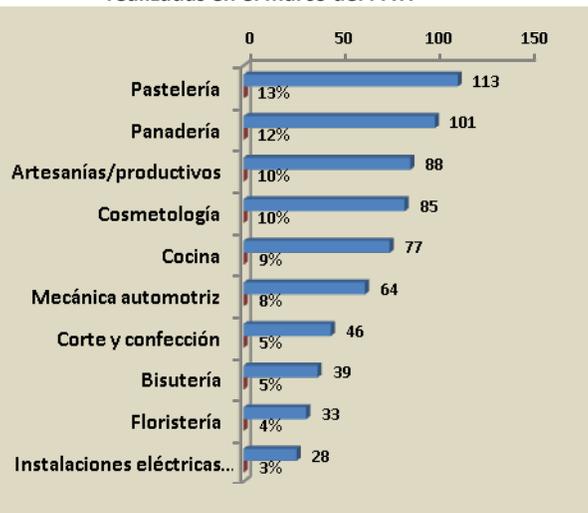
Fortalecimiento Municipal: El Municipio recibe US\$2.500 por cada proyecto (y son varios simultáneos). También Capacitación y Asistencia técnica en ciclo de proyectos. Este pago que cubre en buena parte los gastos administrativos, en caso de unificarse varios proyectos PATI, puede constituir una contrapartida importante. La contrapartida municipal son los insumos y materiales; y por tanto los gobiernos municipales ven de priorizar proyectos que no requieran de grandes niveles de contraparte financiera.

Su motivación principal es el pago; secundariamente, las capacitaciones. Aunque no se trata de un empleo (“trabajo”) la gente lo percibe claramente como tal. Los jóvenes si evidencian un mayor interés por la formación puesto que efectivamente se constituyen en población activa y por tanto concluido el tiempo del proyecto, pasan a una condición de desempleados. En el caso de los adultos mayores que también participan del PATI, no es evidente que concluido el PATI se constituyan en desempleados, por cuanto no se vinculan al mercado laboral dada su precariedad en las condiciones de vida que no les permite contar con condiciones para acceder (buscar) un empleo formal. Por ejemplo muchas de las mujeres entrevistadas, tienen uno o más hijos y el cuidado depende íntegramente de ellas y por tanto el PATI se constituye en una buena alternativa por cuanto pueden participar del programa acompañados de sus hijos menores, lo cual no es evidente en otro tipo de empleo. Las demandas por parte de los participantes son dos, por parte de las personas adultas y sobre todo mujeres, el que se pueda ampliar el programa de 6 meses a un año, bajo la premisa de que las necesidades de las familias no se terminan y que no es evidente de que se hayan generado oportunidades reales de empleo más allá del programa; y por parte de los jóvenes, que las formaciones puedan ser más amplias para que efectivamente se cuente con niveles de formación que permita a los participantes acceder a un empleo técnico.

Cuadro 45. Tipología de proyectos financiados con el PATI



Cuadro 46. Tipología de formaciones realizadas en el marco del PATI



Fuente: Margarita Beneke de Sanfeliú. Primera Evaluación de Impacto del PATI.

La deserción en los programas PATI es razonable y se debe fundamentalmente a que los participantes encontraron una alternativa laboral con un mejor nivel de retribución o bien a razones vinculadas a la guarda de los hijos pequeños, que si bien existen varias participantes madres que asisten al programa acompañados con sus hijos menores otras prefieren dejarlos al cuidado de una tercera persona.

Los proyectos comunitarios constituyen una de las mejores expresiones de desarrollo territorial y comunitario. Se ha podido que en el marco del programa unos se benefician en condición de aprendices y otros en condición de replicadores y maestros, tal es el caso del programa de alfabetización en el marco del PATI. Este esfuerzo es una clara muestra de sinergia de iniciativas en los territorios puesto que dado el apoyo de material y asistencia técnica del MINED en alfabetización 4.150 personas fueron atendidas a través de PATI.

Otras tipologías de proyectos como el de infraestructura vial parece tener tanto defensores como detractores, dado que por una parte exige una mayor participación de los gobiernos municipales, y el proceso mismo de construcción se constituye en procesos de formación en albañilería, pero por otra parte se corre el riesgo de que se generen abusos en las condiciones de trabajo. El promover o no esta modalidad de proyectos ha generado amplias discusiones tanto dentro del equipo evaluador, con beneficiarios directos del PATI, como con algunas contrapartes, no teniéndose una posición oficial. Se considera que procesos sostenidos de 6 meses en formación en albañilería, por ejemplo, puede efectivamente permitir que mujeres puedan acceder al mercado de la construcción, que es uno de los sectores que más demanda de mano de obra no calificada requiere y que por tanto podría ser una alternativa viable de desarrollo local, sabiendo que las zonas donde se implementa el programa son zonas donde no existen industrias, maquilas o servicios y por tanto la formación en construcción podría ser una verdadera oportunidad de formación y empleo.

Los proyectos relacionados con limpieza y arreglo de espacios públicos, parques, quebradas, arte urbano “pueblos vivos”: murales turísticos, huertos comunitarios, agricultura urbana y pintura y nomenclatura tienen un efecto muy importante en la comunidad. De alguna forma es una retribución de los participantes del PATI con sus comunidades y es muy valorado tanto por los vecinos como por las autoridades municipales. Además, esta tipología no representa grandes costos de contrapartida y por tanto permite a los municipios tener una buena movilización de recursos humanos sin tener que comprometer grandes sumas de dinero para la contraparte. En contraposición estos trabajos

no generan capacidades reales a los participantes y el valor más importante se vincula al tejido social que genera la interacción de las cuadrillas durante varios meses.

Los proyectos productivos son los más caros, pero se reportan exitosos, especialmente los de huertos comunitarios y seguridad alimentaria. Un ejemplo muy nombrado (no visitado) es el de Viveros de caoba en La Libertad. El Alcalde ofreció los terrenos y se trabaja con una escuela y con la comunidad. Este tipo de proyectos también es susceptible de generar capacidades propias por parte de los participantes y por tanto traducirse en oportunidades de empleo o autoempleo.

Cada una de las tipologías de proyectos por tanto persigue y alcanza resultados distintos así como niveles de apropiación distintos tanto por parte de la comunidad, como por parte de las autoridades locales y por parte de los participantes finales. En este sentido, si bien son los GM quienes definen las tipologías de proyectos, podría ser valioso que sobre las experiencias generadas y los objetivos centrales del Programa, se genere incentivos para que los municipios prioricen cierto tipo de tipología sobre otras. En este sentido, más allá de las formaciones vocacionales se considera que la participación en los proyectos debería ser el espacio básico de formación tomando en cuenta que tiene una duración de 6 meses contra 80 horas de formación técnica, que debería ser complementaria y vinculada al proyecto.

Si bien la necesidad de la temporalidad del empleo responde a que este tipo de programas se lo implementa en situaciones de crisis temporales y a fin de permitir una mayor participación de la población objetivo que suele sobrepasar varias veces la capacidad de oferta de estas iniciativas, en condiciones de pobreza crónica, no parece ser oportuno que la participación deba ser limitada a una sola vez, pudiendo flexibilizarse esta regla a fin de que exista por una parte incentivos para una buena participación y por otra parte, no se pierda la oportunidad de poder volver a participar aunque sea de forma escalonada o con periodos más espaciados de participación. Sobre todo si se quiere ampliar la participación en el programa y seguir llegando a las familias más vulnerables.

El Salvador, al ser un país altamente vulnerable a situaciones de crisis generadas por desastres naturales, el contar con un PATI en operación mejora las capacidades de respuesta. Esto sin embargo, no limita que el Programa pueda ser condicionado de forma distinta para responder a la situación de crisis crónica que existe en los municipios priorizados por CSU.

Cursos de formación vocacional. El segundo componente esencial del PATI es la capacitación productiva, coordinada por INSAFORP. Las capacitaciones son en empleabilidad técnica (80 horas, por INSAFORP) y de orientación y desarrollo humano (otras 16 horas). INSAFORP subcontrata los capacitadores con entrenadores registrados. Cursos ofrecidos son, por ejemplo, pastelería, panadería, artesanía, cosmética, cocina, mecánica, corte y confección, bisutería, floristería, eléctrica.

Las capacitaciones de INSAFORP no cumplieron las expectativas. Ofrecen actividades tradicionales, donde a vista de las instituciones involucradas hay mercado saturado: panadería, cosmetología, sastrería, bisutería. Los horarios y metodologías son poco flexibles, debido a las condiciones de seguridad de la zona. Además las ofertas son limitadas por grupo y muchas veces se eligen las asignaturas más por afinidad comunitaria que por destrezas o inclinaciones de vocación. INSAFORP, por su parte, señala el bajo nivel de preparación general, así como de actitudes de empleabilidad, autoestima, iniciativa que requiere de procesos más amplios de formación y una revisión de la estrategia de entrada, bajo la premisa que no todos tienen ni vocación ni interés de generar capacidades de empleabilidad y que por el contrario una buena parte de los participantes preferirían formaciones para la vida. Experiencias de formación en población altamente vulnerable presenta resultados y dificultades parecidas en otros países. El PATI a través del sistema de auto-identificación efectivamente está llegando a las familias más vulnerables de los municipios y de los AUP, pero en muchos casos la situación son tan precarias que no es evidente que con

formaciones tan cortas se pueda efectivamente mejorar la empleabilidad y generar oportunidades reales de empleo. Desde la mirada del Programa la formación se constituye en una alternativa de salida para los participantes. Desde la mirada de INSAFOR el problema no radica en la estrategia de salida, sino en la estrategia de entrada, es decir en los mecanismos de focalización y priorización de participantes con vista a lograr resultados sostenibles en cuanto a empleabilidad e integración al mercado laboral.

El modelo PATI-Productivo permitió experimentar con algunos elementos adicionales, en particular una capacitación empresarial más integral y un fondo de inversión, no reembolsable de US\$300. El PATI-Productivo fue solo una convocatoria (un semestre, nov. 2012 – abril 2013), con una inversión de US\$2.3 millones y fue una demostración de la inserción productiva. Si bien es costoso, se debe continuar con estas iniciativas, sobre todo si se considera que las iniciativas empresariales pueden generar otro tipo de sinergia y tejido social en las AUP.

Equidad de género: En PATI hay participación mayoritaria de mujeres, como una “Acción afirmativa”. La cuota supera el 60 %. Es difícil percibir qué ha ofrecido esto en términos de equidad de género.

Seguimiento a participantes. El seguimiento a ex-PATI es prácticamente nulo: solo por 2 o 3 meses después de salir del programa y de forma aleatoria. FISDL anuncia para diciembre 2013 un estudio de seguimiento en 3 municipios.

Evaluaciones de Impacto. El PATI es uno de los dos componentes del Programa que prevé evaluaciones de impacto. De acuerdo al informe preliminar de la primera evaluación de impacto (M. Beneke de Sanfeliu, 2013) varios de los indicadores no presentan variación alguna entre los ex-PATI y los grupos de control y otros vinculados a empleabilidad si presentan algunos indicadores positivos, pero los mismos no son de empleo sino simplemente de empleabilidad, es decir vinculado a las destrezas para alcanzar un empleo. Tomando en cuenta que el PATI es una de las apuestas más importantes en el marco del Programa y que tanto la movilización de fondos como de participantes en el territorio es importante, clarificar los objetivos del Programa, en el sentido de analizar si no sería mejor tener varios grupos meta y por tanto distintas tipologías de proyectos y modalidades de ejecución. A la vez, la participación por una sola vez, es un aspecto que como ya se dijo, debería ser revisado, por lo menos en cuanto a algunos criterios que permita su flexibilización bajo la premisa que en los territorios existen familias con niveles de pobreza y vulnerabilidad crónica.

Componente 2. Intermediación laboral

El componente 2 de Intermediación laboral, incluye acciones vinculadas a (a) Inducción laboral, (b) Intermediación y vinculación para el desarrollo de pasantías, (c) prueba piloto de empleo juvenil para población en riesgo, y (d) inventario de la inversión pública del municipio. El avance de este componente ha sido menor y a nivel del territorio apenas se conoce el rol del Ministerio de Trabajo en el marco del Programa. Las bolsas de trabajo, no han sido efectivas. El sistema está pensado desde una lógica nacional, cuando este tipo de iniciativas deben ser construidas desde los mismos territorios generando espacios en las AUP, zonas aledañas a las AUP y finalmente en el mismo municipio. Nuevamente la MED se concentra en indicadores de proceso y no así de resultado y por tanto no se conoce los resultados efectivamente alcanzados, como tampoco la eficiencia de los diferentes mecanismos vinculados a la integración laboral.

Componente 3. Emprendimientos

CONAMYPE es la principal entidad encargada de este componente, en el denominado Programa de Emprendedurismo Social. En principio se trata de crear microempresas conformadas por grupos de ex – PATI, y en muchos casos, vinculadas contratadas por programas nacionales del Estado.

CONAMYPE atiende a proveedores del Programa de Paquetes Escolares. Hace la convocatoria nacional, en los 14 Departamentos del país, cada año, para el siguiente año escolar (que es de enero a noviembre). Se registran los posibles proveedores en las oficinas regionales de CONAMYPE, y donde no hay, en el Ministerio de Trabajo. Son unas 5.000 empresas en la base de datos, la cual se presenta ante el MINED. CONAMYPE visita a cada una para su verificación y extiende calificaciones. También procura vincularlos a otros mercados, mejorar los controles de calidad, promover la asociatividad, capacitar en costeo, etc.

La mayoría son empresas nuevas y el 75% individuales. En confección, un 62 % son lideradas por mujeres. En calzado, solo el 1 % son lideradas por mujeres. La zapatería se concentra en Santa Ana y San Salvador, la confección está en todo el territorio; algo menos en Morazán, Cuscatlán, Chalatenango. El sector se ha reactivado, ha crecido notablemente. Hay una evaluación de medio término sobre la coordinación institucional. Esta es compleja, hay 7 instituciones involucradas: CONAMYPE, MINED, INSAFORP, STP, Ministerio del Trabajo, COMURES, e ISDEMU.

Acoplamiento con PATI: Se supone que el programa de Emprendimientos atiende al “100%” de ex-PATI (“Sale PATI y entra CONAMYPE”). En la práctica, muchos participantes de PATI no están interesados en ser emprendedores, muchos de ellos son analfabetos funcionales o personas que tienen otras obligaciones vinculadas al trabajo doméstico y de crianza. El Programa Emprendimientos es visto desde el territorio como un programa muy masivo, y de poca calidad. Por otra parte CONAMYPE considera que los resultados en los territorios serían más satisfactorios si se tuviese otros mecanismos de selección y priorización de participantes. De alguna forma, condicionar a que sean ExPATI, limita el potencial de recursos humanos de los territorios y los resultados terminan siendo subóptimos. La principal limitación de este componente es el acceso al financiamiento tanto por parte del Estado como por parte de la cooperación.

Los grupos emprendedores: Se trabaja con psicólogos comunitarios para poder integrar mejor los grupos productivos. Hay mucha violencia internalizada, violencia de género, violencia social. Se encuentran problemas graves de estabilidad emocional.

Sostenibilidad: Las capacitaciones técnico-empresariales son con grupos incipientes, algunos están iniciando, otros ampliando su negocio. Muchas empresas son de corta duración. De los 57 de 2011, al año quedaba el 50% funcionando que si bien uno podría considerar que es bajo, en la práctica no más del 20% de los emprendimientos económicos alcanzan los tres años y por tanto se debe prever un alto índice de iniciativas abortadas. Los grupos se vinculan al MINED (si son de confección). En Ahuachapán quedan 4 grupos. También quedan negocios de comida, otras se volvieron instructoras en programas de ONG, otras son pupuseras, otras manejan la cafetería de Ciudad Mujer con negocio de “Alimentos y Eventos”. De alguna forma se intenta desde el Programa y el Estado apoyar estas iniciativas generando demanda desde el Estado, pero este modelo es limitado, sobre todo si se quiere crecer o replicar las iniciativas. Los emprendimientos deb en ir enfocados a la prestación de servicios en los AUP y zonas aldeañas si se pretende ser consistentes con el modelo de desarrollo territorial y en algunos casos, en función de ventajas compartivas se puede prever otro tipo de iniciativas, como las de confeccion vinculadas a los uniformes escolares.

Componente 4. Promoción del empleo intensivo de la obra pública

Este componente tiene las siguientes acciones prioritarias: (a) Fortalecimiento y desarrollo Institucional, (b) Implementación y consolidación del sistema; (c) Creación del sistema de acreditación para las microempresas asociativas; (d) Ejecución de pruebas piloto de empleo intensivo de la obra pública; y (e) Evaluación, innovación y aprendizaje del sistema.

El Fondo de Mantenimiento Vial, FOVIAL es el principal encargado de este componente, y lo realiza bajo el nombre “Programa de Intervención de Microempresas en Mantenimiento Vial”. El mismo se realiza por la conformación de microempresas formadas por grupos de diez personas, en su mayoría mujeres, provenientes de los grupos PATI. Estas

han sido asesoradas en aspectos de emprendurismo, de gestión y en temas legales y administrativos. Se constituyen en persona jurídica como Asociaciones de Personas registradas en notaría y en el Ministerio de Economía. Asimismo, han sido entrenadas y dotados de equipo básico.

El FOVIAL contrata estas microempresas para que realicen el denominado “Mantenimiento rutinario” de su red vial, consistente en cuatro tareas básicas, que ocurren fuera de la pista propiamente dicha: Limpieza y chapeo de la franja aladaña (derecho de vía), limpieza de cunetas y bocas de agua, y limpieza de señales de tránsito. Anteriormente estas las ejecutaban las empresas medianas y grandes, contratadas por FOVIAL para el mantenimiento periódico (reparaciones mayores a la calzada, puentes etc.). Hasta mediados de 2013 se han formado 27 grupos que operan a lo largo de 800 km. Estos trabajan para FOVIAL mediante contratos obtenidos en licitación abierta, que duran de 4 a 10 meses. FOVIAL muestra haberse apropiado del modelo, contratando directamente estos grupos, con sus recursos propios. Hasta el momento, dos están contratados directamente por la entidad, y algunos más están propuestos para ello. En el mediano plazo, la red carretera mantenida por FOVIAL ofrece un potencial de más de 3.000 km lo cual puede generar contratos para más de 100 grupos microempresariales. El modelo ya está integrado en la estructura y los procedimientos internos de FOVIAL.

Eje 4. Gestión Territorial.

La Evaluación no reunió evidencias suficientes de los avances en este componente. En el trabajo de campo, no se visitaron Alcaldías de CSU y en las visitas a AUP no se informó del desarrollo de la gestión municipal. A nivel de la MED se observa que los dos indicadores han sido cumplidos tanto vinculados a la creación de puntos focales relacionados a los bonos de educación como en las tareas vinculadas al fortalecimiento municipal relacionado a la gestión comunitaria de riesgos y adaptación al cambio climático.

Cuadro 1. Indicadores MED 29 y 30 vinculados al Eje 4 de CSU.

Indicador	Año	Línea base- meta	Resultado alcanzado	% de cumplimiento
29 Municipios con punto Focal	2010	-		
	2011	-	-	
	2012	5	5	100%
	2013	10		
	2014	15		
30 Municipios fortalecidos en la gestión comunitaria de riesgos y adaptación al cambio climático del Programa CSU	2011	2		
	2011	2	2	100%
	2012	7	2	29%
	2013	12		
	2014	19		

Fuente: STP, 2013. Matriz de Seguimiento a Indicadores del MED.

En cuanto a los indicadores de la MED se observa que una meta habría sido alcanzada (puntos focales) y la otra estaría muy por debajo de la meta establecida, siendo solo dos municipios sobre siete los que habrían sido fortalecidos en la gestión comunitaria de riesgos y adaptación al cambio climático.

D. Conclusiones y Recomendaciones

A. Conclusiones

El avance del Programa, se ha constituido en la piedra angular y base de la construcción del sistema de protección social no contributivo de El Salvador, esfuerzo que a finales de 2013, es asumido por los tomadores de decisión, tanto de la clase política como de la sociedad civil, como un camino sin retorno en la protección de derechos de los más vulnerables de la sociedad salvadoreña.

Pese a estar en un entorno de crisis, la inversión en protección social en El Salvador se ha incrementado de forma sostenida entre 2008 y 2012, habiendo el PCS jugado un rol protagónico en la focalización de dicho gasto social. El desarrollo conceptual tanto del *SPSU* —en su ámbito no contributivo— como del *Programa* han sido procesos paralelos y fuertemente vinculantes y vinculados dada la priorización en el marco del *SPSU* de focalizar varios programas en los territorios priorizados por el *Programa* y su implementación en el marco del enfoque programático sectorial enmarcado en los postulados de la Declaración de París. Mientras el *SPSU* busca responder a un enfoque más de tipo programático/institucional, en contraposición, el *PCS* tiende a desarrollar un enfoque interinstitucional e intersectorial del territorio. Esta superposición complejiza los procesos de planificación estratégica, gestión, seguimiento y evaluación tanto del *SPSU* como del *PCS*, toda vez que tanto uno como el otro son implementados a través de diferentes instituciones ejecutoras que no guardan una correspondencia en las estructuras programáticas. Por tanto, los montos de inversión tanto en los territorios del *PCS* como a nivel del *SPSU* corresponden a valores aproximados y muchas veces subestimados de los costos reales de las inversiones y esfuerzo realizados por el Estado.

Entre 2010 y 2013 los enfoques conceptuales y alcances tanto del *SPSU* como del *Programa* han ido evolucionando. El apoyo de los *SpD* ha contribuido para que tanto el *Sistema* como el *Programa* avancen en su consolidación conceptual, como también para el desarrollo de capacidades e implementación de las herramientas vinculadas al Sistema. El Salvador ha avanzado en la puesta en marcha de un efectivo sistema de protección social con acciones directas para proteger a los diferentes grupos meta sobre la base de ciclo de vida y el enfoque de derechos humanos. Estas acciones más allá de haber sido ampliada durante la fase de análisis todavía están muy restringidas y presentan niveles de cobertura muy por debajo de los niveles de cobertura que se observa en otros países de la región vinculados al sistema de protección social. En este sentido, parecería más importante ampliar la cobertura y calidad de los servicios de protección social, más que el diseño de nuevos servicios.

Pese a los esfuerzos y avances realizados, el *Programa Comunidades Solidarias* responde todavía en su accionar, a una estrategia de desarrollo territorial, implementada a través de diferentes instituciones no necesariamente coordinadas ni con objetivos o instrumentos comunes; siendo todavía un desafío en proceso su consolidación en el marco del enfoque programático sectorial y en el marco de la Gestión por Resultados de Desarrollo (GpRD). Esto es, tener un enfoque de gestión territorial con la participación de actores interinstitucionales, pero bajo un esquema programático que facilite los procesos de planificación estratégica, los presupuestos programáticos, las intervenciones en el territorio, los sistemas de seguimiento y evaluación dentro de las instituciones del Estado, y coadyuvado con la participación activa de los *SpD* con vista a sus responsabilidades en el marco del alineamiento y armonización del Programa. La transición del enfoque de proyecto al enfoque programático sectorial no es automática y requiere de procesos de generación de capacidades tanto dentro del Gobierno como dentro de los *SpD*, como también de compromisos que puedan estar claramente plasmados en el marco de un Código de Conducta vinculante a todos los *SpD*.

Dado el nivel de avance del *PCS* y su consolidación como política pública en el marco del *SPSU*, se evidencia el nivel de apropiación de la política y las oportunidades de sostenibilidad de la misma, independientemente del posible cambio de gobierno y de las limitaciones presupuestarias de la implementación de la política fiscal. La base de la política parecería estar consolidada debiendo los *SpD* y la sociedad civil, jugar un rol protagónico con vista al cambio de gobierno para continuar las reformas y procesos de desarrollo de la política social.

En el marco del apoyo a la política sectorial, tres agencias de cooperación decidieron apoyar al *PCS* a través del instrumento de apoyo presupuestario sectorial (*APS*), que se enmarca por su naturaleza en los postulados de la Declaración de París. Este esfuerzo por avanzar hacia instrumentos mejor alineados con los desafíos planteados en la *DdP*, permitió que el sector avanzase generándose procesos amplios de aprendizaje tanto a nivel del Gobierno y las instituciones involucradas, como a nivel de los *SpD* vinculados al *Programa* y al *SPSU*. Parte de estos procesos de aprendizaje son el *MED*, la puesta en marcha del Código de Conducta, el avanzar hacia evaluaciones e informes conjuntos, el anclar programas a indicadores y metas preestablecidas (*MED*), hechos que son altamente valorados por los diferentes actores y mejora la eficacia tanto del desarrollo como del apoyo al desarrollo. Más allá del *Código de Conducta*, existe la voluntad de participar en procesos más amplios de coordinación vinculados al alineamiento y a la armonización, sin embargo, es también evidente que los niveles de compromiso entre los diferentes *SpD* son asimétricos, siendo las agendas y prioridades de los socios no siempre compatibles con las necesidades de avanzar en el marco del enfoque programático.

Sobre la base de cumplimiento de los indicadores de la *MED* del Programa se tiene una valoración positiva del esfuerzo realizado por el Gobierno para su cumplimiento. El Gobierno ha concentrado sus acciones en el cumplimiento de las metas de la *MED*, sobre todo las vinculadas con los tramos variables de los *APS*. Una mirada más amplia del proceso mismo de gestión del Programa evidencia que hubo retrasos y limitaciones en la implementación sobre todo en *CSU* y en los ejes 3 y 4 en *CSR*. Estas dificultades se debieron esencialmente a razones presupuestarias, evidenciándose en términos generales, buena capacidad por parte de las instituciones ejecutoras.

Más allá de los logros en el avance de la política social y los resultados importantes alcanzados por el Programa entre 2009 y 2012, sin duda, los arreglos institucionales se han constituido en una camisa de fuerza que ha limitado un mejor desempeño, en términos de política pública. Tanto los *SpD* como las entidades ejecutoras han manifestado a lo largo de la evaluación la necesidad de reestructurar y fortalecer a la *STP* con vista al rol protagónico para impulsar un programa tan ambicioso como el *PCS* y el *SPSU*. El pasar de Red Solidaria a *PCS* y al *SPSU* no ha significado cambios sustantivos en la estructura organizativa de la Secretaría, ni en términos de niveles jerárquicos, ni en términos de recursos humanos o capacidades financieras para su operación, lo cual hubiese sido deseable. Las dificultades de coordinación interinstitucional, también se debieron a la falta de jerarquía institucional por parte de la unidad del *SPSU* de la *STP*, con relación a sus contrapartes institucionales que tienen rango de viceministerios o ministerios.

B. Recomendaciones

Las recomendaciones son presentadas en tres niveles distintos (i) macroeconómicas y de finanzas públicas, (ii) a nivel de la política sectorial (del Programa, pero también el SPSU) y (iii) a nivel de las intervenciones en el marco de sus ciclos de intervención.

1. Marco macroeconómico y de finanzas públicas

1. **Equilibrio macroeconómico y mejora de las finanzas públicas.** Todo lo que un país avanza en una década o dos, en cuanto a reducción de pobreza, puede perderlo ante una crisis económica, sea esta externa o interna. Por tanto, para la política social es sustantivo el equilibrio general de la macroeconomía y la salud financiera del gasto público. En este marco se recomienda que El Salvador continúe con los esfuerzos para seguir ampliando el gasto social, para que el mismo pueda cada vez representar una mayor proporción del presupuesto fiscal, en el marco de la prudencia y las buenas prácticas fiscales, para lo cual debe continuar con los esfuerzos para la mejora de sus finanzas públicas vinculado a ampliar la presión tributaria, mejorar la eficiencia del aparato estatal, reducir el déficit fiscal, y controlar la deuda pública.
2. **Impulsar el pacto fiscal previsto en el PQD,** bajo la premisa que una reducción del 20% del costo de los subsidios generalizados podría permitir quintuplicar el número de participantes de los bonos de educación y salud y bonos a la persona adulta mayor (US\$25 millones). Dada la distorsión que se presenta por las transferencias generalizadas al gas, electricidad, agua y transporte que superan los US\$500 millones, parecería oportuno que las metas de crecimiento del gasto social aislaran este gasto al momento de analizarlo, a fin de que exista un doble incentivo para mejorar el desempeño del gasto social focalizado en población vulnerable en detrimento del generalizado. Este argumento hace sentido, a partir del análisis de regresividad de los subsidios y su concentración en los estratos medios. En esa línea y en relación al *Programa* y al *SPSU*, parece oportuno que el GoES continúe impulsando las reformas vinculadas a reducir los subsidios generalizados e incremento de la carga fiscal, sabiendo que estas reformas pueden impulsar de forma decidida las políticas sociales emprendidas por el Gobierno, entre ellas el *PCS*.
3. **Revisar la Ley de Contrataciones** a fin de flexibilizar las clasificaciones en cuanto a gasto de funcionamiento y gastos de inversión a fin de *que gastos recurrentes vinculados a la generación de capital humano* pueda ser pignorado como gasto de inversión. Esto permitiría a que instituciones como el FISDL, no se vean obligados a subcontratar servicios de consultoría de desarrollo comunitario y que por el contrario puedan prestar ese servicio sin la necesidad de tener que terciarizar el servicio.

2. Construcción de la Política Sectorial

4. **Establecer un protocolo de Trabajo.** Se recomienda que la STP y los SpD establezcan un protocolo de trabajo con metas anuales en cuanto a (i) fortalecimiento institucional de la STP, (ii) ajustes a los componentes del programa, y (iii) avances en la consolidación de la política con vista a los participantes, la sociedad civil y los SpD en el marco del enfoque programático. Este protocolo podría establecer los compromisos tanto por parte del Gobierno como por parte de los Socios con vista a un nuevo ciclo de gobierno.
5. **Elaborar un Plan Estratégico Institucional (PEI) para la Secretaría.** Este ejercicio de redimensionamiento de la Secretaría establecería las bases para impulsar la política social en el marco del enfoque programático y constituiría la base de discusión de los arreglos institucionales para la coordinación de la política social por parte

del próximo gobierno. Haber pasado de una lógica de proyecto con la Red Solidaria, a una lógica de enfoque programático multisectorial e interinstitucional, requiere de un redimensionamiento de la estructura responsable de la coordinación de dicha política tanto a nivel de PCS, como SPSU y Sistema Nacional. Una opción, ejercitada exitosamente en otros países, consistiría en elevarse a rango de Ministerio de la Presidencia a la Secretaría Técnica. Esta reestructuración deberá encararse en el marco del nuevo ciclo de gobierno.

6. **Priorización de la AT.** Generar procesos de mayor maduración al momento de establecer las necesidades de AT por parte del Programa. Es necesario que los procesos de priorización sean amplios, y preferentemente enmarcados dentro de un plan de mejora, protocolo de trabajo o plan estratégico institucional. Dado el poco personal dentro de la STP, se debe evaluar la capacidad del mismo en acompañar procesos de AT, para que estas no se constituyan en demandas adicionales. Mejorar y ampliar los procesos de coordinación entre SpD vinculadas a la AT para que la misma sea más efectiva. A la vez, es necesario que las diferentes agencias socialicen con todos los SpD las cooperaciones y asistencias técnicas previstas para el año para tener un mapeo completo de las mismas. Con vista al cambio de Gobierno es importante que los SpD establezcan una agenda común en la cual se priorice algunos temas de política pública, como por ejemplo, la necesidad de fortalecer las capacidades de la STP y la necesidad de precautelar los avances en los programas sociales, o de ampliar coberturas, a fin de centrar en esos puntos el dialogo político. Esto implica tener documentos de sistematización del nivel de maduración del programa y de los diferentes componentes, como también el contar con propuestas consensuadas sobre las necesidades de mejora.
7. **Estructurar el sector programáticamente.** Existe una subestimación del esfuerzo del Gobierno y de los SpD vinculados al *Programa* y al *Sistema*. Es necesario vincular programática y presupuestariamente todos los esfuerzos que se generan de forma interinstitucional relacionados al Sistema Nacional de Desarrollo y Protección Social y al SPSU y particularmente aquellos realizados en los 125 municipios priorizados por el Programa Comunidades Solidarias (PCS).
8. **Pasar del presupuesto programático al presupuesto programático por resultados de desarrollo (PPpRD),** implica el ejercicio de contar con una batería de indicadores sociales, preferentemente de resultados, a los cuales anclar el esfuerzo de la política social. Los indicadores del Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) y del Marco de Evaluación de Desempeño (MED) han sido un buen ejercicio, en el marco de la gestión por resultados de desarrollo (GpRD), pero los nuevos desafíos en el marco de la política social —Sistema Nacional de Desarrollo y Protección Social, SPSU— requieren de una profundización y clarificación de los mismos a 5 y 10 años. En este sentido el anteproyecto de ley constituye una ventana de oportunidad en la cual el tema central no es el de los Programas, sino el de las metas a alcanzar como Gobierno, Estado y sociedad.
9. **Presupuestar el costo de la política social para alcanzar los resultados de desarrollo esperados** para el próximo quinquenio por el Sistema Nacional/SPSU y que el mismo pueda ser discriminado a nivel territorial (CSR/CSU), ciclo de vida, sector, género. Una mirada histórica 2005-2013 podría reforzar el ejercicio y evidenciar el esfuerzo realizado por el Gobierno en el último quinquenio tanto a nivel nacional como a nivel de los 125 municipios priorizados por la política.
10. **Fortalecer la MED del Programa.** La MED debe constituir el cuadro de mando de los aspectos más representativos de la política de protección social en cuanto a los resultados de desarrollo que se pretende alcanzar, e incluir indicadores y metas de proceso que son sustantivas para la maduración del sector, como por ejemplo los recursos humanos necesarios, el desarrollo y puesta en marcha de herramientas de gestión, la cofinanciación, los arreglos institucionales, y otros aspectos que se quiera medir como elemento central para

estimular la consecución de las metas establecidas en términos de la maduración del enfoque programático sectorial.

11. **Elevar el nivel de diálogo político entre la STP y los SpD en el marco del Plan y Sistema Nacional de Desarrollo y Protección Social o del SPSU.** Un mayor nivel de cohesión entre los SpD y la STP favorecerá la continuidad de la política social tanto a nivel del Sistema Nacional, SPSU y el PCS con vista al nuevo gobierno. El alineamiento y la armonización sólo pueden ser impulsadas desde el Gobierno. Existen SpD más proclives que otros para avanzar en los desafíos de alineamiento y armonización, por cuanto sólo el gobierno y no así uno u otro Socio pueden impulsar que el Sector se constituya en un modelo en el marco del Enfoque Programático y los desafíos de la Declaración de París. El nivel de diálogo político con los Socios debe ser elevado a nivel del sistema, sea SPSU o Sistema Nacional de Desarrollo y Protección Social. Esto pasa por incluir a otros SpD vinculado al sector al Código de Conducta, y a la implementación de mesas temáticas para avanzar en temas estratégicos del sector, como el nuevo MED, el Sistema de Seguimiento, el presupuesto plurianual 2014-2019, el fortalecimiento institucional de la STP, etc.
12. **Transitar de una Política de Gobierno a una Estrategia de Estado.** A fin de asegurar los avances en la protección social, debe limitarse en la medida de lo posible la politización partidaria e impulsar pactos políticos amplios para pasar de una política de gobierno a una política de Estado. La puesta en marcha de la ley y sistema nacional de desarrollo y protección social se constituyen en una oportunidad para ello.

La discusión a nivel de partidos políticos en el marco de la Asamblea Legislativa, se constituye sin duda, en la máxima aspiración de la política pública desde el punto de vista de la apropiación, con una visión de Estado. Esta ventana de oportunidad, sin embargo, debe permitir la confluencia de intereses y visiones comunes por parte de los partidos políticos, alimentados a su vez, desde la sociedad civil —en el marco de la definición más amplia de sociedad civil—. Este ejercicio a la vez evidencia que el sector y por tanto el diálogo político entre el Gobierno y los SpD se debe dar ya no en el marco de un subsistema o subsistema, sino que el mismo debería enmarcarse a nivel o bien del SPSU o bien del *Plan Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social* que se encuentra actualmente en discusión en la Asamblea Legislativa. En este marco, más allá que la definición de los programas que harían parte de la política parece imperioso que la base del proceso de construcción de este nuevo Plan y Sistema Nacional se centre en las metas sociales que busca alcanzar (MED). Definidas esas metas —en términos de resultados de desarrollo—, el diseño de los programas y los presupuestos plurianuales vinculados constituyen herramientas para alcanzar los objetivos sociales planteados.

13. **MED con indicadores de resultado.** Una MED con indicadores de resultado y no solo de proceso (resultados de desarrollo) permite a la política enfocarse mejor a los resultados de política y no así a acciones de proceso como es el caso de las transferencias monetarias condicionadas vinculadas a los bonos y el número de participantes del PATI. En este sentido, si bien la MED se presenta como un buen primer ejercicio en la construcción del instrumento (enfoque pedagógico del instrumento) es necesario reforzarlo con el fin de que las futuras evaluaciones (evaluación final y de impacto) tengan más elementos de análisis de resultados al momento de emitir sus valoraciones, pero sobre todo para que en base de esos resultados se pueda hacer ajustes a los programas en el marco de la gestión por resultados de desarrollo (GpRD) basada en evidencias.
14. **Avanzar en el alineamiento y la armonización.** Debe ser el Gobierno, quien desde su posición de liderazgo y apropiación amplia del proceso de construcción de la política establezca los hitos para el alineamiento y la armonización de todos y cada uno de los SpD, independientemente de los instrumentos de apoyo que se utilicen.

15. **Sistematizar buenas prácticas de sinergias interinstitucionales.** Hacer un estudio sobre casos ejemplares y “buenas prácticas” en materia de cooperación interinstitucional y sinergias entre diferentes instancias del Estado en la ejecución conjunta de iniciativas vinculadas al Programa. locales, iidentificar oportunidades y obstáculos, extrayendo conclusiones para la implementación.
16. **Ampliar los mecanismos de rendición de cuentas.** Ampliar los mecanismos de rendición de cuentas y retroalimentación de la política para que la misma pueda efectivamente ser gestionada de abajo hacia arriba, en congruencia con los postulados de los enfoques de desarrollo territorial y de desarrollo económico local. Incluir a los *SpD* en estos procesos, en su condición de socios.

3. En el marco de las Intervenciones

El capítulo tres del documento establece los resultados de evaluación de cada uno de las intervenciones presenta al final de cada acápite recomendaciones vinculadas, sean estas de tipo operativo o estratégico a fin de que cada una de estas secciones se constituyan en una unidad de análisis completa. Bajo esa lógica, aquí se presenta las que a juicio de la Misión vienen a ser las recomendaciones más relevantes y estratégicas para la mejora sustantiva del Programa. Esto también permite un adecuado balance, no caer en la casuística y poder priorizar las recomendaciones de la misión sobre el total de componentes e intervenciones que abarca el Programa.

17. **Universalizar los bonos de salud y educación en los 100 municipios rurales y los programas de educación en las 412 AUP de los 25 municipios urbanos.** El censo realizado en 15 municipios rurales y 106 AUP de 15 municipios urbanos validan la hipótesis de la buena focalización territorial del Programa (PCS), donde más del 75% de las familias tienen IRUP por debajo de la línea de corte. Dado los resultados evidenciados, y el buen desempeño de la focalización territorial no parece necesario un segundo instrumento de focalización vinculado a medios de vida (RUP), menos cuando el mismo es sólo vinculante a las transferencias condicionadas de salud y educación y al bono a la persona adulta mayor. Los costos directos e indirectos del RUP con relación a las transferencias generadas y a las potenciales, supera el 50% en municipios urbanos donde sólo se entrega el bono de educación y superaría el 20% para municipios rurales donde se transfiere bonos de educación y salud y bono a la persona adulta mayor. Por otra parte, mantener el RUP para el próximo quinquenio en 125 municipios tendría un costo estimado entre US\$12 millones y US\$18 millones. La valoración en el territorio por parte de las familias del sistema de selección de familias participantes (IRUP) es considerada como aleatoria y vinculada al factor suerte, y no así al enfoque de derechos, o pobreza, dadas las sutilezas en los ponderados del índice y construcción del algoritmo, que no son evidentes a criterio de las familias más aún cuando un gran porcentaje de las familias que están por encima de la línea de corte, se encuentran muy pegadas al valor de corte. **La universalización de los bonos de educación en los territorios priorizados, permitiría incrementar la cobertura en un 25% con un incremento neto del costo de 15%** (ahorros por la no implementación del RUP), esto significaría por ejemplo pasar de los 13 mil estudiantes elegibles en los municipios de San Martín, Ahuachapán, Colón, San Miguel y Santa Ana, a 17 mil⁴⁴. Un sistema de discriminación positiva por autoidentificación o vinculada a segregación a favor de las escuelas públicas permitiría una mejor aplicación del enfoque de derechos y facilitar su implementación con una mayor participación del Ministerio de Educación como titular del sector. Universalizar los programas de educación en los 412 AUP de los 25 municipios urbanos y los bonos de salud y educación en los 100 municipios rurales definiría la línea de partida para el siguiente gobierno. Es sobre esa base que tendrían que diseñar y adecuar su política social.

⁴⁴ Debido a las características de estos municipios, el costo de los errores de inclusión (no incluir como beneficiarios a aquellos que si debieran beneficiarse del programa) es mayor al costo de los errores de exclusión (incluir como beneficiarios a sujetos que debieran ser excluidos del programa), si a esto se adiciona el ahorro en gastos del RUP, la universalización de los programas deviene en un beneficio neto.

18. **Alternativas de registro de participantes.** En caso de que el Programa considere necesario mantener un registro de participantes (RUP), valdría la pena que la misma pueda ser generada a partir de otros registros ya existentes en los territorios, como ser la ficha familiar de salud, que contiene información con un grado de confiabilidad, calidad y cobertura. Esto limitaría los costos vinculados al registro y dotaría de mayor legitimidad al modelo de selección de participantes.
19. **Fortalecer las Juntas de Agua.** Es necesario fortalecer el seguimiento, apoyo técnico y capacitación a las Juntas de Agua, las cuales deben ser más prolongadas que las actuales, para verificar la prestación del servicio, evaluar las metodologías empleadas, y actualizar los indicadores de cobertura efectiva de agua. Esto a fin de asegurar el funcionamiento y la apropiación de los sistemas por parte de las comunidades participantes.
20. **Revisar el diseño del PATI.** Si bien se reconoce que los programas diseñados en situaciones de crisis covariadas (desastres naturales, crisis económica) pueden también servir para las familias que sufren crisis idiosincrásicas o pobreza crónica, parecería recomendable revisar el diseño del Programa PATI a fin de precautelar las capacidades generadas pero no concentrar el esfuerzo de la política pública con un instrumento de protección social de corto plazo para encarar una situación crónica. El movilizar gente de las mismas AUP, con limitaciones para acceder al mercado laboral y dotar de una transferencia temporal es sin duda loable, pero en el marco del desarrollo (no así de la emergencia o respuesta inmediata) las políticas públicas deberían tender a ser más sostenibles y alcanzar resultados medibles. El esfuerzo del Gobierno para impulsar el programa PATI debería, en el marco del Programa fortalecer sobre todo los mecanismos de desarrollo territorial poniendo especial énfasis en el desarrollo humano y la cohesión social. Paralelamente, y no como parte del PATI, se debería contar con una oferta de formación técnica en los mismos territorios de las AUP. A nivel operativo se recomienda promover mecanismos para el cuidado de niños que puedan trascender a los proyectos, a través del impulso de casas comunitarias para el cuidado de niños en el marco de las iniciativas sociales. Esto podría generar oportunidades a madres que no buscan alternativas de trabajo post PATI, por no contar con alternativas de cuidado.
21. **Sinergias para reforzar las metodologías de reducción de la violencia social, familiar y de género.** Promover estudios e investigaciones cualitativas sobre las causas y manifestaciones de la violencia social, familiar y estructural en el país, así como evaluaciones de diferentes estrategias y programas de abordaje a esta problemática dados los avances de El Salvador en metodologías y enfoques pioneros. Intercambiar experiencias entre ISDEMU e INJUVE y trabajar de forma conjunta en la ampliación del modelo de prevención social de violencia de género.
22. **No condicionar la participación en el Programa Emprendimientos.** Se recomienda otros mecanismos de selección y priorización de participantes y no condicionar a que sean ExpATI a fin de mejorar la eficiencia y eficacia de dicha intervención.
23. **Impulsar intervenciones de desarrollo productivo en CSR.** La no implementación de programas productivos y de empleo (Eje 3), en el marco de CSR, es una oportunidad perdida, dado que la pobreza en estas zonas no se debe a situaciones de desastre o emergencias, sino a falta de oportunidades. En este sentido, el Programa debe impulsar varias iniciativas para la generación de ingresos de forma permanente en el área de desarrollo productivo, turismo y otros servicios y actividades conexas. Iniciativas como “un pueblo, un producto”, generación de marca, impulso a cadenas productivas, deben hacer parte de la visión integral de desarrollo local en la que se sustenta el Programa y por tanto dichas actividades también deben ser mapeadas por la STP.
24. **Aumentar los niveles de autonomía de los operadores de las instituciones del Gobierno Central que trabajan en el territorio.** Tomando en cuenta la necesidad de que las intervenciones en el marco del Programa interactúen y

se complementen es altamente recomendable que se fortalezca las instancias de coordinación institucional a nivel local. Para ello, es necesario que los operadores inmediatos en los territorios puedan, en la medida de lo posible, contar con mayores niveles de autonomía y flexibilidad al momento de la toma de decisiones.

25. **Comités Municipales.** Precautelar que los Comités Municipales sean lo más operativos posibles y que las instancias de coordinación sean eficientes, limitando la creación de Comités Ad Hoc, sobre todo si son las mismas personas las que asisten a los mismos comités. Estos comités pueden tener comisiones para aspectos más operativos pero es importante jerarquizar los comités municipales vinculados al Programa.
26. **Conocer las capacidades y limitaciones de las ADESCO.** Se recomienda hacer un estudio comparativo y cualitativo sobre el funcionamiento de las ADESCOS, su representatividad local y su papel y potencial como canal de participación e inclusión social.
27. **Facilitar la coordinación interinstitucional en el área urbana a nivel de los AUP.** CSU requiere que la coordinación interinstitucional se la realice desde el territorio bajo un enfoque *Bottom Up* contrario al tradicional *Top Down*. La coordinación entre los programas de mejoramiento integral de AUP que cuentan con pocos recursos para el componente de desarrollo comunitario, las ventanillas contra la violencia de género, los programas vinculados a jóvenes (Projóvenes), el PATI, pueden todos articularse desde el mismo territorio y ser complementarios en la estrategia de desarrollo territorial. Tomando en cuenta que las AUP han sido priorizadas tanto por el nivel de precariedad de los asentamientos como de los niveles de violencia, el articular acciones desde el territorio y tener presencia física del Programa en los mismos AUP permitiría procesos de sinergia en el territorio, además de ser consistente con la política del Gobierno de reducción de la violencia en dichos territorios. En este sentido las unidades de análisis y de seguimiento deben ser las AUP a fin de validar los resultados alcanzados en ellas y validar modelos distintos de intervención. Diez intervenciones piloto multisectoriales con presencia territorial podrían ser la punta de lanza para la validación de este modelo de intervención. Los recursos PATI podrían cofinanciar parte del costo de movilización de recursos humanos de los mismos AUP vinculados a la puesta en marcha de redes de protección social comunitaria y el desarrollo comunitario.
28. **Ampliar las acciones de desarrollo comunitario y desarrollo humano dentro de las AUP.** Siguiendo la línea del punto anterior, se recomienda la implementación de un procedimiento que permita la contratación de empresas del rubro social, o a través de gestión directa, para las actividades de Desarrollo Comunitario vinculado a la cohesión social dentro cada uno de los AUP priorizados al inicio y de forma extensiva una vez validada la metodología de trabajo. Programas exitosos de mejoramiento de barrios, en el ámbito social, requieren de importantes inversiones en el desarrollo comunitario tanto durante la ejecución física del programa como para la fase de sostenibilidad. Promover la sostenibilidad social y el uso intensivo de las infraestructuras sociales generadas, a través de la integración con otros componentes como Projóvenes, PATI, puede articular el modelo de desarrollo de las AUP en las cuales las intervenciones físicas con efecto demostrativo, se acompañan con intensos procesos de inversión social en capital humano. Recurriendo a experiencias en otros países, la inclusión de espacios de guardería para niñas y niños de 1 a 4 años en el diseño de los proyectos de arquitectura, constituiría un paliativo al problema de madres que trabajan fuera del AUP y no dispongan del cuidado familiar de niñas y niños. Este servicio comunal y gratuito aliviaría en especial la situación de las madres cabezas de hogar. Estas guarderías tienden a constituirse en los verdaderos centros de articulación vecinal y social, al responder a una demanda latente.

29. **Intercambio de experiencias regionales.** Promover intercambio de experiencias regionales de programas de desarrollo local y territorial con componentes importantes de desarrollo comunitario vinculados a la lucha contra la pobreza, la exclusión social y la violencia.