

T

~~1073~~ 1073

 XOCHIMILCO SERVICIOS DE INFORMACIÓN
ARCHIVO HISTÓRICO

172061

122061

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
MAESTRIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS



LA POLÍTICA SOCIAL PARA ATENDER LA POBREZA EN EL SALVADOR

ANÁLISIS DEL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA RED SOLIDARIA

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Presenta

Lic. Jacqueline Argumedo Sandoval

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Sergio de la Vega Estrada

LECTORES

Dr. Joel Flores

Mtro. Rodolfo Vergara

México D.F.

JULIO 2010

Esta investigación analiza el diseño y la implementación del programa Red Solidaria desde un enfoque de integralidad de la política social para combatir la pobreza.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	VII
1 LA POLÍTICA SOCIAL, LA PERCEPCIÓN DE POBREZA Y LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS	1
1.1 La política social: definición y función	2
1.1.1 Función de la política social	4
1.1.2 Paradigmas de la ps: universalidad y focalización	5
1.2 Políticas para el combate a la pobreza: política social y política económica	8
1.3 ¿Qué es la pobreza?	10
1.3.1 ¿Cómo se mide la pobreza?	15
1.4 La política pública: diseño e implementación de los programas sociales.	19
1.4.1 El ciclo de la política pública	20
1.4.2 La gestión social	25
1.5 Políticas integrales para combatir la pobreza	34
1.5.1 La integralidad: visión programática	35
1.5.2 Integralidad sistémica para el combate a la pobreza	38
2 LA POBREZA Y EL GASTO SOCIAL EN EL SALVADOR	42
2.1 Aspectos históricos	42
2.2 La política y el gasto social	45
2.2.1 El marco institucional formal de la política social	45
2.2.2 El gasto social	46
2.2.3 La política social y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	48
2.3 Medición y ubicación de la pobreza	51
2.3.1 Canasta básica alimentaria	53
2.3.2 Mapa de pobreza	55

3	FORMACIÓN DE LA AGENDA Y ANTECEDENTES DEL PROGRAMA RED SOLIDARIA	57
3.1	La colocación en la agenda del problema público	57
3.1.1	Justificación del gobierno para desplegar el programa	61
3.1.2	Los objetivos del milenio	62
3.1.3	Marco legal	63
3.2	La política social: principios del programa	63
3.3	Diseño conceptual y técnico	65
3.3.1	Objetivos	65
3.3.2	Ejes de intervención y componentes	66
3.3.3	Corresponsabilidades	70
3.3.4	Estrategia de salida	71
3.3.5	Criterios y mecanismos de selección	72
3.3.6	Estructura Institucional y coordinación Intersectorial	74
3.3.7	Financiamiento	79
4	ANÁLISIS DEL PROGRAMA COMO UNA POLÍTICA SOCIAL PARA COMBATIR LA POBREZA DESDE UN ENFOQUE INTEGRAL	82
4.1	Teoría de cambio social del programa	84
4.1.1	Concepción del problema y la multidimensionalidad de la pobreza	84
4.1.2	Focalización	95
4.1.3	Atención del programa a los ciclos de vida y la familia como unidad central de intervención	100
4.2	Sistema de acción	101
4.2.1	El programa Red Solidaria como programa de transferencias monetarias condicionadas y Red de protección social	101
4.2.2	Arreglos institucionales e intersectorialidad	110
4.2.3	Participación	121
4.3	¿El programa Red Solidaria es una política pública?	125
4.4	¿La política social para atender la pobreza es integral?	126
4.5	¿Existe una política social para combatir la pobreza en El Salvador?	127

5	CONCLUSIONES	130
6	BIBLIOGRAFÍA	138
7	ANEXOS	142

Índices de Cuadros, Tablas, Gráficos e Ilustraciones

CUADRO 1. INDICADORES DEL GASTO SOCIAL DE EL SALVADOR.	47
CUADRO 2: ALIMENTOS QUE CONFORMAN LA CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA RURAL Y URBANA.....	53
CUADRO 3. FINANCIAMIENTO RED SOLIDARIA.	80
CUADRO 4. COBERTURA Y EFICIENCIA DEL PROGRAMA RED SOLIDARIA.	97
CUADRO 5: PROPORCIÓN DEL BONO RESPECTO DE LA LÍNEA DE POBREZA EXTREMA Y RELATIVA DEL ÁREA RURAL	103
CUADRO 6. DESCUENTOS POR FAMILIA MENSUALES EN CASO DE INCUMPLIMIENTO.....	105
TABLA 1. CLASIFICACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL DESDE EL PUNTO DE VISTA HISTÓRICO SOCIOLÓGICO	3
TABLA 2: VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS DISTINTOS TIPOS DE FOCALIZACIÓN	6
TABLA 3. ERRORES DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN	7
TABLA 4. DISTINTAS VISIONES DE POBREZA Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA	9
TABLA 5: DEFINICIONES DE POBREZA AGRUPADAS DESDE UNA PERCEPCIÓN MATERIAL, ECONÓMICA Y SOCIAL.	10
TABLA 6. ACTIVOS Y ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES.....	12
TABLA 7. MÉTODO INTEGRADO DE MEDICIÓN DE POBREZA.....	17
TABLA 8. CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	19
TABLA 9. CREACIÓN DE TEMAS DE AGENDA.....	21
TABLA 10. TIPOS DE PROGRAMA SOCIALES Y CONDICIONES DE IMPLEMENTACIÓN.....	27
TABLA 11. MODALIDADES BÁSICAS DE PARTICIPACIÓN.....	38
TABLA 12: OBJETIVOS ESPECÍFICOS QUE CONFORMAN LOS TRES EJES DEL PROGRAMA RED SOLIDARIA	67
TABLA 13. COMPONENTES DEL PROGRAMAS Y TIPOS DE FAMILIA.	68
TABLA 14. INDICADORES PARA ANALIZAR LA INTEGRALIDAD DE UNA POLÍTICA. VISIÓN PROGRAMÁTICA.	82
TABLA 15: DEFINICIÓN DEL PROBLEMA, FIN Y PROPÓSITO DEL PROGRAMA RED SOLIDARIA	84
TABLA 16. ÁMBITOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO DEL PROGRAMA RED SOLIDARIA.....	97
TABLA 17. MATRIZ DE ACTORES RELEVANTES.....	121
TABLA 18. ENVERGADURA DE LA PARTICIPACIÓN.....	124

GRÁFICO 1. ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN URBANA Y RURAL.....	43
GRÁFICO 2. TASA DE CRECIMIENTO DE LOS HOGARES EN POBREZA Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS CONSTANTES	44
GRÁFICO 3. VARIACIÓN ANUAL DEL GASTO SOCIAL Y EL PIB. 1994-2006.	47
GRÁFICO 4. GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB.	48
GRÁFICO 5. ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA DEL FIDSL EN MILLONES DE DÓLARES. AÑOS 2002-2008	49
GRÁFICO 6. PORCENTAJE DE HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA 1994-2008	51
GRÁFICO 7. POBREZA EN EL ÁREA RURAL	52
GRÁFICO 8. POBREZA EN EL ÁREA URBANA.....	53
GRÁFICO 9. VARIACIÓN ANUAL DE LA CBA Y LA INFLACIÓN. 2002-2009.....	54
GRÁFICO 10. CRONOGRAMA DE INTERVENCIÓN REAL	74
GRÁFICO 11. EROGACIÓN MENSUAL EN TRANSFERENCIAS POR TIPO DE FAMILIA EN DÓLARES. ABRIL 2010.....	80
GRÁFICO 12. ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO DE RS POR EJE.	81
GRÁFICO 13. PORCENTAJE DE FAMILIAS BENEFICIARIAS. ABRIL 2010.	102
GRÁFICO 14. INCUMPLIMIENTOS EN LAS CORRESPONSABILIDADES DE SALUD. 2008	106
GRÁFICO 15. INCUMPLIMIENTOS EN LAS CORRESPONSABILIDADES DE EDUCACIÓN. 2008.....	107
ILUSTRACIÓN 1. DISTINCIÓN DE GRUPOS EN TÉRMINOS DE CAPACIDAD PARA MOVILIZARSE RESPECTO DE UN PROBLEMA	22
ILUSTRACIÓN 2: POLÍTICA, PROGRAMA Y PROYECTO	26
ILUSTRACIÓN 3: ESTRATEGIAS INTEGRALES.....	36
ILUSTRACIÓN 4: ÁMBITOS DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA COMBATIR LA POBREZA COMO UN PROCESO.	39
ILUSTRACIÓN 5: COLOCACIÓN DEL TEMA EN LA AGENDA.....	59
ILUSTRACIÓN 6. ETAPAS DE LAS FASES DE PREPARACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA RED SOLIDARIA.....	60
ILUSTRACIÓN 7: MAPA DE INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA.....	67
ILUSTRACIÓN 8: PRINCIPALES FUNCIONES DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DE PRESIDENCIA Y EL CONSEJO DIRECTIVO	76
ILUSTRACIÓN 9: FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA Y DEL COMITÉ INTERSECTORIAL.....	76
ILUSTRACIÓN 10: FUNCIONES PRINCIPALES DE LAS ENTIDADES CO-EJECUTORAS.....	77
ILUSTRACIÓN 11: ACTORES QUE CONFORMAN EL COMITÉ MUNICIPAL DE COORDINACIÓN.....	78
ILUSTRACIÓN 12: FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	85
ILUSTRACIÓN 13. COMPONENTES DEL OBJETIVO GENERAL DEL PROGRAMA PLANTEADO EN EL DISEÑO.....	87
ILUSTRACIÓN 14. AUTORIDAD JERÁRQUICA DE RS A NIVEL DE COMITÉS.....	111
ILUSTRACIÓN 15. ACCIÓN PÚBLICA DESDE LA PERSPECTIVA DE TOP-DOWN	113
ILUSTRACIÓN 16. MEZCLA SECTORIAL Y GUBERNAMENTAL DE LAS CORRESPONSABILIDADES.	117
ILUSTRACIÓN 17. MODELO DE INTERSECTORIALIDAD	119
ILUSTRACIÓN 18. ESTRATEGIA OPORTUNIDADES.	120

INTRODUCCIÓN

La pobreza, en sus múltiples acepciones, manifiesta una condición de vida inaceptable del ser humano no sólo desde un punto de vista moral o ético sino desde el criterio de la declaración universal de los derechos humanos. Las acciones de los gobiernos para contender con este problema se materializan en diferentes tipos de políticas, sin embargo, gran parte de los programas que se generan para combatir la pobreza, se quedan en paliativos que mejoran ciertas condiciones de vida de los pobres pero no eliminan la pobreza.

Entonces, si se desean soluciones efectivas para combatir la pobreza, se vuelve necesario definir bien el problema; la pregunta central sería ¿Cómo concebir la pobreza? La definición de pobreza ha sufrido variaciones a lo largo del tiempo, esto ligado al eventual desarrollo de las sociedades, que ha generado cambios en la forma de explicar sus causas y consecuencias; lo cual, a su vez, ha forjado modificaciones en los diseños de las políticas públicas para enfrentarla. Este punto es simple de comprender: la forma en cómo se definen los problemas determina la manera de solucionarlos, dichas soluciones se materializan en una serie de políticas públicas que pretenden modificar la realidad de los pobres, por otra que se considera socialmente mejor. De ahí, la importancia de analizar el diseño e implementación de los programas no sólo desde la coherencia y consistencia de los mismos, sino desde la teoría del cambio social que les subyace y esta es la razón que justifica esta investigación.

Existen diversidad de programas para combatir la pobreza, cada uno de ellos conlleva una teoría causal diferente del problema y, por lo tanto, contienen una visión particular del ver el mundo; de esta manera, se tienen diversos tipos de programas sociales tales como: los programas de beneficios sociales que transfieren bienes y servicios, por lo tanto, la pobreza se concibe como carencias de ingreso y necesidades básicas insatisfechas; los programas de gestión de riesgos cuyo enfoque de pobreza se concentra en eliminar las vulnerabilidades territoriales o ambientales; los de orientación productiva y empleo, que buscan la sostenibilidad económica de la familia; los de desarrollo de capital humano que promueven la inversión en salud y educación para reducir la pobreza inter-generacional y, finalmente, los de orientación comunitaria que pretenden fomentar el capital social.

En este marco surge el planteamiento del problema de esta investigación el cual cuestiona los supuestos de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) para combatir la pobreza, al menos en el caso de El Salvador; en este sentido, se han planteado tres preguntas guías: ¿Cuál es el

fundamento o teoría causal que le subyace al Programa Red Solidaria?, ¿La implementación responde a la teoría causal plasmada en el diseño? Y ¿El Programa Red Solidaria es integral?

Sobre los PTMC brevemente se puede decir que éstos se enmarcan dentro de una estrategia extendida en Latinoamérica, cuyo propósito apunta a la disminución de la pobreza inter-generacional, el desarrollo del capital humano y la disminución de la brecha de desigualdad. Esta estrategia se ha diseñado e implementado bajo la premisa que la pobreza es un fenómeno multidimensional, que condiciona las oportunidades de desarrollo de las familias y, que esta condición se transmite de una generación a la subsiguiente. Por lo tanto, los PTMC tienen un doble componente; a corto plazo, su objetivo es aliviar las necesidades inmediatas y mejorar las condiciones materiales de los pobres y, a largo plazo, se pretende modificar las condiciones estructurales de estos, por medio de una condicionalidad que vincula la entrega de la transferencia monetaria con la obligatoriedad en los hogares de invertir en capital humano (salud y educación) denominándose así programas integrales.

El Salvador retomó esta estrategia y la convirtió en la política social para combatir la extrema pobreza del país. El Programa Red Solidaria define que su propósito es mejorar en forma integral las condiciones de vida de las familias rurales en extrema pobreza. De ahí, que se tome el concepto de integralidad como eje de análisis, con el objetivo de verificar cómo este elemento se visualiza tanto en el diseño como en la implementación de esta estrategia gubernamental.

El objeto de estudio de esta investigación es un programa de transferencias monetarias condicionadas; asimismo, se aclara que éste, es un análisis de política pública por etapas, limitándose a dos de éstas: la estructura del diseño y la de la ejecución del programa. El diseño lleva impregnada la teoría del cambio social, es decir, la relación causal que fundamenta la acción pública, la cual se identifica por medio de los contenidos, objetivos e instrumentos de acción y, la ejecución hace referencia al sistema de acción en el cual se confronta la teoría con la práctica y, se enmarcan el conjunto de actividades individuales y organizacionales que transforman las conductas de los beneficiarios según un marco prescriptivo.

Respecto del marco de análisis se señala que la Integralidad como concepto social tiene diferentes acepciones, generalmente la noción de Integralidad se liga a la integración programática; según la teoría, políticas integrales para contender con la pobreza se basan en cinco principios: concepción multidimensional de la pobreza, focalización de acciones, participación social, principios de ciclos de vida y principios de centralidad en la familia. Y la Integración en tres ámbitos: Integración programática,

integración institucional e integración de los distintos actores. Estos elementos se ubicaron en las dos partes del análisis según se observó la correspondencia ya sea en el diseño o a en la implementación.

La conjetura de esta investigación es que los PTMC mejoran las condiciones de vida de los pobres pero los elementos medulares que definen esta política social, plasmados en su diseño y ejecución, carecen de la integralidad necesaria para combatir la pobreza inter-generacional. Se concluye que este programa no es integral según el marco de análisis establecido, pero el hallazgo más importante ha sido concluir cómo programas de este tipo, gracias a una excelente gestión social, logran una implementación exitosa pero basadas en un diseño de política pública que sobrevalora sus contenidos y que al momento de operar la política, estos contenidos se flexibilizan o se reducen.

Finalmente, respecto del marco de análisis que se refiere a la integralidad de la política social, se reconoce que para este caso se aplica una integralidad orientada a los programas; asumiendo la idea que estos son la expresión operativa de la política social y, que por lo tanto, políticas sociales integrales se conforman por programas integrales; sin embargo, se señala que un análisis más profundo consideraría una integralidad más sistémica que incluye la integralidad programática pero que la trasciende.

La estructura de los contenidos se hace de la siguiente manera: en el *Capítulo 1*, se presenta el marco teórico en el cual se sistematizan las teorías y enfoques acerca de la pobreza y la política social en América Latina ; el *Capítulo 2* describe cómo ha sido la evolución de la pobreza en El Salvador, así como la evolución de la política social de atención a la pobreza del país; en el *Capítulo 3* se describen los elementos fundamentales del diseño y la implementación del programa Red Solidaria; en el *Capítulo 4* se hace un análisis del diseño y de la implementación del programa Red Solidaria a partir de criterios establecidos en el marco teórico. Y en el *Capítulo 5* se resumen las conclusiones más importantes de la investigación.

1 LA POLITICA SOCIAL, LA PERCEPCIÓN DE POBREZA Y LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

La acepción de *pobreza* se define por la percepción que la sociedad tenga respecto de este fenómeno social, esto a su vez determinará las soluciones o políticas públicas que serán implementadas para resolver dicho problema. El desarrollo de las sociedades y la paulatina modernización de los Estados han conllevado a la formulación de diversas acciones y políticas, algunas más complejas que otras, orientadas a resolver este problema social; sin embargo, erradicar la pobreza depende en gran medida de cómo este problema sea definido. Su concepción ha determinado cómo se ha ido conteniendo con la pobreza y construyendo las políticas sociales respectivas, en las distintas sociedades.

La concepción de pobreza no sólo determinará la solución del problema sino también la forma de actuar, por ejemplo, las sociedades mercantilistas europeas, que dominaron el discurso económico entre el siglo XVI y finales del siglo XVIII, percibían que la condición de precariedad en la que vivía gran parte de su población era útil a su modo de producción. Para ilustrar, se toma el siguiente fragmento del texto de Arthur Young *Eastern Tour* (1771) citado por Reyes (2002):

“Cualquiera que no sea idiota sabe que las clases más bajas deben permanecer pobres o nunca serán industriosas; [...]; los pobres deben (como toda la humanidad) estar en la pobreza o ellos no trabajarán.”

Para los mercantilistas, la pobreza era totalmente necesaria para hacer funcionar su modo de producción, bajo la idea que *ser pobre implica ser productivo*, en este sentido, Reyes (2002) expone que la utilidad de la pobreza se centraba en mantener un nivel de salario que reflejase un *nivel óptimo de frustración*; es decir, que creara los incentivos suficientemente altos, para creer que con ese salario podían alcanzarse lujos y, a la vez, lo suficientemente bajos para que no pudiesen alcanzarse.

El ejemplo anterior, ilustra que en las sociedades mercantilistas no existían acciones por parte del Estado para erradicar la pobreza porque éste no era concebido como un problema. En general, socorrer a los pobres, en el contexto de esas sociedades, era un acto de piedad y bondad que no pretendía más que lo que esos dos valores morales enunciados expresan por sí mismos.

No obstante, desde el siglo XVI hasta el XXI, las sociedades han evolucionado en todos sus ámbitos, económico, político, social y cultural, y en la misma medida los problemas, la forma de percibirlos y

resolverlos. Es así como, al menos en el discurso, se ha trascendido y evolucionado la forma de contender con los problemas, desde acciones asistencialistas por parte de los Estados hasta llegar a sistemas de seguridad social basados en la garantía de los derechos humanos universales. El objetivo de este capítulo se centra en la concepción del problema que es la pobreza y en puntualizar cuál ha sido la función o respuesta de la política social frente a ello, específicamente, las pretensiones de los programas de transferencias monetarias condicionadas.

1.1 LA POLÍTICA SOCIAL: DEFINICIÓN Y FUNCIÓN

A *grossa modo*, las políticas sociales son acciones y principios más o menos coherentes que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por la vía política (Herrera & Castón, 2003, pág. 35)¹. Estas acciones pueden formar parte de una red social compleja o de acciones aisladas dirigidas a segmentos de la población más específicos. Independientemente de la modalidad de la acción gubernamental, las políticas sociales se caracterizan por tener distintos niveles de intervención; tal que, las más básicas son aquellas que funcionan como mecanismos de compensación asistencialistas cuyas acciones son dirigidas hacia la población más vulnerable, siendo las más desarrolladas las que actúan para garantizar los derechos sociales de sus ciudadanos, formando así parte del estado de derecho. Concluyendo, la naturaleza de la política social (ps) depende en gran medida del tipo de Estado que la emprende. En este sentido, se añade que puede haber políticas sociales sin Estado de Bienestar² pero no puede haber Estado de bienestar sin políticas sociales. (CEPAL, 2006, pág. 32) citando a Esping-Andersen (1993, 1996 y 2000).

Como se describe en la Tabla 1, las políticas sociales aluden a doctrinas, ideologías y prácticas estatales en contextos concretos; por ende, se deriva que *no existe una definición unívoca de política social* porque ésta se encuentra totalmente identificada con las formas, contenidos e instituciones sociales de una determinada sociedad; ergo, la definición de la política social se relaciona directamente con la concepción de bienestar³ y con la ideología que le subyace a ésta última⁴.

¹ El origen de la política social es una noción ligada al papel del Estado que nació con el Estado moderno y, que en el último siglo, se ha identificado con las acciones, las estructuras y los procesos del Estado de bienestar. (Herrera & Castón, 2003).

² Existe toda una argumentación referente a qué es el Estado de Bienestar, sin embargo, a manera de simplificación este se entenderá como una forma de organización social en la cual el Estado asume la responsabilidad del bienestar de sus ciudadanos.

³ El bienestar es un concepto abstracto y meramente subjetivo; sin embargo, el bienestar social que es el tema en cuestión, puede definirse como: los distintos componentes que determinan la calidad de vida de las personas tal que esos elementos dan lugar a la satisfacción humana. La calidad de vida es una construcción social que cambia

TABLA 1. CLASIFICACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL DESDE EL PUNTO DE VISTA HISTÓRICO SOCIOLÓGICO

<i>Asistencial:</i> ésta se define como un conjunto de ayudas sociales que los gobiernos adoptan a partir de criterios ético-políticos de apoyo a los pobres, necesitados, enfermos, indigentes, como objetivo no sólo de los privados y la iglesia, sino también del Estado laico.	<i>Control social:</i> el objetivo de la política es regular las relaciones sociales y las condiciones de vida de la población para asegurar el orden, la paz y la integración social. La política social emana de un tipo de estado-policía, que empieza a desempeñar el rol de garante de bienestar en sentido moderno (crear instituciones de bienestar que controlan la vida civil).
<i>Reproducción social alargada de la fuerza de trabajo:</i> es una visión funcionalista donde el Estado por medio de la política social garantiza que el sistema económico pueda disponer de fuerza de trabajo (productiva) a pesar de la casualidad y los ciclos económicos negativos.	<i>Realización de los derechos sociales de la ciudadanía:</i> la política social es una expresión y realización de toda la sociedad en el ejercicio pleno de sus derechos sociales. Esta concepción evita la pasivización de los destinatarios de las intervenciones e individúa un conjunto diferenciado de derechos de carácter progresivo.

Fuente: Elaboración propia basado en (Herrera & Castón, 2003, págs. 24-25).

Dado que la política social depende de lo que se considera bienestar y este concepto genera ambigüedad; esta noción puede delimitarse y concretizarse, por medio de la Declaración de los Derechos Humanos Universales, y entenderse como: “las libertades, facultades, instituciones o reivindicaciones relativas a bienes primarios o básicos que incluyen a toda persona, por el simple hecho de su condición humana, para la garantía de una vida digna” (Naciones Unidas). Por lo tanto, los derechos humanos deberían ser el contenido esencial de las políticas sociales y así superar ideologías políticas y económicas particulares. Se establece, por lo tanto, que respecto del contenido de las políticas sociales, éstas deberían basarse en los derechos humanos.

La otra dimensión de la PS es la operativa, sobre la cual Herrera & Castón señalan que: las políticas sociales no deberían entenderse como medidas elaboradas y gestionadas únicamente por el Estado. Éste asume un papel de dirección (de forma limitada), coordinación y mediación de entre el conjunto de diferentes actores que están involucrados en la PS. (2003, pág. 28). Esto implica que la PS no es una acción exclusiva del Estado sino que es la expresión de un conjunto de actores, pero señalando a su vez que su participación es vital.

Finalmente, en lugar de enunciar una definición de la PS, se señalan tres aspectos que son determinantes para su contenido y operativización según Herrera & Castón (2003, págs. 32-33):

- La PS no se reduce a la simple administración social ya que conlleva a minusvalorar importantes fuentes de desigualdad, concretamente aquellas que no detecta la administración pública.

con el paulatino desarrollo de las sociedades, por lo tanto, la medición del bienestar se hace con respecto a un tiempo y espacio determinado.

⁴ Esping- Andersen (2001) al respecto, desarrolla una tipología de regímenes de bienestar liberal, socialdemócrata y conservador que ejemplifican como la política social responde a la concepción de bienestar de cada modelo.

- Las políticas sociales deben tener en cuenta que el nivel de bienestar de la población no sólo se deriva de las acciones del Estado sino de todas las instituciones sociales.
- La PS contiene a la administración social, ésta última, se interesa por las funciones manifiestas provenientes de decisiones explícitas del gobierno y, considera los servicios y bienes como buenos en sí mismos; no obstante, una política social debe considerar aquellas funciones latentes de las decisiones y de las intervenciones no explícitas, ya que ciertos servicios o bienes sociales pueden contribuir a mantener divisiones sociales, valores alienados e incluso injusticias.

1.1.1 FUNCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

La función de la política social, en un primer momento, está directamente relacionada con el problema acotado que pretende atender, sin embargo, ¿Qué es lo que debe hacer la PS en función de los problemas que aquejan nuestras sociedades? Y ¿Qué es lo que realmente hace? Formalmente, la función de la PS está determinada por la Constitución y sus leyes así como por el tipo de Estado y el grado de reconocimiento y garantía de los derechos (civiles, políticos, económicos, sociales, difusos). La ideología predominante es la que determina si la función de la PS es asistencialista o si, al contrario, la PS funge como medio para el reconocimiento y afirmación de los derechos humanos universales.

Según su función social, Esping Andersen quien señala que las políticas sociales son instrumentos de des-mercantilización y des-familiarización- que implica que el bienestar social debe ser provisto por el Estado- y, que se estructuran en torno a principios de necesidad, solidaridad y ciudadanía, que se ponen en ejecución, por medio del esfuerzo social organizado por el Estado como el actor privilegiado, para dar respuesta a las necesidades sociales de la población (Filgueira, Molina, Papadópulos, & Tobar).

Según su función programática, la PS se clasifica en tres dimensiones: a) creación de capital humano (inversión en conocimiento), b) compensación social (superación de la pobreza y la indigencia), y c) contribución a la integración de los individuos en la sociedad (cohesión social) (Cohen & Franco, 2007, págs. 44-49). Es evidente que estas funciones no son excluyentes entre sí, por lo tanto, la PS puede ejercerlas de forma simultánea. Esta tipificación es funcional para la gestión social de la PS y, por ende, su concretización en programas sociales.

Concluyendo, la función de la política social sirve para dar respuesta a las necesidades sociales las cuales pueden agruparse o tipificarse por tipos u objetivos estratégicos. Lo importante sería destacar que la función de la política social debe encaminarse de tal forma que ésta sea el medio para reducir la

desigualdad y la inequidad entre los ciudadanos; como expresa Adelantado (1998, pág. 151) “[...] las políticas sociales, en su labor de estructuración social, no se limitan a compensar desigualdades, sin que principalmente las definan y modulan (sea con efectos a corto o a largo plazos)”. Es decir, que la política social tanto puede perpetuar las desigualdades como aminorarlas⁵, de ahí, la importancia que ésta sirva como medio para proveer los bienes y servicios que garanticen el pleno ejercicio de los derechos humanos universales.

1.1.2 PARADIGMAS DE LA PS: UNIVERSALIDAD Y FOCALIZACIÓN

La dicotomía entre universalizar y focalizar en América Latina (AL) tiene un origen ideológico-histórico-económico vinculado al surgimiento del *Estado de Bienestar*, con éste se planteó el paradigma del pleno empleo, a partir del cual la protección social se consolidaría mediante prestaciones progresivas a la fuerza laboral, “[...] la ciudadanía social debía vincularse a la ciudadanía laboral, y el Estado era el encargado de aportar una cobertura universal de servicios básicos y educación formal [...]” (CEPAL, 2006, pág. 34). Sin embargo, el Estado de Bienestar, como tal, nunca se implantó en AL, éste siempre fue muy parcial, por el alto nivel de informalidad laboral y por un modelo de universalidad estrechamente vinculado al empleo por lo que se excluía de los beneficios a pobres, ancianos, mujeres y, en general, a grupos que no tuvieran relación con el mercado laboral formal; aunado a lo anterior, los Estados nacionales comenzaron a tener problemas fiscales que mermaron la idea de universalizar el bienestar social en la región.

La universalidad de las políticas sociales implica que el Estado provee determinados bienes y servicios con estándares de calidad para toda la población, por lo que, ésta última puede acceder a ellos independientemente de su capacidad de pago (no contributivos). (Universidad de Chile, 2005). Este conjunto de prestaciones universales son limitadas pero esenciales dentro del marco de los derechos universales, al mismo tiempo que, éstas varían conforme las posibilidades y definiciones propias de cada país. (Filgueira, Molina, Papadópulos, & Tobar). La focalización, al contrario, consiste en la identificación de grupos poblacionales que cumplen con determinadas características, que les permitirán beneficiarse de un determinado programa social (Universidad de Chile, 2005).

⁵ Adelantado sostiene que entre la estructura social y la política social se establecen relaciones en términos de bidireccionalidad, recursividad e interacción por lo tanto “[...] la política social no sólo se genera a partir de la estructura social sino que también contribuye a los procesos de estructuración social de las sociedades mediante diferentes maneras de provocar cambios o permanencias en ésta[...]” “Ésta altera los flujos de recursos de bienestar mediante procesos de mercantilización o desmercantilización, estatalización o desestatalización, familiarización o desfamiliarización y comunitarización o descomunitarización. (1998, págs. 141-145)

El paradigma de la universalización

La cobertura universal sugiere que la acción pública busque construir ciertos pisos de protección social beneficiando, así, a todas las personas, pero sobretudo a aquellas excluidas y vulnerables; de tal forma, que éstas últimas no solo puedan acceder a la estructura de activos y oportunidades⁶ de la sociedad en la que viven; el principal argumento a su favor es que las políticas sociales universales contribuyen a aumentar la equidad, a construir y fortalecer la ciudadanía y, los derechos humanos fundamentales.

La focalización como paradigma actual

La focalización sostiene que la priorización de los recursos funciona como un mecanismo de acción afirmativa hacia los más vulnerables, además, focalizar supone eficiencia *per se*; ya que busca concentrar los recursos, que son escasos, en quienes más lo necesitan y, según Cohen & Franco (2006, pág. 55), es útil para adaptar la oferta de bienes y servicios a las características específicas de la población destinataria. Las políticas focalizadas se sustentan y concuerdan con la racionalidad fiscal, las políticas neoliberales, y el nuevo paradigma de un Estado menos interventor, más medurado y austero⁷. Es decir, que el bienestar tiende a la mercantilización y, la PS nuevamente se reorienta al sector más vulnerable social y económicamente.

Cohen & Franco (2006, pág. 57) identifican al menos cuatro tipos de focalización: a) Geográfica, b) Comprobación de medios, c) Focalización participativa y d) Auto-focalización (Véase Tabla 2). Cada tipo tiene ventajas y desventajas, pero de éstas últimas, las más graves metodológicamente son los errores de inclusión y de exclusión; las primeras consisten en seleccionar y beneficiar a un individuo cuando éste no cumple los criterios de selección, la segunda se denomina error de exclusión y consiste en no beneficiar al individuo cuando éste cumple los criterios.

TABLA 2: VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS DISTINTOS TIPOS DE FOCALIZACIÓN

Tipo de focalización	Ventajas	Inconvenientes
Focalización geográfica	Permite seleccionar a comunidades vulnerables a bajo costo. Utilización de criterios objetivos que hacen	Exclusión de poblaciones que no residen en las zonas seleccionadas. Inclusión de unidades de intervención, dentro de las

⁶ Véase Tabla 6, pág. 12

⁷ “[...]a amplias reformas del Estado y de la política social que se iniciaron a partir de 1980 y en las que destacan la descentralización de: servicios, bienes, políticas de la administración y las decisión pública; el incremento de la participación privada en la gestión y prestación directa de servicios; la focalización de programas hacia los más pobres mediante políticas sociales de carácter asistencial; y la racionalización del gasto mediante nuevos instrumentos de gestión, información y monitoreo. [...]” (CEPAL, 2006, pág. 34).

	transparente el proceso de de asignación.	áreas seleccionadas, que no integran la población objetivo.
Comprobación de medios	Mayor objetividad en los criterios de selección (reduce la arbitrariedad). Mayor confiabilidad de las estimaciones.	Altos costos de administración. Requerimientos de competencias técnicas difíciles de abordar. Error de exclusión de localidades que no cuentan con sistemas de Información actualizados.
Focalización participativa	Incorporación de las perspectivas de las poblaciones afectadas. Mayor flexibilidad. Externalidades positivas que se expresan en aprendizaje y colaboración de la comunidad.	Problemas de calidad y credibilidad de los datos. Problemas de conciliación y agregación de la Información.
Auto-focalización	Bajo costo. Adecuación cuando hay baja capacidad institucional de respuesta.	<i>Trade off</i> con el impacto. No funciona adecuadamente cuando hay exceso de demanda.

Fuente: (Cohen & Franco, Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana, 2006), pág. 57.

Otra clasificación alterna, sugiere las siguientes tres modalidades de focalización: a) focalización basada en la evaluación de individuos y hogares para determinar su necesidad, b) focalización categórica que ocurre cuando todos los individuos que están en un grupo fácilmente identificable son seleccionados y, c) focalización basada en la autoselección en la cual los beneficiarios deben, por elección propia, unirse a un programa para recibir sus beneficios. (Internacional Food Policy Research Institute y Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, 2008).

TABLA 3. ERRORES DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN

Identificado como elegible/no elegible para el programa	Pobre/ No pobre de acuerdo con la medida de pobreza utilizada	
Identificado como elegible para recibir beneficios	Verdaderamente pobre	Verdaderamente no pobre
	Focalización exitosa	Error de inclusión (Fuga)
Identificado como no elegible para recibir beneficios	Error de exclusión (sub-cobertura)	Focalización exitosa

Fuente: Tomado de (Internacional Food Policy Research Institute y Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, 2008).

¿Cuándo no se debe focalizar? Para Cohen y Franco (2006, pág. 56) hay dos causales por las cuales no resulta conveniente focalizar: a) cuando la probabilidad de Impacto en un problema no dependa solamente de la inclusión de un sub-grupo beneficiario⁸; b) cuando focalizar resulte más caro que distribuir los productos universalmente.

Concluyendo, la universalidad y la focalización no son acciones que se controvierten, por el contrario se vinculan. La focalización permite concentrar esfuerzos y recursos públicos en áreas donde la política social tiene efectos redistributivos más progresivos, ya que llega a los grupos más pobres, excluidos y vulnerables.

⁸ Por ejemplo, políticas de salud cuyo objetivo sea reducir el contagio de sida. Este problema como tal es un asunto que afecta a la sociedad en su conjunto y no sólo a una parte de ella por lo tanto la focalización se vuelve ineficaz.

“Priorizar no significa excluir, aunque la asignación de los recursos, principalmente cuando éstos son escasos, debe reflejar prioridades políticas y, si existe una agenda de gobierno de reducción de pobreza y desigualdad, deben privilegiarse aquellos servicios y programas que logren promover el desarrollo de quienes se encuentran en esta condición”. (Engel Aduan, 2004, págs. 20-21)

No obstante, cuando la focalización deja de ser un instrumento coyuntural y éste se prolonga, se puede convertirse en una política asistencialista, lo que implica que se refuerza la dependencia de los beneficiarios y conlleva a contradecir los preceptos de la ciudadanía social. (La protección y seguridad social debe ser vistas por los ciudadanos como un derecho y no como un beneficio).

Por ende, existe una necesaria complementariedad entre las políticas universales y focalizadas sobre todo en el espacio temporal, ya que dada la escasez de recursos fiscales; la focalización, a corto plazo, constituye una estrategia efectiva de nivelación del campo de juego ante riesgos y vulnerabilidades. Pero a largo plazo, sólo las políticas igualitarias concebidas como universalistas garantizarán el acceso a toda la población de los beneficios sociales incluyendo capas medias y sectores que no califican para las políticas con enfoque de focalización, pero que son sectores excluidos, igualmente. “la focalización debe considerarse un instrumento para que los servicios sociales tengan una cobertura universal y nunca como un sustituto de la universalidad” (Cohen & Franco, 2007, pág. 56) citando a (Ocampo, 2001).

1.2 POLÍTICAS PARA EL COMBATE A LA POBREZA: POLÍTICA SOCIAL Y POLÍTICA ECONÓMICA

¿Qué hace el Estado en materia de política pública y en específico en política económica para aminorar la pobreza? La Intervención del Estado ha sido legitimada o deslegitimada constantemente por diversas corrientes del pensamiento económico. Las más ortodoxas o fundamentalistas del mercado abogan por una participación mínima. Al contrario, las corrientes que tiene un carácter más progresista abogan por una participación eficiente e inteligente del Estado.

La realidad es que los Estados juegan un papel económico importante, en la superación de la pobreza, no sólo en los tiempos de crisis para contrarrestar sus efectos negativos, sino también como el garante de los derechos humanos universales y, por ende, de un sistema de protección social que proporciona la atención que requiere la población pobre en ciertas etapas de su ciclo de vida.

Levy expresa que es difícil creer que el crecimiento económico liderado sólo por el mercado podrá abatir la pobreza, generalmente, los incrementos de la riqueza (en el caso que los haya) en los pobres crecen a menores tasas que la de los estratos económicos más altos. La superación de la pobreza por

medio del crecimiento económico es un proceso lento y, por lo tanto, inaceptable. Ergo, “[...] se requiere una intervención del Estado para lograr una mayor equidad, y para que la reducción de la pobreza sea mucho más rápida de lo que el crecimiento económico generaría por sí sólo.” (2001, pág. 44).

Asimismo, la Intervención del Estado tampoco es la panacea para resolver los problemas sociales de AL, en este sentido Levy afirma que “[...] si la intervención del Estado inhibe el crecimiento, el resultado en términos de combate a la pobreza y la desigualdad puede ser peor que la ausencia de la intervención del Estado [...]” (2001, pág. 45). Por lo tanto, dicho autor señala que, el reto consiste en diseñar una política económica que supere la concepción tradicional de un crecimiento eficiente pero desigual que forzosamente requiera de un intercambio entre eficiencia y equidad⁹. Se tiene la concepción reducida que la política económica no está interesada en la satisfacción de las necesidades individuales de bienestar como lo está la política social (Herrera & Castón, 2003). Concluyendo, las políticas económicas son complemento de las políticas sociales y no antagónicas. En la Tabla 4, se describen distintas iniciativas de política económica que responden a diferentes necesidades de bienestar para los pobres.

TABLA 4. DISTINTAS VISIONES DE POBREZA Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA

Alternativa	Concepción	Recomendaciones de política	Alcances
Socio Demográficas	Equilibrio entre la oferta, la producción y la expansión demográfica.	Reducción del crecimiento poblacional, aumento de la producción en los países en desarrollo, mejoría de los sistemas de almacenamiento transporte y distribución.	La pobreza sólo es concebida como la falta de necesidades básicas alimentos y empleo. La pobreza en AL es concebida rural y agrícola.
Asistencialistas	Asegurar condiciones para el crecimiento y aseguramiento económico. Gasto social tiene un papel marginal.	Aumentar la producción y exportación de bienes no tradicionales (estrategia exportadora).	La pobreza se concibe como producto de las fases atrasadas del desarrollo y de la marginalidad del avance técnico.
Justicialistas	Conclben la pobreza como un proceso, por tanto dan importancia a la extensión de la pobreza y el surgimiento de sus nuevas formas.	Volver virtuosos los círculos de pobreza, reducir la deuda social o los costes sociales. Se recomienda políticas integrales tanto de oferta como demanda. (políticas de empleo, salarios y gasto social)	La noción de pobreza llega conceptualmente la pobreza y la desigualdad.

Fuente: Elaboración propia (Reyes, 2002).

⁹ Sobre la equidad se tiene una discusión sin acuerdo entre los economistas que sostienen que ésta es inversamente proporcional a la eficiencia. Por lo tanto, la sociedad debe elegir entre la disyuntiva de aumentar la primera necesariamente disminuyendo la segunda. Por lo que, estos expresan que lo primordial debe ser aumentar la riqueza de la sociedad en su conjunto y así todos saldrán ganando (eficiencia en el sentido de Pareto), en lugar de pensar como redistribuirla, es decir, hacer la riqueza de la sociedad actual más equitativa. Por supuesto, otras corrientes apoyadas por filósofos como John Rawls creen que la justicia debe prevalecer antes que todo y, por lo tanto, la equidad debe ser el punto primordial de la economía. (Stiglitz, 1988).

1.3 ¿QUÉ ES LA POBREZA?

La noción de pobreza es una construcción social y por ende compleja. “ [...] no existe un consenso sobre qué es la pobreza, cuáles son sus causas y consecuencias, todo lo cual incrementa las Incertidumbres sobre las decisiones de políticas y programas a llevar adelante [...]” (Repetto, 2006, pág. 1), para Repetto, y sin querer ser exhaustivo, la pobreza se entiende de las siguientes maneras:

- Falta de ingreso.
- Necesidades básicas insatisfechas.
- Falta de capacidades.
- Vulnerabilidad a los riesgos.
- Exclusión.

Dado que la pobreza es la expresión de múltiples condiciones, se reconoce universalmente que ésta es multidimensional. El debate conceptual de la pobreza siempre ha estado ligado a su medición pero la multidimensionalidad de la pobreza sugiere que su acepción debe incluir tanto su cuantificación, como su caracterización y el entendimiento de su proceso.” [...] La pobreza muestra el contexto donde se desenvuelve el pobre y tiene características tanto medibles como no medibles. [...]” (Vega, 2008, pág. 99). *La pobreza no es una situación estática sino un proceso y que conforme a la dinámica económica y social de las sociedades están van generando pobres y no pobres. Por ello una acepción más reflexiva según Spicker (2007) sugiere contenderla de las siguientes tres formas:*

- a) La pobreza se refiere a una necesidad material de los individuos.
- b) La pobreza es producto de las circunstancias económicas que determinan a los individuos.
- c) La pobreza se define desde las relaciones sociales existentes entre los individuos.

TABLA 5: DEFINICIONES DE POBREZA AGRUPADAS DESDE UNA PERCEPCIÓN MATERIAL, ECONÓMICA Y SOCIAL.

Necesidad Material	Necesidades básicas o específicas	Las personas son pobres por que carecen o están privadas de ciertas cosas esenciales para vivir.
	Patrón de privación	Es una visión inter-generacional en que las personas sufren continuas privaciones a través del tiempo.
	Bajo nivel de la calidad de vida	Las personas son pobres porque tienen un bajo ingreso o un nivel de consumo inferior al de otros en un determinado periodo de tiempo.
Circunstancias económicas	Carencia de recursos	La pobres son aquellas personas que carecen de los recursos (en sentido general) para obtener las cosas que necesitan.
	Distancia económica	Situación comparativa en la cual ciertas personas tienen menos recursos que otras y por lo tanto <i>no pueden permitirse</i> obtener ciertos bienes. En la competencia del mercado por otros recursos (que son escasos) son menos capaces económicamente de conseguirlos.

	Clases económica	La clase económica se determina por la relación de éstas con el sistema de producción. Si no se participa dentro del sistema, se cae en situación de pobreza.
Relaciones Sociales.	Clase social	La clase social depende de la posición económica, nivel educativo, el estatus social. Los pobres constituyen la clase social más baja que carecen de estatus, poder y oportunidades que otros si poseen.
	Dependencia	Personas que dependen de la asistencia social del Estado visto desde una visión paternalista o asistencialista. Individuos que no son auto-suficientes para sobrevivir. Ej. Discapacitados.
	Exclusión Social	Pobres son aquellas personas que no tienen participación en la sociedad, que han sido excluidos por diversos motivos, personas que no han sido protegidas adecuadamente o que son socialmente rechazadas.
	Carencia de Capacidades/ Derechos. (Entitlement)	La pobreza se define como una carencia de capacidades mas que la ausencia de recursos, está es se refiere a la ausencia de que las personas puedan ejercer sus derechos, legales, sociales y políticos.

Fuente: Elaboración propia con base en y traducido de, Paul Spiker 2008.Part One.Understanding Poverty. Defining Poverty. Págs. 4-5.

La pobreza es un fenómeno complejo que no sólo implica no contar con los ingresos necesarios para acceder a bienes y servicios esenciales para vivir. Ser pobre también implica padecer exclusión social lo cual impide una participación plena en la sociedad, acceder a la estructura de oportunidades y, además, merma la exigibilidad de los derechos, por lo tanto, la pobreza es multidimensional en términos de sus causas, consecuencias y manifestaciones (CEPAL, 2006, pág. 150). Tanto la vulnerabilidad como la exclusión son connotaciones inherentes a los pobres pero no son exclusivas de éstos, ya que otros grupos o sectores de la sociedad, no pobres, también pueden sufrir éstas dos condiciones.

La vulnerabilidad se refiere a un contexto o situación que el individuo no puede controlar y, que puede provocarle caer en una situación adversa sino tiene los mecanismos (recursos) para afrontar la contingencia. Sin embargo, los hogares pobres son vulnerables no sólo ante las contingencias, sino porque su "[...] portafolio de recursos¹⁰ y/o sus capacidades¹¹ para movilizarlos no son suficientes para aprovechar las oportunidades existentes, incluyendo las oportunidades de ejercicio de los derechos ciudadanos [...]" (Katzman, 2005, pág. 58).

¹⁰ Los recursos todos los bienes que controla un hogar, sean tangibles o intangibles y los activos son el subconjunto de recursos, compuestos sólo por aquellos cuya movilización puede facilitar el acceso a los canales de movilidad e integración social vigente en un momento determinado. (Katzman, 2005, pág. 59)

¹¹ Las capacidades son un tipo particular de recursos que necesarias para la movilización eficaz y eficiente de otros recursos, éstas " [...] se identifican más bien por el lugar que ocupa cada recurso en la cadena de relaciones causales, que se activa para el logro de una meta de bienestar en un momento y lugar determinado [...]" (Katzman, 2005, pág. 60)

TABLA 6. ACTIVOS Y ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES

Capitales o Activos	
Capital físico	Se refiere a los bienes materiales e incluye también el capital financiero. Para los sectores pobres, la vivienda y la tierra constituyen el capital físico por excelencia. El capital físico se instala en los derechos.
Capital humano	El estado de salud, las calificaciones, las destrezas y las habilidades son atributos básicos de este tipo de activos. El capital humano influye en tres aspectos intangibles que son determinantes para acceder a la estructura de oportunidades: la motivación para salir adelante (asociación entre esfuerzos y logros), habilidades cognoscitivas (habilidad de las personas para comprender, interpretar y utilizar en forma productiva diferentes tipos de información) y las destrezas sociales (la capacidad para reclamar, para negociar condiciones de empleo o precios de productos o servicios, para articular intereses con otros, agregando fuerzas en demandas colectivas.) se instala en las personas.
Capital social	Son los activos que se tienen como consecuencia de las relaciones de uno con otros y de la participación en organizaciones. Las personas pueden controlar su uso mientras están en contacto con las redes, pero es difícil mantener ese control cuando abandonan la estructura que opera como reservorio del mismo. Se instala en las relaciones.
Estructura de Oportunidades	
Se definen por las probabilidades de acceso a bienes, servicios o a actividades que inciden sobre el bienestar de los hogares, porque les facilitan el uso de recursos propios o les suministran recursos nuevos, útiles para la movilidad e Integración social a través de los canales existentes. La EO es el entrelazamiento entre el Estado, el mercado y la comunidad.	

Fuente elaboración propia con base en (Katzman, 2005).

Respecto de la exclusión social, ésta se entiende económicamente como:

“[...] aquellas personas que no poseen trabajo, que no tienen recursos económicos para impulsar actividades productivas y que no tienen acceso a oportunidades de crédito. De esta forma, se observa que la población excluida carece de activos –capital humano, social, cultural– y de oportunidades –acceso al trabajo, recursos monetarios propios y créditos [...]” (Katzman, 2005, pág. 20)

Sin embargo, debe recordarse que, la exclusión social se entabla de muchas formas y todas se manifiestan mediante las relaciones sociales, por lo tanto, los pobres no sólo son excluidos con base en las relaciones económicas, sino también por otras formas de exclusión ya sea racial, étnica, de género, etc.

Por otra parte, dentro de las contribuciones que han ampliado la noción de pobreza se encuentran las aportaciones de Amartya Sen, cuya teoría se centra en el enfoque de las capacidades individuales mediante las cuales se derivan las realizaciones de las personas; “[...] las cosas que una persona logra hacer o ser al vivir [...]” (Universidad de Chile, 2005).

Es así, que la calidad de vida debe medirse en función del logro de ciertas realizaciones valiosas (unas más elementales como por ejemplo, una nutrición adecuada, evitar la morbilidad y otras más complejas como alcanzar el autorrespeto, tener una participación activa en la comunidad y la integración social), “[...] pueden haber diferencias apreciables en las valoraciones de las personas, cuestión que estará influida por las ventajas individuales y sociales de cada uno.” (Universidad de Chile, 2005)

Por lo tanto, según este enfoque, la pobreza se entiende como la privación de las capacidades básicas -y no sólo como una renta baja- que tiene como resultado la insatisfacción de ciertas realizaciones. Desde este criterio de capacidades y realizaciones se derivan dos consecuencias importantes para el diseño de políticas:

“La primera consecuencia es la necesidad de generar políticas sociales que permitan expandir las capacidades de las personas: educación, salud, protección social y seguridad. La segunda consecuencia es la opción de Sen por establecer políticas universales. Sobre esto Sen argumenta que dado que las fallas de algunos funcionamientos básicos como enfermedad o analfabetismo son más observables que el ingreso, y dado que las personas no dicen la verdad acerca de ellos, la focalización podría ser contra productiva porque estimularía a las personas a obtener los subsidios aunque no califiquen. Sen también señala que la autofocalización evitaría el abuso en las políticas universales.” (Universidad de Chile, 2005)

La pobreza y los derechos humanos

En la sección anterior, se ha enunciado que la pobreza es multidimensional que esta debe entenderse como un proceso, que no sólo implica la carencia de activos sino vulnerabilidad y exclusión social; todo esto al final se conceptualiza en lo siguiente: el punto medular radica en que la pobreza de una persona se refleja en una calidad de vida precaria, en una existencia humana que es no digna, que se preserva y consolida con el tiempo.

La declaración de los derechos humanos enuncian un <<conjunto de derechos>> que tiene toda persona por su simple condición humana, estos son irrevocables, inalienables, intransmisibles e irrenunciables. Uno de los principales instrumentos internacionales de los derechos humanos es el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Dicho pacto hace referencia a que el trabajo, la seguridad social, un nivel de vida adecuado, la vida familiar, la salud, la educación y la participación cultural son derechos inalienables de los seres humanos. Por lo tanto, se deduce que: si la pobreza se refiere a la carencia de bienes y servicios indispensables para tener una vida digna y, si tener una vida digna implica al menos garantizar a la persona sus derechos humanos fundamentales. Entonces la pobreza finalmente es una violación a los derechos humanos fundamentales. Esta afirmación conlleva a la reflexión de dos consecuencias importantes desarrolladas por Cuellar, Montiel y Namnum (2004, pág. 126):

- En primer lugar para aseverar que la pobreza es una violación de los derechos humanos fundamentales se debe primero definir y establecer las obligaciones del Estado respecto de estos derechos. Y, en este punto, se torna el debate de la función del Estado respecto de la

Justicia social si debe intervenir o no. (La disyuntiva ideológica entre un Estado mínimo o un Estado Social)

- Si existe una obligación, se debe vincular las obligaciones de los Estados con los instrumentos internacionales creados para la protección de estos derechos y así establecer si hay violación. Éste se refiere al campo de derecho, es decir que cuando un Estado firma y ratifica un tratado Internacional tiene al menos cuatro obligaciones: respetar, proteger, garantizar y promover el derecho en cuestión.

Asumiendo que el Estado tiene la obligación de proveer el bienestar social y, por lo tanto, enfocándonos en la segunda reflexión, entonces, se establece que los pueblos y naciones deben esforzarse, implementando medidas progresivas para garantizar su efectividad, e incitar a los estados a: “[...] adoptar medidas tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales [...] para lograr progresivamente y por todos los medios apropiados, inclusive la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (Cuellar Álvarez, Montiel Romero, & Namnum García, 2004, pág. 130).

Como expresa Cuellar y otros (2004), el compromiso de los Estados de conformidad con el pacto se traduce en el desarrollo y aplicación de políticas tendientes a satisfacer cada uno de esos derechos. En este sentido, así como unos derechos han sido desarrollados más plenamente (desarrollando instrumentos para su cumplimiento), otros como el nivel de vida adecuado y el derecho a la mejora progresiva de las condiciones de vida (directamente vinculados a la superación de la pobreza) no han “[...] generado instrumentos coactivos necesarios, sino que únicamente se ha dado su reconocimiento a través de resoluciones y declaratorias que establecen una serie de programas de acción no vinculantes para la erradicación de la pobreza.” (2004, pág. 130)

Finalmente, la pobreza como una violación a los derechos humanos se refleja en el impedimento de las personas en participar debidamente de los beneficios del desarrollo y de gozar de un estándar o calidad de vida de acuerdo al progreso medio de la sociedad, en este sentido, éstas expresan “[...] carencia de ciudadanía, por cuanto priva a los sujetos pobres de beneficios y mecanismos de pertenencia a los que debieran tener acceso por ser parte de la sociedad.” (CEPAL, 2006, pág. 150). La pobreza entendida como carencia en lo que respecta a la titularidad de los derechos implica también acceso limitado a los recursos productivos y escasa participación en las instituciones sociales y políticas.

Concluyendo, la pobreza debe entenderse por el contexto que describe la situación del pobre y que adquiere distintas acepciones según su teoría causal; es un concepto que no está acabado y como afirma Reyes (2002), citando a Alfred Marshall, éste señala que el estudio de la pobreza y sus causas es el estudio de la degradación de una gran parte de la humanidad. Si bien, Marshall a finales del siglo XIX se refería a una degradación más material; en el siglo XXI, esta degradación ha alcanzado un carácter más integral en la cual los pobres ven vulnerados sus derechos humanos fundamentales.

1.3.1 ¿CÓMO SE MIDE LA POBREZA?

La pobreza caracteriza al pobre, como se expresó en el apartado anterior; dada esa caracterización este fenómeno es medible; por lo tanto, es posible cuantificar a las personas que cumplen con dichas condiciones y, en consecuencia, estas personas son catalogadas pobres. Es por ello que:

“[...] en cada ejercicio de medición no sólo se presenta un registro mecánico de pobres, sino que hay un juicio y un diagnóstico de lo que es pobreza, una distinción entre lo importante y trivial en la pobreza, una identificación de un grupo de personas bajo la categoría de pobres y un agrupamiento de pobres en un contexto social, lo que proporciona una imagen global de la pobreza.” (Lerner, 1996, pág. 127).

Existen infinidad de métodos¹² para medir la pobreza desde los cuantitativos que requieren elaborados cálculos estadísticos hasta lo más básicos que expresan sólo carencia de cualidades específicas. Es importante señalar que ninguno es superior a otro; todos presentan ventajas y desventajas y, bajo cada uno de éstos subyace una teoría causal del fenómeno.

1.3.1.1 *El método de Ingreso o línea de pobreza.*

Este método implica calcular un ingreso mínimo o línea de pobreza en cada país, región o localidad, con el cual todas las necesidades mínimas quedan satisfechas¹³. Como afirma Lerner (1996, págs. 134), la ventaja de este método consiste en su fácil mensurabilidad, ya que se traduce en unidades monetarias.

El pobre se define a partir del conteo de necesidades materiales básicas no suplidas. Para aplicar esta técnica, es necesario definir una canasta básica que contenga aquellos bienes y servicios mínimos necesarios que una familia necesita para vivir dignamente. La ventaja como señala Lerner (1996, págs. 135-136) radica en la captura y procesamiento de datos que se traducen en unidades monetarias que

¹² En este apartado solo se presentaran cuatro: el método de línea de pobreza, el de necesidades básicas insatisfechas, el método integrado y el método multidimensional, ya que se consideran como los más importantes que hacen referencia al objeto de estudio.

¹³ Este método fue creado por el inglés Peter Townsend y posteriormente fue aplicado por Mollie Orshansky. (Lerner, 1996)

inferen sobre la situación económica de los diferentes estratos de la población, lo que permite una mayor facilidad para realizar comparaciones Interregionales e internacionales. Por otra parte, sus desventajas consisten en:

- a) Se asume que las necesidades básicas sólo dependen del consumo privado o del ingreso de los hogares.
- b) No toma en cuenta que el nivel de vida de un hogar también depende del patrimonio acumulado y del grado de endeudamiento, entre otros. La pobreza se mide en términos de subsistencia.
- c) Generalmente la línea se traza por hogares y no por individuos, por lo tanto, no se interesa por hacer distinciones entre sexo, edades, o tipo de actividad. No se asume que las necesidades de los individuos sean diferentes.

Lerner (1996 136-137) afirma que este método hace hincapié en el poder adquisitivo, en el ingreso y en el consumo privado para superar la pobreza por lo que se deja de lado, la inversión en recursos humanos, la creación de capacidades y la adquisición destrezas. Este método implica una concepción limitada de pobreza a lo que una persona necesita para sobrevivir centrándose en la necesidades biológicas del ser humano.

1.3.1.2 Método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Este método mide de forma directa la pobreza, contrario al anterior, que es un método indirecto. En este caso como afirma Lerner (1996, págs. 149), ser pobre se relaciona tanto con la carencia como con la necesidad. La pobreza no sólo se manifiesta por la privación de Ingresos; ésta incluye otras necesidades como servicios básicos, vivienda, educación, salud, etc. Para efectos de medición, este método identifica seis variables básicas: hacinamiento, calidad de vivienda, disponibilidad de servicios, asistencia de los infantes menores de edad a un centro educativo, capacidad económica del jefe de hogar según nivel de escolaridad y dependencia económica. Sus ventajas consisten en que se identifica el consumo real de los hogares y además permite realizar mapas de pobreza detallados; sin embargo, la principal crítica de éste, es que la pobreza definida como la ausencia de necesidades básicas es una extensión del concepto de subsistencia. (Ortiz Davison, Ortiz Mendoza, & Almagro Cárdenas, 2004, pág. 280)

1.3.1.3 Método integral de pobreza (MII) y el método multidimensional

Este método básicamente combina las dos técnicas anteriores, es decir, inter-cruza sus categorías ya que se consideran ambas técnicas como complementarias. "El resultado fue una tabla de contingencia

(matriz) en la que la población se clasifica en cuatro categorías: pobre por ambos métodos, no pobre por ambos, pobre sólo por NBI y pobre sólo por LP” (Boltvinik, 2003, pág. 460) Como se observa en la Tabla 7 este método considera tres tipos de pobres: crónicos, inerciales y recientes, y los no pobres o en condición de integración social.

TABLA 7. MÉTODO INTEGRADO DE MEDICIÓN DE POBREZA

	Al menos una carencia	Ausencia de carencias
Ingresos bajo la línea de pobreza	Hogares en pobreza crónica	Hogares en pobreza reciente
Ingresos sobre la línea de pobreza	Hogares con carencias inerciales	Hogares en condición de integración social

Fuente: (Universidad de Chile, 2005).

Según Lerner (1996, págs. 161- 162), el MII considera que la pobreza depende:

- Del ingreso corriente que permite adquirir bienes, servicios y consumo privado.
- Del acceso a servicios públicos gubernamentales, así como el presupuesto adicional para adquirir dichos servicios.
- De la propiedad o derecho de uso de activos que proporcionan servicios de consumo básico.
- Del tiempo disponible para la educación, el ocio, trabajo del hogar, etc. O en todo caso del ingreso disponible para adquirir dichos servicios.
- Del desahorro.

Las mayores críticas al MII consisten en su complejidad de aplicación; pero sobre todo como explica Lerner (1996) citando a Boltvinik, este procedimiento, sobredimensiona la pobreza ya que al momento de calcular el NBI una necesidad insatisfecha cuenta de la misma forma que tener seis¹⁴. Tampoco es útil para un tratamiento preferencial o focalizado de grupos objetivos ya que hace una ubicación de la pobreza de forma generalizada. Julio Boltvinik hace una mejora al MII cuya versión incorpora

“[...] la variante mejorada de nbi con la variante de canasta normativa generalizada de la LP e incorpora un indicador de pobreza de tiempo, para obtener un índice de pobreza integrado por hogar que permite calcular todas las medidas agregadas de pobreza. El índice puede desagregarse en sus componentes. Se puede calcular la contribución de cada dimensión de privación y [...] elaborarse tablas de contingencia”¹⁵. (Boltvinik, 2003, pág. 460)

En México, además de la propuesta que realiza Boltvinik a la medición de pobreza; el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) ha desarrollado una metodología de medición

¹⁴ La CEPAL ha hecho planteamientos para refinar éste método de integración; tal que, propone que se creen índices para cada una de las carencias y que se planteen compensaciones frente a las carencias parciales. Es decir se evalúa el peso de las carencias y se pondera la insatisfacción de una necesidad. (Lerner, 1996)

¹⁵ Este método sólo se ha aplicado en México.

multidimensional de la pobreza, para Coneval, una persona se encuentra en pobreza multidimensional si “[...] no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.” Este índice considera dos dimensiones de medición:

1. *Bienestar económico*. Se identifica a la población cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.
2. *Derechos sociales*. Se identifica a la población con al menos una carencia social, en los indicadores asociados a este espacio. A la medida agregada de estas carencias se le denominará *índice de privación social*.

Una vez determinado su ingreso y su índice de privación social, cualquier persona puede ser clasificada en uno y sólo uno de las siguientes cuatro categorías:

- a) Pobres multidimensionales. Población con Ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social.
- b) Vulnerables por carencias sociales. Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.
- c) Vulnerables por ingresos. Población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.
- d) No pobre multidimensional y no vulnerable. Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna.¹⁶

La medición de la pobreza y los derechos humanos

A cada método de medición de la pobreza le subyace una teoría causal de la misma; es decir, una noción o concepción de pobreza. Entre los diversos métodos de medición hay dos conceptos importantes y se refieren a la pobreza absoluta y a la pobreza relativa. La primera, expresa un monto mínimo o canasta básica mínima para la subsistencia de un hogar¹⁷. La segunda expresa un mínimo aceptable de vida y

¹⁶ Véase información detallada en http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/6793.pdf

¹⁷ Esta línea puede expresar por ejemplo requerimientos mínimos calóricos y proteínicos de la canasta básica incluso otras necesidades mínimas. Básicamente lo que una persona promedio necesita para no fallecer. El Banco Mundial por ejemplo estableció que la línea de pobreza en AL era de dos dólares diarios.

depende en gran medida del contexto y de cómo la sociedad defina ese estándar mínimo¹⁸. Cuellar y otros citando a Boltvinik, hacen referencia a que la pobreza absoluta debería entenderse como la existencia de un núcleo irreducible de necesidades a las que todo ser humano tiene derecho independientemente del lugar en que viva.

En este sentido Cuellar y otros, citando a Oscar Altimir, (2004, pág. 124), señalan que los Derechos Humanos deberían ser la norma absoluta que sirva para definir ese conjunto irreducible de necesidades cualquiera que sea el contexto nacional. Ya que la pobreza absoluta hace referencia a la noción que se tenga de dignidad humana, por lo tanto, tal concepto debería delimitarse en torno a la universalidad que otorgan los derechos humanos. “Con el enfoque de pobreza absoluta, la lista estaría referida a necesidades por satisfacer de acuerdo a los estándares internacionales establecidos por los derechos humanos y la concepción de dignidad humana.” (Cuellar Álvarez, Montiel Romero, & Namnum García, 2004, pág. 125).

1.4 LA POLÍTICA PÚBLICA: DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES.

Las políticas públicas son la expresión tangible de la política social de un país. Meny señala que éstas se exhiben como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio determinado. (1992, pág. 90).

TABLA 8. CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Contenido	La acción pública le subyace un contenido o substancia es decir, se movilizan recursos para generar resultados o productos.
Programa	Las acciones se articulan en torno a uno o algunos ejes de intervención específicos que forman un denominador común (sector de intervención, problema tratado, etc.)
Orientación normativa	Los actos son el producto de orientaciones que intencionalmente o no satisfacen intereses, son portadoras de ciertos valores y tienden hacia ciertos objetivos específicos.
Factor de coerción	La acción pública está investida por la naturaleza autoritaria del actor gubernamental. Ésta se impone de forma legítima.
Competencia social	La política pública se define por su competencia, por los actos, y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados.

Fuente: Elaboración propia con base en (Meny & Thoenig, 1992, págs. 90-91)

El análisis de políticas públicas considera que éstas “[...] se presentan bajo la forma de un conjunto de prácticas y normas que emanan de uno o varios actores públicos.” (Meny & Thoenig, 1992, pág. 89) Por lo tanto, se reconoce que el hacer política pública no es una actividad en la que participa el gobierno de forma exclusiva, sino que en ella intervienen diferentes actores que están involucrados, en las distintas

¹⁸ Amartya Sen ha sido el mayor defensor de este enfoque, según él las necesidades no son constantes sino que están referidas a un contexto de la población a la que se refiere (la pobreza está culturalmente determinada). (2004, pág. 124)

etapas de la política o en todas, lo que depende directamente de tanto la apertura como de los niveles de participación desarrollados en la sociedad.

1.4.1 EL CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Una forma del análisis de las políticas públicas es por medio de la identificación de sus etapas. En este apartado se hará énfasis en la agenda, en el diseño y la implementación, en la primera se prioriza y define el problema público del cual se decide se tomará acción, en el diseño y la implementación se concretiza la acción y se coloca en un contexto específico donde se somete a las pruebas de viabilidad política, económica e institucional.

La agenda

La agenda se puede definir como el conjunto de problemas que apelan a un debate público incluso a una intervención activa de las autoridades públicas legítimas. Meny y Thoenig (1992, pág. 114) citando a (Padoa-Schioppa, 1982, pág. 25). La formación de la agenda es un proceso que recae en la esfera política de las políticas. Dentro de los aspectos relevantes de la agenda se consideran: cómo se coloca un tema o asunto en la agenda para que este reciba una respuesta concreta, cómo se formula un problema público, quiénes lo definen y, cuáles serán las estrategias de respuesta frente a éste.

Cobb y Elder identifican dos tipos principales de agendas una sistémica y una institucional, la primera está compuesta por todos los temas percibidos por los miembros de una comunidad, que merecen la atención pública y que entrañan cuestiones que le conciernen a la legítima autoridad pública. La segunda se define como los asuntos explícitamente señalados para recibir la consideración activa de los tomadores de decisiones. (Parsons, 2007, pág. 158)

Dentro del análisis amplio que se ha hecho sobre la formación de la agenda, se hace una breve reseña de cómo ésta se expande y cómo se manejan los conflictos. Para Cobb y Elder los temas o problemas de políticas¹⁹ se crean por distintos medios; ya sea la percepción generalizada de injusticias, interés personal o de un grupo para obtener un beneficio; asimismo, el surgimiento de un tema está influenciado por detonadores de índole interno y externo. Parsons (2007, pág. 158).

¹⁹ “Los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad. [...] lo que está en juego en un proceso de definición de agenda no es sólo la selección de los problemas sino también su definición.” (Elder & Cobb, 2007)

TABLA 9. CREACIÓN DE TEMAS DE AGENDA

Medios para crear un tema	Detonadores internos	Detonadores externos
Fabricación por una parte en conflictos que percibe una injusticia o parcialidad en la distribución de posiciones o recursos.	Catástrofes naturales	Actos bélicos
Fabricación de un tema para obtener un beneficio y una ventaja personal o colectiva	Acontecimientos humanos inesperados	Innovaciones en tecnología armamentista
Acontecimientos inesperados	Cambios tecnológicos/ Cambios Ecológicos	Conflicto internacional
Hacedores de buenas obras, buenas intenciones pero con exceso de ingenuidad.	Desequilibrio o parcialidad en la distribución de recursos.	Patrones de alineación mundial

Fuente: Elaboración propia con base en (Parsons, 2007)

Tanto la agenda sistémica como la agenda institucional son tipos ideales y su frontera de separación no resulta tan clara en la realidad, por lo que, en definitiva lo que caracteriza la agenda es el grado de conflicto o consenso de un problema suscitado. “[...] el consenso no es un total o unánime y el conflicto no es general o irreductible [...]” (Meny & Thoenig, 1992, pág. 115).

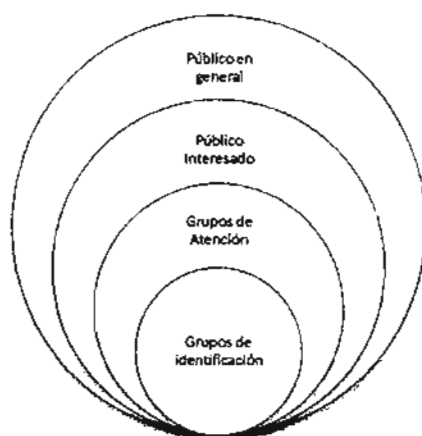
La expansión de un tema implica que un problema, que un principio preocupa o tiene la atención acuciosa de un grupo de atención, trasciende y se propaga a grupos de la sociedad más amplios que le otorgan su atención. Cobb y Elder hacen una distinción entre los públicos; los directamente involucrados los denomina *actores propiamente dichos* que se movilizan social y políticamente por medio de formas de participación y organización (partidos, asociaciones y movimientos sociales), de estos, los más activos se denominan grupos de identificación y los menos activos grupos de atención. *El público en general* o los públicos son espectadores, de los cuales los que están más implicados les denomina públicos interesados y los más alejados o extraños conforman el público en general.

Los actores y públicos varían dependiendo de los asuntos o temas; sin embargo, dentro de los actores se ha identificado la existencia del *político empresarial* que simulando un empresario en el mercado económico, moviliza recursos en el mercado político y pone en marcha estrategias para obligar a la autoridad pública a tomar un nuevo desafío. Hay dos tipos de empresarios políticos: los que integran élites sociales, culturales, económicas o políticas y, los que se encuentran en el seno o conjunto más difuso y anónimo. Los empresarios políticos se mueven en torno a objetivos variados identificados en cuatro tipos.

- a) Reajuste: Su objetivo es conseguir que una situación – que percibe desequilibrada para sí mismo- sea corregida por la autoridad pública.

- b) Explotación: Actúa para otros, se toma a su cargo un problema convirtiéndolo en suyo y se identifica con él. Su objetivo es sacar provecho para sí mismo “[...] incorporando a su propio proyecto el reconocimiento de sus <<defendidos>>.” (Meny & Thoenig, 1992, pág. 118).
- c) Mejora: El empresario político actúa en nombre del interés público, su objetivo es evitar desequilibrios y amenazas para toda la colectividad. No saca ningún provecho ni individual ni indirectamente.
- d) Reacción circunstancial: son asuntos en los cuales no existe un empresario político manifiesto la inclusión de la agenda de un <<desafío se impone por sí misma por <<accidente>>

ILUSTRACIÓN 1. DISTINCIÓN DE GRUPOS EN TÉRMINOS DE CAPACIDAD PARA MÓVILIZARSE RESPECTO DE UN PROBLEMA



Fuente: Elaboración propia con base en (Meny & Thoenig, 1992).

Finalmente, sobre la definición de los problemas sociales Becker señala que la existencia de los problemas sociales se produce de dos fuentes posibles: a) *las carencias objetivas de una sociedad* y b) *de la decisión subjetiva de las que en nombre de ésta califican dicho fenómeno de problema social*. Los criterios que tiene la autoridad pública para identificar un problema social son variados pero lo pueden hacer por medio de la definición de la necesidad de forma *normativa* (definida por terceras personas por medio de criterios técnicos y objetivos relevantes); o, por la necesidad sentida como expresión de forma indirecta de las población que la sufre por medio de sus deseos y motivaciones y, por la necesidad expresada por medio de actos concretos o la necesidad comparada. Concluyendo, de forma sintética, un problema público es una construcción social que obedece una estructura cognoscitiva y moral de los que lo definen. (Meny & Thoenig, 1992).

El diseño y la implementación

Según Meny & Thoenig (1992) tanto el diseño como la implementación de una política suponen la aplicación de un programa de acción, para resolver un problema, modificar una situación, o un comportamiento que perturbe en reacción el estado natural de las cosas. Dentro del diseño se encuentra impregnada la *teoría de cambio social*, es decir, la relación causal que fundamenta la acción pública. Para Thoenig (1992, pág. 96) esta causalidad es normativa y “[...] se identifica a través de los objetivos, los contenidos y los instrumentos de acción de los que autoridad gubernamental se dota para generar, a partir de realizaciones, los efectos o impactos sobre el tejido social”.

Asimismo, el autor anterior señala que el paradigma de cambio social, por lo general no está especificado abiertamente, ni se halla desprovisto de ambigüedad, por lo tanto, debe cuestionarse cuatro asuntos claves para descubrir algunos parámetros esenciales:

1. Si los objetivos de la política son blandos o duros, laxos o apremiantes, ambiguos o unívocos.
2. El horizonte de tiempo cubierto: si existen límites para obtener resultados o si están estipulados de manera precisa o vaga, escalonado o sólo con un tope final.
3. La administración gubernamental: adaptación de las instituciones a las nuevas exigencias de la política. Si son renuentes o acogen el cambio. Si existe o no apropiación de la política pública.
4. Los administrados afectados: Si los administrados se adaptan –resistencia o conformismo– a las prescripciones de la política y qué tipo de incitaciones reciben –punitivas o incitadoras–, siendo los administrados los individuos cuya situación está, directamente o no, afectada por la acción pública.

La ejecución, por otra parte, según el mismo autor “[...] se caracteriza por un conjunto de actividades individuales u organizativas que transforman conductas en el marco de un contexto prescriptivo establecido por una autoridad pública competente [...]” (Meny & Thoenig, 1992, pág. 168). Ésta se refiere al *sistema de acción* el cual considera tres ámbitos esenciales: el sistema de actores, la actividad y el proceso; por medio de los cuales se confrontará “la teoría con la práctica, el esquema prescriptivo con los hechos reales que puede observar” en este sentido la ejecución constituye la prueba de la verdad. (Meny & Thoenig, 1992, pág. 168).

Respecto del sistema de acción se debe distinguir entre el proceso y la estructura de ejecución. El primero designa la teoría o prescripción y se refiere a cómo la autoridad pública competente o el decisor

percibe, define y fija la ejecución (los problemas que debe resolver, los criterios que habrá que aplicar y los criterios con lo que el decisor dota la ejecución para que se produzcan el cambio). El segundo, designa la realidad de los fenómenos, se refiere al sistema de acción de la ejecución tal y como aparece efectivamente en escena. Se debe analizar las dos caras de la ejecución. Lo prescriptivo y lo efectivo. (Meny & Thoenig, 1992, pág. 171).

El sistema de acción se encuentra circunscrito dentro de una lógica burocrática que determinará en mayor o menor medida el éxito o fracaso de una determinada política. El aparato gubernamental, tal como expresa Meny y Thoenig es alérgico a toda innovación y monolítico (1992, pág. 171), lo que implica que los ejecutores de la política no son sujetos pasivos, por el contrario, los ejecutores y destinatarios de las prescripciones interaccionan y dan lugar a un cambio y juego político. En este sentido, Thoenig citando a Mayntz (1992, pág. 183), señala que el análisis de la burocracia, sugiere que ésta, genera diferencias o disfunciones en las políticas, los cuales pueden deberse a:

- Falta de coordinación entre los participantes.
 - ▶ El posicionamiento de la organización Implantadora dentro de la red inter-organizativa,
 - ▶ Las relaciones de interdependencia horizontal con respecto a las demás en la red,
 - ▶ Las relaciones verticales existentes con organismos de distintas competencias territoriales.

Modalidad de acción

Cuando la decisión se ha ejecutado en el centro, la implementación ocurre en la periferia; a este enfoque se le denomina Top- Down y significa que quienes deciden, actúan en la escena política y los que ejecutan por su parte se despliegan en aparatos administrativos. Este enfoque se distingue por tres características: a) primacía jerárquica de la autoridad (burocracia racional); b) distinción entre el universo político y el administrativo (existe una clara distinción entre los responsables que son elegidos por votación y los administrativos que se caracterizan por sus neutralidad política y profesionalismo y, c) búsqueda del principio de eficiencia (gestión pública optimizadora de recursos y resultados) (Meny & Thoenig, 1992, págs. 160-161).

La implementación se caracteriza por la minimización del aspecto político ya que el ejecutor realiza las tareas sobre la base de criterios técnicos e impersonales de competencia y legalidad, la política pública se confía al ejecutor por medio de interacciones específicas detalladas y procedimientos operacionales

programados, y el ejecutor pone en práctica las instrucciones conforme a los objetivos e indicaciones dadas por el decisor. Esto no implica que no exista cierta autonomía de la acción, es decir, que el ejecutor escape al comportamiento y a las órdenes de la cumbre. Los problemas de ejecución se plantean como una impericia de capacidad de control y coordinación.

Concluyendo, las relaciones entre agencias gubernamentales, la capacidad de adaptación al cambio de las instituciones, el establecimiento de rutinas, el tipo de racionalidad burocrática son determinantes en los resultados de la política.

“[...] es cierto que en algunos casos, las políticas se fundamentan en una comprensión deficiente e incompleta de los problemas que se pretende resuelvan. Pero en la gran mayoría de casos, es imposible afirmar si las políticas fracasan por que se basan en las ideas erróneas, o si fracasan por que son buenas ideas mal llevadas a la práctica.” (Elmore, 2007).

La implementación permite visualizar, si los efectos de los programas son los que se habían diseñado, si el propio proceso de implementación crea efectos no esperados o si se ha tenido que rediseñar la política dentro del proceso para lograr cumplir los objetivos a los que se comprometen los gobiernos. El análisis de la implementación de los programas, permite ver la eficiencia y eficacia del Estado para llevar a cabo las políticas públicas; en tanto que un buen desempeño de éste, transparente, permite legitimar su intervención ante la sociedad civil.

1.4.2 LA GESTIÓN SOCIAL

La gestión social se refiere a la parte operacional de la política social y cómo ésta ofrece soluciones para las demandas insatisfechas —entregando bienes o servicios a un precio inferior al del mercado, a uno menor al costo de producción o haciendo entrega gratuita de los mismos a una población determinada.— “La traducción operacional de las políticas son los programas y proyectos sociales, a lo que se les asignan recursos para ponerlos en práctica.” (Cohen & Franco, 2007, pág. 109). Los proyectos constituyen la unidad mínima de acción, tienen una población objetivo, definida por los atributos de la demanda en función de la necesidad que se pretende satisfacer, una localización especial y, generalmente, un tiempo de inicio y finalización previsto.

Los programas se definen como el conjunto de proyectos mediante los cuales pueden obtenerse las valoraciones y evaluaciones respectivas y, finalmente, la política social se define como la expresión cualitativa de los objetivos que se concretan en programas que convergen en los mismos objetivos. (Cohen & Franco, 2007, pág. 110).



Fuente: Elaboración propia con base en (Cohen & Franco, Gestión Social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales, 2007).

Los programas sociales se caracterizan por su heterogeneidad y contingencia, los primeros se manifiestan en áreas problemáticas, poblaciones objetivo, contextos institucionales y sociales, instrumentos y recursos, la naturaleza de los actores participantes, procesos desencadenados, etc. Mientras que las contingencias se refieren a las tensiones, ambigüedades, conflictos e incertidumbres a los que debe enfrentarse la implementación. (Nogueira, 2007, págs. 64-65).

1.4.2.1 Programas sociales para la superación de la pobreza

En América Latina existen una amplia gama de programas sociales de combate a la pobreza, cada uno de ellos tiene un objetivo distinto y una concepción del problema diferente, algunos contienden con la vulnerabilidad, otros con el ingreso, con las necesidades básicas, el capital humano y así se puede alargar la lista; es por ello que los programas sociales se tipifican²⁰, por ejemplo: programáticamente se identifican tres tipos de intervención: a) *Programas orientados a brindar "beneficios sociales"* – transferencias en especie o monetarias que responden a necesidades y características de ciertos grupos de la población como jóvenes, discapacitados, grupos étnicos y otros-; b) *Programas de orientación productiva y empleo* – incluye actividades de habilitación laboral y capacitación, propuestas de proyectos productivos y acceso a microcréditos- y, c) *Programas de Desarrollo de Capital Humano* - programas de nutrición, cuidado infantil, educación, salud, capacitación, vivienda, infraestructura y saneamiento-. Otra clasificación de los programas dirigidos a la atención de la pobreza sugerida por Martínez Nogueira (2004) indica cuatro tipos que permiten analizar la relación entre concepción, contenido, modelos de organización y gestión:

"[...] toma como coordenadas analíticas el grado de homogeneidad de la tarea y la magnitud de la interacción entre quienes gestionan y quienes reciben el programa, el autor da cuenta de cuatro casos-tipo: a) Transferencia de bienes y recursos, b) Servicios sociales profesionales, c) Servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social y, d) Prestaciones asistenciales y de emergencia" (Repetto, 2006, págs. 6-7).

²⁰ Véase anexo 2.

TABLA 10. TIPOS DE PROGRAMA SOCIALES Y CONDICIONES DE IMPLEMENTACIÓN

	Homogeneidad de la tarea	Heterogeneidad de la tarea
Interacción nula o baja	Transferencias de bienes y recursos	Servicios "humanos", de desarrollo de capacidades y de inserción social.
Interacción media o alta	Servicios sociales profesionales	Prestaciones asistenciales y de emergencia

Fuente: (Nogueira, 2007, pág. 83).

Estos tipos se explican a continuación²¹:

- a) Los **programas de transferencias de bienes y servicios** no tienen por objetivo alterar los atributos personales de los beneficiarios sino impactar en las condiciones de vida. Estos son programas de redistribución dirigidos a categorías de individuos, grupos o comunidades definidos por la falta de satisfacción de ciertos criterios mínimos establecidos. Se basan en el supuesto de la homogeneidad de los receptores, de los procesos de producción y entrega de las prestaciones y servicios y de relaciones causales ciertas (la prestación del servicio generará el impacto deseado sobre la situación que se desea modificar).
- b) Los **programas de servicios profesionales** se basan en el supuesto de una clara comprensión de las relaciones causales de la situación y necesidades de los receptores. Son servicios que se suministran de forma homogénea, por lo tanto, solo se atienden problemas ordinarios, predecibles, son actividades que se desenvuelven en un medio técnico pero que las consecuencias de los tratamientos depende de la colaboración, y reciprocidad del contexto social. Estos también tiene un efecto redistributivo ya que los receptores no se hacen cargo de forma directa de los costos.
- c) El objetivo de los **programas de servicios humanos** es producir una transformación significativa en el receptor. Se intenta modificar las condiciones de la persona, grupo o comunidad a partir de la construcción de nuevas capacidades o remoción de obstáculos para su expansión. Se caracteriza por la individualización o personalización de los destinatarios; por lo tanto, las acciones no son estandarizadas. El receptor por lo tanto debe prestar su aquiescencia y brindar su colaboración en la ejecución ya que este tiene la capacidad de alterar el proceso y, por lo tanto, eventualmente hacer fracasar la operación.
- d) Las **prestaciones asistenciales o de emergencia** consisten en transferencias de bienes y recursos por una sola vez. Estos no constituyen programas en el sentido estricto; son actividades con un mismo sentido y es posible que no se traduzcan en metas cuantificables, objetivos precisos y tareas predeterminadas.

²¹ Nogueira (2007, págs. 82-99)

De toda la oferta de programas sociales de combate a la pobreza en AL, este análisis se centra en los programas de transferencias monetarias condicionadas y que, según la CEPAL, son programas de beneficios sociales y que desde la perspectiva de Martínez (2004) transfieren recursos y desarrollan las capacidades (tipos 1 y 3). Los lineamientos básicos de estos programas se describen en el siguiente apartado.

1.4.2.2 Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC)

Los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, generalizados en AL a partir de los noventa, han producido cambios en la forma de diseñar y poner en práctica los programas de superación a la pobreza extrema en AL. Estos buscan responsabilizar a los pobres y comprometerlos de tal forma que pongan a disposición su trabajo para permitir el funcionamiento de estos programas sociales (Lerner, 1996, pág. 94) bajo la idea de que el pobre debe ser protagonista de su propio desarrollo.

Para la CEPAL (2006, pág. 164), la conjetura en la que se basan estos programas es que los más pobres no cuentan con las oportunidades suficientes y, por ende, no pueden enfrentar adecuadamente las situaciones adversas que se les presentan, a raíz de las cuales, se producen grandes pérdidas de capital humano ya sea en términos de educación, salud o ambos.

De ahí que los diseños de los PTMC se basen en tres aspectos fundamentales: a) transferencia monetaria, b) focalización y, c) desarrollo del capital humano. Con el primero se pretende hacer una redistribución del ingreso y aliviar las necesidades inmediatas (efectos de corto plazo), con el segundo asegurar que dicha transferencia sea hacia los sectores más pobres (mecanismo de redistribución del ingreso con impactos en la desigualdad) y, con el tercero incrementar las capacidades de los miembros del hogar, especialmente los menores de edad, para que cada uno, según Cohen & Franco, realice sus potencialidades de acuerdo con sus propias opciones de vida según la sociedad en la que vive. (2006, pág. 45) Y así, romper el círculo inter-generacional de la pobreza (efecto de largo plazo).

Franco y Cohen, (2006 págs. 78-80), sugieren una tipología de los PTMC centrada en dos dimensiones a) los componentes que la integran; y b) la atención que se presta a la oferta. *El modelo básico* se distingue por considerar solo los componentes de educación, salud y alimentación y por centrarse más en la demanda- destinatarios- que en la oferta –servicios-. El *modelo expandido* trasciende a la mera satisfacción de las necesidades básicas para avanzar en el logro del << desarrollo del capital humano>>, los nuevos componentes – microcréditos, adquisición de activos, capacitación laboral- consideran a los

adultos que serán los que deberán generar los ingresos para sostener a la familia luego del egreso del programa y no sólo a la población menor de edad como beneficiarios directos del programa. Por lo que, el modelo expandido añade más componentes poniendo mayor énfasis en la oferta.

El desarrollo del capital humano dentro de los PTMC

La teoría del capital humano²² establece que el crecimiento económico y los aumentos en la productividad de los factores de producción (trabajo y capital) no dependen solamente de los incrementos en la inversión de capital físico, y el progreso técnico. El factor trabajo puede aumentar su productividad ya sea por medio del progreso técnico o por medio de la inversión en educación, la cual produce un stock de capital humano: trabajo cualificado para producir, que pueda generar nuevas ideas, capaz de manejar maquinaria compleja y de utilizar nuevos métodos en la actividad económica lo que aumenta su eficiencia. El stock de capital humano se logra por medio de las inversiones en educación con el fin de aumentar su eficiencia productiva y sus ingresos.

Básicamente la teoría establece que una población educada no solo mejora sus condiciones de vida sino que aporta mucho más significativamente al desarrollo económico del país y de forma análoga la nutrición (salud). Los pobres carecen de los recursos (ahorros o riqueza) para realizar este tipo de inversiones, en general, escasamente logran satisfacer sus necesidades de subsistencia y, por lo tanto, no pueden asumir el costo de oportunidad que requiere por ejemplo la formación educativa por dejar de realizar el trabajo productivo que les permite sobrevivir.

Entonces para que los pobres puedan invertir en capital humano necesitan de un financiamiento externo que deberá ser otorgado por el Estado, ya que, en la realidad, no existe un mercado de crédito para invertir en capital humano; éste como tal, no constituye una garantía aunque dicha inversión mejore la eficiencia de toda la economía.

“En la primera fase del capital humano, a la preeminencia de un Ideal que concebía a la educación como herramienta esencial para propiciar el desarrollo y el progreso material, se le sumo otro significado: la educación favorecía la movilidad inter-generacional. Al entenderla como un estatus a alcanzar- tanto en lo referido a la adquisición de niveles más complejos de conocimiento, como a posiciones más elevadas en la estructura ocupacional y social- [...]” (Aronson, 2007, pág. 16).

²² Capital humano se entiende como los activos que una persona posee como consecuencia de las características propias de su condición humana: conocimiento, salud, destrezas, tiempo y otras. (Bebbington, 2005)

Los PTMC retoman la idea del capital humano con fuerza, ya que las inversiones en educación, salud, y nutrición (capital humano) son determinantes para desbloquear el canal de movilidad social y romper con la inter-generacionalidad de la pobreza²³.

La educación

Aronson (2007) expresa que en un primer momento, la inversión en capital humano en educación se entendía como “vocacionalismo” donde se primaba la expansión educativa y la constante calificación para acompañar los procesos de especialización de las actividades económicas es decir especializarse para un currículum. Después se reconoce que la conservación de la posición social depende de una “movilidad cognitiva y personal” por lo que la cantidad de educación es desplazada por la calidad de la educación y si antes importaba cuántos se educaban y con que medios e insumos ahora lo que importa es cuánto se educa y con que impacto en la economía.

“[...] La movilidad social, asociada al esfuerzo personal, pero también al activismo del Estado para favorecer la adquisición de capacidades laborales, es sustituida por otra, que aunque necesita estimularse desde los organismos educativos, interpela al individuo en su capacidad de “aprender a aprender” y de encontrar los nichos de mercado más redituables.” (Aronson, 2007, pág. 16).

Es decir que entre las décadas del cincuenta al setenta la educación se enfocaba a currículos funcionales y más acordes a las habilidades de los distintos oficios y profesiones, pero actualmente la inversión en capital humano, se refiere a la efectividad educativa. “[...] Una educación de buena calidad solo puede garantizarse a condición de la eficacia institucional del sistema y del desarrollo de políticas de evaluación que aseguren su correcto funcionamiento y como el acceso universal al conocimiento complejo. [...]” (Aronson, 2007, págs. 17-18)

Aspectos generales de los PTMC

Según Cohen & Franco (2006) los PTMC se caracterizan por los siguientes aspectos:

- Las **transferencias son directas y en dinero**. Las transferencias en efectivo permiten que los beneficiarios tengan la libertad de elegir en qué destinarán los recursos que se les entregan. al

²³ La intergeneracionalidad se refiere a que los jóvenes e infantes en condiciones de pobreza hoy, se encontrarán en desventaja en la edad adulta porque carecerán del capital humano necesario para mejorar sus condiciones de vida.

contrario de las transferencias en especies o subsidios que pueden llenar o no sus expectativas o necesidades sentidas.

- La **población objetivo** está conformada por familias y no individuos que cumplen con criterios de selección geográfica y de extrema pobreza, así como otros criterios que están en función de las condicionalidades.
- Importancia que se le da a la **familia** en el aprovisionamiento del bienestar social. Estos programas buscan incidir en los patrones de conducta familiares para generar cambios favorables en el sentido de asegurar mejores posibilidades a las nuevas generaciones.
- El criterio primario de selección es la **focalización** geográfica y posteriormente la selección de hogares que cumplen criterios tanto de comprobación de medios, como de composición familiar, etc.
- La **corresponsabilidad** implica que el Estado asume el deber de procurar la transferencia y los bienes, y servicios adecuados, a su vez que la familia beneficiaria se compromete a hacer uso de éstos últimos.
- **Desarrollo del capital humano.** Consiste en el incremento de capacidades de las personas mediante una adecuada satisfacción de sus necesidades básicas en la edad que corresponde.
- **Componente de género:** las transferencias son entregadas a las mujeres jefas de hogar lo cual responde a los cambios propios que han sufrido las sociedades y han afectado el núcleo familiar haciéndolo uni-parental y colocando a la mujer como jefa del hogar. Así mismo, el monto de la transferencia por infante usualmente tiene una discriminación positiva hacia las niñas.

Diseño de los programas de los PTMC

Como su nombre lo define, estos programas se basan en tres elementos que no son nuevos en el quehacer de la política social, que se ha venido implementando en América Latina -transferencias, focalización y condicionalidad-; lo innovador radica en la combinación de éstos para constituir una nueva estrategia de combate a la pobreza en la región.

► *La transferencia monetaria*

Las transferencias monetarias directas funcionan como incentivos para el cumplimiento de objetivos de largo plazo al mismo tiempo que cumplen su función como medidas paliativas para cubrir necesidades inmediatas de las familias. Respecto del monto de la transferencia, esta decisión está determinada tanto por las restricciones económicas del programa como por los objetivos del mismo. Cohen y Franco (2006,

pág. 59-60) sostienen que el monto del bono debe tener la capacidad de lograr un punto de equilibrio entre *“la atracción que la transferencia genere sobre los no pobres, que pueden presionar para obtener las prestaciones del programa, y la utilidad que tenga el monto entregado sobre el bienestar de los beneficiarios”*, es decir, debe considerarse el tipo de prestación (condicionalidad que trate ya sea salud, educación, etc.) por lo que, la cantidad transferida debe ser sustancial para el grupo beneficiario, pero insignificante para aquel que no califica. En el segundo caso, Fiszbein y Schady (2009), sostienen que el monto de la transferencia depende del peso relativo que se dé a los objetivos del programa en materia de redistribución y capital humano. Es decir, si el objetivo primordial es redistribuir el ingreso el monto de la transferencia debe ser considerable para lograr tal impacto, pero si el objetivo es el segundo entonces el monto dependerá de los criterios para incidir en dicho objetivo.

Finalmente, cabe mencionar que las transferencias pueden tener algunos efectos perversos o inesperados, según Fiszbein y Schady (2009), las transferencias, si bien, no están diseñadas para sustituir un salario; cuando éstas constituyen un segmento importante de la estructura del ingreso familiar, tienen un doble efecto: uno positivo por el impacto en el aumento del consumo familiar y uno negativo al crear lazos de dependencia económica los cuales se refuerzan cuando la intervención se da por periodos de tiempo más prolongados. Es por ello que se genera un conflicto al determinar el intervalo de tiempo que debe otorgarse el bono o subsidio; si el programa decide otorgar el bono por un plazo corto, se aminora la dependencia económica del hogar con el Estado, pero se menoscaba el desarrollo del capital humano. Ya que, si la familia no encuentra fuentes de ingreso alternativas privilegiará la alimentación o necesidades más inmediatas por sobre la inversión en salud y educación. Ergo la lucha contra el peligro de la dependencia de la transferencia puede conducir a no alcanzar el objetivo de largo plazo (el desarrollo del capital humano).

► **Focalización**

La focalización²⁴ *per se* tiene una justificación económica basada en la eficiencia y eficacia al hacer una utilización más optima de los recursos. Sin embargo, dentro del marco de los PTMC también se fundamenta porque permite llegar a los hogares más pobres (para los que existe una mayor justificación

²⁴ Ana Sojo aclara que el concepto “políticas focalizadas” es tautológico porque toda política tiene una población-objetivo definida como meta o blanco, incluso las políticas sociales universales que pretenden desligarse del *targeting*, por lo cual prefiere el término de políticas selectivas. Aunque se comparte este argumento, se seguirá enunciando a la focalización como políticas focalizadas como contraposición a las universales por convencionalismo.

para redistribuir) y que sub-invierten en el capital humano. Fiszbein y Schady (2009)²⁵. Además los criterios de selección se tornan más transparentes y fuertes (técnica y metodológicamente) lo que exige que al momento de seleccionar a la población beneficiaria se disminuyen las oportunidades de clientelismo.

La focalización usualmente se da por etapas: primero se realiza una selección geográfica (mapas de pobreza) y luego por hogares (análisis discriminantes, proxy mean test, etc) independientemente del criterio que se ocupe, estos programas deben diseñar los mecanismos para aminorar los errores de exclusión e inclusión sino los efectos esperados no serán visibles. En este sentido el desvío de recursos estará siempre latente cuando se beneficia a alguien que no “lo merece” (no cumple las características para ser beneficiario y se incluye en el programa) y cuando se deja de beneficiar al que si cumple con los requisitos y se excluye. Para ello, los programas no sólo deben ser transparentes al momento de la elección de hogares sino también contar con las herramientas administrativas, los recursos y la flexibilidad para corregir estos errores durante la implementación del programa.

► **Condicionalidad**

Para la CEPAL (2006), la condicionalidad dentro de los PTMC funciona en dos ámbitos: a) como incentivo familiar y b) como elemento de articulación de metas de corto y largo plazo. En el primer caso, la condicionalidad se utiliza para modificar la conducta humana por medio de la combinación de premios y castigos, tal que, se condiciona la transferencia monetaria al cumplimiento de ciertos requisitos del programa, es decir, que los adultos responsables envíen a los niños y niñas a la escuela y, que cumplan los controles de salud estipulados. Si no se cumple la condición entonces se da un castigo o sanción. Obviamente para ello los programas deben diseñar los mecanismos de monitoreo y seguimiento adecuados para castigar a aquellos que incumplen.

Este segundo aspecto es el que permite el traslape de la idea de condicionalidad con la de corresponsabilidad donde se vincula directamente los objetivos de largo plazo, es decir, con la idea de romper el círculo de transmisión inter-generacional de la pobreza. Bajo el concepto de corresponsabilidad el Estado asume el deber de garantizar la transferencia y los bienes y servicios

²⁵ la focalización no sólo obedece a criterios racionales en el sentido técnico o económico, ya que otro factor importante es el componente político que justifica esta forma de intervención para obtener el apoyo de los sectores más privilegiados económicamente. Las élites estarán menos renuentes a contribuir con impuestos en favor de esta política si saben que ésta estará orientada a los pobres que “la merecen” (pobres que no pueden trabajar y están extremadamente necesitados) (Standing, 2007).

adecuados y la familia beneficiaria se compromete a su vez a hacer uso de esos últimos. (Cohen y Franco, 2006) implica un compromiso de ambas partes.

La lógica de este ejercicio es que al cumplir las contraprestaciones se contribuirá a que las familias aumenten la seguridad en sí mismas, incrementen su responsabilidad sobre el futuro del grupo familiar y de las nuevas generaciones y, que adquieran habilidades para acceder a instancias administrativas y de mercado que les permitan avanzar en la solución de sus problemas (Cohen y Franco, 2006, págs. 44-45).

Finalmente, las condicionalidades o corresponsabilidades requieren que exista la oferta de servicios para que las familias hagan uso de ellos, si el acceso a estos es inviable para las familias, el programa se vuelve inoperante. Entonces un prerequisite de estos programas es que exista la oferta (corresponsabilidad del gobierno). No obstante, además de la existencia de la oferta, también es primordial la calidad de los servicios que se brindan. El desarrollo de capital humano, la educación y la salud, requiere que, estos derechos y bienes públicos, se oferten con calidad. Si la calidad de los componentes que conforman la corresponsabilidad del programa es dudosa, los resultados esperados serán sub-óptimos.

Las estrategias de combate a la pobreza por medio de programas condicionales de transferencias tratan de ser integrales, en tanto, procuran desligarse del asistencialismo por medio de intervenciones sobre diversas condicionantes de la pobreza; tal que su unidad de intervención es la familia y no el individuo, al mismo tiempo que considera una intervención por ciclos de vida (niñez, adulto mayor, etc.), trabajan sobre aspectos psicosociales de las familias por medio de trabajadores sociales y alguno inclusive consideran proyectos productivos y de mecanismos de empoderamiento. No obstante, esta estrategia no es infalible, Lerner (1996) citando a Gabriel Sri, expresa que los programas de focalización si bien, están diseñados para aliviar la situación de algunos pobres no combaten la pobreza estructural; estos programas tampoco pueden convertirse en un detonante del desarrollo económico, ni mucho menos ser un pilar de desarrollo ya que éstos han contribuido a la prevalencia salarios bajos y al rompimiento de tejido social, pero no cabe duda, que han constituido una estrategia de sobrevivencia para los más pobres.

1.5 POLÍTICAS INTEGRALES PARA COMBATIR LA POBREZA

En esta sección más que dar un concepto de integralidad, que es una noción que se refiere a la importancia de los componentes respecto de un *todo*, se establecerá qué es una política social integral

para combatir la pobreza tanto desde el punto de vista programático como desde uno más sistémico. En este sentido se considera que ambas visiones son complementarias en tanto una se enfoca a los aspectos técnicos la segunda conlleva a la comprensión de las variables que finalmente son imprescindibles en la formulación de políticas que contiendan con la pobreza.

1.5.1 LA INTEGRALIDAD: VISIÓN PROGRAMÁTICA

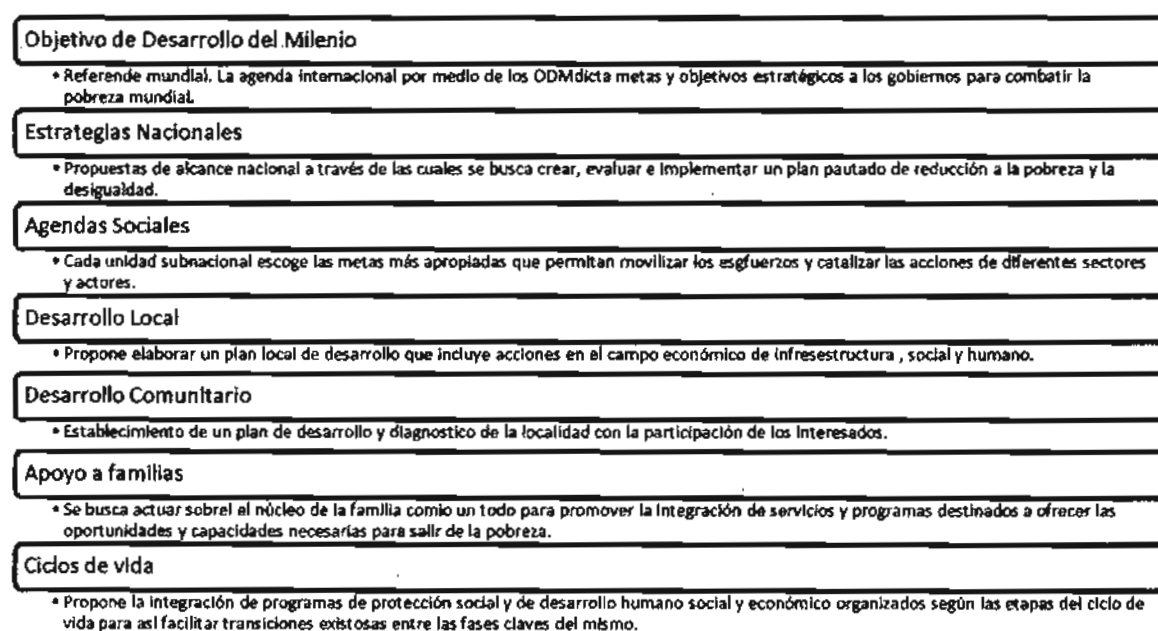
El combate a la pobreza y a la desigualdad es uno de los objetivos principales de las políticas sociales, sin embargo, la diversidad y aislamiento de las acciones gubernamentales sugiere que es necesario cambiar tanto el diseño como la intervención de las políticas. ***“La suma de programas no hacen a una política pública.”*** Es por ese motivo que han cobrado fuerza los argumentos hacia una mayor integralidad de las intervenciones programáticas, incluyendo enfoques que apunten a integrar a través de la familia. (Repetto, 2006, pág. 6). Engel, (2004, págs. 10-11) sugiere que es necesario la integralidad de las políticas y para ello propone cinco principios básicos que orientan el diagnóstico, la concepción programática, los arreglos institucionales, el monitoreo y la evaluación de las políticas:

- i. Principios de multidimensionalidad: La pobreza es un fenómeno multidimensional que incluye aspectos humanos, sociales y económicos que definen la necesidad de un enfoque holístico e intersectorial que articule las políticas de estas áreas.
- ii. Principios de focalización: Reconocer la existencia de un núcleo de extrema pobreza, o de alta vulnerabilidad al que difícilmente llegan las políticas universales de desarrollo humano, social y económico por lo tanto indica la necesidad de crear programas focalizados de protección social.-red de protección social-.
- iii. Principio de ciclos de vida: la necesidad de concebir y organizar los programas de acuerdo con las etapas del ciclo de vida, de forma tal que se neutralicen estos efectos y se garanticen oportunidades para el desarrollo pleno de los pobres.
- iv. Principio de participación social: los factores responsables de la producción-reproducción de la pobreza se generan a partir de las relaciones sociales; por lo tanto es necesario aumentar el capital social de los pobres y fortalecer el tejido social forjando relaciones entre pobres y no pobres.
- v. Principios de centralidad en la familia: uno de los espacios sociales más importantes de reproducción de la pobreza, pero también de su superación, parece ser la familia. Por ello es fundamental definir a la familia como unidad de acción, creando servicios de apoyo socio-psicológico, ofreciendo un conjunto integrado de servicios a sus diversos miembros, aumentando

su grado de información y apoyando su proceso de superación de la pobreza por medio de la promoción humana, social y económica.

Una *política integral* definida por Engel, (2004, pág. 11) es *“aquella que conjuga programas de generación de empleo e ingreso, desarrollo humano y social, y protección social, cuya implantación, monitoreo y evaluación se hace en forma intersectorial (diferentes sectores), descentralizada (diferentes niveles de gobierno), participativa (las tres ramas del poder público, organizaciones de la sociedad civil, empresas y voluntariado, y protagonismo de los pobres), y focalizada en las áreas del territorio donde se concentran la pobreza y las familias más pobres, dando prioridad a los grupos que sufren un alto grado de exclusión por región geográfica, género, raza, situación del jefe de familia (laboral, grado de escolaridad, salud, etc.)”*

ILUSTRACIÓN 3: ESTRATEGIAS INTEGRALES



Fuente: Elaboración propia con base en (Engel Aduan, 2004)

La integración para Engel (2004) debe ser en tres ámbitos:

- 1) Integración programática: se refiere a la vinculación de los programas entendidos en tres ámbitos: las redes de protección social, los programas de desarrollo humano y social y, los programas de desarrollo económico. Con políticas macro y micro económicas.
- 2) Integración institucional: coordinar y trabajar de forma descentralizada y articulada en los diferentes niveles de gobierno en lo que concierne a la concepción, implantación, financiamiento, monitoreo y evaluación de los programas de reducción de la pobreza. En este sentido, la intersectorialidad posibilita la articulación de diferentes puntos de vista y la creación

de efectos sinérgicos, tanto en el proceso de articulación de políticas de protección y programas de desarrollo humano, económico y social, como a través de la atención integral de las demandas de una misma familia.

- 3) Integración de diferentes actores: La participación ciudadana es imprescindible como componente primordial para la superación de la pobreza por los siguientes aspectos: garantiza los derechos de los excluidos, empoderamiento de los más pobres, se propicia una atención de las necesidades reales de los beneficiarios, se incrementa la transparencia en el uso de los recursos, aumenta el control social, se refuerza la cohesión social y para la creación de efectos sinérgicos a través de la acción de actores sociales con recursos y capacidades.

Según Engel, (2004, pág. 37) “Las políticas públicas de reducción de la pobreza concebidas y organizadas de forma integral no garantizan por sí solas que aumente el impacto”. *La implementación exige no solamente un panorama institucional favorable desde el punto de vista de la estructura organizacional. También requiere que se cuente con los mecanismos de financiamiento, con un sistema de formación de recursos humanos, con un banco de datos sistematizados y con un sistema de monitoreo y evaluación, todo lo cual va a posibilitar la integralidad de los esfuerzos.*

La participación social

La participación dentro de los programas sociales se define como el proceso por medio del cual los interesados influyen y comparten el control de las iniciativas, las decisiones y recursos que les afectan. “[...] la participación está asociada a la transparencia de la gestión, a la movilización de la sociedad civil, y al reconocimiento de los derechos ciudadanos. [...]”. (Nogueira, 2007, pág. 95)

La participación exige ciertas condiciones para que exista y, asimismo, las personas solo tendrán sólo interés de participar si este mecanismo es efectivo y contribuye a resolver los problemas concretos que afectan sus vidas. (Irrarázabal, 2005, pág. 5) Entre las condiciones mínimas de la participación se mencionan:

- Acceso o disponibilidad de mecanismos de participación.
- Uso de los mecanismos de participación.
- Eficacia de los mecanismos de participación para el ciudadano.

En el marco de los programas sociales se reconocen cinco áreas en las cuales los individuos y grupos beneficiarios pueden participar: diagnóstico, diseño del programa, asignación del presupuesto, bienes y servicios, gestión o ejecución del programa, seguimiento y monitoreo y evaluación y resultados. Estas

instancias de participación al combinarse con las modalidades (véase Tabla 11) dan las diferentes formas de participación.

TABLA 11. MODALIDADES BÁSICAS DE PARTICIPACIÓN

Información	Flujos unidireccionales de atención al público como difusión de material escrito y por medio de los medios de comunicación
Opinión-consulta	Flujos bidireccionales de información entre los que administran los programas y sus beneficiarios o clientes. Por ejemplo evaluaciones de los beneficiarios, juntas consultivas, visitas en terreno, diálogo, etc.
Colaboración-Involucramiento	Control compartido de la toma de decisiones por medio de grupos de trabajo con representantes de los beneficiarios, asignación de responsabilidades entre administradores de los programas y público objetivo.
Decisión - Empoderamiento	En esta modalidad las personas involucradas se vuelven e gestores de los mismos. Se transfiere el control de la toma de decisiones y de los recursos a los beneficiarios.

Fuente: Elaboración propia con base en (Irrázabal, 2005, págs. 10-11).

Para participar se requieren herramientas e instrumentos los cuales pueden estar o no vinculados a los procesos o ciclos de un programa. Entre las herramientas de participación se mencionan: la comunicación, recolección de datos, diálogo, la planificación y entre los instrumentos más utilizados están las conferencias, ferias, foros, cursos de capacitación sistemas de monitoreo, etc., tal que herramientas más formales y vastas requieren instrumentos más complejos²⁶.

La participación depende en gran medida de los espacios que el programa (administradores/gerencia) despliegue. En general, por medio de la gerencia se suelen convocar los actores sociales y, ésta, suele tener una incidencia determinante en la ampliación de los espacios, ya que, se transforman en un medio para dar <<voz>> a distintos públicos, asimismo de ésta depende que la participación no sea ritual ni simbólica sino que se convierta en un medio para la construcción del capital social y para el desarrollo de formas de acción y colaboración que estimulen el aprendizaje colectivo, generen nuevos intercambios entre los actores y contribuyan al crecimiento de las actividades sociales. (Nogueira, 2007, pág. 100).

1.5.2 INTEGRALIDAD SISTÉMICA PARA EL COMBATE A LA POBREZA

La pobreza es un concepto complejo y, por lo tanto, lo es su solución; ergo, sólo una política de empleo, políticas redistributivas o de inversiones en capital humano actuando por separado, no resolverán el problema por la misma condición de multidimensionalidad del fenómeno. La pobreza es además un *proceso* una situación dinámica y, en consecuencia, debe actuarse para revertir ese proceso a favor de los pobres.

²⁶ Véase anexo 3.

Según la (CEPAL, 2006, pág. 153) cuando la pobreza se analiza más como un proceso que como una situación se hace necesario que las políticas públicas aborden sus factores de reproducción y las causas que la perpetúan de una generación a otra, que atiendan las consecuencias de la pobreza y que se orienten a modificar las condiciones estructurales que determinan tanto la incidencia de la pobreza como sus manifestaciones. Esta institución ha planteado que para superar la pobreza

“[...] es necesario intervenir en los factores socioeconómicos determinantes de las probabilidades de ser pobre o caer en la pobreza, como consecuencia de la distribución y transmisión de los siguientes factores: i) los activos físicos; ii) el capital educativo y la influencia que ejerce debido a las distintas posibilidades de inserción laboral a que da origen; iii) las diferencias de capital social y simbólico, y iv) los tipos de organización familiar.” (CEPAL, 2006, pág. 153).

ILUSTRACIÓN 4: ÁMBITOS DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA COMBATIR LA POBREZA COMO UN PROCESO.

Factores de reproducción o causas	Consecuencias	Condiciones estructurales
• Falta de oportunidades educacionales y de capacitación • Localización geográfica. • Acceso a la propiedad y al capital social y simbólico.	• Pérdida de oportunidades productivas, de bienestar individual, de cohesión social de ampliación de los mercados de consumo y servicios • Perpetuación de la Inequidad	• Estabilidad macroeconómica • Flujos financieros. • Heterogeneidad productiva. • Evolución del empleo. • Mecanismos distributivos.

Fuente: Elaboración propia con base en (CEPAL, 2006, pág. 153).

Concretamente el combate a la pobreza como un proceso de empobrecimiento requiere multiplicidad de acciones y reformas sociales en el ámbito laboral que modifiquen la relación de control, subordinación y simulación existente entre trabajadores, sindicatos, empresarios y gobiernos (Justiniani, 2010); reformas fiscales progresivas para lograr las condiciones estructurales que propone la CEPAL (2006), brindar bienes y servicios públicos de calidad con un horizonte hacia un universalismo básico, entre otros,²⁷ y, establecer los mecanismos para la exigibilidad de los derechos humanos fundamentales (económicos y sociales especialmente).

Las instituciones y la pobreza

El combate a la pobreza debe superar las recetas homogéneas, poco abiertas a los matices nacionales (Acuña & Repetto, 2009). La pobreza como concepto es una construcción social.

²⁷ Necesidad de articular las prestaciones universales básicas con un conjunto de nuevas prestaciones, buscando asegurar complementariedad e Integralidad entre ellas, de tal manera que se atiendan los derechos sociales y se reduzcan los nuevos riesgos que surgen de las transformaciones recientes en el mercado laboral, en la demografía y en el núcleo familiar. (Filgueira, Molina, Papadópulos, & Tobar)

“[...] la manera en que se entiende (y consecuentemente se mide) la naturaleza del problema, sus causas e implicaciones afectan la lógica de los procesos político-institucionales encaminados a su combate. Por ello es que resulta relevante centrar la atención en la forma en que se distribuyen y relacionan, muchas veces de forma inconexa, las piezas del rompecabeza de programas y proyectos destinados a enfrentar la pobreza. No solo porque cada organismo estatal u organización no estatal que lleve adelante dichas intervenciones suele tener su propia concepción de “qué” es pobreza y cuáles sus causas, sino porque la suma de las partes probablemente no constituya una estructura de gestión integral de lucha frente a la pobreza”. (Acuña & Repetto, 2009)

Para Acuña y Repetto (2009), las variables fundamentales para combatir la pobreza son los actores y las instituciones y, la forma es que ambos se articulan en cada sociedad cristaliza la historia, capacidad, característica y naturaleza de “su” pobreza. Por lo tanto, el análisis de las decisiones de política de reducción a la pobreza debe considerar:

- a) Los actores participantes definidos a partir de sus intereses, recursos/capacidades e Ideología.
- b) El marco institucional en el que tiene lugar la interacción, definiendo las reglas formales e Informales.
- c) Las características de los grupos sociales en situación de pobreza con restricciones para resolver sus problemas de acción colectiva y, por ende, con dificultad para constituirse como actores participantes.

Acuña y Repetto afirman que las variables político-institucionales²⁸ determinan las reglas del juego y la distribución del poder de los actores que pretenden o inciden en las políticas de disminución de la pobreza. Para (Machlnea & Cruces, 2006) existen algunos atributos que las instituciones de la política social deben poseer:

- a) Reglas claras objetivos concretos y continuidad de la política social.
- b) Gestión eficaz, transparencia y evaluación.
- c) Articulación y coordinación.
- d) Participación y reclamo.
- e) Dimensión Territorial
- f) Capacidad de regulación e interacción con el mercado.
- g) Instancias de exigibilidad de derechos.

²⁸ Las instituciones se definen como el conjunto de reglas que estructuran los incentivos para los intercambios y el accionar de los actores, éstas pueden ser formales e informales. En el marco de la política pública las instituciones apuntan a resolver tanto problemas de coordinación como problemas distributivos.

Respecto a los actores, estos se definen como los sujetos individuales o colectivos con capacidad de acción estratégica, lo que implica identificar intereses, definir objetivos en función de los mismos, definir un curso de acción para alcanzar estos objetivos y contar con relativa autonomía para implementarlos. “[...] No todos los grupos afectados por una decisión de políticas contra la pobreza se constituyen como actores. La condición de actor requiere de la capacidad de elaborar e implementar estrategias colectivas. [...]”. (Repetto, 2006, pág. 25).

Repetto (2009) propone que los actores, las instituciones y las prácticas (público estatales, no estatales y privadas) encaminadas a la reducción de la pobreza son parte de un sistema político-institucional que generalmente se encuentra dentro del gobierno, cuyas funciones centrales se focalizan en la reducción de la pobreza y que deben coordinarse con otros subsistemas (Poder ejecutivo, jurisdicciones nacionales, las organizaciones sociales y el mercado, organismos multilaterales, etc.).²⁹ Es decir, que para tener programas y políticas eficaces debe entenderse que la descentralización, participación e intersectorialidad por sí mismas no resuelven el problema de la heterogeneidad de las estrategias; la integración, además de los actores debe considerar que los contextos políticos institucionales son distintos y que es necesario fortalecer la instituciones – construcción y aumento de capacidades estatales y de la sociedad civil del tal forma que se le dé continuidad a las políticas sociales que son pertinentes.

Finalmente, las políticas integrales deben superar las visiones reduccionistas de la política social y reconocer al Estado como actor primordial –no principal- sino estratégico y prioritario para la coordinación de la política social; en este sentido, para que realmente se generen y sostengan estrategias nacionales eficientes y eficaces de combate a la pobreza, es necesario una visión integral sistémica (actores e instituciones en el sentido de Acuña & Repetto), que modifiquen las condiciones estructurales de los pobres, las causas y las consecuencias de la pobreza, y para ello se requiere reformas estructurales de las instituciones que gobiernan las sociedades y el fortalecimiento de las mismas.

²⁹ Véase anexo 4.

2 LA POBREZA Y EL GASTO SOCIAL EN EL SALVADOR

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS

Históricamente, la pobreza en El Salvador ha sido de carácter rural y ha estado estrechamente vinculada al modelo agroexportador³⁰; este modelo:

“(…) se caracterizaba por generar altos grados de concentración del ingreso y de la riqueza a partir de la estructura agraria. Además, dicho modelo requería para su funcionamiento de la existencia de una mano de obra abundante y barata que se encargara de las labores de recolección de las cosechas de los productos tradicionales de exportación, sobre todo café” (Segovia, 1997, pág. 10).

El modelo agroexportador vigente desde 1950 inició su crisis a mediados de los setentas y se profundizó en los ochentas, que se agudizó con el conflicto armado que duró 12 años. Durante la contienda entre la guerrilla y el Estado, el aparato productivo se debilitó. Datos tanto oficiales como cálculos realizados por organismos internacionales indicaron que los niveles de pobreza del país se incrementaron durante el conflicto bélico. “[...] De acuerdo a datos de CEPAL (1993), el porcentaje de la población en situación de pobreza pasó de 68% a 74% entre 1980 y 1990, y el porcentaje de la población en pobreza extrema pasó en el mismo período de 51 % a 56%.” (Segovia, 1997).³¹

Los procesos de negociación de cese al fuego iniciaron a finales de los ochenta y culminaron el 16 de enero de 1992, con los Acuerdos de Paz de Chapultepec. Con la estabilización política, el país inició el proceso de reconstrucción y de recuperación económica; este proceso fue liderado por el gobierno de derecha, al mando del partido Alianza Republicana Nacionalista (Arena), ganador de las elecciones en 1989. Con los acuerdos de Paz se re-estableció la democracia y se implantaron varias reformas económicas de carácter estructural, con las cuales se cambió el modelo económico y se terminó de agotar el modelo de sustitución de importaciones y agroexportador.

Estas reformas estructurales consistieron en la liberalización de la economía y la estabilización de las variables macroeconómicas: se eliminaron los controles de precios, se privatizaron los bancos, se liberalizaron los tipos de cambio y las tasas de interés, se eliminaron las barreras arancelarias y disminuyeron los impuestos a las importaciones. Posteriormente, a mediados de los noventa, se

³⁰ Se denomina modelo agroexportador por la dependencia del aparato productivo del sector agrícola exportador para generar las divisas necesarias para la importación de bienes de capital e intermedios. El café constituía el principal bien primario de exportación antes de los ochentas.

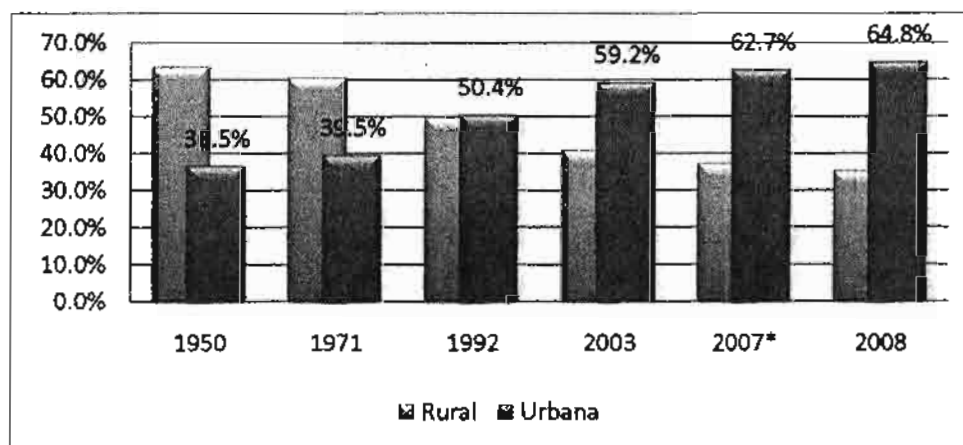
³¹ Segovia advierte que dichos datos deben tomarse con precaución ya que las encuestas con base en que fueron estimados los cálculos, adolecen de problemas metodológicos que impiden hacer comparaciones en el tiempo.

continuó con la segunda fase de reformas: se privatizaron servicios que eran provistos por el Estado como la distribución y comercialización de electricidad, la telefonía y se reformó el sistema de pensiones de estatal a un sistema mixto que posteriormente sería totalmente mercantilizado.

Durante el primer quinquenio de los noventa, el país sostuvo un crecimiento promedio de 6.5%, producto del “efecto-rebote” post conflicto. “[...] El impulso fundamental para esta dinámica provino del auge registrado por la demanda de bienes de consumo durables y de los bienes raíces, a lo cual contribuyó considerablemente un mayor acceso al crédito bancario doméstico y a los mercados internacionales de capitales. También obedeció a la repatriación de muchos capitales que habían emigrado durante el conflicto y al notable incremento registrado por las remesas familiares de los salvadoreños residentes en el exterior, principalmente en Estados Unidos. Adicionalmente, costos más bajos de importación en el contexto de la liberalización comercial, así como una relativa apreciación del colón debido a las crecientes entradas de capitales, contribuyeron a incentivar el consumo, en un marco de apreciable expansión del comercio exterior del país” De Gregorio, 1999; Rivera Campos, 2000 citado en (Acevedo, 2003, pág. 8)

Estos cambios en la estructura económica causaron impactos tanto económicos, sociales como poblacionales –urbanización- entre otros. Según datos estadísticos y poblacionales, del último Censo de Población y Vivienda de El Salvador, realizado en 2007 por la Dirección General de Estadística y Censo (Digestyc), indicó que la distribución de los habitantes por área geográfica se repartía en un 37.35% en el área rural y por lo tanto seis de cada diez salvadoreños y salvadoreñas residía en zonas urbanas.

GRÁFICO 1. ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN URBANA Y RURAL



*Censo de Población y Vivienda 2007.

Fuente: Elaboración propia con base en (Ministerio de Economía) y (Segovia, 1997)

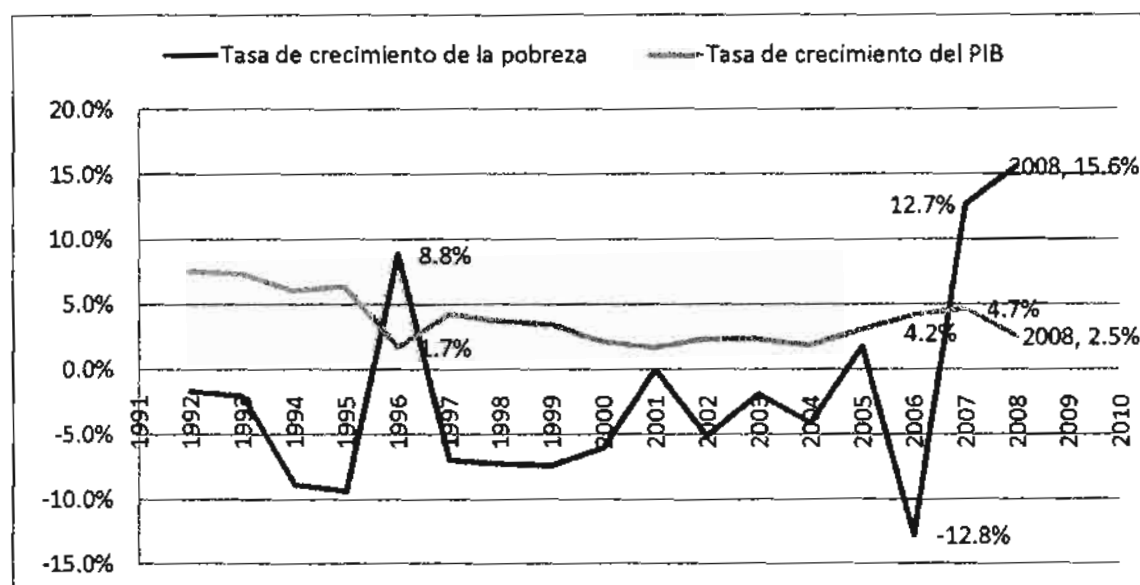
La creciente urbanización del país, producto de los procesos de industrialización y reconstrucción, por supuesto que han conllevado a una mejoría en la calidad de vida de los salvadoreños y esta mejoría se ha reflejado en una mayor accesibilidad a los servicios básicos. La Encuesta de Hogares de Propósitos

Múltiples (EHPM) 2008 indica que 70.13% de los hogares salvadoreños posee agua por cañería, 90.99% tiene abastecimiento de energía eléctrica y 95.28% tiene acceso a servicio sanitario. Obviamente el incremento de los servicios, mejora las condiciones de vida de los pobres pero no se elimina la pobreza, al contrario, ésta sufre variaciones que naturalmente están asociadas a los vaivenes económicos que experimenta el país.

A partir de 1991, según la EHPM, la pobreza total comenzó a decrecer, para 1995 ésta había disminuido en 12.2 puntos porcentuales ya que los hogares pobres representaban 47.5% del total poblacional. Asimismo, en dicho quinquenio, la tasa de crecimiento económico fue alta y sostenida.

No obstante, en el segundo quinquenio de la misma década, el crecimiento económico disminuyó a un promedio de 3.3% para posteriormente descender a un promedio de 1.8% en el periodo 2001-2002 (Acevedo, 2003). A partir de 1995, la pobreza continuó en disminución pero a un ritmo menor; a 2000 la pobreza total era de 38.8%, es decir sólo había disminuido 8.7 porcentuales, 4 puntos menos que en el primer quinquenio. A partir de 2000, el porcentaje de hogares pobres del país ha tendido a subir y bajar levemente, en 2008 la pobreza se contabiliza en 40% es decir 1.2 puntos porcentuales más que en 2000.

GRÁFICO 2. TASA DE CRECIMIENTO DE LOS HOGARES EN PROBREZA Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS CONSTANTES



Fuente: Elaboración propia con base en (Ministerio de Economía) y (Banco Central de Reserva de El Salvador)

La estabilización macroeconómica y la terciarización de la economía, ciertamente han causado impactos positivos en el desarrollo económico; no obstante, el crecimiento no ha sido sostenido y los niveles de pobreza han persistido e inclusive se ha incrementado.

2.2 LA POLÍTICA Y EL GASTO SOCIAL

A partir de 1990, el proceso de reconstrucción y estabilización económica del país se consolidó bajo un modelo económico neoliberal, de desarrollo hacia afuera; por ende, la estructura productiva se enfocó en promover las exportaciones no tradicionales y en la apertura de la economía. El bienestar tendió a la mercantilización – se individualizaron los riesgos y por lo tanto, el mercado se convirtió en el proveedor principal del bienestar social- y la política social se focalizó hacia los sectores más pobres.

Evidentemente, la reconstrucción del país requirió de grandes inversiones del estatales, por lo cual, el gasto público tendió a crecer, al menos en términos absolutos, al mismo tiempo que el aparato gubernamental reducía su participación en la estructura productiva – productor de bienes y servicios-, a raíz de los procesos de privatización.

Por lo tanto, la política social del El Salvador a partir de los noventas se enfocó en el combate de la pobreza (programas de protección social – transferencias de bienes y servicios y prestaciones asistenciales y de emergencia-). En este sentido, el combate a la pobreza responde más a una política social residual que busca aminorar los efectos colaterales de las políticas económicas de ajuste estructural.

Por otra parte, el gasto social se ejerce por cartera de estado de forma aislada, es decir, por medio de los ministerios y entes descentralizados, cada agencia implementa e interviene según las funciones que institucionalmente tiene previamente asignadas. Esta sección se divide en tres partes un breve referente legal del gasto social, una descripción general del gasto social del país y la descripción de la institución responsable de implementar programas de combate a la pobreza en el país.

2.2.1 EL MARCO INSTITUCIONAL FORMAL DE LA POLÍTICA SOCIAL

La política social es determinada por la estructura social que la genera. Esta estructura social se organiza en torno a las Instituciones formales e informales de la sociedad. Para simplificar tan amplia gamma de determinantes, se describen ciertos señalamientos referentes a los derechos sociales y el orden económico, las obligaciones y deberes del Estado determinados en la Constitución de la República de El Salvador.

- Sobre la función del Estado: La Constitución establece en el Artículo 1 que El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad ciudadana y del bien común.

- Sobre los derechos sociales la Constitución los ubica en cuatro temas: Familia; Trabajo y Seguridad Social; Educación, Ciencia y Cultura y, Salud Pública y Asistencia Social.
 - ▶ La Familia es la base fundamental de la sociedad y tendrá la protección del Estado y creará los organismos y servicios apropiados para su integración, bienestar y desarrollo social, cultural y económico.
 - ▶ Sobre el trabajo este goza de la protección del Estado y no puede ser considerado un artículo de comercio. “El Estado empleará todos los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación al trabajador, manual o intelectual, y para asegurar a él y a su familia las condiciones económicas de una existencia digna [...]” (Art. 37) .
 - ▶ Sobre la educación esta es inherente a la persona humana por lo tanto es obligación del Estado su conservación, fomento y difusión. (Art. 53)
 - ▶ Sobre la salud pública, ésta es un bien público y el Estado está obligado a preservarlo y restablecerlo. (Art. 65.)
- Sobre el orden económico el Artículo 101 de la Constitución establece que el orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social que tiendan a asegurar a todos los habitantes de un país una existencia digna del ser humano.

El Estado de El Salvador asume desde la Constitución de la República la obligación de proteger a la familia, también se responsabiliza de su integración, bienestar y desarrollo. La aplicación de estos conceptos, quedan repartidos en leyes que en mayor o menor medida procurarán el alcance y cumplimiento de los mismos. Asimismo, la Constitución de la República otorga el aval para ejercer el gasto social de tal forma que dar cumplimiento a lo establecido jurídicamente.

2.2.2 EL GASTO SOCIAL

Dentro de las finanzas públicas del país, el gasto en desarrollo social constituye el rubro con la proporción más alta del presupuesto. A 2008 esta erogación equivalió a 41.8% del total del gasto proyectado a ese año; sin embargo, en el bienio 2006-2007, El Salvador, en comparación con los demás países de América Latina, se ubica en el grupo con *gasto social medio*, es decir cuyo gasto respecto del PIB está entre 9 y 13. Por otra parte, en dicho bienio, el gasto social por persona equivalía a 291 dólares anuales, que es 317 dólares menos que el promedio simple latinoamericano. (CEPAL, 2009), pero cinco veces más que el gasto per cápita de periodo 1992-1993 del país.

CUADRO 1. INDICADORES DEL GASTO SOCIAL DE EL SALVADOR.

	1992- 1993	1994- 1995	1996- 1997	1998- 1999	2000- 2001	2002- 2003	2004- 2005	2006- 2007
Gasto público a social como porcentaje del PIB	3	5	6	8	10	11	11	11
Gasto público social per cápita (dólares) ^b	53	104	128	175	222	248	267	291

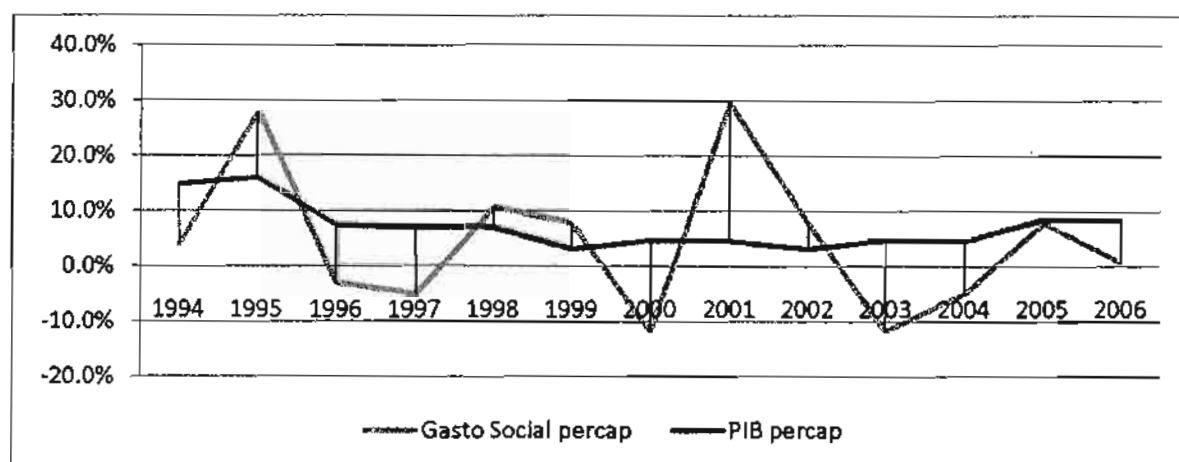
a. El gasto público se refiere al gobierno general e incluye el gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo, asistencia social, vivienda, agua y alcantarillado.

b. En dólares base 2000.

Fuente: Elaboración propia con base en Panorama Social de América Latina 2009.

En el Salvador, el gasto social tiene una tendencia procíclica sobretudo en los noventa pero fuertemente ligada a las contingencias que sufre el país, tal que 1998 hubo una variación positiva del gasto social derivado de la erogación de emergencia que efectuó el gobierno a causa del huracán Mitch, igualmente en 2001 hubo una variación de 29.6% que se explica por los terremotos que devastaron algunos sectores del país. Sin embargo, a partir 2004 el gasto social comienza una tendencia creciente, siendo en 2005, año en el cual comienza el programa de transferencias monetarias condicionadas Red Solidaria lo cual eleva el gasto social lo que eleva el gasto en 3.9 puntos porcentuales respecto al año anterior. En términos generales el gasto social per cápita ha tendido al alza en términos absolutos paralelo a un PIB per cápita estancado que desde 1996 no supera la variación de 10 por ciento.

GRÁFICO 3. VARIACIÓN ANUAL DEL GASTO SOCIAL Y EL PIB. 1994-2006.

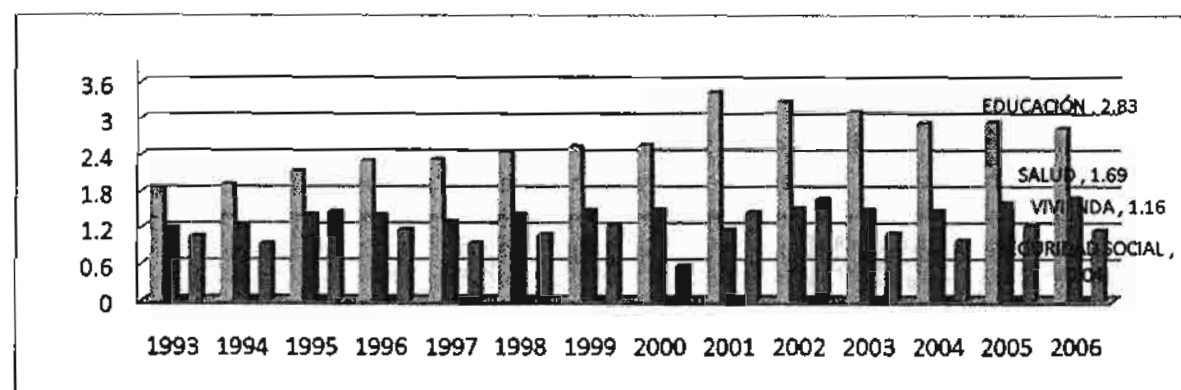


Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL y Banco Central de Reserva.

De forma desagregada el gasto social de El Salvador en el rubro de educación ha tendido a crecer oscilando el 3% del PIB, el gasto en salud desde 1993 no ha superado la barrera del 2%, la vivienda ha tenido ciclos más bruscos en el año 2000 sólo representó 0.58% pero al siguiente año tuvo una variación positiva de 158% este incremento se explica por los terremotos de 2001 que causaron severos daños en

viviendas e infraestructura pero que aumentó la Inversión bruta en capital y, finalmente, respecto de la seguridad social este porcentaje nunca ha superado el 0.05 de la producción interna.

GRÁFICO 4. GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB.



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL.

El gasto en desarrollo social en el presupuesto salvadoreño se conforma básicamente por cinco componentes: educación, salud, seguridad social, desarrollo local y otros servicios sociales (estos últimos incluyen prevención social, política habitacional, y otros destinados a fortalecer la familia, el desarrollo de la mujer, transferencias, etc.) De estos sub-rubros el gasto social se reparte entre toda la población, por medio de las instituciones gubernamentales responsables; por lo tanto, sólo una parte de esta erogación pública se destina hacia programas para la superación de la pobreza. Entre 2002 y 2008 el gasto en promedio del gobierno en desarrollo social representa 45.72% del total erogado.

2.2.3 LA POLÍTICA SOCIAL Y EL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL

Actualmente, la institución gubernamental encargada de coordinar e implementar programas para la superación de la pobreza es el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) que es una entidad descentralizada y depende directamente de la Presidencia de la República.

Esta institución nació, precisamente como su nombre lo indica, como un fondo de inversión, por lo tanto, en sus inicios se denominó Fondo de Inversión Social (FIS), que se creó en 1990 mediante el decreto legislativo número 610, como un organismo de carácter temporal, su misión, en ese entonces, era la disminución de los efectos negativos del ajuste estructural en los sectores más vulnerables, es decir, aquellos en extrema pobreza. "La actividad primaria del FIS era financiar pequeños proyectos de infraestructura y la dotación de equipo para programas en las áreas de salud, educación, agua potable y saneamiento, medio ambiente, electrificación y desarrollo comunitario" (FISDL, 2009).

Según la ley de creación el FIS, éste concluiría sus actividades en 1994 pero el 31 de marzo de 1993 la asamblea legislativa consideró, que debido al impacto social positivo de las obras ejecutadas por dicha institución, aprobar una reforma jurídica que le prolongó la existencia hasta noviembre de 1997. Pero casi un año antes de cumplirse la fecha de término, la institución adquirió el carácter de permanente, el 19 de septiembre de 1996 por medio del decreto legislativo número 826.

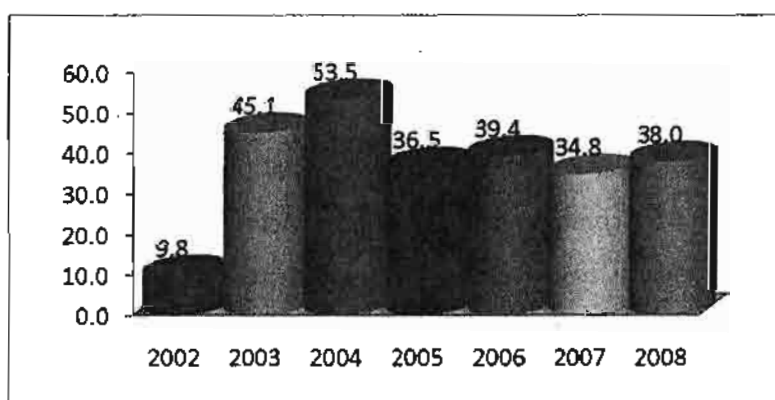
“[...] el cual contenía modificaciones sustanciales a la ley originaria del FIS, se le asignó un espacio en el Presupuesto General de la Nación para sus gastos de funcionamiento y se le incorporaron las funciones del Programa de Municipalidades en Acción (MEA) de la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN) [...]” (FISDL, 2009).

Las asignaciones a esta institución han tendido a incrementarse, a partir de 2003, el incremento presupuestal fue de más del 300% de su presupuesto respecto del año anterior. En 2008 la asignación de fondos públicos fue de 37.9 millones de dólares, y esta suma no incluye los fondos que esta Institución canaliza por medio de donaciones y transferencias que ejecuta de otras instituciones y organismos internacionales.

“A partir de ese momento la Institución se denomina Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL), transformándose en una entidad gubernamental permanente y, principal responsable del desarrollo local de El Salvador liderando la erradicación de la pobreza en el país.” (FISDL, 2009).

Posterior al decreto la nueva misión del FISDL era “promover la generación de riquezas y el desarrollo local con la participación de los gobiernos municipales, las comunidades, la empresa privada y las instituciones del gobierno central que implementan proyectos de infraestructura social y económica”. (FISDL, 2009).

GRÁFICO 5. ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA DEL FISDL EN MILLONES DE DÓLARES. AÑOS 2002-2008



Fuente: Elaboración propia con base en Ley de Presupuesto 2002-2008.

A partir de 1999 al FISDL se le delegó:

- 1) El Programa de Desarrollo Local (PDL), fundamentado en la promoción de procesos de planeación participativa y en la descentralización del ciclo de proyectos en el ámbito municipal.
- 2) Liderar la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL).

Para lograr dichos fines en ese mismo año, el FISDL sufrió una reestructuración tanto interna como externa con ello se buscaba simplificar procesos y fortalecer las alianzas con los gobiernos locales, asimismo se crearon mecanismos para medir el desempeño institucional y el incremento de la efectividad y transparencia de sus actividades, entre otros (FISDL, 2009). Con dicha reorganización se modificó la misión y visión de la institución definiendo la primera de la siguiente manera:

“Erradicar la pobreza en El Salvador, a través de la investigación, la inversión social y la integración de esfuerzos orientados a promover el desarrollo local; con un equipo humano innovador y comprometido; reconocido por su integridad, espíritu de servicio y efectividad organizacional”.

Y la visión se definió así: ***“Ser la institución líder en la erradicación de la pobreza en El Salvador.”***

Esta entidad gubernamental fue adquiriendo tanto la experiencia como el personal técnico capacitado para la ejecución de proyectos descentralizados en coordinación con los gobiernos municipales. Sin embargo, fue hasta 2004 que esta institución emprendió la ejecución de un programa interinstitucional, y donde este ente fungiría como organismo logístico de la principal estrategia de gobierno para combatir la pobreza: La implementación del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Red Solidaria.

“El FISDL es la institución responsable de la administración técnica y financiera del Programa, que es ejecutado en complemento con los ministerios, instituciones ejecutoras y municipalidades. Además, el FISDL, es el responsable de la contratación y adquisición de bienes y servicios; el monitoreo y seguimiento del Programa y encargado de coordinar con las diferentes instituciones su operatividad, entre otras funciones” (FISDL, 2009)

Con la implementación de este programa cambió nuevamente la cultura organizacional de la institución y esto conllevó a un replanteamiento de la misión del FISDL de esta manera: ***“Erradicar la pobreza extrema en El Salvador mediante la inversión social y productiva, basados en la investigación e integración de esfuerzos orientados al desarrollo local sostenible.”***

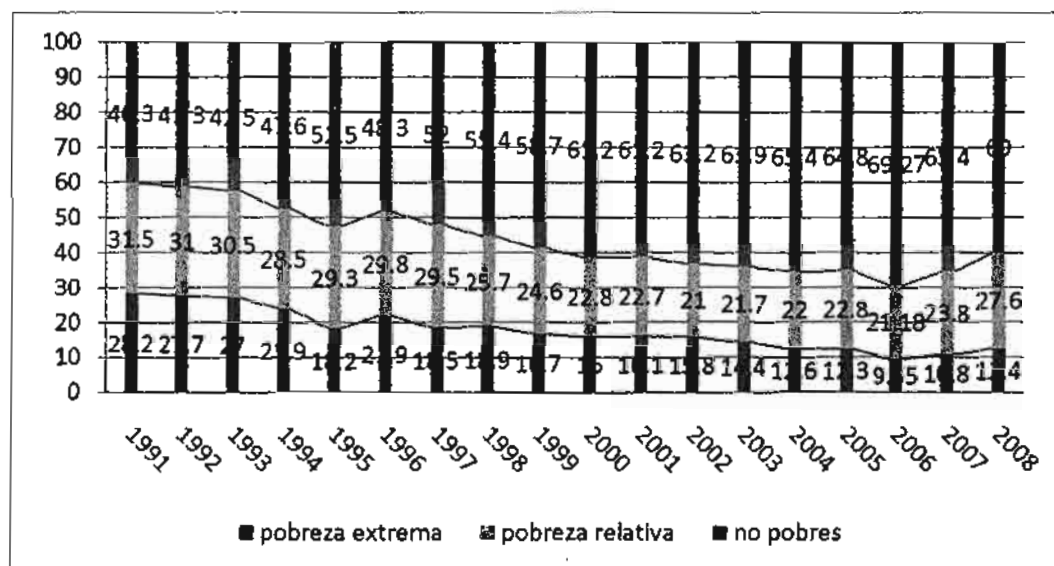
Actualmente el reto de la institución consiste en sentar las bases para la creación de un sistema de protección social universal con el impulso de programas focalizados.

“ [...] en este marco, el FISDL dio inicio a un proceso de definiciones y transformaciones internas, plasmadas en su nuevo Plan Estratégico Institucional 2010-2014, en el cual se define como misión institucional: Reducir la pobreza en El Salvador promoviendo procesos de desarrollo local; mediante líneas estratégicas de acción encaminadas a la superación de la pobreza, la promoción del desarrollo local, la transparencia en la gestión pública y el fortalecimiento de los Gobiernos Municipales” (FISDL, 2009).

2.3 MEDICIÓN Y UBICACIÓN DE LA POBREZA

El método que ocupa El Salvador para contabilizar la pobreza es la línea de ingreso que compara el ingreso del hogar con la canasta básica. La entidad encargada de su medición es la Dirección General de Estadísticas y Censos (Digestyc). En el país se consideran dos niveles de pobreza: la pobreza extrema o crítica absoluta y la pobreza relativa: la primera se calcula al comparar el nivel de ingreso de los hogares con el costo de la canasta básica alimentaria (CBA), la segunda se compara con la canasta ampliada (CA) que es dos veces la CBA³². Dicho lo anterior, un hogar es pobre extremo cuando no logra cubrir el costo de la CBA y, es pobre relativo cuando se logra cubrir la CBA pero los ingresos no son suficientes para cubrir la CA; por deducción, si un hogar percibe los ingresos suficientes para cubrir y superar la CA entonces ese hogar se considera no pobre.

GRÁFICO 6. PORCENTAJE DE HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA 1994-2008



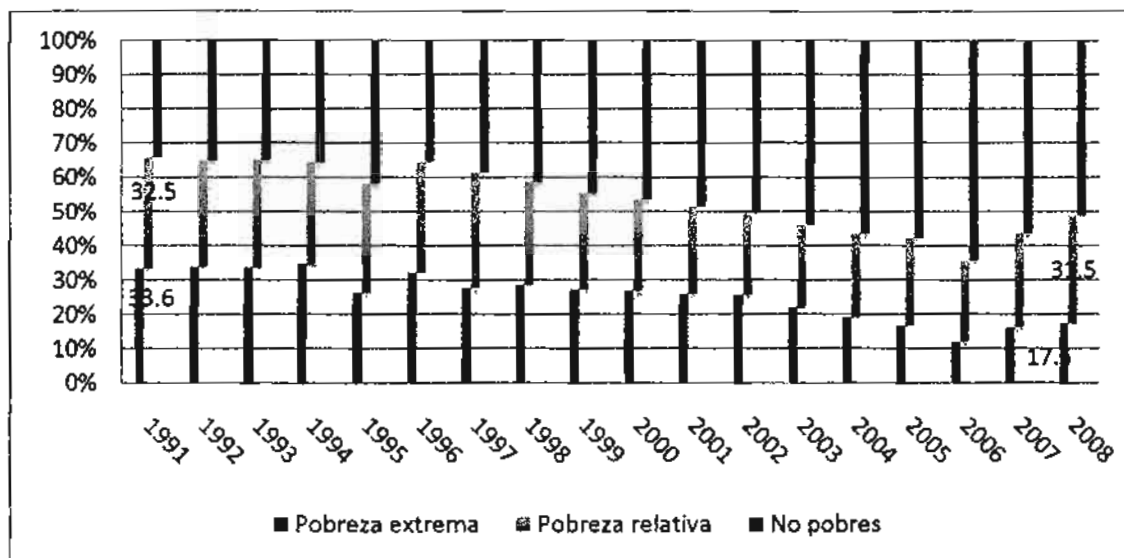
Fuente: Elaboración propia con base en (Ministerio de Economía)

³² Metodología sugerida por el Banco Mundial.

En el Gráfico 6 se observa que tanto la pobreza extrema como relativa a partir de 1990 ha decrecido, sin embargo, a partir de 2007 esta tendencia se revierte tal que en 2008 hubo un aumento en ambas del 14.8 y 16 por ciento respectivamente.

Por área geográfica, la EHPM indica que del total de hogares que adolecen pobreza extrema 17.5% se encuentra ubicada en el área rural y 10% en el área urbana a 2008, (véase Gráfico 7 y Gráfico 8) En el área rural, se destaca que los hogares en pobreza extrema se han reducido aproximadamente a la mitad a 2008 respecto de los niveles que se tenían en 1991.

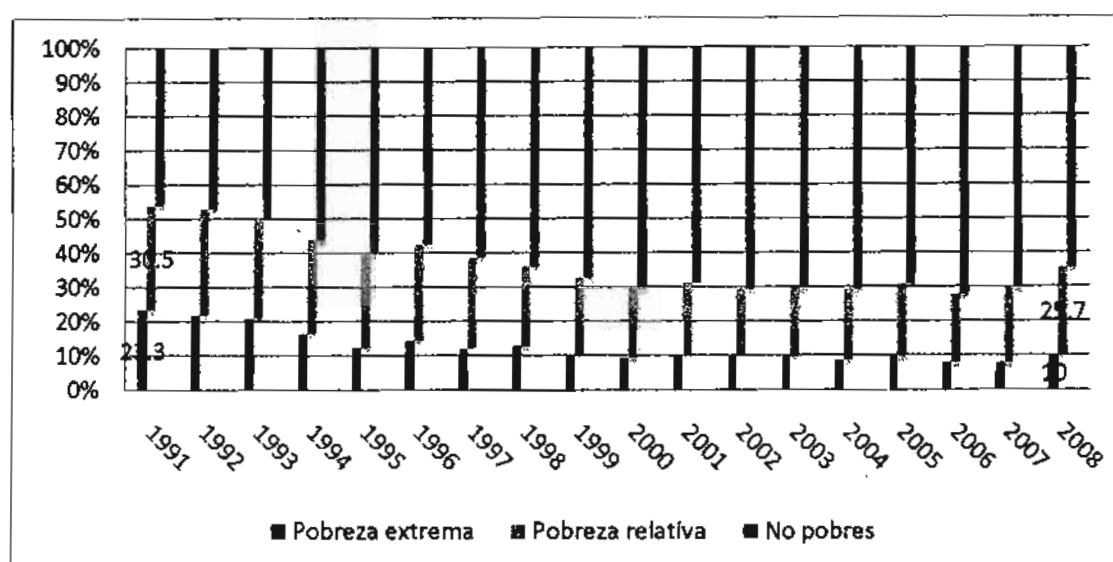
GRÁFICO 7. POBREZA EN EL ÁREA RURAL



Fuente: Elaboración propia con base en la (Ministerio de Economía)

La disminución de la pobreza relativa no ha sido tan pronunciada como la extrema inclusive ha tendido a estancarse; tanto en el área urbana como rural a 2008 se contabilizan 25.7% y 31.5% hogares pobres respectivamente; en el caso de ésta última la pobreza rural está sólo a un punto porcentual menos de los niveles que se tenían en 1991.

GRÁFICO 8. POBREZA EN EL ÁREA URBANA



Fuente: Elaboración propia con base en la (Ministerio de Economía).

2.3.1 CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA

Según la Digestyc, la CBA se define como el conjunto de productos considerados básicos en la dieta de la población residente en el país, en cantidades suficientes para cubrir adecuadamente por los menos las necesidades de calorías y proteínas para que una persona subsista.

Estas canastas no son homogéneas para toda la población ya que el Ministerio de Economía ha prescrito que no todos los habitantes tienen las mismas necesidades calóricas y proteínicas, y que esto depende directamente de los hábitos de consumo de los hogares, lo cual está directamente relacionado con el área geográfica en la cual se reside. Por lo tanto, se distingue un CBA para la zona urbana y otra para la zona rural. A 2009, los requerimientos calóricos y proteínicos para que una persona subsista son de 986 gramos por persona para la zona urbana y 671 para la rural.

CUADRO 2: ALIMENTOS QUE CONFORMAN LA CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA RURAL Y URBANA

	Gramos per cápita		Gramos per cápita
Pan Francés	49	Tortilla	402
Tortilla	223	Arroz	39
Arroz	55	Carne	14
Carne ¹	60	Grasa	14
Grasas ²	33	Huevos	30
Huevos	28	Leche fluida	31
Leche fluida	106	Frutas	16

Frutas ³	157	Frijoles	60
Frijoles	79	Azúcar	65
Verduras ⁴	127		
Azúcar	69		
Total gramos per cápita diarios	986		671

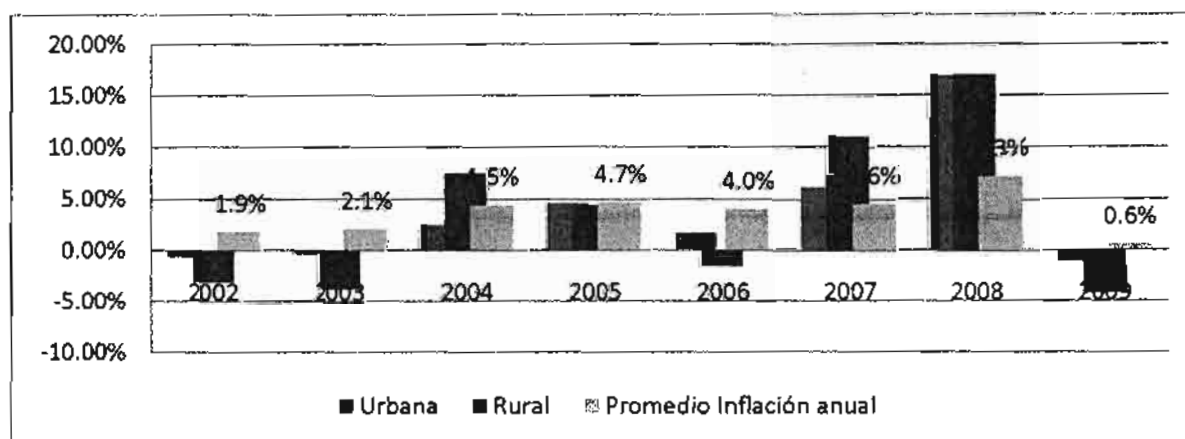
1/ Res, Cerdo, Aves. 2/ Aceite, Margarina, Manteca Vegetal. 3/ Naranja, Plátano, Guineo. 4/ Papa, Cebolla, Chile Verde, Tomate, Guisquil, Repollo. * Se utilizó precio de Leche Fresca de Vaca. La Canasta se modificó en cuanto al consumo de maíz y harina de trigo por su producto final, tortillas y pan francés.

Fuente: (Ministerio de Economía)

Entre los criterios que se utilizan para establecer la Canasta Básica Alimentaria en El Salvador se encuentran: 1) adecuada al patrón alimentario de la población salvadoreña; 2) que satisfaga un requerimiento mínimo de 2,200 calorías/persona y 46 gramos de proteínas y, 3) que se adecúe el costo monetario de la canasta al ingreso familiar promedio y, que exista disponibilidad interna de alimentos y factibilidad de producción nacional.

La CBA como se ha mencionado anteriormente, se utiliza para realizar las estimaciones de pobreza. Ésta cambia mensualmente según los precios de los bienes que la conforman, es decir se ajusta conforme el índice de precios - excepto 2002, 2003 y 2009 cuyo comportamiento fue inverso-. Los promedios anuales de 2001 a 2009 indican que la CBA ha aumentado 22.5 dólares en 9 años, a 2009 el valor de la CBA urbana y rural fue de 166 y 102 dólares respectivamente. El mayor incremento se dio en 2008, cuyo valor se elevó 17.04% la urbana y 17.14% la rural respecto de el año anterior. En ese mismo año el país obtuvo su mayor tasa de inflación un promedio simple de los 12 meses indica que ésta fue de 7.3 por ciento.

GRÁFICO 9. VARIACIÓN ANUAL DE LA CBA Y LA INFLACIÓN. 2002-2009



Fuente: (Ministerio de Economía)

2.3.2 MAPA DE POBREZA

En 1995, El Salvador realizó su primer esfuerzo por elaborar un mapa de pobreza a partir de los datos del censo de 1992. El Instrumento estadístico de clasificación se basó en la construcción de un Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI); este índice representaba el nivel de satisfacción de 14 indicadores³³ y que cuyo puntaje conjunto clasificaba a los 262 municipios del país³⁴.

El INBI mostró una primera aproximación de la localización geográfica de la pobreza con base en los puntajes obtenidos para cada municipio, éstos se ordenaron de menor a mayor en diez grupos. Los municipios catalogados con pobreza extrema se agrupaban en los primeros tres deciles.

En 2003, el Ejecutivo por medio del FISDL se replanteó la necesidad de actualizar el Instrumento de focalización geográfica de la pobreza, parte de la justificación partía del hecho que focalizar con base en el INBI presentaba una serie de limitantes: en primer lugar, no era posible discriminar entre pobres y no pobres dentro de las regiones con problemas de acceso a servicios (aunque permitía establecer carencias comunitarias no era capaz de captar la pobreza de oportunidades económicas); en segundo lugar, el instrumento se encuentra desfasado ya que tenía como fuente el censo de población y vivienda de 1992, por lo tanto, ya no es idóneo para reflejar adecuadamente las condiciones actuales de la pobreza intramunicipal por tres razones: no está actualizada toda la inversión en infraestructura básica comunitaria realizada desde 1992, tampoco registra el esfuerzo realizado en infraestructura para aumentar la cobertura educativa y no registra los daños ocasionados por los terremotos de 2001. (FISDL-FLACSO, 2004)

El nuevo mapa de pobreza se hizo con base en la elaboración de un Índice Integrado de Marginalidad Municipal (IIMM). Para construir este índice primero se clasificaron los municipios utilizando la técnica de "cluster" utilizando dos variables: la tasa de pobreza de ingresos y la tasa de retardo severo en talla de la población asistiendo a primer grado. El uso de estas dos variables responde a la idea de integrar dos enfoques de medición de pobreza. Según la lógica de agrupamientos, todos estos se consideran con idéntica estimación de pobreza, independientemente de la propia estimación de pobreza. (FISDL-FLACSO, 2004).

³³ Ver anexo 8.

³⁴ La escala de valoración de satisfacción de cada variable era de 1 a 10, donde 1 representa una satisfacción menor y 10 una satisfacción mayor. La máxima ponderación que podía obtener un municipio era de 140 para aquel que tenía todas sus necesidades satisfechas y 14 para aquel que tenía todas sus necesidades no satisfechas.

En esta primera fase de construcción del mapa se identificaron cuatro grupos: a) Pobreza extrema severa, B) Pobreza extrema alta, c) Pobreza extrema moderada y D) Pobreza extrema baja. Posteriormente, para establecer la condición de marginalidad dentro de cada cluster y, para poder ordenar los municipios de acuerdo a dicha condición fue necesario construir tres indicadores más que definieran las privaciones de Ingreso y las privaciones asociadas a las necesidades básicas insatisfechas:

- Brecha de pobreza
- Carencia educativa, que se construye a partir de la Inasistencia educativa entre las edades de 7 a 15 años y la tasa de analfabetismo de mayores de 15 años
- Un índice compuesto de carencias en viviendas que combina las tasas de viviendas sin agua por cañería, sanitario, sin disponibilidad de electricidad, Hacinamiento de 3 o más personas por dormitorio) y viviendas sin piso.

La clasificación de municipios según el mapa de pobreza se conformó de la siguiente manera: 32 de pobreza extrema severa, 68 de pobreza extrema alta, 82 de extrema pobreza moderada y 80 de pobreza extrema baja. Sumando así, la total de los municipios del país. Siendo Torola el municipio más marginado y Antiguo Cuscatlan el menos pobre y más integrado³⁵.

“El IIMM permite ordenar correlativamente los municipios al interior del agrupamiento en los que existe un gran número de municipios con idéntica condición de pobreza, [...] a efectos de priorizar intervenciones sociales de tal forma que sea posible ordenar temporalmente las acciones y fijar prioridades de atención privilegiando las regiones y municipios con mayores índices de carencias o mayor pobreza” (FISDL-FLACSO, 2004).

Código	Departamento	Municipio	Brecha de Pobreza	Índice de Carencia Educativa	Índice Integrado de Vivienda	IIMM Índice Integrado de Marginalidad Municipal
S	MORAZAN	TOROLA	55.16	23.23	65.32	53.91
B	LA PAZ	SAN LUIS LA HERRADURA	17.82	19.13	40.4	27.62 ^b
M	USulután	EREGUAYQUIN	20.2	19.77	38.74	27.41 ^b
M	CUSCATLAN	SAN JOSE GUAYABABAL	27.54	12.77	32.52	26.9 ^a
B	LA LIBERTAD	ANTIGUO CUSCATLAN	4.14	3.9	3.88	4.02

a. Municipio cuyo valor es la mediana del IIMM. B

b. El promedio del IIMM de todos los municipios es de 27.59. Los municipios más cercanos a ese valor son Ereguayquin y San José Guayabal.

Fuente: (FISDL, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, 2009)

³⁵ Véase anexo 10 y 11.

3 FORMACIÓN DE LA AGENDA Y ANTECEDENTES DEL PROGRAMA RED SOLIDARIA³⁶

3.1 LA COLOCACIÓN EN LA AGENDA DEL PROBLEMA PÚBLICO

Una política pública no es un incidente ni una casualidad (Meny & Thoenig, 1992, pág. 110), entonces, ¿cómo surge? Para explicar este análisis se aplicarán algunos conceptos sobre la formación de agenda de Cobb y Elder.

El surgimiento de un tema o asunto a tratar dentro de la sociedad se puede originar por una diversidad de factores: por demanda social, por oferta del gobierno, por acontecimientos imprevistos o coyunturales, etc. Dicho lo anterior, el tema o asunto que compete en esta investigación es la pobreza y la solución propuesta por el gobierno es la creación de una red de protección social.

La solución (la propuesta del político), primero toma relevancia dentro del ámbito político y más específicamente dentro de la cúpula del partido Alianza Republicana Nacionalista (Arena), mas no, dentro del gobierno en turno dirigido por este mismo partido, esto significa que la propuesta nace como una promesa que se gesta durante la campaña política que promovía Antonio Saca³⁷, candidato presidencial para el periodo 2004-2009, por el partido de derecha mencionado.

En el interior de las sociedades un tema o asunto puede promoverse desde cualquiera de los públicos³⁸ que componen ese espacio. En esta ocasión, el tema o asunto del que se deriva este programa refleja se origina de una preocupación (interés) de la élite política por fortalecer el área social en las propuestas y quehacer del gobierno.

¿Por qué para la élite de un partido político la protección social se vuelve un tema? Sin pretender caer en el determinismo, se distingue una doble intencionalidad: una explícita (social) y una implícita (privada); en la primera, cabe mencionar el interés altruista que tiene el partido por el desarrollo social *Per se*, como fundamental para el progreso y el desarrollo económico de un país (interés público); por

³⁶ Este apartado es una síntesis construida con base en El Decreto N°11 del Órgano Ejecutivo, el Documento Conceptual, el Manual Operativo y el Documento Técnico del Programa Red Solidaria.

³⁷ En su primer discurso, al recibir el mandato presidencial el 1° de Junio del 2004, expresó lo siguiente: *"La pobreza es una condición a la que ningún Salvadoreño debe resignarse. Los que hemos recibido el encargo de conducir destinos del país debemos de combatirla de manera frontal. En tal sentido nuestro gobierno iniciará de inmediato la construcción de una red de bienestar social, que tendrá por objetivo ofrecer los estímulos necesarios a todos aquellos compatriotas que se encuentren en desventaja económica y marginación social"*.

³⁸ Sobre los públicos se hace una referencia en la sección 1.4.1 véase ilustración 1.

otra parte, la segunda intencionalidad proviene de su interés privado, propio de un partido político por sumar simpatizantes mediante propuestas sentidas por los públicos que pretenden atraer, en este caso los sectores más pobres.

No obstante, para que este tema llegara a formar parte de la agenda institucional era necesario que Arena fuera el partido que conformara el gobierno en el quinquenio 2004-2009, así la solución (la creación de una red de protección social), tendría mayores posibilidades de trascender a la etapa de decisión de política (espacio donde se decide la acción u omisión de políticas concretas por parte de la autoridad pública con respecto a un asunto o tema).

La propuesta de campaña en cuestión, es decir, la creación de una red de protección social obviamente responde a un problema, claramente identificable, que es la pobreza. Este problema forma parte de la agenda sistémica³⁹ porque obviamente es un <<tema>> que es percibido como tal por la sociedad. Se reconoce también que éste es un problema público, sin embargo, no todos los problemas públicos son atendidos por el gobierno, por lo tanto, para que un problema despliegue una política pública es necesario que el tema ingrese a la agenda institucional.

El preámbulo para que el <<tema>> fuese considerado dentro de la agenda institucional tiene su origen en una promesa de campaña, como ya se mencionó, la cual posteriormente se concretizaría dentro del plan de gobierno “País Seguro” del partido Arena. Este plan justifica la acción pública aduciendo que es una responsabilidad del Estado la de asistir a *ciertos grupos sociales* (más pobres y vulnerables) para lograr su plena integración a la sociedad.

El plan País Seguro enuncia la propuesta de la siguiente manera:

“[...] Creación de la Red de Protección Social para asegurar a la población vulnerable la atención a sus necesidades más urgentes y la protección ante los riesgos que pueden resultar en un deterioro importante de su calidad de vida, ya sea por el lado de los ingresos, de los gastos, de la salud, etc. Esta red procurará la generación de oportunidades para acceder a servicios de educación, alimentación, salud, trabajo, formación productiva, prevención de riesgos y mitigación de crisis, para aquellos grupos vulnerables en situación de pobreza (niños, jóvenes, mujeres jefas de hogar, discapacitados, adultos mayores).dentro de los temas de la cohesión social y en específico el fortalecimiento social y familiar [...]”. (Alianza Republicana Nacionalista Arena, 2003).

³⁹ En referencia a la agenda sistémica y la agenda institucional véase la sección 1.4.1.

En 2004, el partido Arena gana las elecciones presidenciales lo cual permite dar inicio al proceso de decisión de actuar respecto del <<tema>>. Finalmente se toma una decisión a favor de la <<acción>> y en febrero de 2005 la Secretaría Técnica de Presidencia (STP) presenta ante el gobierno el documento conceptual del programa, que se aprueba por medio de Decreto Presidencial en marzo del mismo año.

ILUSTRACIÓN 5: COLOCACIÓN DEL TEMA EN LA AGENDA



Fuente: Elaboración propia.

La rapidez con la que se tomó la decisión a favor de la acción se explica por medio de dos <<detonadores⁴⁰>> importantes que hacen que este tema trascienda en la agenda institucional: uno interno originado por la presión del propio partido por cumplir la promesa de campaña y el externo derivado por la presión por cumplir los ODM y los compromisos estatales adquiridos en la cumbre del milenio.

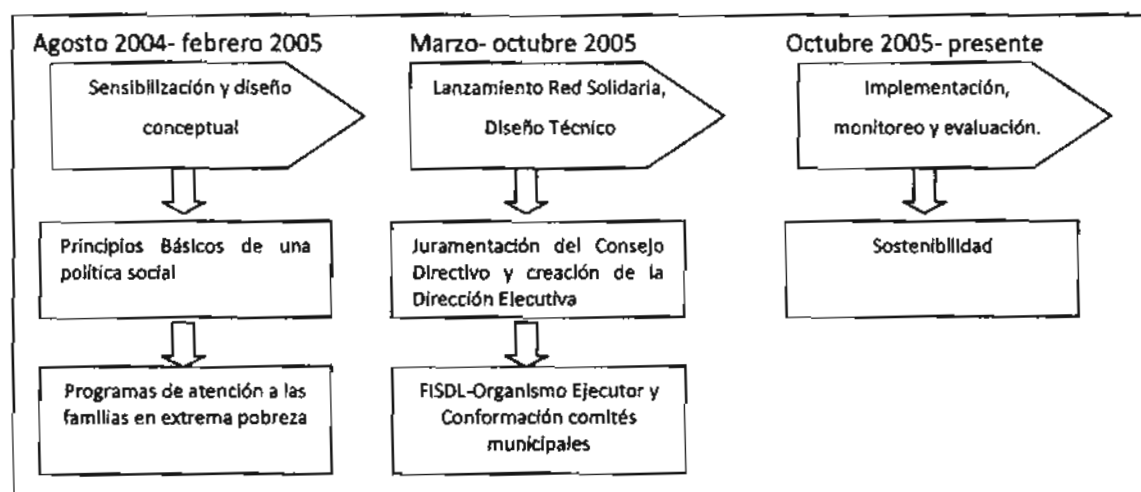
Sobre la participación social en la agenda esta es nula ya que tanto la formulación de la propuesta fue originada dentro de la élite política y no por una demanda ciudadana, es decir, el asunto no ha surgido de un conflicto entre grupos sociales. Por lo tanto, la definición del problema y la solución del mismo ha sido de carácter técnica, es decir, que fue definida por expertos políticos, y no mediante una necesidad sentida ni expresada por lo afectados del problema directamente.

“[...] la propuesta del programa Red Solidaria fue presentada a un grupo de intelectuales pluralistas, representantes de fundaciones, de organismos gubernamentales, no gubernamentales e internacionales, con experiencia en temas de pobreza y en ejecución de programas sociales en áreas rurales. Estas personas brindaron insumos importantes que se tomaron en cuenta en el documento conceptual y en el diseño mismo del programa. [...]” (Gobierno de El Salvador, 2007, pág. 19)

⁴⁰ Véase Tabla 9. Creación de temas de agenda.

Es importante destacar que la promoción de la política dentro del gobierno y dentro de la sociedad misma no levantó opositores con poder para entrapar el proceso de formulación de la política; ya que; para ningún partido político sería favorable oponerse a una acción gubernamental, en este caso originada en el Ejecutivo, que favorecerá a los más pobres; eso acarrearía altos costos políticos. Por otra parte, los estratos económicos altos que son los que en cierta parte financian el gasto social tampoco presentaron una oposición fuerte a la política y esto se demuestra en la rapidez con la que se logró desplegar el programa.

ILUSTRACIÓN 6. ETAPAS DE LAS FASES DE PREPARACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA RED SOLIDARIA



Fuente: (Gobierno de El Salvador, 2007, pág. 20).

El diseño se empezó a gestar casi inmediatamente después de la toma de poder del presidente, este proceso dura 7 meses (agosto 2004- febrero 2005); el lanzamiento del programa se hace en marzo 2008 con la aprobación del Decreto Ejecutivo, en este periodo se hacen los arreglos institucionales previos (juramentación del Consejo Directivo y creación de la Dirección Ejecutiva) para operativizar los ejes del programa (pre-ejecución), este proceso tarda 8 meses. En octubre de 2005 se inicia la implementación como tal y la inauguración oficial es decir que la población objetivo empieza a recibir los beneficios. Por lo tanto, el tiempo que fue necesario para conseguir los apoyos necesarios para desplegar la política sólo requirió 7 meses que es un tiempo relativamente corto para la complejidad que conlleva un programa de esta magnitud. Por lo tanto se deduce que hubo una voluntad política favorable para llevar a cabo la política pública.

Finalmente, se concluyen dos aspectos determinantes para que el tema fuera colocado en la agenda pública y se diera una respuesta favorable fueron:

- La actuación del líder político Antonio Saca a favor de la acción lo cual lo define como empresario político cuyo móvil fue la explotación⁴¹, en términos de Cobb & Elder, ya que éste asume el problema de atender la pobreza como un problema suyo y busca darle, pero en realidad de forma oculta también busca sacar un provecho de esta acción que se traduce en popularidad preelectoral y postelectoral.
- La agenda internacional fue determinante en la solución o propuesta en un doble sentido: en primero lugar, que el programa fuera vinculado con los ODM y en segundo lugar, que el diseño del programa tuviera como referente los Programas de Transferencias Condicionadas que se están implementando en la región (los cuales no sólo son populares sino que exitosos dentro del marco de la estrategia de focalización de las acciones sociales).

3.1.1 JUSTIFICACIÓN DEL GOBIERNO PARA DESPLEGAR EL PROGRAMA

El diseño del programa se gesta dentro de la Secretaría Técnica de la Presidencia por medio de la Coordinación Nacional del Área Social, quien elaboró el Documento Conceptual del programa, en el cual se justifica la creación del mismo, aduciendo que: si bien El Salvador ha tenido avances importantes y significativos en materia de Desarrollo Social, aún tiene desafíos por resolver.

“En el IDH [...] El Salvador pasó del 0.65 en 1990 al 0.72 en el 2002, ubicando al país en el lugar 105 a nivel mundial entre 177 países. En términos de Incidencia de pobreza, ésta pasó del 66 al 42 por ciento entre 1991-2003, una reducción de 24 puntos porcentuales en 12 años; sin embargo, a partir del final de los años noventa la reducción de la pobreza ha sido mucho más lenta, y no ha habido avances en la reducción de la *extrema* pobreza, la cual se ubicaba en alrededor del 17 por ciento del total de la población salvadoreña, en 2003” (STP, 2005).

El Documento Conceptual del programa, presentado el 7 de febrero de 2005, expone que los desafíos que aún tiene el país en materia social son:

- 1) Persistencia de altos niveles de pobreza, especialmente la rural. “En algunos departamentos como Cabañas, Ahuachapán, Chalatenango, San Vicente y Morazán, el 30 por ciento de los hogares se encuentra en extrema pobreza, contribuyendo en conjunto aproximadamente a un 25 por ciento de la pobreza extrema total del país”
- 2) Bajos niveles de escolaridad lo cual afecta los niveles de desarrollo humano y la competitividad de El Salvador en la economía global. La escolaridad promedio de El Salvador es 5.2 años la cual está por debajo del promedio de la región de AL y el Caribe que es 6 años; 18% de la población

⁴¹ Véase sección 1.4.1.

salvadoreña mayor de 15 años es analfabeta y en el área rural esta cifra representa 30%; de los jefes de hogar en extrema pobreza, 45 por ciento tiene menos de tres años de escolaridad, es decir es funcionalmente analfabeta.

- 3) Altos niveles de desnutrición en niños y deficiencia en cobertura de servicios básicos: Un 19 por ciento de los niños menores de cinco años presenta retardo en el crecimiento (talla/edad); se estima que cerca de 1.5 millones de personas en el país no tienen acceso a servicios básicos de salud y solo el 54% de los partos cuenta con atención profesional en las áreas rurales.
- 4) Baja cobertura de agua potable y saneamiento básico, especialmente en el área rural: La EHPM de 2003 indica que 35% de los hogares no disponen de agua por cañería y en el área rural esta situación representa 58 por ciento.
- 5) Malas condiciones de vida y su entorno: 30 por ciento de los hogares salvadoreños están en déficit habitacional y casi la mitad de las viviendas rurales tiene piso de tierra.
- 6) Falta de acceso a otros servicios e infraestructura básica: Carencia de servicios de alumbrado eléctrico y caminos rurales que permitan el acceso a los servicios de educación y salud, primordialmente.
- 7) Alto nivel de población sin identificación: 9.8 por ciento de la población se encuentra en estatus de inexistencia ilegal.

3.1.2 LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

El problema de la pobreza fue colocado de forma concreta en la agenda internacional en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas por medio de la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁴². Estos objetivos fueron fijados en el año 2000 y la declaración fue firmada por los 192 países miembros, siendo El Salvador uno de ellos. Esta declaración compromete a los países a luchar firmemente contra la insuficiencia de ingresos, el hambre generalizada, la desigualdad de género, el deterioro del medio ambiente y la falta de educación, atención médica y agua potable entre otros. Los ODM se concretizan en ocho objetivos y deben ser cumplidos antes del año 2015. (PNUD, 2003).

La agenda internacional incide en la agenda nacional y en este sentido la firma de la declaración del milenio comprometió al país, a hacer el máximo esfuerzo por cumplir dichos objetivos. En este sentido, la STP estableció en el documento conceptual del programa lo siguiente:

⁴² "...En el año 2000 la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas fue aprobada por la mayor concentración de jefes de Estado de la historia. Ésta comprometió a los países ricos y pobres a que hicieran todo lo posible para erradicar la pobreza, promover la dignidad humana y la igualdad, y alcanzar la paz, la democracia y la sostenibilidad ambiental..." (PNUD, 2003)

"[...] el Programa propuesto tendrá un impacto significativo sobre muchos de los ODM, lo que hará que sea mucho más probable su cumplimiento no solo para el sector rural, sino también para el país. Los impactos más importantes podrán alcanzarse sobre el hambre y la nutrición, dado que los apoyos directos permitirán a las familias un mayor consumo de alimentos nutritivos, y reducir y atenuar las fluctuaciones del ingreso que presentan las familias pobres rurales. El control del crecimiento y desarrollo de los niños menores de cinco años y la capacitación a los hogares sobre prevención y salud, serán instrumentos fundamentales para detectar la desnutrición y otros problemas oportunamente y tomar acciones correctivas. El Programa tendrá también impacto significativo en los indicadores de educación -reducir sobreedad, repitencia, deserción y aumentar el número de niños que se gradúan en primaria- en indicadores de salud, especialmente en reducir la mortalidad materna, si se logran mejorar el control del embarazo y la atención del parto por personal especializado".

3.1.3 MARCO LEGAL

El programa está respaldado legalmente por el Decreto N° 11 del Órgano Ejecutivo de la República de El Salvador, publicado en el Diario Oficial el 4 de marzo de 2005.

El artículo 1 de este decreto establece que el objetivo del programa será: Brindar atención a las familias en extrema pobreza en el país, mejorando en un corto plazo los indicadores de nutrición y salud de los niños, niñas y madres; al igual que los indicadores educativos en materia de educación básica; mejorando además los servicios de agua potable y saneamiento, electrificación y caminos de acceso a las áreas más pobres del área rural del país.

Este decreto, en general, establece cuáles serán las instituciones de gobierno involucradas, que son 19 en total, y entre éstas delega al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local la responsabilidad de la ejecución del programa -administración técnica y financiera-; sobre el financiamiento del programa se establece que el Estado debe invertir 50 millones de dólares de forma anual, para cubrir tanto las transferencias como las necesidades de infraestructura a que éste se compromete; respecto de la temporalidad queda establecido que es un programa de gobierno ligado al periodo presidencial y finalmente se enuncia que con esta iniciativa se pretende beneficiar cerca de 800,000 habitantes pertenecientes a 32 municipios catalogados en pobreza extrema severa y 68 municipios de pobreza alta.

3.2 LA POLÍTICA SOCIAL: PRINCIPIOS DEL PROGRAMA⁴³

Este programa expresa una nueva visión de la política social en la cual se reconoce que ésta requiere de acciones coordinadas para satisfacer las necesidades humanas; con ello se busca superar la falta de integralidad e inter-sectorialidad de los servicios convencionales, así como garantizar la efectividad de

⁴³ Estos apartados fueron obtenidos del Documento Técnico del programa Red Solidaria.

las acciones. Este programa se basa en siete principios que establecen los lineamientos generales del mismo:

- ▶ **Equidad** (territorial, género, etaria, y étnica): el programa reconoce que para promover la equidad es vital ofrecer igualdad de oportunidades en los ámbitos de la salud, nutrición y educación básica para la población más pobre; de ahí, la importancia de utilizar herramientas de focalización como un instrumento de política que permita cerrar las brechas existentes.
- ▶ **Integralidad de acciones:** implica que las inversiones y gastos sociales de las diferentes instituciones se harán coordinadamente en los municipios y comunidades seleccionadas en extrema pobreza para beneficiarse de las sinergias y complementariedad de los diferentes programas.
- ▶ **Focalización de las inversiones en grupos en pobreza extrema:** los esfuerzos del programa se dirigirán a los municipios, comunidades y familias en extrema pobreza en El Salvador.
- ▶ **Transparencia en la selección de beneficiarios:** la selección de beneficiarios del Programa se hará en forma objetiva, clara y transparente, con una metodología uniforme y conocida por las autoridades locales, la comunidad, el público en general y, los medios académicos y científicos, incluidos los donantes y financiadores del Programa.
- ▶ **Acercar la oferta a la demanda:** se establece que el Estado no sólo debe mejorar la oferta sino también procurar que las personas tengan acceso a esta, por lo cual se hace necesario descentralizar los servicios públicos por medio de modalidades innovadoras.
- ▶ **Cumplimiento de compromisos y responsabilidades:** el Programa promueve la corresponsabilidad social de las familias beneficiarias. Esto implica que los apoyos directos y las inversiones se harán sólo si las familias se comprometen a realizar acciones -que implican esfuerzo y dedicación- pero que contribuyen a reducir la pobreza de las familias en la actualidad y de sus niños en el futuro.
- ▶ **Monitoreo y evaluación de impacto:** El sistema de monitoreo busca realizar un seguimiento de los compromisos, tanto de las familias como de las entidades participantes y de los otros aspectos operativos del Programa, para detectar fallas y corregirlas oportunamente. La evaluación de impacto busca asegurar que el programa tenga los efectos esperados y de no ser así, realizar los correctivos necesarios en su oportunidad, para mejorar la eficiencia y efectividad del Programa.

3.3 DISEÑO CONCEPTUAL Y TÉCNICO

El diseño del Programa se divide en dos fases: conceptual y técnico. Ambos estuvieron a cargo de la Coordinación Nacional del Área de Presidencia y de la STP; no obstante, en su proceso también se involucró a los principales ministerios e instituciones autónomas que trabajan en el ámbito social, asimismo se adiciona el intercambio de experiencias y el contacto permanente con programas similares en México, Brasil, Colombia y Chile. Esta Investigación se centrará en el diseño conceptual. El diseño conceptual del programa Red Solidaria parte de tres aspectos:

1. El compromiso del gobierno de reducir la pobreza y establecer una red de protección social a la población más pobre y excluida del país, así como cerrar las brechas entre el área urbana y la rural.
2. Las líneas estratégicas se basan en los principios en los que se sustenta esta política social (véase sección 3.2)
3. Retoma la experiencia adquirida por otros países de Latinoamérica, específicamente de programas de transferencias monetarias condicionadas.

El diseño técnico se basó en diversos estudios:

- 1) Evaluación económica ex ante donde se aplicaron dos métodos para estimar los beneficios del programa: un modelo cuasi-estructural, y una evaluación de costos y beneficios atribuibles al programa.
- 2) Evaluación social donde se estimaron los beneficios a partir de los costos evitados por mejoras en los indicadores de salud y educación.
- 3) Análisis institucional para la implementación del programa.
- 4) Desarrollo de los instrumentos de focalización intra-municipal.
- 5) Realización del sistema de registro de beneficiarios.
- 6) Diseño del sistema de monitoreo y evaluación.

3.3.1 OBJETIVOS

Objetivo General: *“Mejorar en forma integral las condiciones de vida de las familias rurales en extrema pobreza, ampliando sus oportunidades y proveyendo los recursos necesarios, a través del mejoramiento de la red de servicios sociales básicos (nutrición, salud y educación básica, mejoramiento de vivienda, agua y saneamiento básico, electrificación y caminos rurales) y acceso a programas de desarrollo*

productivo y al microcrédito, que permitan potenciar sus capacidades para aprovechar estas oportunidades y mejorar la calidad de vida personal, familiar y comunitaria.” (STP, 2005)

Objetivos específicos:

- 1) Mejorar las condiciones de salud y nutrición de la población de 0-5 años de edad mediante mejoras en alimentación, vacunación y acciones de control del crecimiento.
- 2) Mejorar las condiciones de las madres en extrema pobreza mediante acciones de capacitación y apoyo directo para aumentar el consumo de alimentos nutritivos de los niños y mejorar la nutrición de las embarazadas y los lactantes.
- 3) Mejorar la educación de la población en edad escolar entre 6-14 años, mediante el apoyo directo a estas familias, para que los niños puedan asistir regularmente a la escuela en vez de realizar trabajo infantil y para pagar los costos directos de asistir a la escuela en el área rural.
- 4) Fortalecer la oferta de servicios básicos para mejorar el acceso de las familias en extrema pobreza a estos servicios, incluyendo agua potable, saneamiento, mejoramiento de vivienda, electricidad, caminos rurales, proyectos productivos, mediante acciones concertadas entre los ministerios y otras entidades para hacer las inversiones necesarias, de acuerdo con el financiamiento, en los municipios y comunidades beneficiarias del Programa.
- 5) Impulsar la seguridad ciudadana, mediante la realización de procesos que fortalezcan la convivencia pacífica, la seguridad jurídica y el desarrollo de las comunidades beneficiarias;
- 6) Dotar de herramientas que permita la sostenibilidad económica del hogar, a través de proyectos productivos, capacitación laboral y microcréditos.

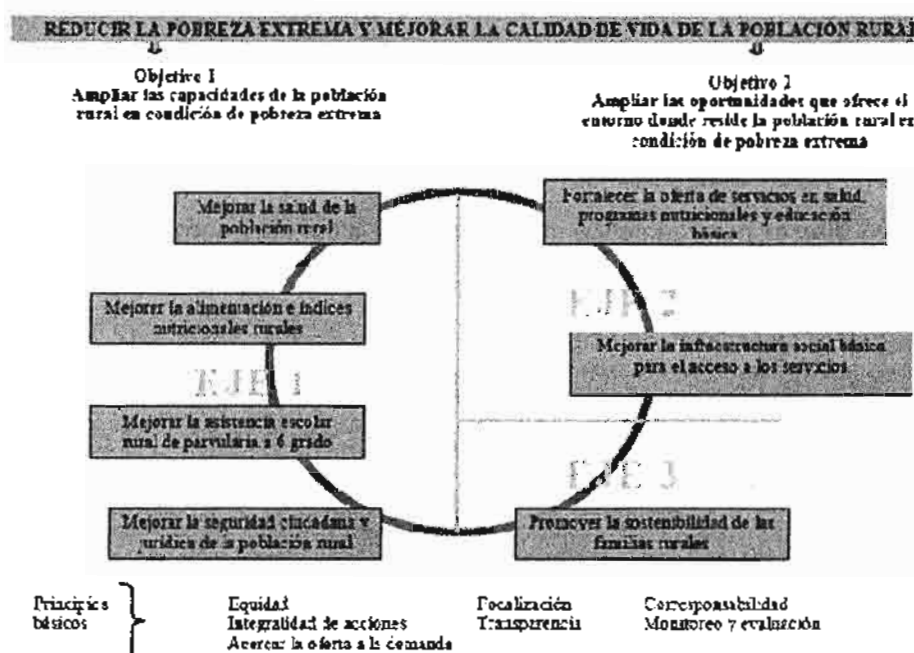
3.3.2 EJES DE INTERVENCIÓN Y COMPONENTES

El programa tiene tres ejes de Intervención:

- 1) Red solidaria a la familia: consiste en acciones focalizadas a las familias que viven en condiciones de extrema pobreza e incluye transferencias monetarias a las madres de familia o en su defecto al responsable.
- 2) Red de servicios básicos: complementa y amplía la transferencia por medio del fortalecimiento de la red de servicios de educación y salud y la mejora de los accesos a servicios básicos (agua y saneamiento, electrificación, caminos rurales e infraestructura estratégica).

- 3) Red de sostenibilidad a la familia: consiste en proyectos productivos de pequeña escala para y microcrédito para las familias pobres.

ILUSTRACIÓN 7: MAPA DE INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA



Fuente: Documento Conceptual del programa Red Solidaria.

Los ejes de intervención giran en torno a dos objetivos fundamentales: a) Ampliar las capacidades y, b) ampliar las oportunidades de la población beneficiaria. Cada eje tiene un objetivo vinculados a los objetivos específicos del programa (véase Ilustración 7). Asimismo estos tres ejes establecen los elementos que servirán para priorizar las acciones específicas del programa.

TABLA 12: OBJETIVOS ESPECÍFICOS QUE CONFORMAN LOS TRES EJES DEL PROGRAMA RED SOLIDARIA

Red solidaria a la familia	Red de servicios básicos	Red de sostenibilidad a la familia.
Matricular y enviar a los niños y niñas en edad escolar a la escuela desde parvularia a sexto grado.	Fortalecimiento de la red de servicios de educación y salud.	Brindar la herramientas necesarias para incorporarse a la Infraestructura productiva
Tener los controles de crecimiento y esquema de vacunación completo en los menores de 5 años y los controles prenatales y post-natales de las madres embarazadas.	Mejora de acceso de servicios básicos: agua y saneamiento, electrificación, caminos rurales e infraestructura estratégica.	Diversificar las fuentes de ingreso.
Capacitaciones permanentes (salud, educación, violencia intrafamiliar, higiene)		Facilitar proyectos productivos con enfoque en seguridad alimentaria.

Fuente: Elaboración propia con base en (Gobierno de El Salvador, Presidencia de la República., 2007).

Los objetivos planteados en cada eje de intervención se concretizan en un conjunto de componentes que conforman el esqueleto operativo del programa éstos se describen en el siguiente apartado.

3.3.2.1 Componente Eje 1: Transferencia monetaria

Los apoyos monetarios a las familias son de dos tipos: a) los destinados para fortalecer aspectos de salud y, b) los de educación. Estos montos varían según el tipo de familia. La tipificación familiar se realiza con base en la combinación de dos tipos criterios a su vez: 1) la edad de los menores de edad y 2) el grado escolar cursado.

TABLA 13. COMPONENTES DEL PROGRAMAS Y TIPOS DE FAMILIA.

Tipo de Familia/	Monto mensual	Característica principal para otorgar el bono
Salud	\$15	Familias con al menos un niño o niña menor de 5 años o mujeres embarazadas al momento del censo ¹
Salud y educación	\$20	Familias con combinadas en las cuales existen niños menores de 15 años y que no hayan cursado 6° o mujeres grávidas.
Educación	\$15	Familias con al menos un niño o niña mayor de 5 años pero menores de 15 años ² que no hayan cursado 6°.

- Para seleccionar a las familias beneficiarias el programa realizó un censo a los 100 municipios que serían beneficiados por este.
- En 2007 se hizo un cambio en el diseño original sobre los criterios de elección, estableciéndose que la edad de los beneficiarios de educación se extendería hasta 18 años pero manteniéndose la restricción educativa.

Fuente: Elaboración propia con base en el Manual Operativo del Programa Red Solidaria.

Las familias beneficiarias reciben la transferencia de forma bimestral, por lo tanto, el día de pago⁴⁴ la familia recibe el acumulado de dos meses es decir \$30 o \$40 dólares según el caso. La transferencia se otorga directamente a la titular de la familia⁴⁵, la titular es una figura creada por el programa y lo criterios jerárquicos para elegirla son:

- Ser la madre de los niños y niñas de 0 a 18 años de edad.
- Jefa de Hogar.
- Esposa del jefe del hogar.
- Mujer mayor de 18 años a cargo del cuidado de los niños y niñas.

⁴⁴ El FISDL que es la entidad encargada de la coordinación y logística de la transferencia y ésta designa un día de pago para cada municipio beneficiado por el programa. Sólo ese día la familia puede cobrar la transferencia, si en dado caso la titular de la familia no puede asistir al día de pago, la transferencia se acumula para el próximo pago bimestral.

⁴⁵ El programa establece que "en casos especiales donde no exista ninguna de las anteriores se designará como titular beneficiario al padre o responsable de los menores según sea el caso, y de acuerdo a los procesos de validación de beneficiarios." (FISDL, 2006)

La transferencia es por familia y es independiente de la cantidad de hijos e hijas que cumplan las condiciones para ser beneficiarios. La justificación de esta modalidad yace tanto de un aspecto de racionalización de recursos económicos como en la justificación de no fomentar con el bono la tasa de natalidad –promover los embarazos- por lo cual, se estableció el criterio que solo las mujeres que estuvieran embarazadas antes del censo serían beneficiadas con el bono de salud que otorga el programa.

3.3.2.2 Componente Eje 2: Inversión en infraestructura

Este eje busca mejorar el acceso o la oferta de servicios básicos y la situación habitacional de las familias más pobres intervenidas por el programa. Los componentes del este eje consisten en las siguientes inversiones:

- a) Fortalecer la oferta de servicios de salud, nutrición y educación básica así como dotar de agua, alumbrado eléctrico y saneamiento al 100 por ciento de las escuelas y, unidades y casas de salud.
- b) El acceso de los servicios (Acceso a agua y saneamiento, mejoramiento de vivienda y hábitat, electrificación rural y caminos rurales) por parte de los hogares y comunidades beneficiarios del programa estará sujeto a estudios de factibilidad y disponibilidad de recursos.

El fortalecimiento de la infraestructura educativa y de salud se realizará junto con el Ministerio de Educación (MINED) y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). El MINED en el marco de la Red Solidaria implementará el programa Redes Escolares Efectivas cuyo propósito es estimular la asociación entre las escuelas,- con participación de los docentes y padres de familia- a modo de garantizar el acceso a la educación de parvularia a 6° grado. En el caso del componente de salud, se fortalecerá la oferta del servicio por medio de programas que implementa dicho ministerio de índole materno-infantil y nutrición y, se fortalecerá la supervisión.

El programa también tiene previsto el financiamiento de proyectos que aumenten la cobertura de otros servicios – a niveles compatibles con las metas del milenio- los servicios que se pretenden cubrir son: agua potable y saneamiento básico, electrificación rural, infraestructura estratégica – mejoramiento, rehabilitación y equipamiento escolar y unidades de salud y obras menores de acceso (pavimentación del acceso de la cabecera municipal con una vía principal).

3.3.2.3 Componentes del Eje 3: Proyectos productivos

El diseño establece dentro de este eje tentativamente dos componentes:

- a) Apoyo a las familias con proyectos productivos y capacitación agrícola: el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) será el ejecutor principal de estas acciones por medio de los proyectos que esta Institución desarrolle y que estarán orientados con base en dos objetivos estratégicos:
 - a. Generación de ingreso y seguridad alimentaria
 - b. Generación de empleo por medio de infraestructura socio productiva.
- b) Acceso a microcréditos acciones que serán dirigidas por el Banco Multisectorial de Inversiones por medio del programa Tu Crédito. Este programa ofrece una serie de incentivos a instituciones financieras para que se suscriban al mismo y puedan colocar el mayor número posible de créditos en las poblaciones objetivo. En este sentido, la población objetivo estará conformada por las familias en extrema pobreza para que estas tengan acceso a financiamiento para mejorar su actividad productiva.

3.3.3 CORRESPONSABILIDADES

El programa establece ciertas condiciones que están vinculadas a la transferencia monetaria, las corresponsabilidades son tanto para el gobierno como para la familia beneficiaria.

3.3.3.1 Corresponsabilidades para la familia:

- La transferencia monetaria de educación (bono de educación) está condicionada por la inscripción escolar y asistencia regular a nivel de parvularia y primaria de todos los niños y niñas de 5 a 18 años que no han completado la primaria; con un número máximo de cuatro (4) inasistencias injustificadas por mes. Los niños y niñas de cinco años están exentos de corresponsabilidad en caso de no haber cupo en parvularia.
- La transferencia para salud y nutrición (bonos de salud) está condicionada al cumplimiento del protocolo básico materno infantil, a partir de su incorporación al Programa y a la asistencia de los controles prenatales en caso de embarazo y controles de crecimiento y esquema de vacunación completa en niños y niñas menores de cinco años. Esta transferencia se suspende si se incumplen si se incumplen dos veces seguidas con alguna de las condiciones.
- Las titules deben asistir a las capacitaciones para las familias ofrecidas por el programa.

- Las transferencias de dinero en efectivo proporcionadas por el programa deben utilizarse para el consumo de alimentos.

3.3.3.2 *Corresponsabilidades del Gobierno de El Salvador*

- Acompañamiento a las familias beneficiarias por medio de promotores por medio de ONG de apoyo familiar.
- Brindar programas nutricionales para la población de 0 a 2 años y mujeres embarazadas.
- Proveer el protocolo básico de salud.
- Dar los bonos de salud para las familias con menos de 5 años y mujeres embarazadas.
- Dar bonos de educación para las familias con menores de edad en parvularia a 6° grado.
- Brindar cursos de capacitación para la vida a las familias.
- Facilitar la obtención de documentación de identificación personal.
- Mejorar la red de servicios sociales básicos.

“El MINED y el MSPAS son responsables de garantizar la prestación de servicios de educación y salud y nutrición; también serán responsables de brindar de manera oportuna la información que permita verificar el cumplimiento de corresponsabilidades. El FISDL es el responsable de dar seguimiento y procesar el cumplimiento de las corresponsabilidades definidas como requisito para la familia beneficiaria de las TMC. En este sentido, se debe comprobar que la familia beneficiaria ha cumplido de manera integral con lo establecido en el plan de atención en salud y educación brindado por la Red Solidaria, las faltas o inasistencias se controlarán mediante los informes de Incumplimiento de corresponsabilidades que de ambos ministerios son recolectados y procesados por el FISDL a través de la ONG de Seguimiento y Apoyo Familiar”. (FISDL, 2006)

3.3.4 ESTRATEGIA DE SALIDA

El diseño original del programa establece que la transferencia monetaria será otorgada por tres años, posterior a los cuales se evaluará con un cuestionario los siguientes aspectos:

- 1) Si la familia seguirá siendo beneficiaria del Bono de Salud, en el caso que la familia aún tenga hijas(os) y/o niñas(os) a cargo menores de cinco años.
- 2) Si la familia seguirá siendo beneficiaria del Bono de Educación o si es elegible para las becas escolares anuales —entregadas a las familias al inicio del año escolar—, según los criterios establecidos; en el caso que la familia aún tenga hijas(os) y/o niñas(os) a cargo en edad escolar, menor de 18 años que no han completado la primaria —sexto grado—.
- 3) La baja definitiva de las familias según los criterios establecidos u otras que se definan.

El consejo directivo del programa evaluará si una familia continúa o no dentro del programa así como la temporalidad del mismo. Asimismo dicha estrategia estará sujeta a los recursos disponibles con los que cuenta el GOES para dichos fines.

Mediante este proceso se deshabilita permanentemente a una persona beneficiaria o a una familia del registro de familias beneficiarias del Programa y dejará de recibir las TMC, por una o más de las siguientes razones:

A. Bajas de personas beneficiarias:

- a. Por ser mayor de 18 años de edad (En el caso de que un beneficiario en educación cumpla 18 años en el transcurso del año escolar, se le dará de baja hasta que este finalice dicho año escolar según la fecha determinada por el MINED)
- b. Por defunción de la titular o beneficiario
- c. Traslado permanente de la persona beneficiaria a otro municipio que no es parte del Programa
- d. Por error en la información utilizada para la definición de beneficiarios de familia.
- e. Otros casos aprobados por el Comité Técnico de Red Solidaria

B. Bajas de familias beneficiarias

- a. Traslado permanente de la familia beneficiaria a otro municipio que no es parte del programa.
- b. Por ya no contar con personas beneficiarias según lo descrito anteriormente.
- c. Por no presentarse a recibir las transferencias monetarias condicionadas en tres ocasiones consecutivas sin justificación.
- d. Por renunciar a los beneficios y deberes adquiridos en la firma del Convenio de Corresponsabilidades con la Red Solidaria.
- e. Si la titular beneficiaria o algún otro miembro del hogar presente documentación falsa para intentar recibir las TMC.
- f. Por error en la información utilizada para la definición de beneficiarios de familia

3.3.5 CRITERIOS Y MECANISMOS DE SELECCIÓN

La selección de familias se realiza en dos etapas: primero una focalización geográfica y luego una focalización por hogar.

3.3.5.1 La focalización geográfica

Esta etapa se realiza por medio de un mapa de pobreza – véase sección 2.3.2- El Programa priorizará sus intervenciones en los 100 municipios que comprende el cluster de pobreza extrema severa (32) y pobreza extrema alta (68).

3.3.5.2 Focalización por hogar:

En los 100 municipios que establece el mapa de pobreza se levantará un censo, de carácter estático, esto implica que la información recolectada servirá de insumo para identificar a las potenciales familias beneficiarias. El diseño del programa establece que una vez finalizado el censo las modificaciones demográficas que surjan, posteriores a éste, no serán tomadas en cuenta para la definición o modificación de los beneficios a otorgar a la familia. Con la base de datos que genera el censo se seleccionan a las potenciales familias beneficiarias, estos criterios se determinan de la siguiente manera: Independiente al área geográfica una potencial familia beneficiaria debe cumplir con las siguientes características demográficas:

- a) Al menos un niño o niña menor de 18 años de edad y/o
- b) Una mujer embarazada.

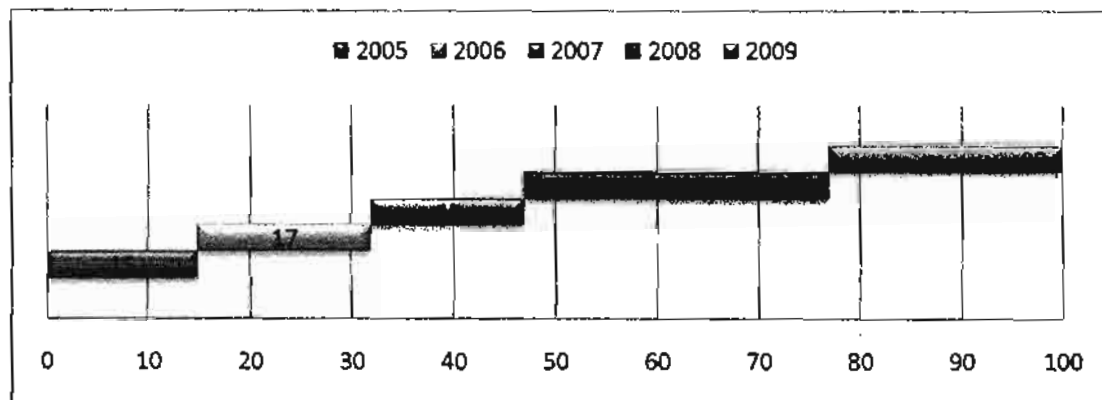
Dadas las dos condiciones anteriores, para los primeros 32 municipios de pobreza extrema severa, los beneficiarios de la Red Solidaria son todas las familias elegibles residentes en zonas rurales y para el caso de las familias que residen en la zona urbana se aplicará una validación de hogares con base en criterios socioeconómicos que realizará el comité municipal.

Para los 68 municipios de pobreza extrema alta, se aplica una metodología de puntajes basada en un técnica estadística multivariada, método de variables próximas -proxy means test (PMT)- el cual resume la información del conjunto de características de los hogares relacionadas con las condiciones de pobreza, para así obtener una clasificación por familia. Este método de análisis discriminante permitirá la identificación de familias potenciales beneficiarias mediante criterios objetivos y homogéneos para todos los municipios en el país, para asegurar equidad de trato a la población en situación de pobreza extrema alta independientemente de la zona en la que resida la familia. Estos criterios solo aplican al Eje 1, para beneficiarse de los ejes dos y tres se aplica la focalización geográfica, es decir, residir en los 100 municipios más pobres del país.

Plan de cobertura y eficiencia de la cobertura

El plan de cobertura propuesto por el gobierno prometía a 2009 el 100% de los municipios con intervención. La programación fue cumplida, la forma de intervención se hizo por orden según lo indica en el IMM, es decir, que el primer municipio intervenido para recibir el bono fue el municipio de Torola el municipio más pobre del país y el último fue San Francisco Lempa el número 100 cuyo primer pago fue en 2009.

GRÁFICO 10. CRONOGRAMA DE INTERVENCIÓN REAL



Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, la probabilidad de que un municipio de los elegibles (100) comenzara a recibir el bono por cuestiones partidarias era nula puesto que la programación estableció estrictamente que la intervención se daría en orden de necesidad y pobreza tal como lo indica el IMM.

3.3.6 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y COORDINACIÓN INTERSECTORIAL

El diseño del programa considera intervenciones integradas y coordinadas por lo que cuenta con una multiplicidad de instancias de coordinación de carácter simultáneo en los distintos niveles de Estado.

Esta se divide de la siguiente manera: La Coordinación Nacional del Área de Presidencia y la STP son las responsables de la coordinación general del programa. El plano técnico está conformado por la Dirección Ejecutiva y el Comité Intersectorial, cuya función es diseñar e implementar las normas técnicas de operación de las acciones así como supervisar y monitorear los resultados. La implementación está a cargo del FISDL y es la institución responsable de la administración técnica y financiera del programa en coordinación son las otras entidades gubernamentales y no gubernamentales que participan en la ejecución de las transferencias y la infraestructura básica (Véase anexo 13).

A nivel de gobierno municipal se tiene el Comité Municipal de Coordinación, que está conformado por líderes comunitarios, representantes de las instituciones ejecutoras, las organizaciones no gubernamentales de apoyo familia, el gobierno municipal y otros actores locales. Este comité es el responsable de validar y vigilar la adecuada implementación de los componentes y procesos del programa.

Estos lineamientos están establecidos en el artículo 2 del Decreto N°11 el cual a su vez, define que el programa contará con un Consejo Directivo que estará conformado por los titulares de las dependencias de gobierno involucrados en el programa. Asimismo, el artículo 8 establece que el programa será coordinado por la STP por medio de la Coordinadora del Área Social y el Consejo Directivo. El inciso dos de artículo establece que el organismo ejecutor del programa será el FISDL y que por lo tanto dicha institución será la responsable de la administración técnica y financiera del mismo en complemento con las otras secretarías de Estado.

El esquema institucional y operativo considera cuatro dimensiones básicas: Coordinación estratégica, Coordinación y dirección técnica, Implementación y Coordinación local.

3.3.6.1 Dirección estratégica

La coordinación general del programa estará a cargo de la STP con el apoyo de la Coordinadora Social del Área de Presidencia. (FISDL, 2006).

El Consejo Directivo está presidido por el Secretario Técnico de la Presidencia y en su defecto por la Coordinadora Nacional del Área Social de la Presidencia y está integrado por los titulares de las dependencias y organismos que se detallan en el artículo 2 de acuerdo a lo establecido en el Decreto Ejecutivo de creación de Red Solidaria. (FISDL, 2006) Este consejo propondrá las políticas y estrategias que propicien la superación de la pobreza extrema en el país, con especial énfasis en el sector rural. (Gobierno de El Salvador, Presidencia de la República., 2007).

ILUSTRACIÓN 8: PRINCIPALES FUNCIONES DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DE PRESIDENCIA Y EL CONSEJO DIRECTIVO

STP	Consejo Directivo de RS
• Supervisión del cumplimiento del manual operativo que asegure la consistencia entre los objetivos y propósitos del Programa y las políticas nacionales sectoriales. • Definir los mecanismos operativos de coordinación institucional y de crear las condiciones para su adecuado funcionamiento, canalizando los servicios de apoyo financiero y de comunicación social. • Puesta en marcha y ejecución del Programa a través del organismo ejecutor y las demás instituciones ejecutoras.	• Definir las políticas, estrategias y procedimientos generales bajo los cuales operará administrativa y financieramente la Red Solidaria. • Señalar los criterios generales para la ejecución de los recursos, la elaboración de contratos y todas las actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos. • Aprobar los manuales internos de la Red Solidaria necesarios para su eficiente y eficaz operación, así como todo lo relacionado con la programación del gasto y ejecución de los recursos de las diferentes instituciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Manual Operativo del Programa.

3.3.6.2 Coordinación Técnica

Ésta se encarga del diseño y la implementación de las normas técnicas de la operación del programa, de la supervisión y del monitoreo por medio de dos instancias: la Dirección Ejecutiva del programa y el Comité intersectorial; la primera, depende directamente de la Coordinación del Área Social de Presidencia y el segundo, es coordinado por la Dirección Ejecutiva de la Red Solidaria.

ILUSTRACIÓN 9: FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA Y DEL COMITÉ INTERSECTORIAL

Dirección Ejecutiva	Comité Intersectorial
• Planificar, dirigir y coordinar las acciones pertinentes para la ejecución de los distintos ejes estratégicos de Intervención de Red Solidaria.	• Es la instancia formal de coordinación técnica de la Red Solidaria que garantiza el cumplimiento de sus objetivos generales y metas sectoriales. Está integrado por representantes que designen los titulares de las dependencias y organismos que integran el Consejo Directivo de la Red Solidaria.

Fuente: elaboración propia con base en el (FISDL, 2006)

3.3.6.3 Implementación

El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL) es el Organismo Ejecutor del programa Red Solidaria tal como lo establece el artículo 8 del decreto.

El FISDL como Organismo Ejecutor ha puesto a disposición del programa toda su estructura administrativa y operativa para llevar a cabo las actividades que demande su ejecución, sin crear estructuras paralelas especiales para la administración de los recursos del programa [...] Asimismo, cuenta con un Comité Técnico de Red Solidaria que lo preside la Gerente General del FISDL y en el cual

participa la Directora Ejecutiva de Red Solidaria de STP y las distintas gerencias del FISDL involucradas directamente en los procesos del Programa. (FISDL, 2006). Las funciones principales del FISDL son:

1. Creación y administración del registro beneficiarios
2. Coordinación del proceso de pago de transferencias monetarias condicionadas
3. Apoyo a las familias beneficiarias de las transferencias monetarias condicionadas y las capacitaciones en temas de educación de la vida, a través de la contratación y seguimiento de las ONG de Seguimiento y Apoyo Familiar.
4. Ejecución del componente de infraestructura de servicios básicos.
5. Monitoreo y evaluación de las corresponsabilidades, transferencias monetarias condicionadas e infraestructura básica.

Las entidades que con ejecutan son todas las instancias involucradas en la oferta de los servicios a los que el programa se compromete.

ILUSTRACIÓN 10: FUNCIONES PRINCIPALES DE LAS ENTIDADES CO-EJECUTORAS

MSPAS	MINED	RNP
• Responsable de la ejecución del componente de salud, de brindar y garantizar los servicios de salud, el protocolo de salud y materno infantil, y de verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades en salud.	• Responsable de brindar y garantizar los servicios de educación básica – parvularia a sexto grado– y brindar los listados de matrículas escolares y controles de incumplimiento de corresponsabilidades.	• Es la institución responsable de brindar la seguridad jurídica al programa mediante la verificación y/o regularización de la identidad de los beneficiarios.

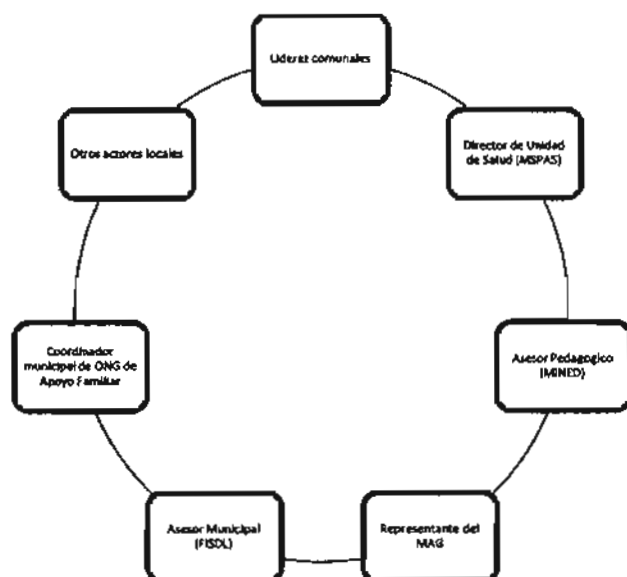
Fuente: Elaboración propia con base en (Gobierno de El Salvador, Presidencia de la República., 2007)

Además de las entidades de gobierno que brindan los servicios, un actor importante es el gobierno municipal definido como un socio estratégico del programa, ya que el alcalde de cada municipio de intervención de Red Solidaria, firma un convenio con el FISDL, por medio del cual se compromete a unificar esfuerzos para el desarrollo de los 3 ejes estratégicos del programa. El gobierno municipal se compromete a apoyar los esfuerzos de coordinación del programa, iniciativas de inversión y promover la información local y la participación ciudadana alrededor del programa.

3.3.6.4 Coordinación local

La coordinación local, es la responsable en el ámbito local de validar y vigilar la adecuada implementación de los componentes y procesos del programa; asimismo tienen a cargo la identificación y priorización de las inversiones en infraestructura básica. La coordinación local está conformada por un comité municipal conformado por los líderes y lideresas comunitarios de los cantones del municipio, representantes de las instituciones ejecutoras, las ONG de apoyo familiar, y otros actores locales.

ILUSTRACIÓN 11: ACTORES QUE CONFORMAN EL COMITÉ MUNICIPAL DE COORDINACIÓN



Fuente: Elaboración propia con base en el Documento Técnico.

Funciones principales del comité:

1. Participar activamente en el seguimiento, coordinación, y evaluación del funcionamiento de la Red Solidaria, para dar un sentido de integralidad a sus componentes.
2. Validar los procesos de los componentes del programa – cartografía, censo, etc.-
3. Identificar y priorizar la inversión de las comunidades en infraestructura social básica, en agua o saneamiento básico, electrificación y mejoramiento de centros escolares, unidades de salud y caminos rurales.
4. Revisar el cumplimiento de las corresponsabilidades de cada una de las dependencias participantes.
5. Facilitar el dialogo permanente entre las instancias del sector público, privado y social

6. Contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y calidad de vida de las familias participantes.

Para coordinar el Comité de Coordinación local el FISDL designó a la figura del Asesor Local como responsable, la cantidad de asesores locales por municipio dependerá del número de caseríos y de la dispersión territorial de los mismos.

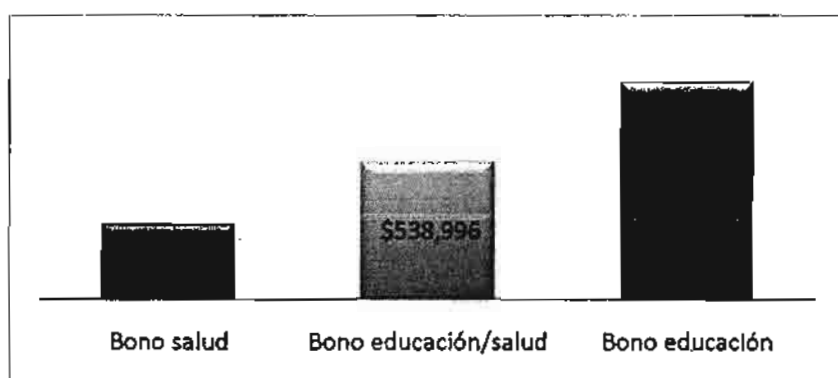
Las ONG de apoyo familiar es un actor importante para la implementación de los componentes del Eje 1 del programa. Las ONG es contratada por licitación por el FISDL y estas se encargan de llevar a cabo la verificación de los distintos procesos del programa – censo, incorporación de familias, corresponsabilidades, etc.- Asimismo son las encargadas de ejecutar jornadas de capacitación de acuerdo al protocolo establecido por el programa, desarrollar la alfabetización de adultos de acuerdo a los protocolos establecidos por el MINED y el FISDL, acompañamiento a las familias en los procesos de pagos de transferencias, conformar los comités comunitarios y desarrollar estudios de factibilidad productiva que sirvan de base para capacitaciones de carácter productivo, entre otros.

Finalmente, el comité comunitario tiene como función principal mantener informada a la comunidad sobre la calidad de los distintos servicios que se brindan en la localidad, y sobre los derechos y obligaciones que como beneficiarios del programa tienen. Este comité tiene por objetivo potenciar la estructura organizacional existente en las comunidades e incorpora tres representaciones claves: un vocal de salud, uno de educación, y una persona encargada de la contraloría social.

3.3.7 FINANCIAMIENTO

Los programas sociales requieren el apoyo político necesario por un aspecto fundamental: obtener los recursos económicos para su implementación. El programa tiene dos grandes costos los subsidios monetarios y los de infraestructura. Según una estimación realizada con base en la cantidad de familias beneficiarias a 2008 mensualmente el programa debe disponer de \$1689, 544 dólares que es equivalente en subsidios. Según el análisis económico del programa este será financiado por el Banco Mundial, El Banco Interamericano de Desarrollo y por fondos GOES. El BID y el BM han otorgado préstamos por una cantidad de 57 y 21 millones de dólares respectivamente, para financiar infraestructura principalmente. (Eje 2). Estos préstamos tuvieron impases ya que su aprobación se demoró por objeciones del partido de oposición.

GRÁFICO 11. EROGACIÓN MENSUAL EN TRANSFERENCIAS POR TIPO DE FAMILIA EN DÓLARES. ABRIL 2010



Fuente: FISDL.

Las brechas financieras debido a los problemas políticos que el programa ha tenido para acceder a los créditos se han superado por las donaciones recibidas de la cooperación internacional: la Unión Europea, Luxemburgo y España donaron 37, 20 y 10 millones de euros respectivamente. Gracias a estas donaciones se ha podido implementar los Ejes del Programa sin contratiempos. E Eje 1 no depende de préstamos ni donaciones sino que éste se cubre con fondos del gobierno de El Salvador y, por lo tanto su continuidad está garantizada.

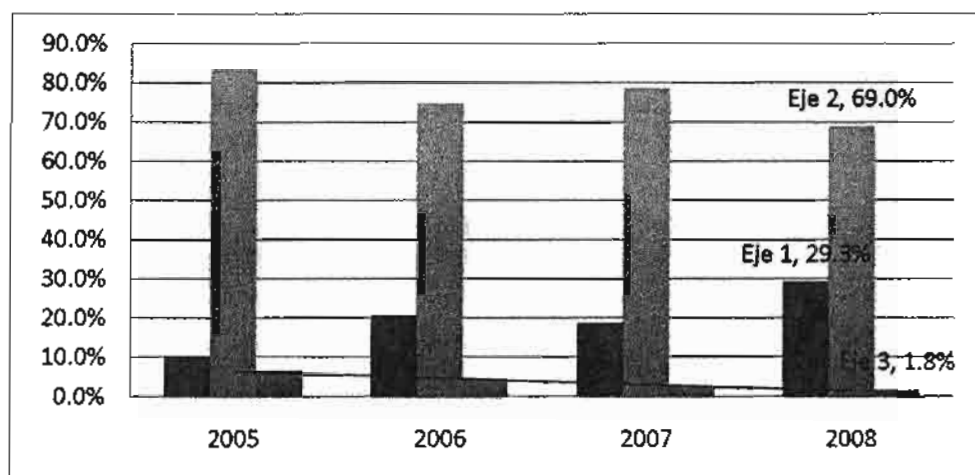
CUADRO 3. FINANCIAMIENTO RED SOLIDARIA.

Componente/años	2005	2006	2007	2008
Eje 1	\$ 1056,820	\$ 5837,260.00	\$10498,167.00	\$20365,200.00
Eje 2	\$ 8851,256.00	\$21139,575.00	\$44036,468.00	\$47987,193.00
Eje 3	\$ 692,134.00	\$ 1267,524.00	\$ 1407,426.00	\$1218,362.00
Total	\$ 10600,210.00	\$28244,359.00	\$55942,061.00	\$69570,755.00

Fuente: Elaboración propia con base en FISDL. De 2005 a 2007 es el presupuesto ejecutado y, 2008 es proyectado.

Los costos del programa ejecutados desde 2005 indican una erogación incremento de 166% de lo ejecutado en 2006 respecto al año anterior, en 2007 el incremento fue de 98% y para 2008 el presupuesto proyectado prevé una incremento de 24%.

GRÁFICO 12. ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO DE RS POR EJE.



Fuente: Elaboración propia con base en FISDL.

De los tres componentes, el más costoso y que mayores recursos necesita en el Eje 2 que implica la construcción de infraestructura. Sin embargo es importante denotar que el Eje 3 cuyo propósito es trabajar sobre la sostenibilidad del ingreso familiar su presupuesto va descendiendo en términos relativos al mismo tiempo que los otros componentes crecen.

4 ANÁLISIS DEL PROGRAMA COMO UNA POLÍTICA SOCIAL PARA COMBATIR LA POBREZA DESDE UN ENFOQUE INTEGRAL

Este capítulo analiza el caso de estudio que es el programa de transferencias monetarias condicionadas Red Solidaria de El Salvador; esta parte se divide en dos grandes secciones: un primer apartado que hace referencia al diseño, en la cual se pretende responder a cuál es la teoría de cambio social o causal para resolver el problema público en cuestión y, en la segunda, la implementación del programa y constatar si la implementación responde al diseño.

El diseño, como se estableció en el marco teórico, se vincula a la teoría de cambio social que subyace al programa y la implementación está vinculada al sistema de acción. El análisis del diseño e implementación aquí propuesto es de carácter normativo y, en este sentido, los criterios a utilizar para analizar ambas etapas de la política están basados en una serie de lineamientos que dictan qué elementos deberían estar presentes en una política social integral para atender la pobreza.

Dado que la integralidad⁴⁶ tiene múltiples acepciones acá se restringe el concepto limitándolo a la Integralidad de las políticas para combatir la pobreza, según Wanda Engel las políticas integrales se estructuran en torno a cinco principios, los cuales servirán como el eje de análisis, y se detallan en la Tabla 14.

TABLA 14. INDICADORES PARA ANALIZAR LA INTEGRALIDAD DE UNA POLÍTICA. VISIÓN PROGRAMÁTICA.

Etapas de la política	Indicador de integralidad	Concepto	Variables a observar
Teoría del cambio social (Diseño)	Multidimensionalidad de la pobreza	La múltiple dimensión de la pobreza trasciende de la carencia de ingreso hacia aspectos sociales más substanciales como el acceso a las oportunidades, vulnerabilidad social y la garantía de los Derechos Humanos.	Existencia de elementos económicos, sociales y humanos en la definición de pobreza y, el entendimiento de la noción de pobreza como un proceso y como la vulneración de los derechos humanos universales, en la definición del problema y en los objetivos del programa.
	Focalización de la política	Priorización en el uso de los recursos en un segmento o sector de la población.	a) Debilidad o fuerza de la focalización; b) Si es el segundo caso identificar la definición de un grupo destinatario y las etapas: focalización geográfica y por unidad familiar, c) Existencia del control social en la focalización, d) Existencia de mecanismos para corregir los errores de inclusión y exclusión.

⁴⁶ Véase Capítulo 1, sección 1.5.

	Ciclos de vida y Centralidad en la familia	Organización del programa de acuerdo a etapas del ciclo de vida de las personas. La familia como unidad de acción del programa.	Los apoyos respecto de los ciclos de vida: Primera infancia, niñez, juventud, adultos y tercera edad. La Intervención es de carácter familiar o individual.
	Tipo de programa: Desarrollo de capital humano o Protección social.	El capital humano hace referencia al conjunto de de habilidades, conocimientos, competencias laborales, estado de salud, hábitos y comportamientos de la persona.	a) Identificar los componentes que constituyen un desarrollo humano Integral (activos económicos políticos y culturales): salud, educación, deporte, cultura, entretenimiento y convivencia comunitaria; b) El programa es de desarrollo de capital humano o de protección social (minimización de los riesgos)
Sistema de acción (Implementación)	Integración programática e Institucional	Una política para la pobreza requiere de los arreglos institucionales (Estructura organizacional favorable) y de la integración programática (desde la protección hacia el trabajo y la inclusión económica).	a) Inter-sectorialidad e integración de los diferentes niveles de gobierno, b) Complementariedad de roles en los procesos de planificación, financiamiento ejecución y evaluación; c) Identificación, organización, integración y racionalización de la oferta de servicios para los pobres.
	Integración de diferentes actores sociales	Participación ciudadana	Existencia de mecanismos y grado de participación.

Fuente: Elaboración propia con base en Wanda Engel.

Aunque se considera que la Integración programática es vital para la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas que combaten la pobreza, se sostiene que la Integralidad de las políticas no sólo debe limitarse al ámbito programático; sino al contrario, una verdadera política social de combate a la pobreza abogaría por una integralidad más sistémica que incluye la integralidad programática pero que la trasciende. La integralidad sistémica vendría dada por la comprensión que en la formulación de la política pública para atender la pobreza debe haber integralidad en los sistemas: económico, social y estatal y que dichos sistemas están integrados por diversos actores, por las instituciones –formales e informales- y por la población pobre.

De esta forma, se comparte que la idea que la Integralidad debería ser sistémica; esta propuesta sugiere analizar todos los subsistemas de una sociedad y cómo estos se vinculan con la pobreza; en ese sentido, dicho análisis se extiende de los alcances en los que se centra esta investigación; es por ello, que en las conclusiones se hace una reflexión a modo de recomendación sobre esta noción de Integralidad sistémica. Al final de este capítulo se responderá si el programa Red Solidaria es una política pública, si este es integral y si existe una política social de combate a la pobreza en El Salvador.

4.1 TEORÍA DE CAMBIO SOCIAL DEL PROGRAMA

Los diseños de los programas sistematizan las decisiones⁴⁷ de los actores que intervienen en la política pública y, cómo estos conciben el problema y la solución de los mismos; por consiguiente, los programas carecen de una objetividad absoluta ya que están permeados por la ideología y visión del mundo de sus hacedores.

En El Salvador, la política social de atención a la pobreza a partir de 2005 se ha articulado en torno al programa Red Solidaria; en este apartado, se analizará su diseño: la teoría de cambio social que lo justifica dentro del marco de los programas de transferencias monetarias condicionadas.

4.1.1 CONCEPCIÓN DEL PROBLEMA Y LA MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA POBREZA

Si la forma en cómo se define el problema determina su solución; esta afirmación en el marco de la formulación de la política pública implicaría que la definición del problema público determina el diseño de la política. En el caso concreto del Programa, el problema que éste pretende atender se relaciona directamente con nueve <<desafíos>> identificados por la STP (Véase sección 3.1.1), con base en dicho diagnóstico se formuló el problema: la pobreza.

TABLA 15: DEFINICIÓN DEL PROBLEMA, FIN Y PROPÓSITO DEL PROGRAMA RED SOLIDARIA

Problema	"La pobreza es un fenómeno multidimensional, y se entiende no sólo como una situación de escasos de ingreso, sino también la incapacidad de la familia para satisfacer sus necesidades básicas, incluyendo educación, salud, agua potable, saneamiento, vivienda digna, entre otros, que le permita a la familia y su comunidad salir de su condición de alta vulnerabilidad, de marginalidad y exclusión social en que vive."
1Fin	"Reducir la transmisión inter-generacional de la pobreza en la población salvadoreña."
2Propósito	"Mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de extrema pobreza en el sector rural, en el mediano y largo plazo, a través de una intervención en red con carácter integral en los 100 municipios priorizados por su nivel de pobreza."

Fuente: Elaboración propia con base en la matriz sintética del marco lógico (Ávalos & Gallardo, 2007, pág. 149)

¹Es la descripción de cómo el programa contribuye, en el mediano o largo plazo, a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de objetivos estratégicos de la institución. (Coneval).

²Es el resultado directo que se espera alcanzar en la población objetivo como consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y/o servicios) producidos o entregados por el programa. (Coneval).

El programa conceptualiza la pobreza como un problema multidimensional, haciendo énfasis en dos ámbitos: *escasos de ingreso e incapacidad de la familia de satisfacer necesidades básicas*. De esta definición del problema se establecen las siguientes observaciones técnicas:

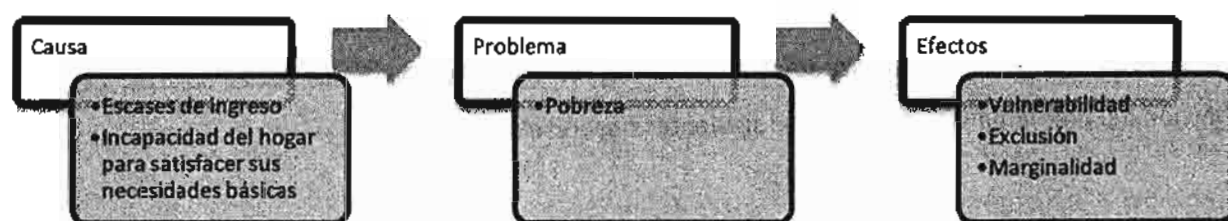
⁴⁷ La agenda es la etapa previa a la toma de decisión dentro del análisis por ciclos de la política pública.

- La definición del problema que hace el programa es clara y concisa: la pobreza es *escases de ingreso y necesidades básicas insatisfechas*, en este sentido, la forma en como es acotado el problema contribuye a definir de forma más directa y precisa la solución, ya que, en su misma definición, se prescriben los servicios que son considerados básicos.
- La definición del problema también establece las consecuencias del mismo que son la *vulnerabilidad, la marginalidad y la exclusión social*. Estos conceptos se plantean dentro del programa como consecuencias de las necesidades insatisfechas que caracterizan al pobre, por lo tanto, la definición del problema plasmada en el concepto de pobreza que hace el programa sugiere que estas manifestaciones se resolverán con una oferta restringida de servicios - *educación, salud, agua potable, saneamiento, vivienda digna*-, que posteriormente conformarán la oferta de bienes y servicios del programa.

Es importante destacar que la noción de *vulnerabilidad, marginalidad y exclusión social* no se definen dentro del Documento Conceptual del programa, sin embargo, la interpretación del concepto de pobreza que presenta el Programa sugiere la siguiente relación: ser menos pobre implica también ser menos marginado, vulnerable y excluido. En este sentido, la definición de pobreza deja claras cuáles son las causas y consecuencias del mismo.

Asimismo, la ambigüedad del significado de estos tres términos permite flexibilizar los medios que se requieren para incidir en estas manifestaciones, por ejemplo, si marginalidad se entiende por aislamiento espacial – lejanía del hogar con respecto a los servicios sociales que ofrece el gobierno - entonces, la respuesta será fortalecer los canales de comunicación es decir la red vial. Es por ello que estos elementos deberían quedar más claramente definidos, ya que si bien la infraestructura física son indicadores de mejora de calidad de vida y contribuyen al acceso de la estructura de oportunidades, no obstante, estos servicios en sí mismos no garantizan la disminución de la vulnerabilidad y la exclusión, cuando se reconoce que estos tienen significados más complejos.

ILUSTRACIÓN 12: FORMULACIÓN DEL PROBLEMA



Fuente: Elaboración propia.

Fin, Propósito y Objetivos del programa

El Fin, el Propósito⁴⁸ y los Objetivos plasman los resultados esperados del programa, el primero señala en qué se quiere causar impacto y los segundos, cómo se va a trabajar en la población objetivo para lograr dicho impacto. El Propósito y el Fin se obtienen de la matriz de marco lógico y el objetivo general de Documento Conceptual.

Respecto del Fin y el Propósito del Programa estos están claramente delimitados —el primero indica que lo que Red Solidaria pretende, que es *disminuir la pobreza inter-generacional*, el Fin se consigue por medio de un Propósito (hipótesis del programa), éste establece que para conseguir el Fin se *mejorarán las condiciones de vida* de las familias en extrema pobreza del sector rural, en el mediano y largo plazo, *por medio de una intervención integral*.

Entre la relación del Propósito y la vinculación con la definición del problema, se encuentra que se da una vinculación directa. Ya que, el problema está definido de tal forma que pueda ser programable⁴⁹ (operativizado). Es así que, si el Propósito del programa es mejorar la calidad de vida de la población salvadoreña, efectivamente la definición del problema expresa que lo que debe hacerse es mejorar el ingreso de los pobres y satisfacer sus necesidades básicas.

También, existe coherencia entre el Propósito del programa con la misión de la institución implementadora, que es el FISDL y que cuya misión es *erradicar la pobreza* (véase sección 2.2.3), este aspecto es importante en tanto, la ejecución del programa tendrá más certidumbres, si lo que plantea éste está en concordancia con las labores y objetivos que tiene establecidos la institución implementadora.

Ahora, respecto del objetivo general, éste versa “[...] mejorar en forma integral las condiciones de vida de las familias rurales en extrema pobreza [...]” (Gobierno de El Salvador, 2007, pág. 28). Para comprender el objetivo general, es necesario responder ¿Qué se entiende por integral? En este sentido, el documento técnico establece que la integralidad de acciones está vinculada a “superar las divisiones artificiales de la organización del Estado” (2007, pág. 4), es decir, que una intervención integral se refiere a una coordinación de las acciones del Estado.

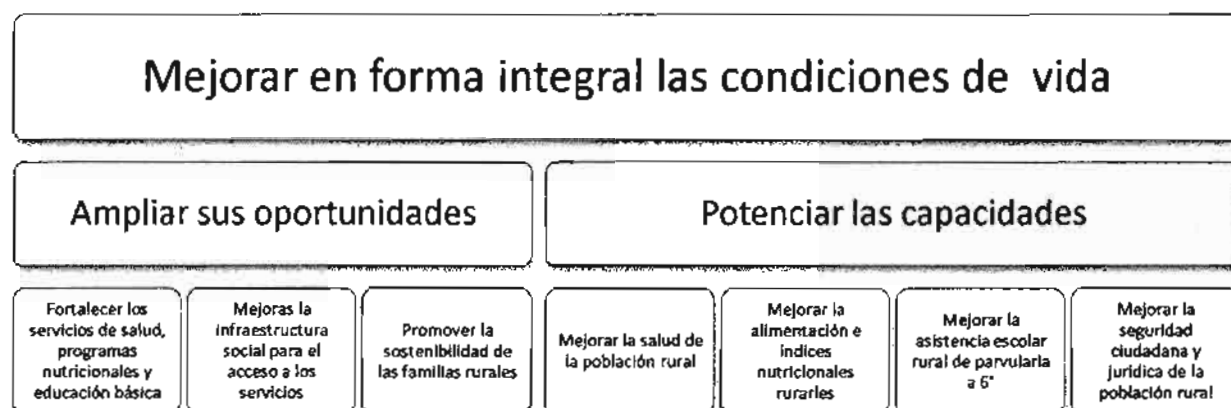
⁴⁸ Técnicamente al propósito se suele también denominar objetivo general, pero en este caso se redactaron de forma distinta por ello se hace la diferenciación.

⁴⁹ La oferta programática usualmente se define por medio de los componentes del Programa, y esta se entiende por un conjunto de los servicios, beneficios y prestaciones que el Programa considera poner a disposición de los destinatarios finales de la intervención. (Secretaría Técnica de Presidencia, 2005)

Sin embargo, el concepto de integral plasmado en el objetivo general parece que pretende una *integralidad en los resultados*, es decir, mejorar las condiciones de vida de la familia en todos sus ámbitos (personal, familiar y comunitaria) y no a la *integralidad de acciones* del aparato estatal (búsqueda de sinergias entre sectores y programas) que es como se define en el documento técnico.

Es así que la palabra integral se modifica por dos contextos en cómo se plantea en el propósito y en el objetivo general, esta ambigüedad, sobrevalora las pretensiones del programa, ya que al ser una noción que contiene múltiples acepciones da lugar a una mayor flexibilización de los objetivos específicos y las metas propuestas.

ILUSTRACIÓN 13. COMPONENTES DEL OBJETIVO GENERAL DEL PROGRAMA PLANTEADO EN EL DISEÑO.



Fuente: Elaboración propia con base en (Gobierno de El Salvador, 2007, págs. 28-29) y (Secretaría Técnica de Presidencia, 2005, pág. 45)

El objetivo general se divide en dos objetivos secundarios: 1) La ampliación de oportunidades proveyendo los recursos necesarios; 2) Potenciar las capacidades para aprovechar las oportunidades. En el primer punto, se recuerda que las oportunidades se definen como las probabilidades de acceso a bienes y servicios que mejoran el bienestar del hogar, en este sentido, concretamente el Programa señala que los servicios que ampliarán las oportunidades son la salud, la educación, la infraestructura social y la sostenibilidad económica-. Explicitado así, que el Programa busca ampliar las oportunidades haciendo un especial énfasis en los servicios que brinda el sector estatal.

En el segundo sub-objetivo se refiere a potenciar las capacidades, cuyo término es una aportación de Amartya Sen, que se definen como los medios para conseguir realizaciones (véase sección 1.3), las capacidades se expanden mediante bienes y servicios; entonces, el programa sugiere cuatro, explícitamente, para alcanzar las realizaciones: la salud, la alimentación, la educación y la seguridad ciudadana y jurídica.

De estos sub-objetivos generales se obtienen las siguientes relaciones:

- Ampliar la oportunidades y potenciar las capacidades dan respuesta al cómo el programa pretende mejorar la calidad de vida de forma Integral, por lo tanto, integral hace referencia a estas dos nociones.
- La forma en cómo el programa pretende ampliar las oportunidades y las capacidades es coherente con la formulación del problema. Es decir, se delimitan las capacidades y las oportunidades en lo cuales el programa pretende incidir a un conjunto básico de bienes y servicios, mismos que se identificaron como los elementos causales de la pobreza.
- Los objetivos específicos efectivamente, son bienes y servicios que amplían las oportunidades y potencian las capacidades de la personas, no obstante debe quedar claro que lo hacen en el nivel más básico y elemental en cuanto a la noción de capacidad y oportunidad respecta.

El último aspecto importante a señalar sobre los objetivos específicos del programa se vinculan con los ocho objetivos del milenio, en lo cuales se pretende incidir con el Programa. No es la intención de estos párrafos hacer una crítica de los objetivos del milenio, pero se vuelve central señalar que: La fortaleza de los ODM radica en el hecho que son objetivos claros, medibles y deseables, en tanto buscan como fin último mejorar las condiciones de vida de los pueblos; sin embargo, no debe dejarse de lado, las severas críticas que le han precedido a estos, señalando fallas tanto en su formulación, medición y, sobre todo el cuestionamiento de si realmente estos son lo verdaderos objetivos de desarrollo de los pueblos, insertos dentro de un sistema económico que reproduce la exclusión y la desigualdad.

El meollo del asunto radica en las prioridades de los países, y en este caso del El Salvador, respecto de los tratados, convenios y declaraciones internacionales que supeditan las leyes y constituciones de los mismos. No cabe duda que los objetivos del milenio constituyen un marco de referencia a seguir, debido a que dichas metas no son sólo loables sino deseables para las naciones pero, que sobre todo tienen la virtud de ser programables —operables—. En este sentido, los ODM se convierten en una oportunidad de financiamiento, la cual se canalizará por medio de programas de combate a la pobreza. Por lo tanto, vincular los ODM con los programas sociales nacionales se vuelve la fórmula ideal para captar recursos financieros de los organismos internacionales.

Ciertamente, el financiamiento de los programas sociales para combatir la pobreza es necesario pero no suficiente. A largo plazo, no solo se requiere que los impactos positivos de los programas sociales sean sostenibles en el tiempo, sino que también es primordial que estos beneficios superen los costos que

conllevan los empréstitos externos de estos programas, costos que al final terminan pagando los contribuyentes de los países.

Entonces, si los Estados se enfrentan ante la disyuntiva entre el financiamiento y la extensión de los programas sociales y sus beneficios, es importante no sólo optar por una eficacia y eficiencia de los programas en el corto plazo y mediano plazo, sino por diseños de programas cuyos beneficios sociales sean inter-generacionales y sostenibles en el tiempo, de tal forma que el endeudamiento, que es inevitable, valga la pena. Esta es sólo una de las razones por las cuales se vuelven primordiales los diseños de los programas, pero con la salvedad que dichos diseños no deben limitarse a la coherencia y consistencia de los marcos lógicos, sino centrar la atención en la teoría de cambio social que les subyace, es decir, en la concepción y definición de la realidad que pretenden modificar.

La superación de la pobreza en el corto y largo plazo

El Fin del programa es reducir la pobreza inter-generacional, éste es un objetivo de largo plazo que implica que la generación de beneficiarios y beneficiarias menores de edad no sólo se gradúen del programa, sino también logren integrarse a la vida económica y social de tal forma que sus condiciones de vida sean mejores que las de sus padres y, por lo tanto, que su condición de pobreza sea menor o nula.

El primer diseño del programa establecía tres años de intervención desde el momento en que la familia comenzaba a recibir los beneficios. De permanecer dicha condición, obviamente el Fin no se hubiese logrado, por lo tanto, el impacto principal sería fallido. Pero con el rediseño en 2007 el programa estableció eliminar dicha condición y, por lo tanto, los beneficios del programa continúan siempre y cuando se cumpla con lo siguiente:

- La familia cumpla con los requisitos de focalización para seguir siendo beneficiaria.
- Permanezca la voluntad política y el financiamiento para darle continuidad al programa.

Por otra parte, el impacto en el corto plazo, es decir, la mejoras en las condiciones de vida de las familias se alcanza, inclusive aunque el programa sólo hubiese permanecido por tres años, esto se debe no sólo por los efectos positivos inmediatos que tiene la transferencia monetaria en el consumo de los hogares, sino también por los otros dos ejes: la oferta de los servicios básicos e infraestructura y, los proyectos productivos, los cuales tienen efectos permanentes e independientes a los beneficios que otorga el bono por ejemplo: la encuesta de percepción del Programa realizada en 2008 indicó que, 94.1% de los

beneficiarios encuestados, declaró que su situación económica había mejorado y 95.5% percibió que los beneficios que ofrece el programa mejoran las condiciones de vida. (Gochez, 2008)

Respecto del Eje 2, fortalecer la cobertura en infraestructura básica que el programa oferta en algunos municipios se alcanzará en plazos más cortos. El diagnóstico de infraestructura del programa indica que en promedio, en los 100 municipios de Intervención, la cobertura de viviendas con acceso vial, con electricidad, con agua por cañería y con servicio sanitario oscila entre 72 y 76 por ciento. Las coberturas más deficitarias están en el acceso a agua potable y el acceso a piso saludable con 56 y 62 por ciento respectivamente. Cabe mencionar que en algunos municipios de pobreza alta la cobertura de servicios básicos alcanza entre el 85 hasta el 90 por ciento.⁵⁰ Por lo tanto, cumplir los objetivos de corto plazo referente al aumento de la cobertura e inclusive al 100% de los servicios básicos, es bastante factible (Programa Red Solidaria, 2008).

No obstante, los objetivos de largo plazo, no sólo dependen del cumplimiento de los objetivos específicos en cuanto a inversión en infraestructura, sino también de la inversión en capital humano, vinculada directamente con la entrega del bono, así como del funcionamiento de Eje 3, en tanto, los proyectos de sostenibilidad económica a las familias sean exitosos. En el largo plazo, la inversión en capital humano (sobre todo educación) depende en gran medida que las necesidades de subsistencia estén satisfechas y para ello la familia debe tener certeza de los ingresos que percibe; en este sentido, el 68.4% de lo encuestados percibe que los tres años no son suficientes para que su familia obtenga los ingresos que recibe del bono y el 96.9% dice que el gobierno debe continuar entregando el bono después de los tres años. (Gochez, 2008).

La pregunta que plantea esta situación es ¿cuánto tiempo necesita operar el programa para lograr el fin -largo plazo-? Es decir, la reducción de la pobreza inter-generacional. La entrega del subsidio monetario, Eje 1, termina cuando el infante culmina su educación básica -6° grado- lo que implica que al menos un menor de edad beneficiario del programa desde su nacimiento estará dentro de este 12 años mínimo. Esta cantidad de años es más que suficiente para que el segundo y tercer eje -inversión física y, capacitaciones e inversión financiera- otorguen a las familias de los medios para su incorporación al mercado.

La problemática temporal que implica el logro de los objetivos de corto plazo y largo plazo conlleva a plantear cuánto tiempo de vida del programa es el adecuado para que los componentes de éste surtan

⁵⁰ Ver anexo 15.

su efecto en las familias y modificar así sus condiciones de vida. Esto conlleva a un aspecto transcendental: la formulación de una estrategia de salida.

El manual operativo del programa aprobado en 2007 (al contrario de el manual de 2005 véase sección 3.3.4), no considera ninguna estrategia de salida, por lo tanto, el egreso de una familia del programa dictaminado por ese manual no contiene ningún fundamento de comprobación social, es decir, una valoración por parte del programa de las condiciones de vida de la familia, si ésta ha superado su condición de pobreza o si el programa está logrando sus objetivos de largo plazo; al contrario, la salida del programa se determina totalmente con base en criterios técnicos y procedimentales.

Una familia se le da de baja del programa independientemente su condición haya sido superada, por lo tanto, el fin del programa (impacto) se ve socavado; sin una estrategia de salida, los resultados obtenidos en el corto y mediano plazo tienen altas probabilidades de ser revertidos lo que implica que si no se trabaja en la cuestión de sostenibilidad del ingreso para lograr el Fin del programa, éste habrá fracasado aunque que se haya mejorado ciertos aspectos de condiciones de vida de los beneficiarios es decir se logren aumentos positivos en los indicadores de impacto.

4.1.1.1 ¿La concepción de pobreza del programa es multidimensional?

Políticas integrales para contender con la pobreza sólo surgen de una concepción del problema que trate de reflejar esa condición. La concepción del problema no debe confundirse con el Fin, Propósito y objetivos del Programa que finalmente se traducirán en metas operativas.

Definir el problema de forma operativa es totalmente diferente a la definición social. Los problemas sociales son construcciones sociales y precisamente por esta razón la noción de pobreza es multidimensional por que las personas que se perciben y se aceptan como pobres lo hacen con base en un marco de referencia específico y a un contexto que les rodea.

El decreto de creación del programa Red Solidaria establece que de conformidad con el Artículo 1 de la Constitución de la República, es obligación del Estado asegurar a sus habitantes el goce de la libertad, la salud, la cultura así como el bienestar económico. Asimismo, en lo referente a los derechos sociales, el Artículo 32 establece que la familia tendrá la protección del Estado y establecerá los organismos y servicios apropiados para su integración, bienestar, desarrollo. Finalmente el Artículo 101, establece que el orden económico debe responder a principios de justicia social que tienda a asegurar a todos sus habitantes una existencia digna del ser humano. (Véase sección 2.2.1)

La importancia de estos Artículos radica en lo siguiente: Qué entiende el Estado salvadoreño por bienestar, desarrollo, justicia social y existencia digna. Estos cuatro conceptos son relevantes debido a que la pobreza y en concreto las personas que padecen de esta condición social, obviamente, carecen de bienestar y de desarrollo, padecen Injusticia social y por supuesto no tienen una existencia digna. No es necesario justificar lo anterior, esto se reconoce de hecho, por lo tanto se tiene a un aproximado de 40% de la población de El Salvador cuyos derechos se les ven vulnerados en mayor o menor medida.

No es el caso, en este segmento hacer una interpretación de la Constitución Salvadoreña respecto de los derechos, ya que, como bien es sabido, La Carta Magna constituye el marco de referencia que las demás leyes desarrollan de forma más específica. La crítica entonces se dirige hacia el gobierno de El Salvador y en definitiva a los gobiernos en general, que toman a la ligera el procurar una existencia digna a sus habitantes, sobre todo cuando a nivel internacional existe el referente formal, la declaración de los derechos humanos universales, que establece todos aquellos derechos que son inherentes a todas las personas por el simple hecho de su condición de humanidad.

Los derechos humanos y en específicos los derechos económicos, sociales y culturales deberían de ser el verdadero marco de referencia para el diseño de los programas sociales y más específicamente de la política social. En este sentido, el primer paso para reformular el problema de la pobreza es comprender que la pobreza, es la expresión de una serie de carencias –activos tangibles e intangibles- que son negadas pero que constituyen un derecho. Partiendo de este punto, los programas sociales de combate a la pobreza no deben ser concebidos como programas que amplían la oferta de los servicios y bienes que otorga el Estado, sino mecanismos mediante los cuales se restablecen y garantizan los derechos sociales.

Sobre la definición de pobreza, en específico, las instituciones del gobierno de El Salvador pretenden combatir y erradicar la pobreza pero de una forma estática: se entregan subsidios, se mejora la cobertura y el acceso a la infraestructura básica, se extienden los servicios de salud y educación, etc. Es decir, se trabaja sobre las condiciones inmediatas de los pobres pero estas intervenciones no se vinculan plenamente con los contextos macroeconómicos, sociales, etc.

He ahí la importancia de modificar la forma de diseñar la política social y sobre todo de concebir el problema: la pobreza no sólo es un fenómeno social, sino que ésta es la expresión de proceso instalado en un sistema económico imperante que diariamente genera pobres y no pobres, genera riqueza y pobreza de forma simultánea. Entonces, la política social, en El Salvador, debería plantearse dos

cuestiones, no sólo cómo liberar al pobre de su pobreza sino también cómo se mantiene fuera de este umbral.

Retomando la concepción de pobreza del programa, ésta no refleja una concepción del problema que no sea de índole operativa o medible. La noción de pobreza que reflejan las instituciones de desarrollo social del Gobierno de El Salvador es una idea que ésta totalmente ligada a la medición. Y, en este sentido, el instrumento de medición de la pobreza en el país no considera otras dimensiones de la pobreza sino que está en función del costo de la canasta básica – que es una canasta básica de subsistencia-

La medición de la pobreza en El Salvador se realiza por medio de método de ingreso a través del costo de la canasta básica de subsistencia. Con esa base a 2008 la pobreza se contabilizó en 40%, por lo tanto, las familias que logran cubrir el costo de dicha canasta salen del umbral de medición de pobreza, pero eso no garantiza el no ser pobre. El problema con la pobreza es que esta sigue ligado a la medición (condiciones materiales) y no se aborda el tema de la falta de las capacidades, las oportunidades, la vulnerabilidad de los pobres y mucho menos la ciudadanía.

La medición es un aspecto crucial no sólo porque constituye el parámetro para seleccionar a los beneficiarios de los programas sociales y las estadísticas sociales, sino porque a la medición de pobreza le subyace una ideología, la forma de percibir el problema y, por lo tanto, como solucionarlo. En el Salvador se ha establecido una canasta básica rural y urbana y que combinado con dos tipos de pobreza: absoluta y relativa indica las cifras de pobreza del país (véase sección 2.3). La forma de medición de la pobreza en El Salvador no sólo está metodológicamente errada para reflejar las verdaderas condiciones y cifras de pobreza del país, sino que es totalmente discriminatoria. En El Salvador, existe una diferencia prescrita por parte del Ministerio de Economía en que la canasta básica alimentaria urbana es distinta a la canasta básica rural, lo que indica que las necesidades de subsistencia de una persona que vive en la ciudad es distinta a una de las que vive en el campo, por lo tanto, lo normado establece que canasta del campo necesita menos gramos alimenticios que la de la ciudad. Esta conjetura es totalmente racista y discriminatoria ya que si bien las necesidades biológicas de las personas son diferentes en tanto ningún ser humano es idéntico biológicamente, pero en cuestiones de requerimientos alimentarios y de nutrientes diarios necesarios para un desenvolvimiento óptimo de las funciones del cuerpo humano y un estado de salud mínimo aceptable, tanto hombres como mujeres son más o menos homogéneos. Por

lo tanto, no se puede diferenciar una canasta alimentaria con base en las costumbres alimentarias y en el área geográfica de un grupo poblacional, ya que es discriminatorio.

Respecto a la canasta básica alimentaria que sirve de referencia para medir la pobreza absoluta se señala que esta es una canasta totalmente restrictiva formada por 11 productos en el área urbana y 9 en el área rural, que en gramos per cápita indica la cantidad de nutrientes necesarios para que una persona literalmente no desfallezca. Por lo tanto es una canasta de subsistencia, la pobreza relativa es el doble de esa canasta básica alimentaria. Metodológicamente esta canasta subestima la pobreza que la limita estrictamente a las necesidades biológicas. Es por ello que la proporción de pobreza absoluta a 2008 sólo representaba el 12.4% de la población que en términos de esta metodología indica que 189, 656 hogares equivalentes a 759, 179 ciudadanos no tienen lo necesario para vivir, propensos día a día a morir de hambre.

Pero la pobreza no sólo representa las necesidades biológicas, sino también otras necesidades básicas, es decir requerimientos mínimos no alimentarios como ropa, vivienda, salud, educación y otros socialmente definidos. Es decir, la noción de pobreza absoluta definitivamente debe modificarse, y señalarse como un conjunto irreducible de necesidades, ligadas a la noción de dignidad humana independiente del contexto y por lo tanto desde la perspectiva de los derechos humanos.

La experiencia mexicana, en este sentido, es emblemática. El programa de Desarrollo Humano Oportunidades es una extensión de lo que en un inicio fue Solidaridad y posteriormente Progresá y que por lo tanto, lleva más de 13 años operando. Actualmente es un programa del tipo de Transferencias Monetarias Condicionadas ¿Pero que ha pasado con la pobreza en México? El método de medición de pobreza oficial en México es también la línea de pobreza en tres niveles: Patrimonial, Capacidades y Alimentaria, estas cifras indican que la pobreza en México ha tenido una tendencia decreciente a partir de 1996, sin embargo de 2006 a 2008 hubo un incremento abrupto en los tres tipos de pobreza. Este comportamiento no se puede atribuir a la inoperancia de las políticas sociales en México pues el incremento de la pobreza responde a múltiples contextos. Lo interesante del caso mexicano es el cambio de medición que realizó en 2008, que en el marco de seguir los dictámenes establecidos por la Ley General de Desarrollo Social, cuyo propósito es garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales plasmados en la Constitución mexicana, modificó la forma de medición de su pobreza proponiendo un modelo multidimensional. La proporción de personas pobres con el método de línea de ingreso señalaba 47.4% de pobres a nivel nacional a 2008, pero con el método multidimensional la personas no

pobres ni vulnerables representaban sólo el 18.3% de la población, es decir, que 81.7% de la población mexicana padece de algún tipo de las dimensiones de pobreza.

Esta breve reseña del caso mexicano es para ilustrar que la medición es determinante en los diseños de los programas para combatir la pobreza y que, por lo tanto, la medición así como el concepto también debe de adquirir un carácter multidimensional.

Concluyendo, la multidimensionalidad como concepto sugiere diversas dimensiones de pobreza que se expresa en al menos cuatro tipos o carencias de capitales: financieros, físicos, humanos y sociales cuyas carencias aumentan la propensión a la vulnerabilidad y la exclusión social. El Programa Red Solidaria definió el problema como escases de capital financiero y físico; lo define en dos dimensiones, pero ya se ha dicho que definir la pobreza en términos de subsistencia y necesidades básicas insatisfechas en un concepto no sólo precario, sino que no expresan lo mínimo que implica una vida digna.

Dicho lo anterior, el programa carece de una visión multidimensional del problema. El problema con la multidimensionalidad es que se cree, erróneamente, que es la agregación de determinados tipos de carencias. Y por lo tanto, las dificultades que expresan la complejidad del concepto radican precisamente en que son tantas las dimensiones –causas y consecuencias– que inciden en la pobreza, que es fácil caer en la trampa de la multiplicidad de las intervenciones; es decir, cualquier acción por muy mínima que sea, si se realiza desde distintas vías, en este caso dos (ingreso y necesidades básicas) se incidirá en la pobreza y, por lo tanto, de una forma u otra se impactará en el objetivo, cuando la realidad es que la multidimensionalidad de la pobreza también requiere políticas sociales que conciben y contengan con dicha condición y que actúen respecto a ésta no como una suma de programas sino como programas integrados.

4.1.2 FOCALIZACIÓN

El programa Red Solidaria es focalizado por lo que sólo prevé la intervención en los 100 municipios más pobres del país, para ello desarrolló y utilizó el mapa de pobreza. (Ver sección 2.3.2). La justificación para focalizar fue la priorización de recursos; esto implica que los tres ejes del programa beneficiarán directamente sólo a la población de estos municipios.

No obstante, debe distinguirse que la entrega del bono o transferencia, conlleva una segunda etapa de focalización, y es que para recibir el subsidio monetario es necesario cumplir con los criterios socio-demográficos que establece el programa (ver sección 3.3.5). Los ejes 2 y 3 responden sólo a los criterios

geográficos, por lo tanto una familia que no recibe el subsidio puede verse beneficiada por la inversión en infraestructura y por el Eje 3 de sostenibilidad de las familias.

Población objetivo

Para recibir el subsidio, el programa identifica su población objetivo por medio de una focalización categórica. La identificación correcta de la población es crucial porque son la prueba para demostrar que los mecanismos y supuestos en los que se basa el programa funcionan. Es decir, una mala focalización sesga los resultados de impacto. Cohen y Franco (2007) sugieren que antes de identificar la población objetivo se identifique: la población de referencia, la población asignada y la afectada. Para reconstruir cómo se identificó la población objetivo se consideró la propuesta inicial antes de diseñar el programa, la cual planteaba la construcción de una red social para atender a la población en situación de pobreza, en consiguiente:

- Se estimó la población de referencia con base en la proporción de pobreza durante el momento de la gestación del diseño del Programa, es decir, de 2004; En dicho periodo la pobreza ascendía a 34.6%, lo cual representaba una estimación de 562, 608 hogares pobres que requieren de asistencia y apoyo estatal para mejorar sus condiciones de vida.
- La población asignada constituye la primera delimitación y la conforman todos los hogares que pertenecen a los 100 municipios más pobres del país con base en el IIMM (focalización categórica), por lo tanto, sólo los hogares residentes en esos municipios son los potenciales elegibles. Según los censos realizados por el FISDL los hogares contabilizados ascienden a 170,720 hogares pobres y no pobres que residen en dichos municipios.
- La población afectada es aquella que posee los atributos básicos del programa, es decir que están en situación de pobreza y residen en los 100 municipios más pobres. En este caso, mediante una estimación por municipio, se calculó que la población pobre en los 100 municipios de Intervención es de 120, 748 hogares.⁵¹
- La población objetivo es aquella que cumple los criterios de elección. Para recibir el subsidio y ser beneficiario(a) del Eje 1 es necesario que la familia tenga niños y niñas menores de 18 años que no hayan cursado 6° grado. Se estima que del total de familias elegibles cerca del 90%

⁵¹ Esta información se calculó con efecto de hacer una referencia de la población afectada por lo tanto se señala que la tasa de pobreza utilizada es de 2005 pero la cantidad de hogares censados es una estimación de 2005, 2006, 2007 y 2008. El error radica en que a aquellos municipio de pobreza alta censados en 2008 se les ha estimado una proporción de hogares pobres con base en la tasa de 2005.

acepta entrar al programa, por lo tanto, se calculó una población objetivo estimada en 114, 018 con base en las familias efectivas que se encuentran con beneficio a abril 2010.

TABLA 16. ÁMBITOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO DEL PROGRAMA RED SOLIDARIA

Población de referencia	Población del país en pobreza extrema y pobreza relativa	562,608
Población asignada	Hogares censados en los 100 municipios más pobres del país.	170,720
Población afectada	Hogares pobres en los 100 municipios de intervención	120,748a
Población objetivo	Es el grupo de personas que cumplen las condiciones para ser atendidas por el programa.	114,018 (estimación)
Población Beneficiaria	Familias elegibles que aceptaron el convenio.	103, 653 familias (abril 2010)

^a Estimación propia con base a indicador de pobreza municipal Informe 262 PNUD y Censo Red Solidaria.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM y FISDL.

En el Documento Conceptual el Programa estimaba beneficiar alrededor de 100,000 familias y efectivamente se ha cumplido dicha expectativa. Asimismo, el gobierno de Antonio Saca cumplió no sólo con la promesa de campaña lanzar un programa de atención a la pobreza (red de protección social); sino también con las metas programáticas y beneficiar a más de 100,000 familias residentes en los 100 municipios más pobres del país.

Con base en estimaciones propias se ha calculado que la cobertura del programa es de 85.84% es decir, que de la población pobre de los 100 municipios dicho porcentaje está con el beneficio. Respecto de la eficiencia con base en pruebas empíricas del programa se sostiene que no todas las familias elegibles aceptan el convenio y, que por lo tanto, se estima que alrededor de 90% de las potenciales familias beneficiarias aceptan y reciben el bono.

CUADRO 4. COBERTURA Y EFICIENCIA DEL PROGRAMA RED SOLIDARIA.

Población Potencial	Población Objetivo	Población Atendida	Cobertura del programa	Eficiencia de la cobertura
120,748	114,018	103,653	85.84%	90%

Fuente: Elaboración propia con base en documentos varios.

Para este programa el criterio para recibir el subsidio es estrictamente socio-demográfico al menos en los 32 municipios de pobreza severa ya que no depende del ingreso familiar ni de la comprobación de la pobreza extrema o relativa. En los 64 municipios de pobreza extrema alta se utiliza la metodología de proxy mean⁵² test la discriminación por hogar se hace por medio de un puntaje que se compara con la línea de pobreza estipulada por el programa.

⁵² Esta metodología simula un puntaje con respecto a la línea de pobreza establecida, todas aquellas familias que cuyo puntaje es inferior a la línea de pobreza establecida es una potencial beneficiaria del programa.

Las implicaciones de ambas metodologías de focalización son las siguientes: En los 32 municipios de pobreza extrema severa una familia recibe el bono siempre y cuando tenga niños y niñas menores de 18 años que no hayan cursado 6°, esto significa que una familia no pobre del área rural puede recibir los beneficios (error de Inclusión) y una familia pobre extrema que no cumpla con las condiciones de elegibilidad no estaría beneficiada por el programa (error de exclusión).

La focalización de los beneficiarios es categórica y en este sentido FUSADES (2008) establece que ésta es efectiva, aduciendo que la ruralidad es un factor común y determinante de la pobreza del país, sobre todo en los 32 municipios con pobreza extrema severa. Esto se sustenta con base en el índice Coady-Grosh-Hoddinott⁵³ Según este índice la focalización de Red Solidaria tiene un buen desempeño ya que el 56% de las transferencias llega al 20% más pobre de la población; al hacer una comparación con otros programas de AL, según el mismo índice, este programa sólo es superado por el programa Bolsa Familia y el programa SUF superando otros de alto perfil como Oportunidades en el que al 20% más pobre sólo le llega 34.6% de sus transferencias.⁵⁴

La focalización de Red Solidaria es fuerte ya que cuenta con dos instrumentos: mapa de pobreza y, posteriormente, la elección por medio de la verificación de los medios de vida de la familias (proxy mean test), por lo tanto, la tecnicidad y rigurosidad con la que se selecciona la población disminuye la arbitrariedad y reduce la oportunidad del clientelismo. No obstante la transparencia de los criterios de elección no elimina los propios errores que conlleva focalizar -los errores de exclusión e inclusión-.

Para contender con estos errores, el programa estableció un mecanismo de reclamo, que es una solicitud mediante la cual la familia puede exigir al programa que reconsidere su caso, por lo que se da una reverificación de las condiciones socioeconómicas de la familia y es el Comité de Coordinación Local el que toma la decisión de incorporarla o no al programa. Esta decisión luego es validada por el CTRS y el caso de tener una respuesta favorable, la familia reclamante ingresa al programa con la salvedad que el bono no es retroactivo. El control social de la focalización entonces se ejerce por medio del Comité Local que por medio de la ONG de Apoyo Familiar verifica que efectivamente la población pobre que cumpla con los criterios de selección esté recibiendo el Bono, así como la verificación de que las potenciales familias beneficiarias efectivamente lo necesiten.

⁵³ El índice CGH es el porcentaje de beneficios que reciben los hogares que se ubican por abajo un punto específico en la distribución de ingreso. Valores cercanos a 1 indican un desempeño pobre.

⁵⁴ Ver anexo 17.

En el caso contrario, cuando se comprueba que la familia está recibiendo la ayuda pero ésta no lo necesita, el programa por medio de la ONG de Apoyo Familiar realiza una labor de concientización, pero no se le puede retirar el bono, ya que la familia ha firmado un convenio compromiso en el cual se establece que ambas partes (gobierno- familia) se comprometen a cumplir lo estipulado. Por lo tanto, sólo si la familia renuncia o incumple el bono puede ser suspendido, en consecuencia las fugas son más difíciles de solventar.

La focalización del programa es buena pero este no considera la externalidades negativas inherentes a la focalización como:

- La migración interna. Implica el desplazamiento de una familia para cualquiera de los municipios seleccionados para poder beneficiarse del subsidio lo cual puede causar desequilibrios.
- Rompimiento del tejido social. Quebrantamientos de estructuras comunitarias debido a recelos o envidias entre familias beneficiarias y no beneficiarias.
- Discriminación. La focalización implica la discriminación entre grupos poblacionales. En este caso hace diferenciaciones entre pobres merecedores del bono y entre los que no lo merecen.

Finalmente, el cuestionamiento es hacia la focalización en sí misma y si este es el paradigma indicado para reducir la pobreza. Es bueno focalizar en tanto se acerca la oferta de servicios y bienes públicos a sectores ciudadanos que los desconocen y que además los necesitan, pero en cuestiones de combate a la pobreza, la segregación entre pobres es inaceptable porque no sólo merma el capital social sino que estigmatiza al que sujeto que no seleccionado pues es un “no merecedor del beneficio”, tal como sucede con éste programa, ya que al desplegar un solo programa nacional de combate a la pobreza focalizado en 100 municipios, implica automáticamente la exclusión de la pobreza rural absoluta ubicada en los 162 municipios restantes del país que de igual manera cumplen con las condiciones del programa, lo que a corto y mediano plazo provoca desequilibrios e inequidades. Por lo tanto, la focalización sólo disminuye la pobreza cuando es una estrategia de corto plazo y, siempre que las fugas se minimicen y se creen los mecanismos para contender con el paternalismo ineludible que generan este tipo de políticas.

4.1.3 ATENCIÓN DEL PROGRAMA A LOS CICLOS DE VIDA Y LA FAMILIA COMO UNIDAD CENTRAL DE INTERVENCIÓN

Las necesidades de las personas no sólo difieren por sexo sino también por condición etaria. El Programa en su diseño original sólo estipula la Intervención a la primera infancia de 0 a 6 años – por medio de las corresponsabilidades en salud- y la niñez y adolescencia –menores de 18 años- por medio de las corresponsabilidades en educación. La adultez se atiende pero sólo cuando se es titular de la familia –jefa de hogar o responsable de los beneficiarios (as)-las titulares reciben capacitaciones por medio de trabajadores sociales que contrata la ONG de apoyo familiar. Estas capacitaciones son en el área de salud- reproducción sexual nutrición, etc.- violencia intrafamiliar, entre otras que el Programa ha estipulado como básicos para mejorar la vida familiar. Red Solidaria atiende tres dimensiones de los ciclos de vida, no obstante esta intervención no es más que la oferta usual del Estado en materia de servicios de educación y salud, que si bien son necesarias, es importante señalar que la Intervención en lo ciclos de vida, precisamente, busca potenciar las capacidad para desarrollar al máximo las habilidades durante esos períodos.

La familia es la unidad de análisis en intervención del programa pero en términos operativos, por ejemplo el bono es por hogar, etc., pero la intervención, es decir, la oferta de bienes y servicios se distribuye por individuo. Uno de los servicios más importantes que brinda el programa es la capacitación a las titulares o el titular de hogar. Estas capacitaciones la brindan los trabajadores sociales de las ONG de Apoyo Familiar en ciertas temáticas que el programa ha estipulado como primordiales para el desarrollo del hogar, pero se quedan simplemente en capacitaciones a las titulares y no se da un trabajo de interacción y resolución otras necesidades de carácter más social en las familias. Esto se debe a que el programa no tiene una orientación a los servicios profesionales por familia, es decir ofrecer servicios por medio de trabajadores sociales que se adapten a las necesidades del hogar, sino que la tendencia es a homogeneizar los servicios.

Finalmente una intervención por unidad familiar aún no ha sido concebida por el programa, este último caso requeriría de intervención integrada por medio de apoyo psicosociales que resuelvan las particulares específicas a las que se enfrentan los hogares y que entorpecen sus procesos de superación de la pobreza.

4.2 SISTEMA DE ACCIÓN

La estructura del proceso de ejecución constituye la prueba de la verdad, es decir, se pone a prueba la causalidad (teoría de cambio) así como la capacidad de los ejecutores para apropiarse de las prescripciones y actuar sobre los interesados. (Meny & Thoenig, 1992). En este apartado se analizará el sistema de acción del programa Red Solidaria para implementar la teoría causal por lo tanto, más que un análisis gerencial, se analizará la estructura de acción del programa desde un enfoque de coordinación y programático respecto de sus actores, sus actividades y el proceso.

4.2.1 EL PROGRAMA RED SOLIDARIA COMO PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS Y RED DE PROTECCIÓN SOCIAL

El Fin del programa es disminuir la pobreza inter-generacional para ello éste sistematiza un conjunto de acciones coordinadas basadas en los supuestos que le subyacen a los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. (Ver sección 1.4.2.2)

En este apartado se las realizarán el análisis pertinente sobre los dos supuestos de los PTMC que son los elementos base de la implementación del Eje 1 del programa y los supuestos básicos para la reducción de la pobreza inter-generacional.

Transferencia monetaria condicionada

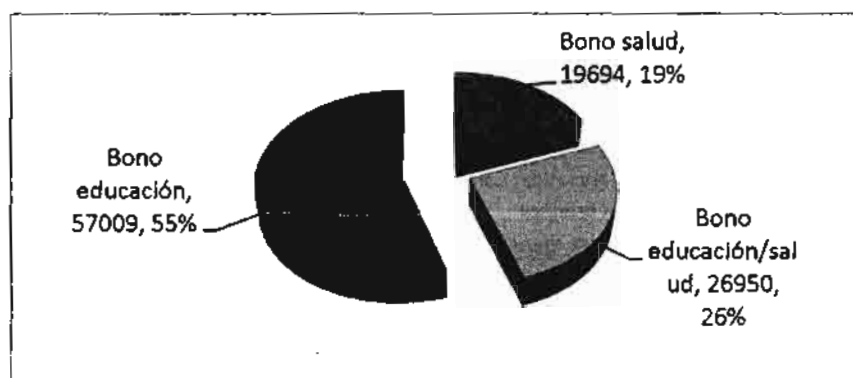
La transferencia monetaria depende del tipo de familia y está estrechamente relacionada con la composición de ésta; es decir, si la familia sólo tiene beneficiarios de salud (niños y niñas menores de 5 años o mujeres grávidas) o si la familia solo tiene beneficiarios de educación (niños y niñas menores de 18 que no hayan cursado 6°) ambas reciben 15 dólares mensuales.

Si las familias tienen beneficiarios (as) en ambos componentes, éstas reciben 20 dólares mensuales. El pago de la transferencia es bimestral y en la mayoría de municipios se define un día de pago, ese día el FISDL en conjunto con la ONG de Apoyo Familiar y el Banco⁵⁵, dan el bono a la familia en efectivo mediante una planilla de pago.

⁵⁵ Banco comercial que gana la licitación para pagar la transferencia monetaria de Red solidaria. En algunos municipios ya se paga con tarjeta de débito en la cual el FISDL otorga una semana a las familias beneficiarias para cobrar el bono.

Hasta abril 2010, la cantidad de familias dentro del programa era de 103,653 en los 100 municipios de intervención priorizados y la estructura de los apoyos por tipo de familia era de 55% con bono de educación, 26% con bono combinado y 19% con bono salud. Anualmente una familia recibe un subsidio de \$180 y \$240 dólares dependiendo del tipo de familia. El bono combinado es mayor debido a que la familia presenta los dos tipos de condicionalidades (salud y educación).

GRÁFICO 13. PORCENTAJE DE FAMILIAS BENEFICIARIAS. ABRIL 2010.



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Gerencia de Investigación y Desarrollo del FISDL

¿Los subsidios monetarios directos disminuyen la pobreza?

Los subsidios monetarios directos modifican la estructura de ingreso familiar en términos absolutos ya que la familia tiene más ingreso disponible para satisfacer sus necesidades básicas inmediatas. En este sentido, las transferencias en estos programas tienen un doble objetivo: alivian las necesidades inmediatas de las familias y fungen como incentivo para cumplir las corresponsabilidades (condiciones).

En El Salvador para medir la pobreza se utiliza el método de ingreso y se realiza con base en el valor de la canasta básica alimentaria y la canasta ampliada⁵⁶. ¿Cuán importante es el subsidio para la familia? El bono al iniciar el programa representaba el 17.1% del valor de la canasta básica alimentaria de un familia mensualmente, a 2008 el valor del bono representaba un porcentaje mucho menor, sólo el 11.7%. El bono de \$20 dólares contribuyó con un 22.8% al costo de la canasta básica alimentaria en 2005 y ha disminuido a un 15.6% a 2008. El valor del bono es estático, por lo tanto, la contribución inicial al componente alimentario ha disminuido con el incremento del costo de la canasta básica.

Esto tiene una doble implicación, un subsidio inferior contribuye a disminuir los lazos de dependencia de la familia respecto de este ya que fuerza a la familia a buscar flujos de ingreso complementarios para

⁵⁶ Véase capítulo 2.

lograr suplir sus necesidades de subsistencia. Pero, precisamente esa búsqueda merma los objetivos de largo plazo, ya que las prioridades de las familias cambian (se prioriza la alimentación por sobre lo demás). Por ende, el deterioro monetario del incentivo en términos reales restringe los objetivos de largo plazo.

CUADRO 5: PROPORCIÓN DEL BONO RESPECTO DE LA LÍNEA DE POBREZA EXTREMA Y RELATIVA DEL ÁREA RURAL

	2005	2006	2007	2008
línea de pobreza extrema (Bono de 15 dólares mensuales)	17.1%	14.8%	13.6%	11.7%
la línea de pobreza extrema (Bono de 20 dólares mensuales)	22.8%	19.8%	18.1%	15.6%
línea de pobreza relativa (Bono de 15 dólares mensuales)	8.6%	7.4%	6.8%	5.9%
línea de pobreza relativa (Bono de 20 dólares mensuales)	11.4%	9.9%	9.0%	7.8%

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM y Documento Técnico.

Condicionalidades

Las transferencias monetarias funcionan como un aliciente para producir cambios de comportamiento, es decir, funcionan como un mecanismo de premio-castigo para que las familias cumplan las condicionalidades. En consecuencia, se espera que la matrícula escolar aumente, los índices de desnutrición disminuyan, y se incremente la atención en las unidades de salud en las mujeres embarazadas y menores de 5 años. Sin embargo, ¿las condicionalidades o corresponsabilidades contribuyen a la disminución de la pobreza?

El problema con las condicionalidades no es tan simple. El intercambio de compromisos que se produce entre el gobierno de El Salvador y las familias tiene un contexto y a continuación se mencionan otros factores que pueden hacer que este elemento rompa con ciertos supuestos que se asumen:

- *Existencia de la oferta de servicios que el Estado ofrece.* El programa ha hecho sus esfuerzos por ampliar la cobertura de los servicios: en el caso del área de salud, se subcontratan ONG de salud para que se extiendan dichos servicios, se cuentan con brigadas de salud que hacen visitas domiciliarias en los cantones y caseríos. En el caso de educación se han realizado inversiones en infraestructura complementaria en algunas escuelas para incrementar la oferta; pero los problemas de cobertura y acceso para muchas familias de las áreas rurales persiste. En El Salvador sólo hay una unidad de salud por municipio que se ubica en el casco urbano, por lo que para los caseríos más alejados (muchas veces tres a cuatro horas de camino del la cabecera

municipal), el cumplimiento de la condicionalidad implica superar las dificultades y gastos de traslado que esto conlleva. Sobre la Red Escolar, las escuelas se ubican por cantón, pero no logran cubrir la oferta sobre todo en el área de parvularia, educación especial y en las aulas integradas (adolescentes con sobre-edad); ya que no todas las escuelas cuentan con dichos servicios.

- *La calidad con la que se brindan los servicios no depende directamente del programa.* El programa si bien coordina que tanto el MSPAS y el Mined brinden los servicios a los que se compromete Red Solidaria; éste no puede incidir en la calidad de los mismos ya que esto depende directamente de los ministerios responsables y de su propia agenda de programas.
- *Las dificultades propias que se dan al brindar servicios homogéneos para poblaciones heterogéneas.* En el área de educación, sobretodo, se da el problema de la sobre-edad y la de los infantes con discapacidades que necesitan de atención y servicios distintos a lo que una escuela pública normal pueda ofrecer.
- *El contexto particular que afecta a la familia.* Existen múltiples razones por las cuales un jefe o jefa de hogar no envía a los niños y niñas a la escuela, éstas pueden ir más allá que las razones económicas (trabajo infantil), acceso a los centros escolares (lejanía), aspectos culturales (ignorancia, etc.). Es decir, existen diferentes motivos para que las familias no inviertan en capital humano, algunos de ellos pueden no ser incentivados por medio del subsidio; por ejemplo, aspectos como la violencia juvenil y pandillera y el miedo que esto conlleva, provoca que por salvaguardar la seguridad de los hijos sobre todo las hijas, obliga a muchos padres a no ceder que sus hijos e hijas menores de edad asistan a la escuela, si esta representa un peligro para ellos.

Por otra parte, para que la condicionalidad funcione la institución implementadora en este caso el FISDL debe desplegar el equipo y los recursos necesarios para realizar las verificaciones de cumplimiento por familia. Efectivamente el FISDL realiza esta verificación con base en un conjunto de acciones coordinadas con los ministerios involucrados en la prestación del servicio, es decir, el Mined y el MSPAS, la ONG de apoyo familiar y el Departamento de Registro y Transferencias del FISDL. Según el mismo Manual Operativo del programa, si uno de los beneficiarios incumple en sus corresponsabilidades es decir que no asiste a los controles programados por la unidad de salud o, el beneficiario(a) tiene más de

4 inasistencias injustificadas al mes⁵⁷ en el caso de educación, la familia es sujeta a un descuento (sanción).

La sanción es por tipo de corresponsabilidad y por familia, por lo tanto, si uno de los beneficiarios incumple, toda la familia resulta perjudicada económicamente. Como el pago es bimestral, este se paga sobre la verificación de los dos meses inmediatos anteriores a los dos meses de pago que corresponden⁵⁸ si el niño o niña incumple se hace un descuento sobre ese mes.

CUADRO 6. DESCUENTOS POR FAMILIA MENSUALES EN CASO DE INCUMPLIMIENTO.

	Descuento en un mes	Total a recibir día de pago
Tipo Salud	\$15	\$15
Tipo Salud y Educación	\$10	\$30
Tipo Educación	\$15	\$15

Fuente: Elaboración propia.

En general, según datos que se obtuvieron del programa a 2008 el nivel de cumplimiento en las corresponsabilidades de salud por parte de las familias es del 99%, obviamente, tiene mucha relevancia el hecho que la frecuencia con la cual se verifica la corresponsabilidad de salud no es mensual sino que ésta depende de la edad del infante y la frecuencia de los controles prenatales. Por lo tanto, un menor de edad cumple con su corresponsabilidad cuando asiste a la programación de su cita, en algunos casos, ésta puede ser 1 o dos veces por año para el caso de los controles de salud preventiva; en el caso de los controles prenatales la frecuencia cambia según cada caso, pero el cumplimiento de las corresponsabilidades de salud es mucho más fácil de administrar como de cumplir en comparación con educación.⁵⁹

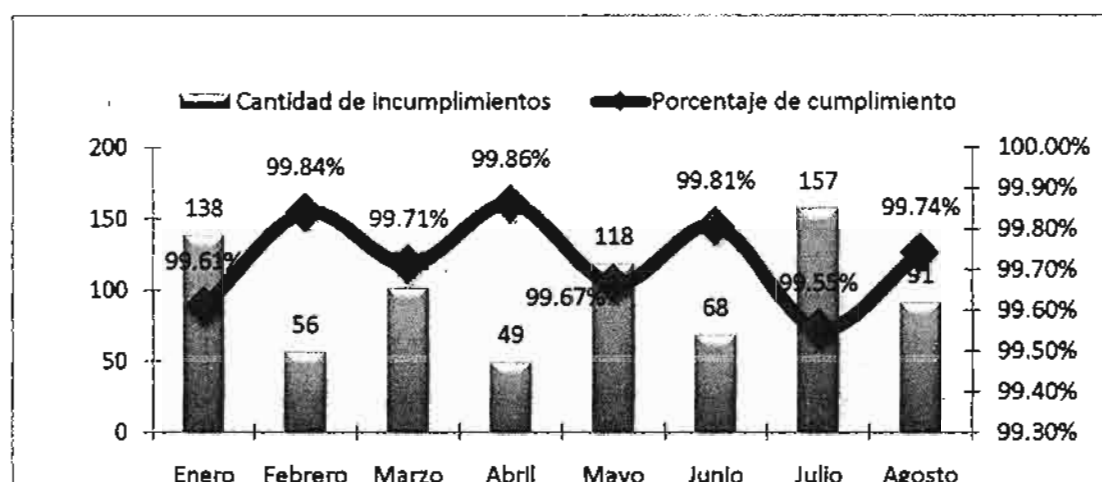
La corresponsabilidad de salud, como desarrollo de capital humano, implica el supuesto que la salud y nutrición es vital para que el individuo se desarrolle plenamente y esté biológicamente apto para aprender y, posteriormente, ser una persona más productiva. Sin embargo, es importante detallar que, estar saludable si bien implica salud preventiva, también implica una buena nutrición diariamente, entonces la corresponsabilidad de salud funciona como la teoría prescribe sólo cuando se puede lograr este factor. Que si bien está ligado a los controles de salud, el elemento determinante es tener el ingreso diario que permita suplir las necesidades biológicas plenamente.

⁵⁷ El MINED establece que para promover el año escolar el niño o niña debe tener presenciar el 80% de las clases.

⁵⁸ El pago del bono de Marzo-Abril por ejemplo, ya que es bimestral se ejecuta sobre la verificación del cumplimiento de corresponsabilidades de Enero-Febrero.

⁵⁹ Ver anexo de protocolo de salud.

GRÁFICO 14. INCUMPLIMIENTOS EN LAS CORRESPONSABILIDADES DE SALUD. 2008



Fuente: Departamento de Registro y Transferencias FISDL

Por otra parte, la corresponsabilidad en educación conlleva una verificación mensual de enero a noviembre en la que el maestro debe tomar asistencia diaria de los niños y niñas que son beneficiados por el programa, para este propósito se generan listas, las cuales, distinguen entre los niños que reciben los beneficios del programa de entre los que no. Claramente este proceso se vuelve un enredo administrativo y un doble trabajo para los maestros que deben, además de las verificaciones regulares propias de las escuelas, también deben llevar el control del cumplimiento de los niños y niñas beneficiarios del programa. Este proceso es totalmente burocrático, sin embargo, el programa ha tenido el tino de crear los mecanismos y procedimiento para agilizar el proceso y afectar lo menos posible a las familias, por ejemplo, haciendo mejoras en los recursos Informáticos (sistemas computacionales) para facilitar la verificación de los cumplimientos.

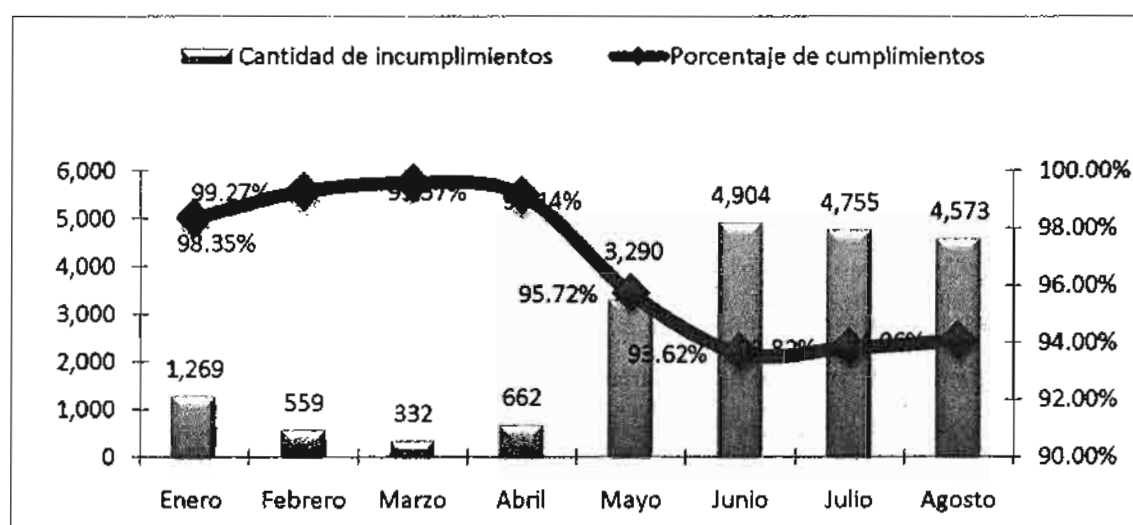
No obstante, existen otros tipos de inconvenientes no relacionados con la administración como a) oferta insuficiente del servicio y b) la oferta no es la adecuada. Esto se produce cuando la familia quiere cumplir la condicionalidad (asistencia escolar) pero los cupos en las escuelas se agotan por la explosión de la demanda, o el menor de edad es discapacitado y las escuelas no poseen ni la infraestructura ni los recursos para brindar este tipo de atención.

Cuando se dan las situaciones anteriormente descritas, el programa establece lo siguiente: cuando la inasistencia escolar es por culpa de la oferta el niño o niña queda exonerado(a) del descuento, y cuando la inasistencia se debe al incumplimiento por parte de la demanda el descuento procede.

En educación el porcentaje de incumplimiento a agosto 2008 era de un 93 y 95 por ciento. Una de las razones más frecuentes de incumplimiento es la sobreedad (niños y niñas adolescentes que tienen que ir a un grado inferior al que les corresponden). La atención de estos adolescentes requieren una atención especializada es decir educación acelerada para que puedan nivelarse e integrarse a los grados que les corresponden lo más rápido posible.

Obligar a un adolescente a recibir clases con compañeros que no corresponden a su edad, no sólo no es adecuado para el adolescente que presenta el problema de sobreedad ya que se afecta tanto su desempeño como su autoestima se sino también para sus compañeros que son niños y niñas menores más pequeños. Ambos requieren de maestros que les den el trato adecuado según su edad.

GRÁFICO 15. INCUMPLIMIENTOS EN LAS CORRESPONSABILIDADES DE EDUCACIÓN. 2008



Fuente: Departamento de Registro y Transferencias FISDL

El programa al inicio no había previsto esta situación, por lo que la oferta se reducía a las aulas aceleradas que el MINED que son muy pocas, no obstante, en 2007 se realizó un cambio dentro del diseño, este consistía en que los niños y niñas de 15 años en adelante podrían ser inscritos en círculos de alfabetización de adultos, servicio ofertado por las ONG de Apoyo Familiar, y avalado por el Mined, por lo tanto, esta modalidad de impartición de clases tendría la certificación de dicho ministerio. Sin embargo, para los menores de 15 que no cuenten con escuelas con grados acelerados, deben obligadamente asistir al grado que les corresponde de lo contrario incurren en un incumplimiento del contrato y por tanto en un descuento.

En estos casos forzar a los niños y niñas con sobreedad a asistir a la escuela cuando no se cuenta con el servicio adecuado para tratar un problema tan común en el área rural como es el retraso educativo es contraproducente psicológicamente para los infantes.

Finalmente un problema de carácter administrativo es como se controla a los verificadores de los cumplimientos, es decir, para efectos prácticos la familia solo tiene que demostrar que ha cumplido la corresponsabilidad para ello tiene un medio de comprobación que es el cuadernillo de corresponsabilidades⁶⁰ que el programa le otorga. En este sentido es fácil, que una familia o un grupo de titulares puede ponerse de acuerdo con la persona que pone el sello (maestro o encargada de unidad de salud) y establecer un intercambio (en especies o monetario) a cambio del sello, sería un trato ganar-ganar, pero el objetivo del programa se socava.

Por lo tanto, para que las condicionalidades funcionen no sólo deben existir los servicios, controlar el cumplimiento de los beneficiarios(as), sino también, controlar a los que otorgan el servicio. Por ende, un ámbito de acción fundamental dentro del diseño debe ser el trabajar sobre la ética profesional en los profesionales de la salud y la educación y de los trabajadores sociales (ONG) en cuando al trabajo de concientización para los involucrados sobre la importancia social que tiene el programa para estas familias y, por lo tanto, la transcendencia que implica seguir las reglas para que los supuestos de las condicionalidades funcionen⁶¹.

Red Solidaria: ¿Red de protección social o Desarrollo de Capital Humano?

La intencionalidad primigenia que se tenía con el programa Red Solidaria era crear una red de protección social. Sin embargo de forma paralela, el programa cae en la tipología de los PTMC cuyo supuesto es fortalecer el capital humano como herramienta para romper la pobreza inter-generacional. En este apartado se analizará que tipo de programa es.

Las redes de protección social consisten en articular distintos programas sociales para coordinar los alcances de la seguridad social tradicional, como la provisión de servicios sociales y la oferta de programas asistenciales. Existen dos vertientes de las redes de protección social: las que fomentan el capital social y las que se enfocan en el manejo social del riesgo. Las redes de protección social

⁶⁰ Ver anexo 18.

⁶¹ El programa realizó jornadas de capacitación a todos los profesores y directores de las unidades de salud para explicar el funcionamiento del programa, pero precisamente, lo primordial era mostrar y dejar en claro la parte operacional quedando otros aspectos como la ética y el profesionalismo y la importancia de esto en la intervención social como elementos secundarios.

enfocadas en la primera tienden a fortalecer y fomentar las relaciones sociales entre grupos por medio de las cuales los participantes se benefician. El segundo enfoque es más laxo, lo que buscan es reducir la vulnerabilidad respecto de ciertos riesgos- caída de ingresos por la pérdida de empleo u otros riesgos asociados al ciclo vital (pensiones por ejemplo), efectos negativos sobre el capital humano e impactos de los desastres naturales.

El programa Red Solidaria logra establecer una Red de protección social en el segundo sentido. Es una red para el manejo del riesgo, con el subsidio monetario se pretende no solo brindar una certeza de ingresos a las familias sino que ese subsidio se condiciona, por lo tanto, se pretender reducir los riesgos asociados al capital humano: disminución de la deserción escolar; disminución de los índices de desnutrición infantil; disminución de las muertes por embarazo, etc.

El fomento del capital humano –salud, educación y alimentación- tiene dos vertientes, la inversión en capital humano con fines de profesionalización – especialización del factor trabajo- por lo tanto, lo que se prima es la cobertura y la vocacionalización de la personas y la vertiente del desarrollo de las habilidades cognoscitivas-donde prima la calidad de los contenidos.

El programa establece que la condicionalidad en el área de educación será hasta 6° grado. Es decir, sólo se garantiza el subsidio hasta la educación primaria. La educación secundaria ya no recibe el incentivo. Respecto de la educación primaria, si bien se establece los cimientos para el aprendizaje superior, ésta no es suficiente al menos para garantizar una incidencia en la pobreza intergeneracional. En el área rural la escolaridad promedio es de 4 años a 2008 según la EHPM y a ese mismo año el total de pobres en esa área era de 49 por ciento. Por ende, al menos, para que las personas de escasos recursos puedan lograr competir desarrollar sus capacidades para lograr Insertarse dignamente al mercado laboral, debería de garantizarse la educación hasta II y III ciclo.

Aún así, aunque el programa garantice el estudio de la educación primaria, todavía se tiene el inconveniente de la cobertura educativa. Sólo 13% de los centros educativos públicos a nivel nacional ofrece educación media y sólo 1% educación acelerada y ningún centro tiene educación especial. La demanda de educación especial se suple por medio de fundaciones sin fines de lucro que usualmente están ubicadas en las grandes urbes, en el caso de existir la oferta, por lo que el acceso para beneficiarios del área rural es prácticamente nulo, asimismo, la educación acelerada cuyo objetivo es nivelar los conocimientos para que los niños y niñas con sobreedad puedan Incorporarse a los grados

que les corresponden también es mínima (1.12% de los centros del país posee este servicio, ver anexo 19).

La exoneración de la condicionalidad es la solución para enfrentar las deficiencias de la oferta, pero estos beneficiarios no están logrando los objetivos del programa, así como tampoco todos aquellos que incumplen, es decir, no asisten por causas privadas – no quiere, necesita trabajar, el centro escolar queda muy lejos, etc.-y por lo tanto se procede al descuento mensual. Entonces, la condicionalidad en estos casos no funciona y el programa sólo asume responsabilidad sobre los que cumplen y no tiene acciones complementarias para tratar los casos atípicos o que no se apegan a la regla, esto sin contar los retos respecto a la calidad de los servicios. Por lo tanto, el programa fomenta el capital humano pero un nivel básico pero no incentiva su desarrollo de forma plena.

4.2.2 ARREGLOS INSTITUCIONALES E INTERSECTORIALIDAD

La primacía de la jerárquica de la autoridad.

En el marco del análisis de las políticas públicas se explica que el modelo de implementación que se apega a la operativización de esta política social es el modelo *Top- Down*. Este modelo se basa en dos supuestos: a) la decisión actúa en la escena política y b) la ejecución se despliegan es aparatos administrativos.

El esquema institucional del programa respeta una jerarquía que está bien definida y establecida (véase Ilustración 14). La acción está totalmente determinada por el Consejo Directivo, conformado por los titulares de los ministerios participantes, y coordinado por Presidencia de la República por medio de la Coordinación del Área Social. Estos conforman la cúspide de la pirámide de mando y son los que definen las políticas, estrategias y procedimientos generales bajo los cuales operará el programa entre otros y, que además son en última instancia los tomadores de decisiones respecto del diseño y cambios estructurales del programa.

La Dirección Ejecutiva tiene injerencia específicamente en el ámbito técnico y le corresponde dirigir y coordinar la ejecución de los distintos ejes estratégicos del programa; además, coordina el Comité Intersectorial (conformado por los representantes que *designan los titulares de los ministerios*). El comité intersectorial está encargado de facilitar y coordinar las intervenciones sectoriales vinculadas al programa, entre otros.

ILUSTRACIÓN 14. AUTORIDAD JERÁRQUICA DE RS A NIVEL DE COMITÉS.



Fuente: Elaboración propia.

El principal organismo ejecutor del programa es el FISDL y dentro de éste se encuentra la figura del Comité Técnico de la Red Solidaria, que está presidido por el Gerente General de dicha Institución y, en el cual participa la Directora Ejecutiva y la Coordinadora Social del Área de Presidencia. En este comité se revisan los procesos internos del FISDL que ejecuta directamente sobre el programa y se presentan las modificaciones técnicas-operativas que sugieren las distintas gerencias del FISDL involucradas para mejorar la implementación del programa; finalmente, el Comité Técnico se constituye en el ente receptor de los distintos problemas técnicos que se van manifestando en campo (a nivel local) conforme transcurre la implementación; éste filtra los problemas de implementación y les da solución, aquellos que requieren de cambios de diseño más estructurales pasan a revisión y aprobación del comité Técnico Intersectorial y la aprobación final la otorga el Consejo Directivo.

El comité municipal se conforma a nivel local y toma decisiones de coordinación y planificación; una de las más importantes es la ejecución de proyectos del Eje 2. Este comité prioriza⁶² la ejecución de los recursos económicos asignados por el Programa. El alcalde no es un actor con poder dentro de esta figura, al contrario, el Comité tiene un carácter semejante a una mesa redonda, donde todos los miembros tienen igual voz y voto. La coordinación de este comité está a cargo del Asesor Local de FISDL, que tiene más funciones de moderador y de secretario, y que finalmente levanta las actas de acuerdo de cada sesión.

El Departamento de Registro y Transferencias dentro del FISDL funge como el canal de comunicación entre el comité local con los comités alto rango tal que: este departamento procesa los acuerdos de

⁶² Ordena y decide cuáles son los proyectos más urgentes para el municipio entre electrificación, agua potable, carreteras o infraestructura complementaria.

cada sesión o actas y aquellos cuyos puntos que se refieran a situaciones o problemas que no se puedan resolver en campo se trasladan para discusión dentro del comité técnico, si ahí aún no se pueden resolver los asuntos pasan al comité intersectorial.

Por lo tanto, las jerarquías están bien definidas al mismo tiempo que existen los canales de comunicación entre los comités, los cuales están institucionalmente establecidos por medio de reglamentos. Los problemas o asuntos que se van generando debajo de la jerarquía llegan hacia la cúspide, puede suceder que en ocasiones las propuestas de cambios procedimentales sean de abajo hacia arriba, esto no implica que no se siga la línea Top- Down, ya que en última instancia es el Consejo Directivo quién toma las decisiones estructurales respecto del diseño, implementación y evaluación del programa.

Distinción entre el universo político y administrativo

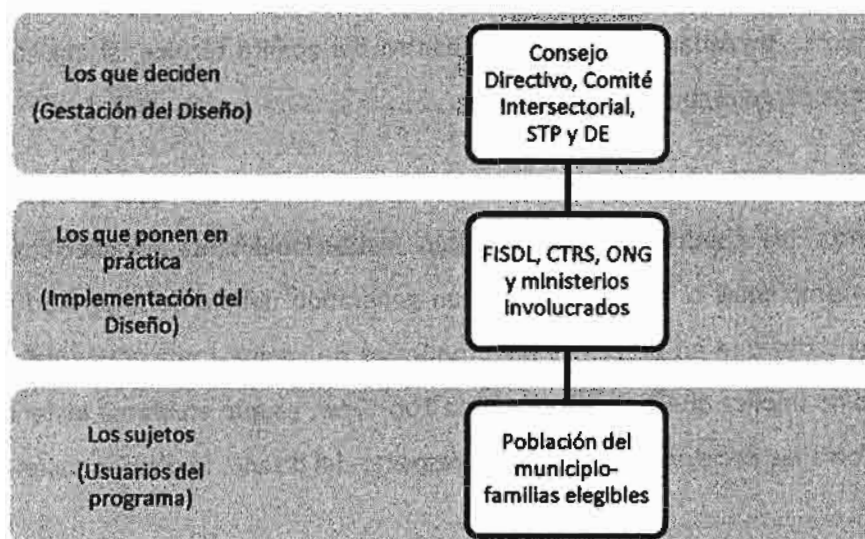
El universo político del programa se encuentra de forma exclusiva en la cúspide de la pirámide de la Ilustración 14. El Consejo Directivo, como ya se explicitó, está conformado por la cartera de ministros⁶³ involucrados dentro del programa, que por medio de la Coordinación del Social del Área de Presidencia y gestionan los recursos financieros y apoyos políticos para el programa.

Los alcaldes de los municipios en intervención no tienen injerencia política determinante. El programa tiene predeterminado qué y cómo participaran los municipios, por lo tanto, ningún alcalde, de algún municipio que no esté en el mapa de intervención, puede hacer lobby para incorporar a su municipio dentro del programa, tampoco oponerse a recibir a la intervención del mismo ya que el programa se hizo por Decreto Ejecutivo Presidencial.

El ámbito técnico- administrativo recae desde la dirección ejecutiva hacia abajo en la pirámide y en estas áreas participa: el cuerpo técnico de los ministerios involucrados, direcciones generales, etc. Las cuales se encargan de implementar el programa conforme a las reglas operativas establecidas.

⁶³ Ver anexo 14.

ILUSTRACIÓN 15. ACCIÓN PÚBLICA DESDE LA PERSPECTIVA DE TOP-DOWN



Fuente: Elaboración propia con base en (Meny & Thoenig, 1992) y (Gobierno de El Salvador, 2007).

Este programa opera dentro de una incesante búsqueda por minimizar el aspecto político y realzar la tecnicidad. Por ello, funciona con base en reglas y normas bien definidas que constriñen la acción. Es por ello que la política pública se confía al ejecutor sobre la base de procedimientos y programaciones detalladas y, para ello existe un Manual Operativo (MO) que puede modificarse, pero que cuya aplicación, procede hasta que la versión nueva haya sido aprobada por el Comité Intersectorial, en caso contrario, se aplican las normas del MO anterior. Asimismo el programa desarrolla diversos manuales adjuntos: manual de corresponsabilidades, de registro de familias, de pago de transferencias, etc. que establecen las normas y procedimientos específicos que el MO sólo señala de manera general.

El ámbito de los administrados o sujetos de la política está bien definido (Véase sección 4.1.2 Focalización) de tal forma que se minimice la generación de clientelas; los beneficiarios del programa se seleccionan con criterios técnicos (socio-demográficos) que no pueden alterarse y que de haber algún error este puede ser claramente comprobable, corroborable y corregible.

Existe poca autoridad discrecional y ninguna libertad de acción del tipo político en las áreas técnicas y administrativas del FISDL. Para ello se desarrollaron los sistemas tecnológicos necesarios. Por ejemplo, el FISDL elaboró un sistema de registro de familias tal que cualquier alteración queda gravada a nombre del usuario que la ejecutó y, cada cambio en el registro tiene que ir firmado por los jefes superiores por medio de solicitudes de modificaciones al registro de familias que quedan archivadas en expedientes. El sistema de registro además no se encuentra a cargo de una sola persona sino del Departamento de Registro y Transferencias que es el único autorizado para realizar cambios previa justificación.

La asignación de tareas en el programa se hace sobre la base de criterios impersonales y priman los criterios técnicos. Cada instancia ejecutora tiene sus tareas bien definidas las cuales están divididas de tal forma que cada agente hace sólo la tarea que le corresponde.

Si se suscita alguna acción inesperada se procede a resolver el problema por parte del equipo técnico, en este sentido se tiene cierta libertad de acción, pues el equipo técnico es libre de elegir los medios para resolver el problema. Al encontrar la solución, ésta pasa a la aprobación del CTRS y si es necesario del Comité Intersectorial; dicha solución, posteriormente se incluye, como un caso general en el MO o en los reglamentos según sea el caso.

Concluyendo, en general, el ejecutor pone en práctica el diseño, los objetivos e indicaciones dados por el decisor. El conflicto político de la implementación se minimiza y esto se explica por tres razones importantes:

- ▶ La rigurosidad técnica con la que se aplica la estructura de acción.
- ▶ El apoyo otorgado al Ejecutivo por parte de los ministerios participantes. Una actitud esperada tomando en cuenta que los Ministros son electos de forma directa por el Presidente de la República por lo tanto son cargos de confianza.
- ▶ El compromiso adquirido de la Coordinadora del Área Social de Presidencia para con el programa dado que dicha persona tiene no solo la voluntad sino los recursos políticos para minimizar los conflictos que vayan surgiendo conforme la implementación.

La agencia ejecutora y el tipo de gestión social FISDL

Los modelos de organización y gestión de los programas están determinados por dos aspectos: los grados de estandarización de los bienes y servicios a entregar y por la homogeneidad/heterogeneidad de la población objetivo a los cuales están destinados.

- ▶ Los productos que brinda el programa a cada familia son homogéneos. La transferencia monetaria es un producto estandarizado que conlleva un proceso de distribución normado con tiempos y con tareas que están previamente determinadas⁶⁴; de la misma forma las capacitaciones a las familias, las cuales se imparten con base en un protocolo previamente establecido. Los proyectos de Infraestructura están delimitados en agua, electrificación,

⁶⁴ Ver anexo 21.

carreteras secundarias e infraestructura complementaria. Y los proyectos productivos también se han estandarizado por tipos.

- La población objetivo es homogénea ya que la atención no es especializada por familia ni por individuo sino por grupos poblacionales con base en criterios etarios. Población de 0 a 5 años, de 6 a 18 y las jefas de hogar (titulares de familia).

Con base en estos dos criterios se establece que el modelo organización y gestión del el programa es burocrático. El FISDL funciona bajo una burocracia racional maximizadora de valores, donde existe una autoridad que controla y coordina. Dada la homogeneidad de los productos y de la población, el éxito de la implementación depende totalmente de tener los procedimientos eficaces para brindar los productos.

La institución implementadora más importante es el FISDL que es la entidad logística. La alta especialización del trabajo de ésta institución se observa en cómo está dividida cada área dentro del FISDL.⁶⁵ Cada gerencia se especializa en un segmento del programa: la Gerencia de Operaciones ejecuta el Eje 2 y por lo tanto los proyectos de infraestructura. El Eje 1 se ejecuta en la Gerencia de Investigación y Desarrollo dentro de la jefatura de Registro y Transferencias (que se creó especialmente para operar este Eje) que ejecuta la parte operativa de la entrega del subsidio y la administración del registro de beneficiarios; la jefatura de Investigación fue la encargada de operativizar el censo que se hizo a los habitantes de los 100 municipios seleccionados. Asimismo las otras gerencias son parte del staff es decir ofrecen servicios secundarios como las Contrataciones públicas requeridas (unidad de adquisiciones y contrataciones), la gerencia de Sistemas y Tecnología que da soporte a los programas informáticos, la Gerencia de finanzas que establece los lineamientos cuando los procesos implican desembolsos de dinero, etc.

La pirámide jerárquica dentro del FISDL está claramente determinada, la máxima autoridad de la institución es el presidente, pero la máxima autoridad del Programa adentro de la institución es el Comité Técnico, asimismo la Dirección Ejecutiva ubicada físicamente dentro de este organismo de gobierno no es subordinada del presidente del FISDL sino que está en el mismo nivel, sólo que con jurisdicciones distintas. Sobre los asuntos del programa el presidente del FISDL queda subordinado ante la Dirección la cual depende organizacionalmente de la STP en cuyo seno está la Coordinación Social que es la máxima autoridad del programa junto con el Consejo Directivo.

⁶⁵ Ver anexo 20.

La organización trabaja sobre grandes metas operativas, por medio de planes operativos anuales. Cada jefatura establece sus propias metas individuales, las cuales son desagregadas de las grandes metas globales. El trabajo operativo además es rutinario y repetitivo ya que existen procesos previamente establecidos plasmados en manuales y guías que las propias jefaturas elaboran y que estandarizan por medio de procedimientos. En los casos en los que se dé alguna contingencia y no existe un procedimiento previamente establecido, el técnico tiene cierta autonomía relativa para encontrar una solución y “adaptación” ante el nuevo proceso creado, sin embargo, inmediatamente esta solución se estandariza para todos los casos similares, por lo tanto, luego se convierte en rutina. Cada año todas las jefaturas hacen una revisión del manual operativo y se le incorporan los nuevos procesos que se crean y que van surgiendo conforme se va desarrollando e implementando el programa.

Por lo tanto, se concluye que el modelo de gestión del programa es burocrático racional tanto por el excesivo procedimentalismo derivado propiamente de una oferta de servicios, que no requiere de adaptación de la institución a los contextos donde interviene, ya que éstos se consideran homogéneos. Asimismo, el modelo de burocracia del FISDL en función del programa se caracterizan por una baja autonomía y una alta capacidad que se refleja en un equipo técnico competente, que no responde a un partido político sino a la propia política, el equipo que integra el programa funciona como una “institución paralela” dentro de la entidad ya que ocupa los recursos (humanos y físicos) del FISDL pero que funciona como una estructura independiente con una jerarquía propia. La extrema vinculación que tiene el programa con el poder ejecutivo es lo que ha permitido que el Programa se haya apropiado de la estructura interna del FISDL para desplegar la política, lo cual tuvo nula oposición o conflicto por la institución ya que su titular es directamente elegido por el presidente (cargo de confianza); por lo tanto, la burocracia del programa se define como paralela⁶⁶.

4.2.2.1 Arreglos institucionales

Para poder brindar los servicios del programa el gobierno debe organizar su aparato para que funcione de tal forma que la acción refleje lo escrito en el diseño. En este sentido, como expresa Engel (2004), el gobierno no sólo requiere de un panorama institucional favorable, sino también de los mecanismos de financiamiento entre, otros.

⁶⁶ Tipología propuesta por el BID con base en experiencias comparadas en el desarrollo de la gestión pública iberoamericana, en cuatro tipos: Administrativa clásica, clientelar, meritocrática y paralela. Consulta: <http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/echebaga.pdf>

¿Cómo se ofrecen los servicios del programa?

El entorno institucional y organizacional del programa se da por medio de dos mezclas importantes: Una mezcla gubernamental en el cual los servicios son proporcionados por el Estado y otra sectorial es decir que con participación tanto del sector privado como público. El programa se compone de tres ejes importantes (véase sección 3.3.2) A cada Eje le corresponde una estructura organizacional que, perteneciendo a un mismo programa, se desarrolla con instituciones y mezclas diferentes en cada nivel de gobierno.

Las transferencias monetarias se otorgan por medio de una mezcla sectorial, es decir, entre el sector público en conjunto con el sector privado. Para ello, el FISDL como institución logística y administradora del programa contrata anualmente, por medio de licitación pública, a la ONG de Apoyo Familiar y al banco comercial que son los encargados de la logística de la entrega del bono, en coordinados por el FISDL por medio del Departamento de Registro y Transferencias.

Los servicios de salud y en educación son servicios ofrecidos por los responsables de estas carteras. Por lo tanto, la infraestructura que oferta los servicios ya se encuentra presente y lo que se requiere es que sea utilizada a su máxima capacidad por medio del bono.

La verificación de las corresponsabilidades requiere una coordinación en los distintos niveles de gobierno. El FISDL (por medio del Departamento de Registro y Transferencias) despliega los listados de beneficiarios a nivel local, es decir, a todas las unidades de salud y centros escolares de los municipios en intervención, como canal de comunicación y de transporte de esos documentos funge la ONG de Apoyo familiar y está reparte los listados, en este sentido, ésta da apoyo de coordinación y en algunos casos, la ONG brinda directamente los servicios del programa cuando la oferta pública no existe o es insuficiente.

ILUSTRACIÓN 16. MEZCLA SECTORIAL Y GUBERNAMENTAL DE LAS CORRESPONSABILIDADES.



Fuente: Elaboración propia.

La ONG res prácticamente el esqueleto operativo del Eje 1, son la mano de obra operativa del programa y en ciertos casos complementan la oferta de servicios cuando el Estado es insuficiente. Además son parte fundamental para la verificación de corresponsabilidades, ya que éstas son las que procesan y digitan los incumplimientos de los beneficiarios y beneficiarias, alimentando así la base de registro de familias a nivel central (FISDL) de tal forma que el departamento de Registro y Transferencias pueda aplicar los descuentos correspondientes en las planillas en caso de incumplimiento.

La ejecución del eje dos es sectorial y gubernamental. El FISDL funge como ente vigilante de la obra en tanto programa lo avances que la constructora debe entregar ya que la construcción de infraestructura se hace por medio de licitación, a través de la ley de Adquisiciones y Contrataciones del Estado.

El apoyo a la agricultura que realiza el ministerio de Agricultura y Ganadería se ejecuta a nivel central es decir con equipo y recursos humanos que despliega el propio ministerio, por lo tanto, este servicio es totalmente centralizado y gubernamental, en el cual éste hace la entrega de insumos agrícolas, da asistencia técnica y capacita a los pequeños agricultores. El acceso a microcréditos se ejecuta de forma sectorial por medio del Banco Multisectorial de Inversiones que junto a micro-financieras que pertenecen al sector privado otorgan créditos según los criterios que establecen estas organizaciones.

Concluyendo se establece que el modelo de estructura organizacional de Red Solidaria es centralizado ya que pese a que existen subcontrataciones a ONG, bancos, constructoras para que se extiendan los servicios y se implemente satisfactoriamente el programa; éstas instancias no tiene decisión, simplemente operan según lo indica el organismo ejecutor central que es el FISDL en cooperación con las otras carteras de estado involucradas. Los recursos están centralizados y si bien son ejecutados por cartera por medio de subcontrataciones; el programa por medio de la dirección ejecutiva es la que se encarga de la, gestión, monitoreo y evaluación de los fondos. Obviamente el aparato gubernamental no es capaz de brindar todos los servicios que requiere el programa y, por lo tanto, debe de hacerlo en conjunto con el sector privado por medio de subcontrataciones.

Intersectorialidad

El programa es intersectorial no sólo porque existe una participación del sector privado que se da por medio de las ONG de Apoyo Familiar, las constructoras y las Instituciones financieras involucradas; sino porque, no es un programa cuya estructura dependa directamente de una sola entidad gubernamental, al contrario este Red Solidaria se hace en coordinación con otras carteras de Estado. El modelo de inter-

sectorialidad que tiene es básico⁶⁷ y éste consiste en que el aparato gubernamental crea una Coordinación Social a nivel nacional para desplegar la política. La articulación gira en torno a la Coordinadora del Área social de Presidencia, la cual está directamente vinculada al Ejecutivo; este vínculo garantiza el éxito de la ejecución del programa ya que por mandato presidencial, cuyo poder es representado por medio de la Coordinadora, hace que ésta persona tenga la capacidad de constreñir a los demás ministerios para que estos cooperen y coordinen adoptando la política como suya (que la asuman como parte de sus metas y objetivos).

Un factor determinante es la promulgación del decreto presidencial el cual obliga, al menos por Ley, a todas las instituciones involucradas a cooperar. El Decreto dicta a los ministerios qué harán y estas carteras en función de sus propias jerarquías giran las órdenes a los niveles inferiores sobre las nuevas disposiciones o nuevas tareas asignadas que deberán cumplirse sin objeción alguna.

ILUSTRACIÓN 17. MODELO DE INTERSECTORIALIDAD



Fuente: Elaboración propia.

Las implicaciones que el programa funcione en torno a una Coordinación Social es precisamente que ésta figura no es de carácter permanente, es decir, no forma parte de la estructura administrativa gubernamental sino que fue creada por Presidencia de la República, lo cual implica que ésta ligada al periodo presidencial y, por lo tanto, puede desaparecer con los eventuales cambios de gobierno por lo tanto, el programa quedaría “descabezado”.

⁶⁷ El más alto nivel de intersectorialidad se da cuando existe un Ministerio de Desarrollo Social que implementa la política social y coordinando acciones con las demás entidades de gobierno en función de objetivos estratégicos nacionales.

4.2.2.2 ¿El programa se integra programática e intersectorialmente?

Ésta se refiere a cómo el programa se integra con otros programas. El programa Red Solidaria se gestó⁶⁸ dentro de la Estrategia Oportunidades que tiene cuatro programas más: Tu crédito, Fosalud, Jóvenes y Conéctate. Estos programas no están vinculados directamente pero si forman parte de la estrategia social del gobierno del entonces presidente Antonio Saca.

Una visión integral o estrategia integral considera una intervención programática en todos los niveles del gobierno. El programa Red Solidaria como combate a la pobreza extrema se integrada totalmente a la agenda internacional retomando los Objetivos del Milenio, con este programa se pretender impactar positivamente para darle seguimiento a dicho objetivos; luego de este referente internacional, el programa está inserto dentro de la estrategia nacional Oportunidades. Sin embargo, a nivel local y comunitario no queda claro como el Red Solidaria incorpora otros proyectos locales. En algunos municipios, por ejemplo, el Eje 2 se ejecuta conforme a los planes de desarrollo local o desarrollo territorial pero si estos planes no existen, lo normado por el Programa es la regla a seguir.

ILUSTRACIÓN 18. ESTRATEGIA OPORTUNIDADES.



Fuente: (Ávalos & Gallardo, 2007)

Obviamente la estrategia no es nacional sino que gubernamental, por lo que está sujeta a un periodo de gobierno – 5 años-⁶⁹ o al periodo que el mandato presidencial establezca. Pero en esto es precisamente lo que da el éxito de la implementación del programa y logra una buena coordinación interinstitucional por que por medio de la Presidencia se logra coordinar y constreñir a las demás carteras de Estado.

⁶⁸ Hasta 2009 dónde se sucedió el cambio de gobierno.

⁶⁹ El programa actualmente sigue funcionando pese al cambio de gobierno. Incorporando ciertas modificaciones en el diseño, entre ellas cambiándole el nombre.

Finalmente, la gran fortaleza del programa es la coordinación interinstitucional que se ha logrado forjar entre los distintos ministerios participantes. Por lo que éste logra una integración programática al menos entre la vinculación de la estrategia nacional con la internacional.

4.2.3 PARTICIPACIÓN

La participación está ligada al hecho que los sujetos intervengan de manera concreta en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan sus vidas. En este apartado se hace un análisis de la participación en el programa y se distinguirán dos apartados la participación de los actores y la participación social.

4.2.3.1 Participación y mapa de actores

Los actores dentro del programa son los sujetos relevantes involucrados en el mismo. Los actores más relevantes, sin los cuales la política en sí no podría desplegarse, y sus intereses son los siguientes:

- *Coordinadora del Área Social de Presidencia:* Es el actor con el más alto rango y con poder ya que los recursos políticos de los que este puesto se vale son altos, posee información, autoridad real, influencia en los presupuestos y en los medios de comunicación. Su cargo es electo directamente de Presidencia de la República, por lo tanto, es un cargo de confianza. Esta persona es la que consigue los apoyos políticos y recursos económicos para movilizar la política. En términos de Bardach este personaje funciona como un *fixer* que está totalmente comprometido con la política y su principal interés es que el programa se implemente según lo programado y diseñado.

TABLA 17. MATRIZ DE ACTORES RELEVANTES.

Grupo social	Actor	Rol en el programa	Jerarquización del poder	Interés
Gobierno	Coordinadora del área social de Presidencia	Toma decisiones y define la estrategia técnica y política del programa.	Alto	Cumplir con los objetivos de cobertura y programación del programa. Beneficios políticos.
Gobierno	FISDL	Ppal. ente ejecutor Toma decisiones en el ámbito técnico	Medio	Lograr metas institucionales
Gobierno	Ministerios involucrados	Entes co-ejecutores Acoplar servicios a los nuevos lineamientos	Medio	Lograr metas institucionales
Organización sin fines de lucro	ONG de apoyo familiar	Ejecutor en campo	Bajo	Brindar un buen servicio para ser recontratadas.
Gobierno	Alcalde municipal	socio estratégico	Bajo	Inaugurar la mayor cantidad

				de proyectos para la comunidad.
Privados	Familias	Beneficiados (administrados)	Bajo	Maximizar beneficios del programa

Fuente: Elaboración propia.

- A. El FISDL es el ente ejecutor principal y centraliza todos los resultados y monitorea el funcionamiento del programa. Es un actor con autonomía relativa es decir que tiene cierta discrecionalidad para lograr los fines que son propuestos en el programa pero debe obedecer las normas y reglas que este estipula. El FISDL como institución implementadora, si bien tiene todas las herramientas para entorpecer la política, en realidad, es un ente que está a favor y que hizo las modificaciones internas necesarias para tener la capacidad institucional para implementar la política y esto ha implicado la creación de un departamento y una coordinación para efectos de la operativización del programa.
- B. Las entidades coejecutoras tienen injerencia directa en los servicios que brinda el programa en los estratos altos de estas instituciones el conflicto para con la política es nulo puesto que es una orden directa del Ejecutivo y no existen rivalidades evidenciadas de los ministros para con el Presidente ya que estos son cargos de confianza; no así con las bases o implementadores en campo del programa que como funcionarios públicos se basan y trabajan por medio de rutinas y ,clertamente, el programa cambia sus rutinas; en el caso de los docentes, sobretodo, se generó, cierta renuencia al cambio por medio de reclamos en las jornadas informativas previas a la intervención del programa, estos reclamos se basaban en que el programa implicaba una carga extra de trabajo no remunerada. No obstante, sus detractores, no representan un grupo significativo lo suficientemente fuerte para constituir un obstáculo en contra de la política, además, las jerarquías fuertes que caracterizan las burocracia de estas instituciones utilizaron los mecanismos de coerción necesarios para obligar la colaboración de estos personajes.
- C. Las ONG de apoyo Familiar fungen como la extensión de los servicios que el FISDL no puede otorgar, por lo tanto, subcontrata. Éstas hacen la labor más importante en campo, los dispositivos que mueven la maquinaria del programa y, por lo tanto, fallas en las ONG se manifiestan de inmediato en el programa, las ONG si se coluden tienen cierto poder para modificar aspectos o procedimientos para operar a su favor: como flexibilizar fechas de entrega de documentos o bien cambiar canales de información entre el FISDL y éstas, es decir, que por medio de acuerdos entre ellas han logrado presionar y modificar procesos internos del FISDL para facilitar su trabajo pero no entorpecer la implementación que en todo caso es su fuente de ingreso.

- D. La alcaldía municipal se define como un socio estratégico ya que en el Eje 2 algunos proyectos de infraestructura probablemente requerirán de una contrapartida que la alcaldía podría estar en disposición de otorgar, sin embargo, aunque es importante contar con su apoyo político para el programa, no es imprescindible, esto se debe a que el diseño de éste previamente se estructura de tal forma que los gobiernos municipales tengan una injerencia mínima en la operación del mismo.
- E. Los beneficiarios, si estos aceptan el convenio, se someten a las obligaciones a las cuales el programa los compromete. Estos deben regirse bajo las políticas que establece el programa, no tienen voto para cambiar aspectos de diseño, sin embargo, por medio del comité de coordinación de la red, puede opinar sobre el servicio, hacer denuncias y lo más importante priorizar las proyectos productivos de su comunidad.
- F. Los Organismos Internacionales son los financiadores principales del programa al menos de los Ejes 2 y 3. Han tenido el papel de asesores tanto en la fase preparatoria como en la fase de implementación. Tanto donadores como prestamistas ponen ciertos condicionantes, por lo tanto el poder económico para influir en el programa es alto, y estos giran una serie de exigencias sobre todo en materia de monitoreo y resultados.

4.2.3.2 La participación social

El programa no establece un mecanismo explícito para la participación de la comunidad, en realidad este se reduce a dos ámbitos:

- El comité de Coordinación Local
- Las jornadas de capacitación.

Por lo que, respecta del acceso o disponibilidad de mecanismos de participación estos son reducidos y vinculados a los servicios mismos que otorga el programa. Cabe denotar que si bien el Comité de Coordinación Local es una figura creada por éste para llevar a cabo la implementación del Eje 2. Esta figura resultante importante, en tanto sirve de canal de comunicación entre la comunidad y las estructuras más altas dentro del programa.

Este comité funge como mesa redonda y, por lo tanto, los líderes y líderes comunales tiene igual voz y voto que los funcionarios públicos como el alcalde o síndicos municipales. También el Comité es importante, en tanto, los beneficiarios por medio de quejas explícitas pueden expresar su sentir

respecto de ciertos aspectos del programa, así como hacer la quejas y reclamos directos a los oferentes de los servicios que también tienen representación en el Comité.

Sobre el uso de los mecanismos de participación, la asistencia al comité no es obligatoria; sin embargo, en algunos de los municipios la participación por medio de este mecanismo se constriñe por las propias preferencias partidistas de los representantes comunales que se rehúsan a participar en actividades o programas de originados por el gobierno en turno.

Envergadura de la participación

Todos los actores involucrados participan pero no en la misma magnitud o modalidad. De todos ellos solo la Coordinación Social tiene poder decisión en todas las funciones del programa. Los demás actores tienen una modalidad de participación más limitada.

TABLA 18. ENVERGADURA DE LA PARTICIPACIÓN.

	Diagnostico	Diseño del programa	Asignación del presupuesto, bienes y servicios	Gestión o ejecución del programa	Seguimiento y monitoreo	Evaluación y resultados
Coordinación del área social de presidencia	si	si	si	si	si	si
FISDL		si	si	si	si	si
Entidades Co-ejecutoras			si	si	si	si
ONG				si		
Alcaldía municipal				si		
Beneficiarios				si	si	si

Fuente: Elaboración propia.

Información: Todos los actores participan en este proceso. En la etapa previa de intervención del programa se hicieron jornadas de capacitación a los involucrados. Las cuales estuvieron a cargo del FISDL a las entidades Coejecutoras y las ONG de Apoyo familiar. Las ONG de Apoyo Familiar posteriormente eran la encargada de capacitar e informar a las familias respecto de los derechos y obligaciones que implica ser beneficiado con el programa.

Opinión o consulta: El diálogo entre los oferentes de los servicios y los beneficiados también es una modalidad en la que participan todos los actores por medio de los canales estipulados y/o encuestas que buscan indagar sobre la percepción de los servicios por parte de los beneficiados.

Colaboración/involucramiento: los oferentes de los servicios (ejecutores y co-ejecutores) obviamente, participan en esta modalidad, no obstante, la participación de las familias es limitada ya que se requiere que éstas se involucren en los procesos, en tanto, se les asignen responsabilidades dentro del programa. Si bien, las familias tienen responsabilidades éstas recaen en el uso de los beneficios y no como ejecutor de procesos.

Herramientas de comunicación de las familias beneficiarias

Las familias cuentan con un cuadernillo informativo que explica cómo funciona el programa, sin embargo, este no especifica nada sobre cómo ejecutar un reclamo. Esta herramienta fue desarrollada durante la ejecución y consiste en un formato de atención familiar donde se especifican una serie de reclamos como descuentos injustificados, errores en su registro familiar, etc. este se denomina Formato de Atención a la Familia (FAF) y funciona como una mecanismos de control de calidad, ya que así el FISDL puede medir cuales son los reclamos que se dan mas frecuentemente y establece los mecanismo de cómo este puede resolverse.

Los cursos de capacitación son otro mecanismo de participación de la familia para que esta pueda expresar su sentir respecto del programa, sin embargo sólo son mecanismos de opinión y consulta, en este sentido, para efectos de percepción también las familias participan en los proceso de encuestas para los análisis de la percepción y evaluación del programa.

Concluyendo, las familias, en general, son una fuente importante de monitoreo y por medio del Comité Local tienen decisión sobre los recursos otorgados para priorizar proyectos, pero aún así la cantidad y tipo de proyectos que la comunidad puede ejecutar ya está previamente definido por la Coordinación del Área Social.

4.3 ¿EL PROGRAMA RED SOLIDARIA ES UNA POLÍTICA PÚBLICA?

Las políticas no son acciones aisladas ni descoordinadas, sino que giran en torno a un objetivo estratégico. Según los lineamientos que señala (Meny & Thoenig, 1992), el Programa Red Solidaria es una política pública por las razones expresadas a continuación:

1. A una política le subyace una intencionalidad o *contenido*. Red Solidaria tiene un contenido explícito (disminuir la pobreza inter-generacional por medio de incentivos monetarios condicionados) así como implícitos (propios de la intencionalidad que subyace a los actores que

diseñan la política) que se plasman en un sistema de acción que busca conseguir ciertos objetivos sociales y políticos por medio de la movilización de recursos estatales.

2. Una política no es un acto aislado sino que tiene un marco de referencia explícito o implícito, es parte de “[...] una estructura relativamente permanente de referencia u orientación [...]” (Meny & Thoenig, 1992). En este sentido, el marco de referencia del programa es explícito y formal por medio de la Ley, este, está respaldado por Decreto Ejecutivo, además, forma parte de estrategia social “Oportunidades” del gobierno 2004-2009.
3. La orientación normativa de Red Solidaria recae sobre la noción de una política social eficiente e integral (no paternalista y clientelar) cuyo objetivo es ampliar las oportunidades y potenciar las capacidades de los más pobres. Por lo tanto, la optimización de recursos, las evaluaciones de desempeño, de resultados e impacto se vuelven primordiales. Bajo ese marco es que el gobierno quiere legitimar su acción, bajo la idea de una gestión eficiente y más técnica, dejando atrás las preferencias políticas y partidistas.
4. La autoridad pública que en este caso despliega la política es el Órgano Ejecutivo el cual creó los mecanismos para organizar y alinear a los distintos actores en torno a este marco de acción (el Programa) y si bien, es una política pública que se gesta con una participación restringida de otros actores de la sociedad; esto no la constriñe para definirla como pública; las implicaciones de este *modus operandi* podrían manifestarse en las discrepancias que surjan entre los administradores (administradores y administrados) al momento de la implementación del programa.
5. Finalmente el Programa es una acción pública cuya competencia social es la pobreza, situación la cual se pretende modificar y, que la autoridad pública, además, considera debe modificarse, es decir, se percibe como un problema o tema social que debe tratarse.

Se concluye Red Solidaria es una política pública pero que la dimensión de lo público es limitada, es decir, donde el gran actor es el gobierno y la participación ciudadana aún es un elemento marginal.

4.4 ¿LA POLÍTICA SOCIAL PARA ATENDER LA POBREZA ES INTEGRAL?

La política social del El Salvador para atender la pobreza extrema en El Salvador cambió rumbo y se gestó alrededor de un programa de gobierno que fue Red Solidaria. Por lo tanto, se cambia por un nuevo enfoque de la gestión social, de programas de proyectos aislados hacia acciones coordinadas intersectorialmente.

La política social del El Salvador es de carácter compensatoria pues la idea nace de la creación de una red de protección social, sin embargo, el programa que se despliega es un programa de transferencias monetarias condicionadas cuyo objetivo es romper la pobreza intergeneracional, por medio de la inversión en capital humano aún así, en la política prevalecen más los elementos compensatorios que los de desarrollo de capital humano.

En términos de gestión social, la política social de atención a la pobreza extrema es el Programa Red Solidaria porque le subyace toda una estrategia alrededor de la cual giraran los demás proyectos de las entidades participantes, sin embargo, Red Solidaria se considera un programa básico de transferencias que se limita a la salud, educación y alimentación haciendo el mayor énfasis en la cobertura y extensión de la oferta de servicios, que en la calidad de los mismos.

Respecto a los cinco principios mencionados por Engel se concluye que:

- El programa no considera una definición multidimensional del problema aunque su marco conceptual lo defina así.
- La focalización del programa es buena. Tiene rigurosidad técnica y por lo tanto los criterios de selección se tornan transparentes.
- Para el programa, la familia cuenta como una unidad de análisis en términos de monitoreo y seguimiento de los grandes objetivos del programa, pero no considera un tratamiento o un apoyo familiar en el pleno sentido de la palabra mediante servicios profesionales personalizados sino que toda la oferta es homogénea y se considera a la población objetivo de la misma forma.
- La integración programática es a nivel intersectorial y el programa se alinea con la agenda internacional pero no hay una integración plena con otros programas sociales ni con estrategias de nación ya se que se carecen de estas.
- La participación social es limitada y en su mayoría del tipo consulta.

Según estos criterios la política social no se cataloga Integral por que no cumple con todas estas condiciones de una forma plena o satisfactoria.

4.5 ¿EXISTE UNA POLÍTICA SOCIAL PARA COMBATIR LA POBREZA EN EL SALVADOR?

La política social para atender la pobreza en El Salvador continúa siendo residual de una forma más progresista, es decir, se trata de resolver las fallas del mercado por medio de un programa de transferencias monetarias condicionadas, el cual pretende insertar dentro del sistema económico a los

más pobres haciendo un conjunto de inversiones en ellos, bajo el supuesto que las inversiones en capital humano reducen la pobreza intergeneracional y contribuyen al desarrollo y crecimiento económico.

La política social también continúa siendo asistencial, aunque se pretenda desligar del “asistencialismo” por medio de un vínculo entre la entrega del subsidio y la corresponsabilidad, así como de la entrega de subsidios de un monto inferior – no se pretende sustituir el ingreso familiar ni desincentivar el trabajo- en comparación con otros programas en Latinoamérica. Asimismo, pese a que se pretende evitar la dependencia entre la familia con el programa, éste no logra vincular una estrategia de salida que garantice que la familia podrá suplir la certeza de ingresos que le otorga el subsidio y, es por que el Eje 3 de sostenibilidad de las familias se deslinda con el Eje 1 en el sentido que no tienen un objetivo común: que el bono sea temporal y que las actividades productivas sustituyan el subsidio sino que actúan por separado.

La política social para contender con la pobreza es el programa Red Solidaria, es decir que no existe un marco de referencia o ley, o normatividad que establezca los grandes lineamientos de la política social; al contrario, estas continúan siendo políticas sociales gubernamentales ligadas a periodos presidenciales por lo que su continuidad depende más de la voluntad política que de un plan de nación o de estrategias de desarrollo social estatales.

La focalización es el medio para implementar la política social, si bien la focalización permite acercar la oferta social del Estado y establecer un primer nivel de inclusión de los más pobres y vulnerables en la sociedad – siempre y cuando se minimicen los errores de inclusión y exclusión-. La política social continúa sin prever ni minimizar los efectos adversos que se causan debido a la focalización; por ejemplo, migraciones internas, rompimiento del tejido social, etc. – la discriminación entre pobres trae consigo un incremento del malestar social entre estos. ¿Cuál es la diferencia entre una familia pobre de un municipio pobre que la de un municipio no pobre? posiblemente éstas serían muy pocas y la razón por la que algunas familias que cumplen los criterios no forma parte de la red de protección social del Estado se resume en que residen en el municipio equivocado- por lo tanto la política segrega a la población pobre.

La política social continúa sin distinguir que la población objetivo no es homogénea y que si los programas sociales que combaten la pobreza pretenden disminuirla deben reconocer la heterogeneidad para compensar esas diferencias, además en el Programa prevalece la lógica cliente- proveedor, que

está lejos de establecer los mecanismos para el ejercicio de la ciudadanía y la exigibilidad de los derechos sociales.

Finalmente la política social continúa fuertemente ligada a la generación de bienestar material y mejora de la calidad de vida de los pobres en términos de servicios básicos – salud, educación e infraestructura- lo cual es primordial, pero que no capturan todas las dimensiones del problema. Es por ello que es necesario que la ps se amplíe y aborde la pobreza desde su complejidad, desde la comprensión de las instituciones sociales con las que se cuenta como sociedad y la importancia del fortalecimiento de éstas, con la participación de los actores interesados para que realmente puedan diseñarse e implementarse políticas integrales.

5 CONCLUSIONES

En este apartado se expondrán las principales conclusiones las cuales se organizan en dos partes: la política social y su función respecto de la pobreza y los programas de transferencias monetarias y la integralidad de las políticas de combate a la pobreza.

La política social y el combate de la pobreza

Las políticas sociales son acciones por medio de las cuales se coordina y provee el bienestar social a los ciudadanos; asimismo, es importante dejar en claro que el Estado no es el único proveedor del bienestar social; en este sentido, también el mercado es un proveedor, la diferencia entre ambos es el acceso. Mientras que en la esfera estatal el acceso se puede garantizar para toda la sociedad, en el segundo caso, sólo pueden acceder aquellos y aquellas que tenga capacidad de contribución.

Entonces, en materia de pobreza, la primera conjetura es que la distribución del bienestar social para los pobres es responsabilidad del Estado, ya que, esta proporción de la población no tiene ni los medios ni los recursos para auto proveerse el bienestar; de ahí la justificación de la política social para atender la pobreza.

La pobreza es un problema transversal a todas las esferas que componen la sociedad y, por lo tanto, sus dimensiones no se resolverán por medio de políticas gubernamentales, es decir, ligadas a planes de gobierno quinquenales; la pobreza se extiende a un problema de Estado y, por lo tanto, sus estrategias de combate deben de enmarcarse como tal.

Sin embargo, las pugnas políticas por el dominio del poder, el populismo y la débil democracia que caracterizan a países como El Salvador, no permiten que la política social trascienda, al contrario, se carece de una visión o estrategia de desarrollo social institucionalizada en el país; y por lo tanto, esto causa que la política social para la pobreza se defina desde afuera, desde la agenda internacional y no desde adentro, como una construcción social.

Además de las restricciones que otorga la política a la política social, también debe lidiarse con el afán de las burocracias por las prácticas tecnocráticas, las cuales han orientado a la política social hacia una la gestión social, perdiendo toda la dimensión sociológica del problema. Es decir, las políticas sociales no son los programas sociales, mientras que las primeras son estrategias ligadas a una visión de desarrollo en el largo plazo, las segundas son acciones de corto plazo que se programan, se operan y se miden. No

se niega la importancia de una buena gestión social pero es reduccionista seguir pensando que la PS es solamente la repartición del bienestar social que ofrece el gobierno de forma eficaz y eficiente.

Otro punto importante, es la concepción del bienestar social que como noción abstracta relativiza el bienestar. El bienestar social, si bien se refiere a un contexto y responde al avance y desarrollo de las sociedades; no implica que no deba tenerse un marco de referencia o ciertos mínimos que determinen la calidad de vida, independientes de los contextos sociales y nacionales; este marco de referencia son los derechos humanos; en este sentido, el bienestar social debe entenderse como todos aquellos bienes y servicios que permiten al ser humano ejercer los derechos humanos incluyendo los derechos, económicos, sociales y culturales.

La forma de provisión de los bienes y servicios necesarios para una calidad de vida digna, se enfrenta a otra disyuntiva: focalización y universalización. Si bien, son ideas contrapuestas, no implican que no puedan actuar en conjunto, esto implicaría ver a la focalización como un paso previo a la universalización de los bienes y servicios elementales que garanticen el ejercicio de los derechos humanos. Las políticas sociales focalizadas permiten priorizar los recursos para incluir en los sistemas de protección social a las personas que los desconocen, sin embargo, la focalización debe concebirse como un instrumento de corto plazo para evitar caer en el asistencialismo; ya que, en el largo plazo las políticas universales van más acorde con los preceptos de ciudadanía y los derechos humanos universales.

Sobre el diseño de la PS de combate a la pobreza y en específico la definición de pobreza; en primer lugar, ésta no debe confundirse con su medición. Las mediciones de la pobreza ubican y contabilizan a los pobres pero no necesariamente reflejan sus condiciones o necesidades más sentidas. Es usual que la definición de pobreza sugiera los lineamientos a seguir en las políticas y en los programas sociales. En este sentido, si la pobreza es multidimensional porque se expresa en múltiples dimensiones, entonces, así debería ser su cuantificación y caracterización, como lo han señalado propuestas de medición recientemente aplicadas en México. Es decir, mejoras en las mediciones de la pobreza, perfeccionan las líneas de acción de las políticas sociales, pero aún así, un factor más importante es también vincular a la medición el significado de una vida digna con la declaración de los derechos humanos universales.

Finalmente, sobre el contenido de la política social para combatir la pobreza se resalta la relevancia que tiene la noción de pobreza, y cómo a esta noción le subyacen ideologías, una visión de desarrollo, una causalidad y por ende una solución: la escasez de ingreso, las necesidades básicas insatisfechas, la falta

de capacidades, la vulnerabilidad ante los riesgos, la exclusión social, etc. Todas las anteriores son elementos que caracterizan a los pobres y por eso el problema es multidimensional; es por ello que, contender con la pobreza implica reconocer que está en un contexto que condiciona a los pobres a un estándar de vida inferior al socialmente aceptado. Asimismo, debe entenderse que la pobreza es parte de un proceso, producto de las relaciones sociales en todos los ámbitos de intercambio del ser humano –económico, social, cultural, etc.–, que genera resultados desiguales favorables para unos y desfavorables para otros. Por esta razón, se reconoce que el combate a la pobreza es un tema complejo y, que por lo tanto, abre diversos caminos para contender con ella; sin embargo, debe advertirse que la suma de diversos programas actuando, en dicha realidad de forma simultánea, no erradicará el problema. Ni tampoco políticas sociales aisladas y reducidas. La pobreza como un problema multidimensional, en sus causas, manifestaciones y consecuencias que requiere de políticas sociales integrales que contengan con este problema social.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas: Red Solidaria de El Salvador y la integralidad.

El combate a la pobreza no sólo es uno de los grandes retos sino también uno de los temas que más ocupan la atención de la política social. Los gobiernos han dado múltiples respuestas para atender el problema, implementando una diversidad de programas. De esta gama de programas para combatir la pobreza, interesan los programas de transferencias monetarias condicionadas, que conforman la nueva estrategia en la región latinoamericana para combatir la pobreza. La suposición en la cual se basan los PTMC es que los pobres no pueden enfrentar adecuadamente las situaciones adversas que se les presentan, a raíz de las cuales se producen grandes pérdidas de capital humano, es por ello que los diseños de los programas de transferencias monetarias condicionadas se basan en tres aspectos fundamentales: transferencia monetaria, focalización y condicionalidades. Con el primero se pretende hacer una redistribución del ingreso y aliviar las necesidades inmediatas (efectos de corto plazo), con el segundo asegurar que dicha transferencia sea hacia los sectores más pobres (mecanismo de redistribución del ingreso con impactos en la desigualdad) y, con el tercero incrementar las capacidades de los miembros del hogar, especialmente los menores de edad, para que cada uno realice sus potencialidades de acuerdo con sus propias opciones de vida según la sociedad en la que vive; primando el desarrollo del capital humano como la clave para superar la pobreza inter-generacional.

La teoría que prescribe los diseños de estos programas, actualmente, presentan una serie de críticas, respecto de si los supuestos básicos funcionan, es decir, si realmente los subsidios, la focalización y las condicionalidades disminuyen la pobreza y la desigualdad. Obviamente, estas suposiciones en las que se basa esta estrategia social no son infalibles y, por lo tanto, la teoría puede no coincidir con la comprobación empírica.

La teoría puede fallar ya sea porque ésta puede sufrir adaptaciones y se flexibilizar los supuestos en el diseño o porque los elementos o principios básicos se perturban o alteran al momento de ponerlos a prueba (implementación). En consecuencia, los programas sociales aunque sean estereotipos, con diseños detallados obligadamente deben acoplarse y tomar las particularidades específicas del contexto en que se implementan, así como los propios cambios o modificaciones que les impregna cada gobierno.

Los PTMC, retoman una serie de nociones sociales que están en boga en el diseño de las políticas sociales: la concepción multidimensional de la pobreza realzando la importancia del capital humano como factor determinante para romper con la pobreza inter-generacional, la ampliación de las oportunidades para que los pobres aprovechen sus capacidades (términos desarrollados por Sen) y la integralidad. Todo estos términos ofrecen un discurso diferente que en apariencia pretenden romper la lógica simplista de los programas sociales asistencialistas, sin embargo, cuando se contrasta el contenido de estos términos con las acciones reales del programa, se observa que estos han sido minimizados o flexibilizado.

En referencia a lo anterior, se tiene que el programa Red Solidaria concibe la pobreza como multidimensional, pero la describe en dos dimensiones: escasas de ingreso y necesidades básicas insatisfechas y reduce el contenido de la palabra multidimensional, sin anularla. Por otra parte, la definición del problema queda en función de la medición y por ende se deja de lado una construcción social o al menos más participativa del problema, primándose la definición técnica y operativa.

Respecto a la focalización de la política, es fuerte y se basa en criterios técnicos que han minimizado la oportunidad de clientelismo y la arbitrariedad al seleccionar los beneficiarios. La focalización multietápica ha permitido la transparencia en la selección, lo cual le añade fortaleza técnica y legitimidad política al programa; asimismo, la existencia de mecanismos para verificar los errores de exclusión e inclusión en los distintos comités, analizando caso por caso, contra-resta al mismo tiempo la excesiva rigurosidad de los criterios técnicos.

La participación social dentro del programa es mínima y la que existe está previamente acotada por la estructura jerárquica del programa mismo. La herramienta de participación social es el Comité de Coordinación Local, el cual tiene libertad de decisión en ciertos aspectos como la priorización de los recursos asignados para las obras de infraestructura, pero no tiene capacidad de decisión en las áreas de diseño e implementación del programa.

La integración programática sugiere que ésta, está integrada con el referente Internacional de los Objetivos del Milenio y que a nivel de gobierno el programa forma parte de una estrategia nacional ligada al periodo presidencial, más no considera una integración programática respecto a otros tipos de programas que produzcan sinergias entre sí como programas de desarrollo económico por ejemplo. Asimismo, Red Solidaria logra una intervención intersectorial con éxito por medio de una Coordinación Social a nivel nacional, que está directamente ligada al Órgano Ejecutivo, lo cual le otorga el poder político necesario para alinear a los demás ministerios en pro de la política, pero de igual forma este modelo de Coordinación es la herramienta más básica de intersectorialidad en comparación con otros tipos como un Ministerio de Desarrollo Social cuya función fuese integrar, coordinar y dictar los lineamientos de las políticas sociales a nivel de país.

Analizando el diseño y la implementación de la política se concluye que el programa Red Solidaria logra establecer una red de protección social en el sentido del manejo del riesgo, ya que con el subsidio monetario se pretende, no sólo brindar una certeza de ingresos a las familias sino que ese subsidio se condiciona a incentivo del capital humano y, por lo tanto, la familia reduce (por medio del bono) el riesgo de la no inversión en éste, lo cual operativamente implica disminuir la deserción escolar, disminuir los índices de desnutrición infantil, disminuir las muertes de nacimientos prematuros etc. Sin embargo, sobre el desarrollo del capital humano *per se*, este se considera laxo, ya que el programa sólo incentiva la inversión hasta la escuela primaria y no se garantiza que se erradique la deserción escolar cuando el subsidio termina.

Por lo tanto, el modelo de programa de transferencia que se propone en El Salvador es básico, donde la demanda, la conforman los menores de 18 años y las jefas de hogar pero la oferta es básica y se limita a la cobertura de la salud y la educación en sus niveles más elementales y, pese a que el Eje 3 pudiese ser la herramienta del programa que podría lograr integrar el desarrollo humano con el desarrollo económico. Este Eje es el más débil del programa lo cual se observa desde el punto de vista financiero y

desde la coordinación de éste, el cual es el elemento menos desarrollado del programa, delegado a las microfinancieras que finalmente operan con criterios de mercado.

La política social reflejada en este PTMC, ciertamente mejora la calidad de vida del pobre, ya que acerca la oferta de servicios básicos, que probablemente muchos sectores rurales desconocían; además, no cabe duda que el subsidio monetario conlleva a mejorar de forma inmediata las necesidades de corto plazo de las familias sobre todo la alimentación, mejorando así los índices de nutrición.

Sobre la integralidad del Programa, éste logra una coordinación y arreglos institucionales que han llevado a una implementación exitosa, sin demoras del programa, con conflictos políticos minimizados y jerarquías bien establecidas, han logrado llevar a cabo el diseño de una forma fiel a lo prescrito. Es decir, si se planteaba una intervención integral en el sentido programático este lo ha sido solo en ciertos aspectos, en tanto se han incluido intervenciones intersectoriales al momento de brindar los servicios y, además, porque se han integrado los distintos niveles de gobierno. Pero no hay una integralidad en la concepción del problema, persiste la acción pública sin involucrar plenamente a los actores en términos de participación ciudadana y sobre todo los sectores pobres.

Respecto de la política social, ésta continúa siendo residual quedando en la red de protección social más básica y lo que ha variado son los criterios de focalización, los en este caso son más técnicos lo cual evita favorecer a ciertos sectores específicos – con capacidad de organización- sino que realmente los beneficios sociales se orientan a los más necesitados.

Respecto de la inversión en capital humano es importante proveer a los pobres de los conocimientos que ellos traducirán en un mejor uso de los recursos que tienen disponibles y, en el acceso a la estructura de oportunidades; pero es importante volver a la teoría y reformular que clase de capital humano se está forjando, si se disminuyen los índices de nutrición, se logra mejoras en los cuadros de salud preventiva de la población, se erradican ciertas enfermedades vinculadas a la higiene de los hogares, pero el punto crucial se estanca en la educación. El crecimiento económico establece como un elemento determinante la inversión del capital humano en el factor trabajo para mejorar su productividad y, por lo tanto, mejorar tanto la condición del trabajador como la producción y por ende la economía. Pero, ¿qué clase de conocimientos se requieren para lograr lo prescrito por la teoría?; las condiciones actuales no solo necesitan de una educación básica es necesario mejorar la calidad de la educación pública no entendida solo como mejoras de las condiciones de los recursos escolares sino

también en los contenidos de estos, no sólo incorporando los avances tecnológicos sino en realmente desarrollar las habilidades cognitivas del ser humano.

Se concluye que en términos generales el programa es exitoso es su implementación, puesto que logra desplegar la política y para ello hace uso de todas las herramientas que posee como aparato gubernamental. Asimismo se forja un diseño que tiene la finalidad de ser programable, medible, lo cual es excelente en términos de gestión social porque logra una eficiencia y eficacia endógena, pero que no considera cómo los aspectos exógenos interfieren con los supuestos en los que se basa la política ni busca minimizar las externalidades negativas que se genera con la intervención.

Reflexiones finales

Implementar este tipo de programas tiene sentido si efectivamente la focalización sirve para establecer el primer piso de estandarización de los servicios y bienes públicos como parte del ejercicio de la ciudadanía y no como beneficiarios de programas; cuando realmente existe una integración programática (programas de protección social, programas de capital humano y programas de desarrollo económico) donde la unidad de intervención realmente sea la familia, con apoyo no solo monetario sino psicosocial para que éstas interioricen los factores de su pobreza y que desde un trabajo interno éstas contiendan con su problema y cómo el gobierno las apoyará al respecto para romper su proceso de empobrecimiento.

No obstante, prolongar estas estrategias sin una visión de largo plazo las vuelven estériles pues las mejoras en las condiciones obtenidas ahora podrían revertirse en el mediano plazo, si no se modifican las condiciones estructurales (contexto) para que las nuevas generaciones logran integrarse a la estructura de oportunidades.

La pobreza como concepto es una construcción social y en este sentido deberían hacerse los diseños de los programas. Pero para ello, se requiere de la implementación de políticas integrales y universales y, no sólo de los recursos económicos necesarios sino de la voluntad política, en tanto, apertura y espacios de participación que efectivamente puedan ser utilizados, donde realmente el pobre sienta que la participación contribuye a mejorar su calidad de vida. Entonces, contender con la pobreza requiere de la participación de los diversos actores sociales, los involucrados y los interesados y, del fortalecimiento de las instituciones en tanto mecanismos que moldean las relaciones sociales de estos actores y también

como los filtros que procesan las acciones sociales. La implementación y el diseño de los programas dependen de instituciones fortalecidas que logren adaptar lo prescrito a la realidad y no viceversa.

Las políticas sociales integrales efectivamente no son la suma de programas sociales, ni tampoco un programa social con ejes múltiples como es el caso del programa Red Solidaria. La coordinación institucional, la integración programática y la participación de los actores si bien es indispensable para el despliegue y éxito de las políticas, no son suficientes y, es necesario que los programas sociales estén insertos dentro de estrategias nacionales- llámense estos planes de nación o de desarrollo social que realmente estén articulados y no sólo que sean leyes muertas- En este sentido, la vinculación de las política social y la política económica debe ser primordial no actuando por separado sino integrados, en tanto lo económico y lo social son realidades conjuntas que determinan no sólo la sostenibilidad de las políticas sociales sino que producen sinergias para que las estrategias de disminución de la pobreza se conviertan en verdaderas estrategias de desarrollo.

6 BIBLIOGRAFÍA

Acevedo, C. (2003). *La experiencia del crecimiento económico En El Salvador durante el siglo XX*. San Salvador: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Acuña, C., & Repetto, F. (2009). Un aporte metodológico para comprender y mejorar la lógica político institucional del combate a la pobreza en América Latina. En F. Navarro Mariñez, & V. Cantú Garza, *Política pública y democracia en América Latina* (págs. 97-143). México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Adelantado, J., & et.al. (1998). Las relaciones entre estructura y políticas sociales, una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología*, 123-156.

Aguilar, L. F. (2007). *Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio Introductorio*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Andrenacci, L., & Repetto, F. (2006). Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía. En (. Banco Interamericano de Desarrollo, & M. Carlos Gerardo (Ed.), *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Planeta.

Aronson, P. P. (2007). El retorno de la teoría del capital humano. *Fundamentos en Humanidades*, III (016), 9-26.

Banco Central de Reserva de El Salvador. (s.f.). *Banco Central de Reserva de El Salvador*. Recuperado el Junio de 2010, de <http://www.bcr.gob.sv/>

Banco Mundial. (2000). *La voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche?. Definición de pobreza. Capítulo 2*. Recuperado el 1 de Marzo de 2009, de World Bank: <http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1124115102975/1555199-1124115187705/vol1c2.pdf>

Bebbington, A. (2005). Estrategias de vida y estrategias de intervención: El capital social y los programas de superación de la pobreza. En I. Arriagada, *Aprender de la experiencia: El capital social en la superación de la pobreza* (págs. 21-31). Santiago de Chile: Naciones Unidas. CEPAL.

Boltvinik, J. (Mayo de 2003). Tipología de los métodos de pobreza: Los métodos combinados. México.

CEPAL, C. E. (2006). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Montevideo: CEPAL.

Cohen, E., & Franco, R. (2007). *Gestión Social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México D.F.: Siglo XXI.

Cohen, E., & Franco, R. (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: FLACSO.

Cuellar Álvarez, M., Montiel Romero, L., & Namnum García, S. (2004). La pobreza. Una reflexión desde la perspectiva de los derechos humanos. En J. Auping, R. De la Torre, A. Guevara, I. Llamas, C. Muñoz, R.

- Solís, y otros, *El análisis económico de los derechos humanos* (págs. 119-134). México D.F.: Plaza y Valdez editores.
- Digestyc, D. G. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. San Salvador.
- Echevarría, K. (2005). Analizando la burocracia: Una mirada desde el BID. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile.
- El Economista.NET. (16 de septiembre de 2009). BM pronostica perspectiva más pesimista para países más pobres. San Salvador, El Salvador.
- Elder, C. D., & Cobb, R. W. (2007). Formación de Agenda. El caso de la política de ancianos. En L. F. Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 77-104). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Elmore, R. F. (2007). Modelos Organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En L. F. Villanueva, *La implementación de las políticas*. (págs. 185-250). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Engel Aduan, W. (2004). *Políticas Integrales de Desarrollo a la pobreza: el desafío de la efectividad*. Washington DC.: documento presentado en el VI Foro de Equidad Social, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Esping-Andersen, G. (2001). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Filgueira, F., Molina, C. G., Papadópulos, J., & Tobar, F. (s.f.). *Universalismo Básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina*. Recuperado el 12 de abril de 2010, de <http://www.ciesu.edu.uy/universalismo/filgueirapapadopulos.pdf>
- FISDL. (2009). *Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local*. Recuperado el 1 de Febrero de 2010, de <http://www.fisdl.gob.sv/institucion/marco-institucional/historia.html>
- FISDL. (2006). Manual Operativo del Programa Red Solidaria. El Salvador: GOES.
- FISDL-FLACSO. (2004). *Mapa de Pobreza*. San Salvador.
- Fiszbein, A., & Schady, N. (2009). *Panorama General: Transferencias monetarias condicionadas, reduciendo la pobreza actual y futura*. Washington: Banco Mundial.
- Gobierno de El Salvador. (s.f.). *Asamblea Legislativa. República de El Salvador*. Recuperado el 7 de Julio de 2010, de Constitución de la República de El Salvador -reformas hasta el año 2009-: <http://www.asamblea.gob.sv/Legislacion/ConstitucionVigente1983.aspx>
- Gobierno de El Salvador. (s.f.). *Viceministerio de Relaciones Exteriores*. Recuperado el Junio de 2010, de <http://www.comunidades.gob.sv/webslte/comunidades.html>
- Gobierno de El Salvador, Presidencia de la República. (2007). *Programa Social de Atención a la Pobreza. Documento Técnico*. San Salvador: Algier's impresores S.A. de C.V.
- GOES, G. d. (2005). *Programa Social de atención a las familias en pobreza extrema de El Salvador. Red Solidaria. (Documento Conceptual)*. San Salvador.

- Gómez, M. H., & Boyer, P. C. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel S.A.
- Herrera, M., & Castón, P. (2003). La política social desde la primera industrialización a las sociedades complejas. En M. H. Gómez, & P. C. Boyer, *Las políticas sociales en sociedades complejas* (págs. 21-46). Barcelona: Ariel.
- Internacional Food Policy Research Institute y Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. (2008). *Informe de la evaluación de la focalización del programa Red Solidaria*. Evaluación de impacto externa del programa Red Solidaria, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, San Salvador.
- Irrazábal, I. (2005). *Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina. Experiencias en Argentina, Chile, Perú y Paraguay*. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Justiniani, A. A. (27 de Marzo de 2010). Sí a la reforma laboral, no a ésta. *La Jornada*.
- Katzman, R. (2005). Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades. En R. d. Canudas, & M. Lorenzenlli, *Inclusión Social: una perspectiva para reducir la pobreza* (págs. 54-78). Tegucigalpa: INDES-Honduras.
- Lerner, B. (1996). *América Latina: Los debates de la política social, desigualdad y pobreza*. México : Miguel Angel Porrúa.
- Levy, S. (2001). Crecimiento, pobreza y desigualdad. En F. Solana, *AMÉRICA LATINA XXI: ¿AVANZARÁ O RETROCEDERÁ LA POBREZA?* (págs. 38-51). México: Fondo de cultura económica.
- Machinea, J. L., & Cruces, G. (2006). *Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Ministerio de Economía. (s.f.). *Dirección General de Estadísticas y Censos*. Recuperado el Junio de 2010, de <http://www.digestyc.gob.sv/>
- Naciones Unidas. (s.f.). *Derechos Humanos*. Recuperado el 6 de Julio de 2010, de <http://www.un.org/es/rights/>
- Nirenberg, O., Brawerman, J., & Ruiz, V. (2003). *Programación y evaluación de proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Nogueira, R. M. (2007). Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. En J. C. Velarde, *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de programas sociales*. (págs. 63-118). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ortiz Davison, J., Ortiz Mendoza, E. O., & Almagro Cárdenas, A. (2004). Revisión del debate sobre la pobreza orientado al diseño de políticas. *Análisis Económico*, XIX (42), 275-297.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y práctica de las políticas públicas*. México: FLACO.

PNUD, P. d. (1997). *Desarrollo Humano para Erradicar la Pobreza*. Recuperado el 1 de Marzo de 2009, de Informe de Desarrollo Humano (IDH): <http://www.undp.org/spanish/>

PNUD, P. d. (2003). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Un pacto entre las Naciones para eliminar la pobreza*. Recuperado el 28 de Febrero de 2009, de Informe de Desarrollo Humano (IDH): <http://www.undp.org/spanish/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1997). *Informe de Desarrollo Humano. Desarrollo humano para erradicar la pobreza*. Madrid: Mundl-Prensa. Libros. S.A.

Ray, D. (2002). *Economía del desarrollo*. Barcelona: Antoni Bosch.

Repetto, F. (2006). *LA INSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS Y LOS PROGRAMAS DE REDUCCIÓN A LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

Reyes, V. V. (2002). *Pobreza: Teoría e Historia*. México D.F.: Casa Juan Pablos. UNAM.

Sachs, J. (2006). *El Fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. México: DEBATE.

Segovia, A. (1997). Cambio estructural, Política Macroeconómica y Pobreza en El Salvador. 10. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Sojo, A. (2007). Políticas selectivas y sectoriales en América Latina: Su vínculo institucional en la lucha contra la pobreza. En A. Sojo, & A. Uthoff, *Desempeño económico y política social en América Latina: Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía* (págs. 313-351). México: Flacso.

Spicker, P. (2007). *The idea of Poverty*. Bristol, UK: The police press.

Stiglitz, J. (1988). *Economía del Sector Público*. Alcalá: Antoni Bosch .

Universidad de Chile. (2005). Pobreza: conceptos, medidas e instrumentos. *Diplomado en políticas públicas y superación de la pobreza*. Santiago de Chile.

Vega, S. d. (2008). Para contender con la pobreza. En I. Lara Gatica, G. Landázuri, J. Reyes del Campillo, E. Soto, & G. Zamora, *Poder, actores e instituciones* (págs. 89-112). México D.F.: Ediciones Eón. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco.

7 ANEXOS

Anexo 1. Antecedentes de la Investigación

Planteamiento del problema

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) se enmarcan dentro de una estrategia extendida en Latinoamérica cuyo propósito apunta a la disminución de la pobreza inter-generacional, el desarrollo del capital humano y la disminución de la brecha de desigualdad. Esta estrategia se ha diseñado e implementado bajo la premisa que la pobreza es un fenómeno multidimensional, que condiciona las oportunidades de desarrollo de las familias y, que esta condición se transmite de una generación a la subsiguiente. Por lo tanto, los PTMC tienen un doble componente; a corto plazo, su objetivo es aliviar las necesidades inmediatas y mejorar las condiciones materiales de los pobres y a largo plazo se pretende modificar las condiciones estructurales de estos por medio de una condicionalidad que vincula la entrega de la transferencia monetaria con la obligatoriedad en los hogares de invertir en capital humano (salud y educación) denominándose así programas integrales.

El Salvador, en 2005, tomó esta estrategia y la incorporó como eje fundamental de su política social para combatir la pobreza extrema rural en el país. En este sentido, cabe analizar, si el diseño y la implementación del programa Red Solidaria responden tanto a la teoría causal que sustenta este tipo de estrategias como a las condiciones particulares de pobreza de este país. Por lo cual se plantean las siguientes interrogantes:

- ¿Cuál es el fundamento o teoría causal que le subyace al programa Red Solidaria?
- ¿La implementación responde a la teoría causal plasmada en el diseño?
- ¿El programa Red Solidaria es integral?

Hipótesis

El programa Red Solidaria es el eje fundamental de la política social de El Salvador para atender la pobreza extrema. Su diseño consiste en un modelo básico de oferta y demanda de servicios públicos y, en consecuencia, se enfrenta a ciertas restricciones y limitaciones que generan incertidumbre en el logro de sus objetivos. Por consiguiente, se sostiene que el programa Red Solidaria mejora las condiciones y calidad de vida del individuo catalogado como pobre, no obstante, los elementos medulares que definen esta política social, plasmados en su diseño, carecen de la integralidad necesaria para combatir la pobreza inter-generacional.

Objetivo General

Analizar el diseño y la implementación del programa Red Solidaria como parte de la política social formulada para atender la pobreza extrema en El Salvador durante el periodo 2005-2009 desde un enfoque de integralidad de la política social.

Objetivos específicos

1. Sistematizar los elementos teóricos de la política social que explican la naturaleza de los programas de transferencias monetarias condicionadas y definir qué son políticas sociales integrales para combatir la pobreza.

2. Describir la evolución y la política social de atención a la pobreza en El Salvador.
3. Describir y analizar los aspectos medulares del programa Red Solidaria como un programa de transferencias monetarias condicionadas y una política social para atender la extrema pobreza.
4. Establecer si el programa Red Solidaria es Integral por medio del razonamiento de los elementos teóricos que definen esta condición y su vinculación con la estructura del diseño y la ejecución del Programa.

Justificación

Red Solidaria se gestó como parte del plan de gobierno para crear una red de protección social desde entonces, éste se ha convertido en un programa popular y relativamente exitoso que ha sido rediseñado y reajustado para lograr ciertos objetivos tanto sociales como políticos adquiridos en convenios internacionales. Operativamente tiene un alto grado de coordinación inter-institucional y tiene el respaldo de instituciones internacionales como el Banco Mundial (BM), El Fondo Monetario Internacional (FMI), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), etc. Por estos motivos, y por tratar un problema público y estatal tan trascendente como es la pobreza, es pertinente analizar cuáles son los alcances y limitantes de este programa para lograr los objetivos que se ha planteado y, específicamente, el combate de la pobreza en El Salvador.

Estructura del contenido

Capítulo 1: se presenta el marco teórico en el cual se sistematizan las teorías y enfoques acerca de la pobreza y la política social en América Latina.

Capítulo 2: se describe cómo ha sido la evolución de la pobreza en El Salvador así como la evolución de la política social de atención a la pobreza del país.

Capítulo 3: se describen los elementos fundamentales del diseño y la implementación del programa Red Solidaria.

Capítulo 4: se hace un análisis del diseño y de la implementación del programa Red Solidaria a partir de criterios establecidos en el marco teórico.

Tipo de investigación y metodología

Este estudio será de tipo descriptivo, en este sentido, se recolectará la información pertinente de teorías y conceptos sobre el fenómeno en cuestión, que expliquen el por qué el objeto de estudio es como es. El objeto de estudio es la política social para combatir la pobreza de El Salvador y la delimitación en el tiempo es entre 2005 y 2009.

La política social es un concepto amplio que puede abordarse tanto desde el punto de vista teórico como práctico; por lo tanto, además de las delimitaciones ya mencionadas, se analizará una política social particular, en este caso será un programa de gobierno. Este programa de gobierno tiene o responde a las características y aspectos que se quieren analizar de la política social; en consecuencia,

éste fungirá como un caso particular y se estudiará este programa con base en una teoría determinada que se desarrollará en el marco teórico.

Para la elaboración del marco teórico se recolectará la información de distintas fuentes bibliográficas e investigaciones que ofrezcan explicaciones coherentes acerca del objeto de estudio, esta información se sistematizará y con base en ésta se procederá a hacer el análisis y reflexión del por qué estos puntos de vista explican de mejor forma la realidad percibida, asimismo, la descripción de caso de estudio no sólo será en su aspecto externo, sino también su estructura interna. Es decir, no sólo los componentes instrumentales, sino también sus aspectos intangibles como la ideología que le subyace.

Anexo 2. Clasificación de los programas sociales de reducción a la pobreza por líneas de acción.

Categorías	Descripción	Líneas de acción
Beneficios sociales	Políticas permanentes y de corte asistencial Objetivo: cubrir los déficit de Ingreso y consumo vinculados a la pobreza estructural Larga tradición en la región	Transferencias directas de Ingresos no condicionadas Transferencias directas de Ingresos Condicionadas Transferencias de alimentos Transferencias de otras especies Subsidios de precios o tarifas reducidas Programas de vivienda social
Gestión de riesgo y vulnerabilidad	Objetivo: reforzar la capacidad de grupos más vulnerables para prevenir o sobrellevar efectos de episodios adversos. Plazo definido. Concentración en medidas paliativas	Prestaciones de desempleo Programas de emergencia vinculados al empleo Protección social en crisis económica Asistencia social directa Asistencia social para casos de emergencia (desastres naturales y conflictos armados, entre otros)
Programas orientados a grupos específicos	Objetivo: atender necesidades de grupos considerados vulnerables Pluralidad en definición de unidad de intervenciones (grupos vulnerables, individuos, familias, hogares, comunidades)	Niños (nutrición, cuidado, trabajo infantil) Jóvenes Mujeres jefas de hogar Grupos con discapacidades Adultos mayores Grupos étnicos Sectores productivos deprimidos
Programas públicos orientados a la producción y el empleo	Objetivo: procurar inclusión social a través de refuerzo de la capacidad futura de los hogares más carenciados para generar ingresos autónomamente. Mitigación de la pobreza a largo plazo	Habilitación laboral y capacitación Proyectos productivos Acceso al crédito y microcrédito, y fomento del autoempleo
Orientación comunitaria y fondos de inversión social	Objetivo: mejorar situación de destinatarios y comunidades en que habitan Desarrollar capacidad local de gestión Desarrollar capital social de las comunidades	Autoconstrucción de infraestructura social básica Formalización y regularización de tierras y Viviendas Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias

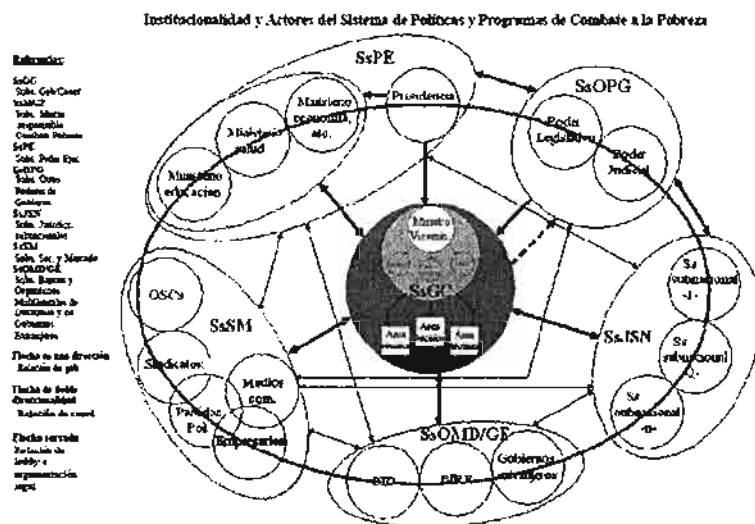
Fuente: Tomado de (CEPAL, 2006, pág. 156)-

Anexo 3. Herramientas e instrumentos participativos en programas de pobreza

Herramientas	Instrumentos	Herramientas	Instrumentos
Comunicación	Cápsulas radiales	Manejo de reclamos	Libro de reclamos
	Consultas vía e-mail		Oficina o encargados de reclamos
	Infocentros		Respuestas a reclamos
	Fono Ayuda Línea 800	Encuentros	Consejos y comisiones
	Páginas Web	Diálogos	Reuniones informativas
	Avisos informativos en Prensa escrita		Ferias
	Avisos informativos en TV		Foros
	Videos Informativos	Capacitación	Cursos de capacitación
	Conferencia de prensa		Talleres
Divulgación	Afiches	Normativas	Actas de compromiso
	Gigantografías		Fondos consultables
	Letreros		Convenios
	Cartas de invitación	Legales	Licitaciones
	Folletería		Reformas Legislativas
Publicaciones	Boletines	Agenda de Trabajo	
	Revistas	Planes de acción	
Estudios	Documentos de trabajo e informes	Planificación	Definición de presupuesto
Recolección de Datos	Procesos de consulta Ciudadana	Seguimiento y evaluación	Definición de cuotas de beneficios
	Consultas		Sistema de seguimiento y/o monitoreo
	Procesos de encuestaje		Sistema de Resultados y/o Impacto
			Retroalimentación

Fuente: Irrazabal, pág.9.

Anexo 4. Intersectorialidad y actores del sistema de políticas y programas de combate a la pobreza



Fuente: Repetto pág. 32.

Anexo 5. PIB per cápita y Gasto Social per cápita. Precios corrientes.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PIB per cápita	1621.4	1927.4	2278	2499.9	2698.5	2949	3068	3220.4	3413.6	3516.4	3711	3878.1	4100.8	4523.1	4918.6
Gasto Social per cápita	76	79	101	98	93	103	111	98	127	137	121	115	124	125	

Datos obtenidos de CEPAL – CEPALSTAT, ESTADÍSTICAS E INDICADORES SOCIALES y del Banco Central de Reserva de El Salvador.

Anexo 6. Participación del gasto en desarrollo social del gasto total del SPNF.

Año	Gasto en desarrollo social	Gasto total del sector público no financiero	Participación
2002	\$1606410,560	\$3488488,805	46.05%
2003	\$1565980,900	\$3292747,629	47.56%
2004	\$1680404,695	\$3570107,545	47.07%
2005	\$1808823,220	\$3821417,365	47.33%
2006	\$1584733,650	\$4234024,990	37.43%
2007	\$1991542,700	\$4262214,930	46.73%
2008	\$2181896,875	\$4558304,900	47.87%
		Promedio	45.72%

Fuente: Ministerio de Hacienda de El Salvador. Presupuesto de la nación.

Anexo 7. Costo de la Canasta básica y su variación anual. 2001-2009.

Años	Urbana	Rural	Variación	Variación2	Valor diario de la CBA rural	Promedio Inflación anual
2001	\$ 125.97	\$ 79.73				0.38
2002	\$ 125.09	\$ 77.24	-0.70%	-3.12%	\$ 2.57	1.9%
2003	\$ 124.53	\$ 74.27	-0.45%	-3.85%	\$ 2.48	2.1%
2004	\$ 127.66	\$ 79.86	2.51%	7.53%	\$ 2.66	4.5%
2005	\$ 133.60	\$ 83.41	4.65%	4.45%	\$ 2.78	4.7%
2006	\$ 135.85	\$ 82.04	1.68%	-1.64%	\$ 2.73	4.0%
2007	\$ 144.26	\$ 91.13	6.19%	11.08%	\$ 3.04	4.6%
2008	\$ 168.84	\$ 106.75	17.04%	17.14%	\$ 3.56	7.3%
2009	\$ 166.87	\$ 102.23	-1.17%	-4.23%	\$ 3.41	0.6%
Promedio	\$ 139.2	\$ 86.3				

Fuente: Banco Central de Reserva

Anexo 8. Indicadores censales para la construcción del mapa de pobreza de El Salvador.

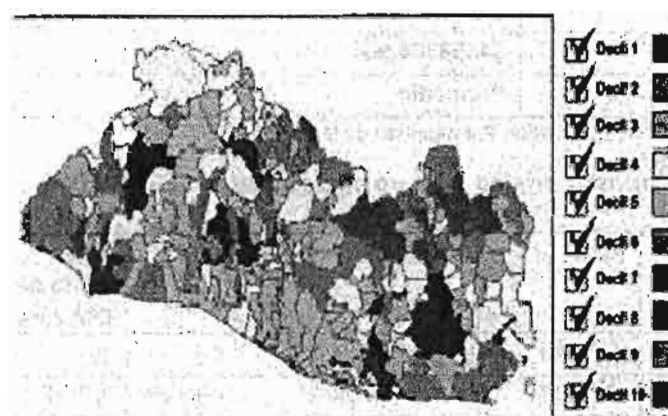
Cuadro II-1: Indicadores censales para la construcción del Mapa de Pobreza de El Salvador

• Mortalidad Infantil • Analfabetismo en mayores de 10 años • Hacinamiento en viviendas (%) • Viviendas con piso de tierra • Viviendas con materiales no duraderos • Falta de acceso a servicio de agua potable • Falta de acceso a servicio sanitario	• Escolaridad en primaria • Escolaridad en secundaria • Porcentaje de sobriedad en primaria • Porcentaje de sobriedad en secundaria • Representatividad poblacional del municipio • Porcentaje de población rural • Proporción de menores de edad en el municipio
--	---

Fuente: consulta en línea:

<http://www.comunidades.gob.sv/website/comunidades/dlocal/Concepto%20Mapa%20de%20Pobreza.pdf>

Anexo 9. Mapa de pobreza de 1995.



Fuente: Consulta sitio web (Gobierno de El Salvador)

Anexo 10. Mapa de pobreza 2004.



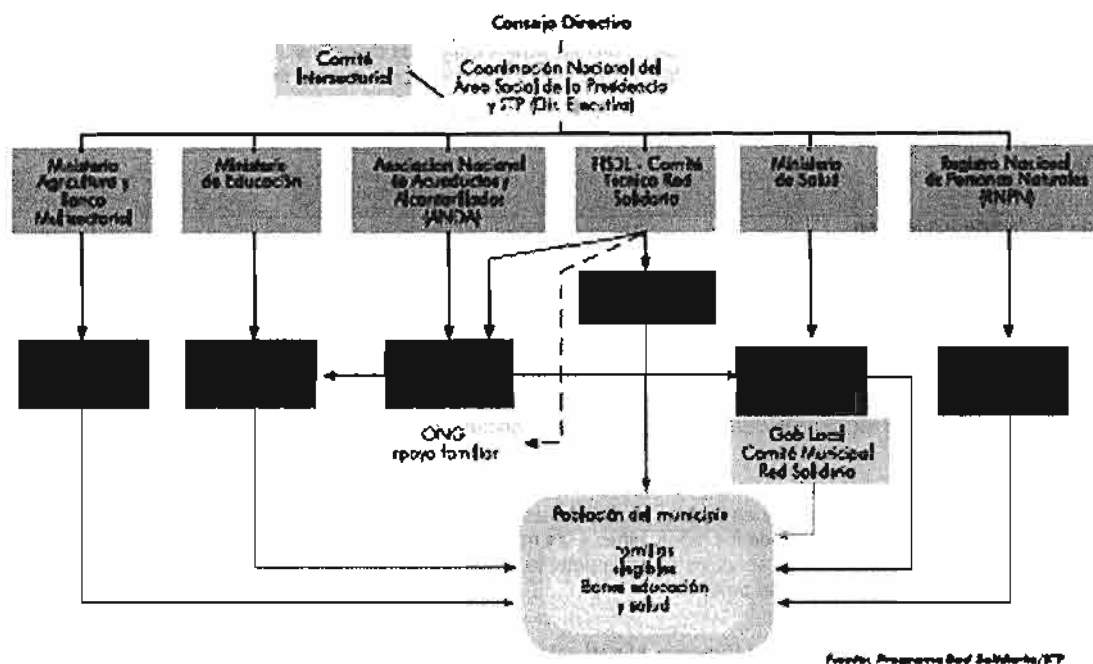
Anexo 11. Distribución de municipios por clasificación de pobreza y departamento.

Departamento	Alta	Baja	Moderada	Severa	Total general
AHUACHAPAN	3	4	4	1	12
CABAÑAS	4		3	2	9
CHALATENANGO	11	1	11	10	32
CUSCATLAN	5	5	6		16
LA LIBERTAD	4	12	6		22
LA PAZ	7	10	4	1	22
LA UNION	3	7	8		18
MORAZAN	10	4	6	6	26
SAN MIGUEL	5	6	7	2	20
SAN SALVADOR		16	3		19
SAN VICENTE	4	1	6	2	13
SANTA ANA	1	4	6	2	13
SONSONATE	2	7	4	3	16
USulután	9	3	8	3	23
Total general	68	80	82	32	262

Anexo 12: Objetivos del milenio, desempeño reciente, metas, evaluación de cumplimiento e impacto esperado por el Programa.

Indicadores (Por centajes)	1991	2002	Meta 2015	Evaluación cumplimiento en 2003-04	Incidencia esperada del Programa en el sector rural
Objetivo 1: Erradicar pobreza extrema y hambre (US\$1 por día)					
-Total-nivel nacional	33	30	16	Muy probable	Transferencia para alimentos y capacitación a 100 mil hogares en 2005-2009
-Urbano	26	12	14	Cumplida	
-Rural	37	29	18	Probable	
Erradicar pobreza (US\$1 por día)					
-Total-nivel nacional	58	59	29	Muy probable	Transferencia para alimentos y capacitación
-Urbano	30	23	19	Muy probable	
-Rural	75	63	38	Poco probable	
Tasa de nutrición global en menores de cinco años*					
-Total-nivel nacional	11.2	10.3	5.6	Poco probable	Transferencias y capacitación y control crecimiento del niño
-Urbano	9.1	6.9	4.6	Probable	
-Rural	14.0	13.2	7.0	Poco probable	
Objetivo 2: Lograr educación primaria universal					
-Tasa matrícula primaria	78	88	100	Probable	Transferencia condicionada a matrícula y asistencia regular a primaria
-% estudiantes terminan primero y terminan quinto grado	58	75	100	Probable	
-% alfabetización 15-24 años	85	93	100	Muy probable	
Objetivo 3: Promover igualdad entre sexos y autos a las mujeres					
-Indicadores educación (varios)	-	-	-	Cumplidos	La mujer principal beneficiaria y administradora de la transferencia. Promotoras mujeres serán prioridad
-Autonomía de la mujer					
Objetivo 4: Reducir mortalidad niños 0-6 años*					
-Tasa mortalidad 0-5 años (1,000 nacidos vivos, NV)	52	31	17	Muy probable	Control del crecimiento y desarrollo del niño y capacitación madres atendida por el Programa
Tasa mortalidad infantil por 1,000 NV	41	25	14	Muy probable	
-Niños menores un año vacunados contra sarampión	98	93	100	Muy probable	
Objetivo 5: Reducir mortalidad materna*					
-Tasa mortalidad materna (por cien mil NV)	158	172	40	Poco probable	Controles de embarazo, capacitación y control crecimiento del niño
-% partos atendidos por personal especializado	51	69	100	Poco probable	
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	No hay datos rural	No hay datos rural	No hay datos rural	-	Se espera impacto en estos indicadores por la expansión de servicios de salud hacia áreas rurales
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente					
-% población sin mejores fuentes de agua,	24	12	12	Probable	Exista alta contaminación de ríos
-% población sin mejores fuentes de saneamiento,	Sin dato rural	Sin dato rural	-	-	por desechos urbanos y falta de tratamiento. El Programa tendrá impacto en mejorar suministro de agua y saneamiento de zonas rurales pobres
-% hogares que usan leña para cocinar	58	30	0	Muy probable	

Anexo 13. Esquema institucional y operativo de la red solidaria



Fuente: Programa Red Solidaria, Documento Técnico.

Anexo 14. : DECRETO DE CREACIÓN DEL PROGRAMA RED SOLIDARIA

Materia: Derecho Administrativo Categoría: Decreto

Origen: ORGANO EJECUTIVO Estado: Vigente

Naturaleza : Decreto Ejecutivo

Nº: 11

Fecha: 04/03/2005

D. Oficial: 45

Tomo: 366

Publicación DO: 03/04/2005

Reformas: (1) D.E. Nº 42 del 16 de Mayo del 2005, Publicado en el D.O. Nº 93, Tomo 367 del 23 de Mayo del 2005.

Comentarios: El presente Decreto Ejecutivo crea el Programa de RED SOLIDARIA con el propósito de apoyar a cien mil familias en extrema pobreza, con prioridad en el sector rural, ejecutándose en el periodo 2005 - 2009. El objetivo del Programa es brindar atención a las familias de extrema pobreza en el país, mejorando la nutrición y salud de los niños, niñas y las madres, así como en educación básica, servicios de agua potable, saneamiento de electrificación y caminos de acceso a las comunidades.

Contenido:

DECRETO No. 11

EL ÓRGANO EJECUTIVO DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

I. Que de conformidad a la Constitución, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud la cultura, así como el bienestar económico;

II. Que a tales efectos, el Gobierno de la República ha diseñado una estrategia integral de atención a las familias en extrema pobreza, que busca mejorar en un corto plazo los indicadores de nutrición y salud de los niños, niñas y madres; así como los indicadores educativos de los niños y niñas; mejorando a su vez las condiciones en la prestación del servicio de agua potable, saneamiento y otros servicios básicos y de apoyo al sector rural en extrema pobreza;

III. Que la estrategia integral anteriormente señalada se concretiza en la implementación de un Programa que permitirá al Gobierno trabajar con las comunidades y los gobiernos locales; aportando el Estado, en forma subsidiaria, a las familias rurales en extrema

pobreza, adquiriéndose el compromiso de fijar políticas de inversión pública con un enfoque que beneficie básicamente a los sectores expresados;

IV. Que el Programa RED SOLIDARIA, que mediante este Decreto se crea, forma parte integral del Plan de Gobierno 2004-2009 que conlleva la creación de una red de protección social, con esfuerzos conjuntos de las instituciones que prestan servicios básicos y los grupos poblacionales más vulnerables, a efecto de atender sus necesidades más urgentes para acceder a los servicios básicos.

POR TANTO.

en uso de sus facultades legales.

DECRETA:

Art. 1.- Créase el Programa RED SOLIDARIA, que en lo sucesivo se denominará "el Programa", el cual tiene como propósito apoyar en forma directa o indirecta, en una primera etapa, a un promedio de cien mil familias en extrema pobreza, dando prioridad al sector rural, programa a ejecutarse en el período 2005-2009; requiriéndose para ello de un esfuerzo de coordinación interinstitucional, así como de recursos fiscales adicionales, con el concurso de las autoridades locales y la comunidad que será beneficiada.

El objetivo concreto del Programa consiste en brindar atención a las familias en extrema pobreza en el país, mejorando en un corto plazo los indicadores de nutrición y salud de los niños, niñas y las madres; al igual que los indicadores educativos en materia de educación básica; mejorando además los servicios de agua potable y saneamiento, electrificación y caminos de acceso a las comunidades más pobres del área rural del país.

Art. 2.- El Programa contará con un Consejo Directivo, el cual estará integrado por los titulares de las dependencias y organismos que a continuación se mencionan.

- a) Secretaría Técnica de la Presidencia de la República;
- b) Coordinadora Nacional del Área Social;
- c) Secretaría nacional de la Familia;
- d) Secretaría de la Juventud;
- e) Ministerio de Gobernación;
- f) Ministerio de Hacienda;
- g) Ministerio de Economía;
- h) Ministerio de Educación;
- i) Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social;
- j) Ministerio de Trabajo y Previsión Social;
- k) Ministerio de Agricultura y Ganadería;
- l) Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano;
- m) Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- n) Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador;
- o) Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados;

- p) Registro Nacional de las Personas Naturales;
- q) Instituto Salvadoreño del Seguro Social;
- r) Centro Nacional de Registro;
- s) Banco Multisectorial de Inversiones.

El Consejo Directivo será presidido por el Secretario Técnico de la Presidencia de la República y en su defecto por la Coordinadora del Área Social del Gobierno.

Los titulares de las dependencias e instituciones señaladas serán sustituidos por los respectivos suplentes, quienes serán los Subsecretarios y Viceministros respectivos.

Habrán también un Director Ejecutivo del Programa que será nombrado por el Secretario Técnico de la Presidencia de la República.

Las convocatorias a reuniones, el quórum y otros aspectos de organización del Consejo Directivo del Programa serán regulados mediante reglamentación interna que al efecto dictará el mismo Consejo.

Art. 3.- Para cumplir con los propósitos del Programa el Consejo Directivo propondrá políticas y estrategias que propicien la superación del impostergable problema de la pobreza extrema en el país, con especial énfasis en el sector rural.

Art. 4.- El Programa contará con el auspicio de otras entidades nacionales particulares, así como de diversos organismos y cooperantes internacionales quienes coadyuvarán con el mismo en el cumplimiento de su objetivo.

Art. 5.- El Programa comprende tres ejes básicos de intervención, los que permitirán priorizar acciones dirigidas a contribuir al objetivo de ampliar las oportunidades de la población con mayor desventaja económica y social, dotándoles de las herramientas que les permitan aprovechar tales oportunidades.

Los ejes de intervención del Programa son los siguientes:

a) Red Solidaria a la Familia: Conlleva acciones focalizadas a las familias en extrema pobreza a quienes el Estado les ofrecerá transferencias monetarias para que tales familias se comprometan a cumplir con los programas de salud básica y nutrición, enviando a sus hijos en edad escolar de parvularia a sexto grado, recibiendo las capacitaciones en salud y educación.

Las transferencias monetarias que el Programa ofrecerá a las familias en extrema pobreza, se entregarán en el marco de un contrato de corresponsabilidad, que en forma voluntaria suscribirán las familias; los fondos de estas transferencias los administrarán las madres de familia o las mujeres que estén a cargo del hogar;

b) Red de Servicios Básicos: Conlleva mejorar los índices de cobertura de agua y saneamiento, electrificación rural y calles de acceso a las escuelas y unidades de salud, así como a las comunidades focalizadas en los municipios de mayor carencia de servicios básicos;

c) Red de Sostenibilidad a las Familias: Conlleva el apoyo a las familias beneficiarias para diversificar sus fuentes de ingresos y aumentar de esta manera la productividad, a través de capacitación laboral la introducción de proyectos productivos y el microcrédito.

Art. 6.- El Programa trabajará en el presente quinquenio de gobierno en cien municipios calificados por el mapa de pobreza en extrema pobreza severa (treinta y dos municipios) y extrema pobreza alta (sesenta y ocho municipios), en los cuales se estima recibirán beneficios un aproximado de ochocientos mil habitantes.

Art. 7.- El Estado invertirá para tales fines alrededor de cincuenta millones de dólares de los Estados Unidos de América en forma anual, a efecto de cubrir las transferencias realizadas a las familias, así como las obras de infraestructura de servicios básicos y los programas productivos.

Art. 8.- En razón de la naturaleza misma del Programa, que es de carácter institucional, el mismo será coordinado por la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, a través de la Coordinadora nacional del Área Social, así como del Consejo Directivo del mismo, cuya integración está referida en el Art. 2 del presente Decreto.

El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador será el organismo ejecutor del Programa RED SOLIDARIA. En consecuencia, dicha institución será la responsable de la administración técnica y financiera del mismo, en complemento con las Secretarías de Estado e Instituciones ejecutoras. (1)

Art. 9.- La Secretaría Técnica de la Presidencia de la República será la dependencia responsable de coordinar y velar por el cumplimiento de las políticas y estrategias que emanen del Consejo Directivo, tendientes a cumplir con las metas fijadas en beneficio de la población menos favorecida del país en los municipios referidos.

Art. 10.- El Consejo Directivo del Programa propiciará la participación local para apoyar la coordinación de sus acciones en los territorios que sean favorecidos; apoyando la relación entre las comunidades y las familias, beneficiarias, monitoreando y mejorando la ejecución de aquél.

A tales efectos, el Programa contará con un moderno sistema de monitoreo y evaluación de impacto para detectar problemas y subsanarlos oportunamente, asegurándose a su vez que se obtengan los resultados esperados.

Art. 11.- El presente Decreto entrará en vigencia a partir del día de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN CASA PRESIDENCIAL: San Salvador a los cuatro días del mes de marzo de dos mil cinco

ELIAS ANTONIO SACA GONZALEZ

Presidente de la República.

RENE MARIO FIGUEROA FIGUEROA

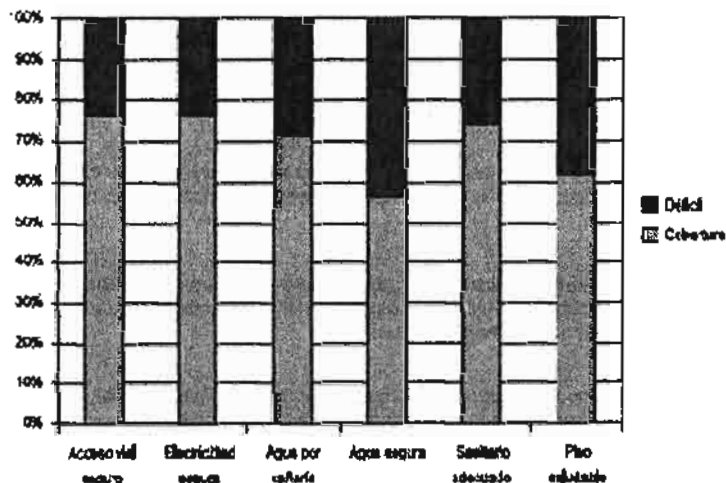
Ministro de Gobernación.

REFORMAS:

(1) D.E. N° 42 del 16 de Mayo del 2005, Publicado en el D.O. N° 93, Tomo 367 del 23 de Mayo del 2005

Anexo 15. Diagnóstico y déficit de Infraestructura

Cobertura y déficit de infraestructura en los 100 municipios de febrero a febrero de 2005 y año



Fuente: Porcentajes de cobertura y déficit de cuadro 2.

Anexo 16. Jerarquización y árbol de objetivos, resultados y productos de la Red Solidaria.

Jerarquización y árbol de objetivos, resultados y productos de la Red Solidaria

Fin	Propósito u objetivo general	Objetivos específicos o grandes resultados	Resultados para los 100 municipios
Reducir la brecha en el intercomunal de la pobreza en la población solidaria.	Mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de extrema pobreza en el medio rural en el mediano y largo plazo, a través de una intervención en red con carácter integral en 100 municipios atendidos por su nivel de pobreza	1. Transferencia familiar Contribuir a la reducción del nivel de pobreza, promoviendo una mejora de las niveles educativos y salud de los niños que viven en extrema pobreza.	Incremento de la matrícula y asistencia a la escuela de niños entre 6 y 14 años Cobertura completa de niños/as menores de 5 años en control de crecimiento y desarrollo con esquema completo de vacunación Cobertura completa de mujeres embarazadas en control y atención de salud por personal calificado
		2. Transferencia monetaria condicionada Fortalecer a los responsables familiares en extrema pobreza en su responsabilidad e incidencia en el desarrollo familiar y comunitario.	Cumplimiento de convenio en educación de niños registrados Cumplimiento de convenio en salud de familias registradas Participación femenina en organizaciones Organización y participación ciudadana
		3. Salud y nutrición Mejorar las condiciones de salud y nutrición de la población rural, promoviendo la población de 0 a 5 años en edad y mujeres embarazadas	Reducir la mortalidad infantil Mejorar la nutrición de los menores de 5 años Reducir la mortalidad de los menores de 5 años Incrementar la cobertura de vacunación prenatal Incrementar la creación de parto por personal calificado
		4. Acceso a educación Mejorar el acceso a la educación de la población rural en edad escolar de primaria de 6 años y primaria.	Incremento de la matrícula a educación primaria y secundaria Incremento de la población alfabeta especialmente de las jóvenes (15-24 años)
		5. Infraestructura básica Eliminar barreras y mejorar condiciones y condiciones básicas de vida	Ampliar la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento Infraestructura estratégica mejorada, para eliminar de barreras físicas a la educación y salud Ampliar la atención y cobertura de salud materna e infantil y equipamiento Mejorar la conectividad a la red nacional
		6. Seguridad jurídica Brindar seguridad jurídica mediante la verificación y regularización de las identidades de la población beneficiaria	Documentación de niños con partidas de nacimiento y de adultos con DUI
		7. Sostenibilidad Dotar de herramientas que permitan la sostenibilidad económica del hogar, a través de proyectos productivos, capacitación laboral y microcréditos	Ampliar la oferta de microcréditos en los municipios de la Red Solidaria Generación de ingresos, seguridad alimentaria y empleo a través del desarrollo de infraestructura agro-productiva

Fuente: Documento Técnico.

Anexo 17. Resultados de focalización: Índices CGH para 45 programas de asistencia social en América Latina y el Caribe

País	Año	Programa	Quintil 1 (20%)	Quintiles 1 y 2 (40%)
BRA	2004	Bolsa Familia-PNAD 2004	3.65	2.35
CHL	2003	SUF	2.98	2.10
ES	2008	Red Solidaria	2.94	2.07
CHL	2003	Solidario	2.81	2.02
BRA	2004	Pre-BFP (BA, BE, PCA, AG) PNAD 2004	2.70	2.10
BRA	2004	PETI PNAD 2004	2.50	2.10
BRA	2003	Auxilio Gas (POF 2003)	2.39	2.01
PER	2003	Almuerzo escolar	2.25	1.94
PER	2003	Comedor infantil	2.13	1.87
ARG	2003	Head of household program	1.60	1.80
PER	2003	Desayuno escolar	2.22	1.79
BRA	2004	School Feeding (7-15), PNAD 2004	1.95	1.67

CHL	2003	Disability PASIS	1.74	1.66
BRA	2003	Bolsa Escola (POF 2003)	1.98	1.63
MEX	2002	Oportunidades (PROGRESA)	1.73	1.58
COL	2003	FAMI	1.91	1.53
BRA	2003	Renda mínima (POF 2003)	1.30	1.49

Fuente: Evaluación de la Focalización, FISDL.

Anexo 18.-



Fuente: Documento Técnico.

Anexo 19. Centros educativos por niveles de educación que atienden. Censo 2007

Nivel Educativo	No. de Centros
Parvularia	400
Parvularia, Básica	4137
Parvularia, Básica, Media	486
Parvularia, Básica, Adultos	61
Parvularia, Básica, Acelerada	45
Parvularia, Básica, Media, Adultos	31
Parvularia, Básica, Media, Acelerada	6
Parvularia, Básica, Adultos, Acelerada	8
Parvularia, Básica, Media, Adultos, Acelerada	3
Parvularia, Media	1
Básica	600
Básica, Media	117
Básica, Adultos	45
Básica, Acelerada	3
Básica, Media, Adultos	26
Básica, Media, Acelerada	1
Básica, Adultos, Acelerada	1
Básica, Media, Adultos, Acelerada	3
Media	238
Adultos	1
Total general	6213

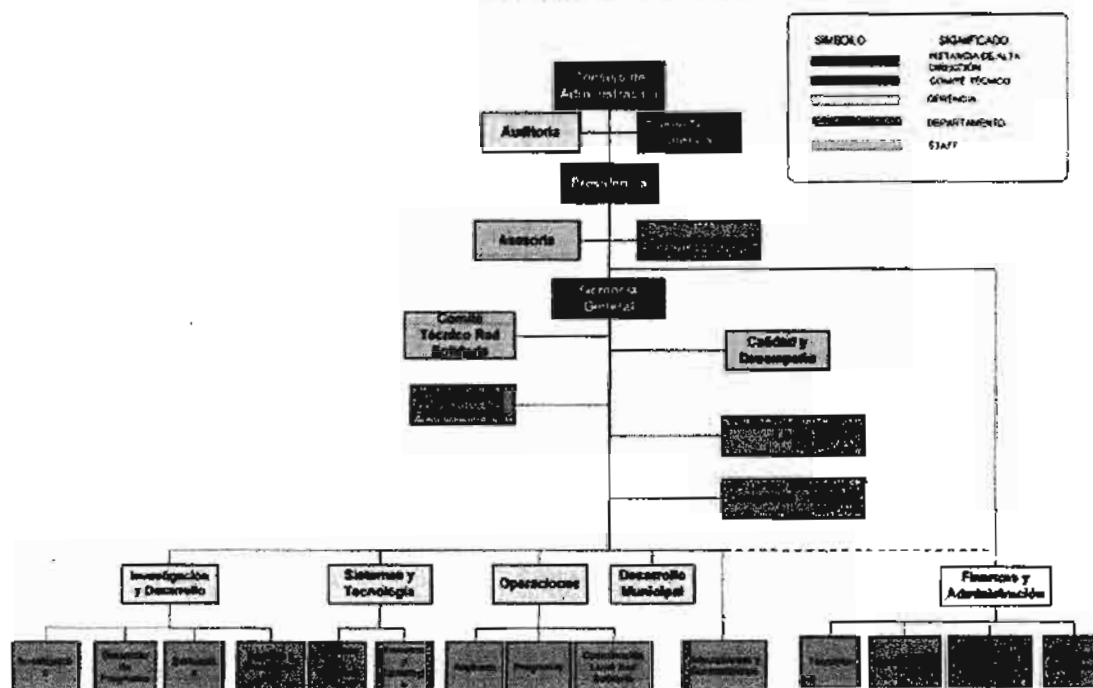
Fuente: MINED

Anexo 20. Organigrama del FISDL.



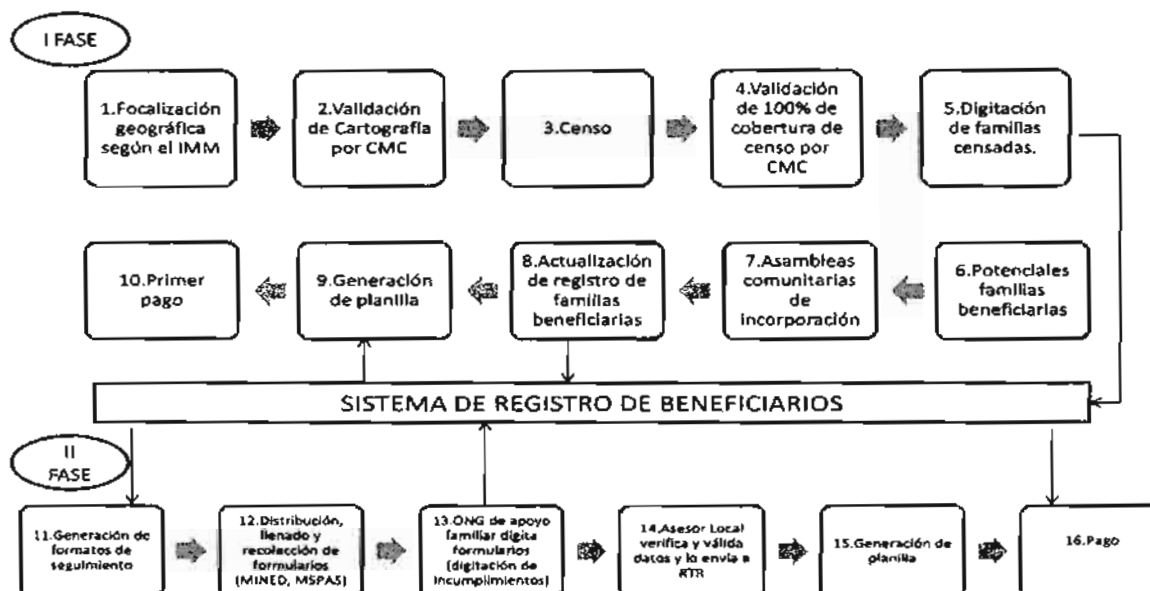
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL DE EL SALVADOR

Versión 4.8
Fecha: noviembre, 2004



Fuente: FISDL

Anexo21. Ciclo operativo del Eje 1



Fuente: (Gobierno de El Salvador, 2007).

Anexo 22. Distribución de los municipios de El Salvador por tipo partido político y por índice de marginalidad.

GOBIERNO 2003 - 2006	Alta	Baja	Moderada	Severa	Total general
ARENA	32	31	37	11	111
CDU	1	2		1	4
FMLN	14	22	14	13	63
FMLN-CDU		7			7
FMLN-PDC			3	1	4
PAN		1			1
PCN	11	14	23	4	52
PDC	8	3	2	2	15
PDC-MR	1				1
PDC-MR-PSD	1		2		3
PPR			1		1
Total general	68	80	82	32	262

Fuente: FISDL