

LOS DESAFÍOS DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN EL SALVADOR, **RED SOLIDARIA**

Tatiana Feitosa de Britto

Investigadora visitante,
Centro Internacional de Pobreza

Country Study

Derechos de Autor© 2008

**Centro Internacional de Pobreza
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

Centro Internacional de Pobreza
SBS – Ed. BNDES, 10º andar
70076 900 Brasilia DF
Brasil

povertycentre@undp-povertycentre.org
www.undp-povertycentre.org
Teléfono +55 61 2105 5000
Fax +55 61 2105 5001

El Centro Internacional de Pobreza (CIP) es una iniciativa conjunta entre el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), del Gobierno de Brasil, y la Oficina de Políticas de Desarrollo (BDP) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York.

Derechos y permisos

Todos los derechos reservados.

El texto y los datos contenidos en esta publicación se pueden reproducir siempre y cuando se cite la fuente. Se prohíben las reproducciones con fines comerciales.

El Centro Internacional de Pobreza difunde estos **Country Studies del programa de investigación sobre transferencias monetarias** para estimular el intercambio de ideas sobre problemáticas de desarrollo. Estos estudios están firmados por sus autores y deben ser citados con las referencias del caso. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones que expresen son las de sus autores. No representan necesariamente la opinión del Centro Internacional de Pobreza, el Instituto de Investigación Económica Aplicada de Brasil (IPEA) o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ni la de su Administrador, Directores o los países que representan.

Los Country Studies del programa de investigación sobre transferencias monetarias están disponibles en línea en <<http://www.undp-povertycentre.org>> y se puede solicitar su suscripción por correo electrónico a: <povertycentre@undp-povertycentre.org>.

COUNTRY STUDY PUBLICADO POR EL CENTRO INTERNACIONAL DE POBREZA

LOS DESAFÍOS DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN EL SALVADOR, RED SOLIDARIA*

Tatiana Feitosa de Britto**

PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN SOBRE TRANSFERENCIAS MONETARIAS

Este estudio forma parte de un programa de investigación mucho más amplio sobre transferencias monetarias en América Latina y África Subsahariana, apoyado por el Departamento de Desarrollo Internacional, GTZ y PNUD.

RESUMEN

En el contexto de la creciente importancia de los programas de transferencias monetarias condicionadas en las agendas de desarrollo de muchos países en desarrollo, este estudio de país proporciona un panorama analítico de los desafíos a los que se enfrenta el programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) de El Salvador, Red Solidaria. El propósito es generar una base de información para estudios comparativos sobre perspectivas y potenciales dificultades de implementación de estos programas en países con escenarios diferentes a los de los programas pioneros, tales como Brasil o México. El estudio describe los orígenes de Red Solidaria y sus componentes y discute los principales aspectos de su diseño e implementación. Especial énfasis se ha puesto en las co-responsabilidades del programa, reglas de salida y estrategias de focalización. El estudio también trata aspectos de estructuras institucionales, coordinación intersectorial y apoyo político para estos programas. La conclusión es que Red Solidaria es un ejemplo informativo de cómo un pequeño país con recursos limitados puede establecer un complejo programa de TMC con éxito. Por otro lado, el estudio destaca que hay problemáticas y desafíos pendientes para el programa. Estos se relacionan, en particular, con el fortalecimiento de mecanismos de participación local; la coordinación de las TMC con otras dimensiones de Red Solidaria, tales como proyectos productivos; la extensión de la duración de los beneficios para lograr los objetivos de capital humano; la clarificación de los requisitos de elegibilidad y como los cambios en las condiciones familiares pueden afectar estos

* Quisiera agradecer los acertados comentarios recibidos de Fabio Veras de El Centro Internacional de Pobreza, quien ha llevado a cabo la revisión interna de este estudio, a Matthias Rompel y Incola Wiebe de GTZ, quienes se han encargado de la revisión externa. También quisiera agradecer a Red Solidaria y al personal del FISDL por su apoyo logístico y colaboración durante el trabajo de campo en El Salvador. Los agradecimientos se hacen extensivos a Terry McKinley, Director ad interim del Centro Internacional de Pobreza, quien me ha ayudado en la edición de la versión final de este estudio.

** Investigadora visitante, Centro Internacional de Pobreza.

requisitos; y la distinción entre las condicionalidades y las normales co-responsabilidades del programa. Un tema prioritario es desarrollar una estrategia más amplia a largo plazo de protección social en El Salvador, con la que la TMC se integraría, en vez de ser considerada como un programa autónomo.

1 INTRODUCCION

Frecuentemente se han resaltado las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) como una herramienta innovadora de protección social. Combinan el objetivo a corto plazo de alivio de la pobreza con incentivos para que las familias aumenten sus inversiones en capital humano para romper el círculo intergeneracional de la pobreza. Desde su primera introducción en países de renta media y alta, como México y Brasil a mitad de los 90, se han popularizado en toda América Latina, aprovechando el importante apoyo de las agencias multilaterales y donantes.

Este estudio de país analiza una de las más recientes TMC implementadas en la región, Red Solidaria, impulsada por el gobierno de El Salvador en 2005. En el contexto de un aumento de la importancia de las TMC en la agenda de desarrollo de la región, la replicabilidad y sostenibilidad de estos programas en escenarios de países donde el marco de trabajo operativo y financiero es más débil es un tema de preocupación. Por tanto, nuestro propósito es proveer una visión descriptiva y analítica de Red Solidaria que pueda generar insumos para estudios comparativos sobre perspectivas y potenciales dificultades que tendrán que afrontar las TMC en aquellos escenarios distintos a los pioneros.

Este estudio está basado en datos procedentes de tres fuentes principales: 1) una revisión de documentos e informes conceptuales y operativos sobre el diseño e implementación de Red Solidaria; 2) entrevistas semiestructuradas con directores de programa y entidades participantes a nivel local, nacional e internacional; 3) observaciones in situ de los procesos de implementación llevados a cabo en tres municipalidades seleccionadas por el programa. La lista de entrevistas y visitas de campo que constituyen este estudio se presentan en el Apéndice.

En la Sección 2, presentamos una visión general de los componentes y orígenes de Red Solidaria. La sección 3 estudia aspectos claves del diseño e implementación. La sección 4 se centra en las co-responsabilidades del programa, mientras que la sección 5 introduce el tema de las reglas de salida o la graduación de los beneficiarios. La sección 6 trata los criterios de selección y sus mecanismos. La Sección 7 examina las estructuras institucionales y la capacidad de implementación. La sección 8 analiza la coordinación intersectorial de la Red. La sección 9 trata el tema de la sostenibilidad, considerando los costos financieros y el apoyo político. La Sección 10 concluye con la identificación de los temas pendientes y de los desafíos a los que se enfrenta el programa.

2 COMPONENTES Y ORÍGENES DE RED SOLIDARIA

Red Solidaria es el programa principal del gobierno, dirigido a las poblaciones más pobres de El Salvador. A parte de la transferencia monetaria, incluye otros dos componentes relacionados con la mejora de provisión de servicios sociales e infraestructura, así como con el incremento en la productividad y diversificación de las fuentes de ingresos de las familias pobres (ver cuadro 1).

Sus creadores, establecen el origen de la Red en el plan del gobierno para 2004-2009 del presidente Elías Antonio Saca, candidato del partido de derecha Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). Dicho plan priorizó la creación de una red de seguridad social para la población más vulnerable del país.¹ Lo interesante es que el plan de gobierno del partido de izquierda, *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (FMLN) – el partido de oposición en las elecciones del 2004 – mencionó como una de sus prioridades en materia de educación el establecimiento de transferencias de dinero en efectivo destinadas a combatir la deserción escolar, la baja asistencia escolar y el trabajo infantil.

CUADRO 1

Componentes de Red Solidaria

| Componente 1 Red Solidaria a la familia | Componente 2 Red de Servicios básicos | Componente 3 Red de Sostenibilidad a la familia |
|---|--|--|
| Transferencias monetarias destinadas a familias con mujeres embarazadas y niños/as menores de 15 años, los cuales no han cursado el 6º grado, y condicionadas a la atención básica de salud y asistencia escolar. También incluye sesiones de capacitación permanente a las familias beneficiarias. | Ofrece programas educativos (Redes Escolares Efectivas), salud y nutrición (Extensión de Cobertura de Servicios de Salud), y mejoras y rehabilitación de las infraestructuras estratégicas básicas (agua potable, servicios de saneamiento, electricidad y caminos rurales). | Promoción de proyectos productivos y micro créditos en los municipios seleccionados. |

Fuente: Red Solidaria, 2006

El diseño conceptual del programa se llevó a cabo entre 2004 y principios de 2005 y la Red fue oficialmente inaugurada en marzo de 2005 por decreto presidencial.² Este documento jurídico constituye la base de Red Solidaria, tanto en términos de objetivos como de duración, recursos asignados y coordinación institucional. Asimismo, establece que el objetivo del programa consiste en asistir a familias en extrema pobreza a través de mejoras a corto plazo en materia de: (1) nutrición y salud materno-infantil; (2) enseñanza básica; y (3) agua potable, servicios de saneamiento, electricidad y carreteras para las comunidades rurales más pobres del país. Los componentes del programa se describen como herramientas destinadas a ampliar las oportunidades de la población desfavorecida para mejorar su condición económica y social.

La duración del programa coincide con el periodo presidencial y la cobertura de la intervención comprende los 100 municipios más pobres, identificados en el mapa de pobreza (presentado en el apéndice B). Se estima que los recursos para los tres componentes alcanzan aproximadamente unos 50 millones US\$ por año. El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) ha sido designado como el organismo ejecutor de la Red, pero la coordinación técnica y política del programa está a cargo de la Secretaria Técnica de la Presidencia y de un Consejo Directivo que incluye a varias organizaciones gubernamentales.

Red Solidaria priorizó el enfoque en inversiones en capital humano desde su comienzo. Por tanto, aunque la protección directa de ingresos constituye su núcleo, el marco lógico del programa describe el objetivo principal de la Red como la reducción de la transmisión intergeneracional de la pobreza en El Salvador, lo cual está vinculado al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015.³

El propósito de la Red es la mejora de las condiciones de vida de las familias en extrema pobreza en áreas rurales a mediano y largo plazo mediante intervenciones integradas que dan prioridad a los municipios más pobres. No se está usando ningún indicador de ingreso para evaluar el cumplimiento de este objetivo. En cambio, el marco lógico del programa utiliza el aumento en la tasa de matrícula, asistencia escolar y la vacunación, combinados con el descenso de la tasa de desnutrición infantil y la prevalencia de diarrea como indicadores principales. Esto ilustra la importancia atribuida al capital humano en el avance hacia el objetivo general de la Red.

El énfasis en el ámbito rural es otra de las características distintivas del programa. La justificación de dicho énfasis se debe al perfil de pobreza de El Salvador, el cual refleja la desproporcionada situación de desventaja de la población rural, no sólo en términos de ingresos, sino también en términos de acceso a la salud, educación y otros servicios básicos e infraestructuras (Banco Mundial, 2005, PNUD 2003). Aunque se redujo significativamente la pobreza entre 1991 y 2002, las condiciones en áreas rurales han permanecido en situación crítica.

Según estimaciones del Banco Mundial, la tasa nacional de pobreza se redujo del 64% al 37% y la extrema pobreza del 31% al 15% desde 1991 a 2003. Sin embargo, en 2002 el 50% de la población rural salvadoreña aún se encontraba por debajo de la línea de pobreza, y el 24,5% de la línea de pobreza extrema. En las áreas urbanas las tasas representaban el 28,5% y 9% respectivamente.⁴ De forma similar, mientras que las tasa de matrícula básica eran cercanos al 90% en áreas urbanas, solo alcanzaban el 80% en áreas rurales. Las diferencias de acceso a agua potable, adecuados servicios de saneamiento y electricidad eran todavía más sorprendentes.⁵

El diseño de los componentes de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) y de infraestructura de la Red surge de las recomendaciones de este análisis del perfil de la pobreza y de una evaluación previa de la red de seguridad social, también patrocinada por el Banco Mundial. Esta última ha identificado más de 50 programas de redes protección social en implementación en el país, la mayoría de ellos proyectos pilotos o a pequeña escala, a menudo descoordinados y traslapados (Banco mundial, 2005).

Estos informes resaltaron la necesidad de crear una estrategia social integrada centrada en: a) fortalecer el capital humano, principalmente a través del aumento de niveles de escolaridad y de la provisión de acceso a los servicios básicos de salud para todos. b) fortalecer el acceso de la población a los mercados y servicios a través de la mejora del suministro de agua potable, servicios de saneamiento y carreteras en comunidades rurales. c) asistir y proteger a los más pobres y la población más vulnerable mediante redes de seguridad social coherentes, coordinadas y bien focalizadas.

3 DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN

Las transferencias monetarias suministradas por Red Solidaria incluyen bonos de salud para familias con mujeres embarazadas y niños/as menores de 5 años y bonos de educación para familias con niños/as de 5 a 15 años, los cuales no han cursado el 6º grado, el segundo ciclo de educación básica. Cada bono tiene un valor de 15US\$ por mes y familia, pero existe un límite para las familias que tienen derecho a ambos, por ejemplo, 10US\$ al mes por cada uno, totalizando un máximo de 20US\$ por familia.

No hay variaciones en la cantidad de las transferencias según el tamaño de la familia o por edad, curso o género de los niños/as beneficiarios. La cantidad del bono por familia podría basarse en una justificación teórica relacionada con las economías de escala del consumo doméstico. Adicionalmente, el hecho que el bono favorece a las familias más pequeñas, podría indicar que no se quieren generar incentivos para incrementar la tasa de natalidad (Handa y Davis, 2006).

Sin embargo, parece ser que el programa no toma en cuenta los costes directos e indirectos relacionados con el cumplimiento de sus condiciones – tales como costes de material escolar y transporte y los costes de oportunidad de mujeres y niños/as implicados en el programa. Tampoco toma en cuenta los costes variables de tiempo y de transporte en los que incurren los receptores para cobrar sus transferencias. Éstos dependen de la distancia del domicilio al lugar donde se realiza el pago, con mayor desventaja para las comunidades más alejadas (y a menudo más pobres).

3.1 LA MAGNITUD DE LAS TRANSFERENCIAS

Los criterios que determinaron la cantidad del subsidio de Red Solidaria no están documentados. Las entrevistas con los diseñadores del programa indicaron que para decidir los valores del subsidio se basaron en el salario mínimo rural, así como en la experiencia internacional en las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC). Se supone que las transferencias de Red Solidaria representan casi un cuarto del valor del salario mínimo nominal para las actividades agrarias, establecido en 74.1US\$ al mes en 2004 (FUNDE, 2005). También, habría que tomar en cuenta que las TMC deberían intentar equilibrar la prioridad de aliviar la pobreza en corto plazo con la promoción de objetivos de inversión en capital humano a largo plazo, y, al mismo tiempo, evitar la dependencia en las transferencias.

No obstante, el grado en que tales cálculos han sido tomado en cuenta por la mayoría de las TMC no está claro, ya que las limitaciones presupuestarias y las consideraciones políticas relacionadas con el establecimiento del máximo número de beneficiarios también son factores que intervienen. En cualquier caso, Handa y Davis (2006) sostienen que una regla internacionalmente aceptada es que para que una transferencia monetaria sea significativa para los beneficiarios debería representar el 20-40 por ciento de la línea de pobreza per capita. Si tenemos en cuenta la línea de pobreza oficial en las áreas rurales de El Salvador, los bonos de salud y educación se encuentran dentro de esta escala (37 por ciento), mientras que los bonos combinados incluso la excederían (50 por ciento).⁶

Como la mayoría de las TMC implementadas en otras partes, Red Solidaria dirige sus transferencias principalmente a la madre o a otra mujer miembro de la familia responsable del cuidado de los niños/as.⁷ Pero el programa incluye también un beneficiario corresponsable, normalmente la pareja de la titular femenina u otra persona elegida por la familia, la cual puede retirar las transferencias en caso de que la titular no tenga documento único de identidad (un requisito para retirar el bono) o no pueda estar presente en persona durante el proceso de pago.

Para minimizar el hecho de que acudan beneficiarios sin documento único de identidad y para aumentar su acceso a su derecho fundamental de ciudadanía, el programa también incluye planes de coordinación de esfuerzos con la agencia gubernamental responsable de la facilitación del documento único de identidad.

3.2 PAGOS

La implementación de Red Solidaria, en particular su componente de TMC, se ha realizado por fases. Las primeras transferencias tuvieron lugar en octubre de 2005, en 15 municipios incluidos en el programa este mismo año, con un total de 13,278 familias beneficiadas. En 2006, 17 municipios adicionales y 10,828 familias fueron incluidas. Esto completó la cobertura del primer grupo de los 32 municipios caracterizados por una situación de pobreza extrema severa, identificados en el mapa de pobreza. En 2007, el programa pretende alcanzar otros 15 municipios, beneficiando unas 45,000 familias en total. Para 2009, el objetivo del programa es alcanzar a 100,000 familias en 100 municipios seleccionados.

Las transferencias se pagan cada dos meses, normalmente en un lugar céntrico del municipio, y el proceso de pago puede durar toda la mañana, dependiendo del número de beneficiarios en cada municipio. La operación se lleva a cabo por una entidad bancaria, la cual organiza la logística de los pagos, incluyendo el transporte de fondos, la seguridad y las cajas. En comparación con la experiencia de otros países que disponen de un sistema bancario generalizado y bastante desarrollado, lo cual permite un sistema automatizado para la entrega de las TMC a través de cajeros automáticos y tarjetas magnéticas, las transferencias de Red Solidaria se efectúan manualmente e implican el desplazamiento de considerables cantidades de dinero y personal por todo el país.

La coordinación local de la Red tiene un papel importante en la organización del pago. Se establece una programación de pago y los beneficiarios se ponen en cola de acuerdo con este programa que especifica su lugar exacto en la hoja de pagos de la transferencia (planilla). Esto tiende a racionalizar el proceso, acortando el tiempo que los beneficiarios tienen que estar en cola para recibir sus transferencias. Sin embargo, puede haber costes significativos en término de tiempo y de transporte para los beneficiarios para acudir al pago. Esto refuerza el argumento para mantener el pago bimensual.⁸

4 CORRESPONSABILIDADES

Como todo programa de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC), Red Solidaria establece condiciones que generalmente están asociadas a tales transferencias. Estas condiciones se consideran corresponsabilidades, un término que implica un papel mayor de los beneficiarios en la promoción de su propio bienestar. Molineux (2006) señala que, junto con los principios de participación y empoderamiento, la idea de corresponsabilidad o autoayuda es central en la Nueva Agenda de la Pobreza, que ha venido a dominar los discursos sobre el desarrollo en los años 90. En América Latina, en general, estos principios han encontrado terreno fértil, ya que la región se ha visto sometida a reformas del sector público originando crisis fiscales y un amplio descrédito del Estado.

Britto (2005), al igual que Handa y Davis (2006), ha puesto el énfasis en temas de economía política asociados con la introducción de condiciones en el modelo de transferencia monetaria que se ha difundido por la región. Esto ha provocado que los pobres “trabajen” por su dinero, centrándose en la promoción del capital humano infantil y, supuestamente, empoderando a los beneficiarios para que, en el futuro, lo hagan sin el apoyo del Estado. Se asume que tales características harían que estos programas fueran mejor aceptados por los contribuyentes y los votantes.

Sin embargo, la idea de la corresponsabilidad implica la noción de reciprocidad, es decir, la noción de que las obligaciones se aplican no sólo a los receptores, sino también al programa y a los proveedores de servicios. En el caso de Red Solidaria, las corresponsabilidades se detallan en un convenio que debe ser firmado por el titular de la familia y el corresponsable si, una vez seleccionada, la familia está de acuerdo en tomar parte en el programa. De acuerdo con esta noción de reciprocidad, el convenio incluye corresponsabilidades para la familia beneficiaria así como para el gobierno de El Salvador (ver cuadro 2).

El convenio también incluye una cláusula explícita, por la cual la administración del dinero concedido por el programa será entregada al titular y una declaración jurada de que toda la información suministrada por la familia para su inclusión en el programa es verdadera. Si se comprueba que la información es falsa, la declaración jurada autorizaría, de forma inmediata, a la expulsión de la familia del programa.

Por parte del gobierno, el convenio expresa las condiciones bajo las que las transferencias se suspenderán. En caso de ayuda escolar, la suspensión se produce si cualquier niño/a beneficiario tiene, al menos, cuatro faltas de asistencia al colegio sin justificación en un mes.⁹ En caso de ayuda sanitaria, la suspensión se produce si la familia, a) no acude en una ocasión a cada una de las dos siguientes prestaciones: control de salud y protocolo de vacunación; b) no acude en dos ocasiones a uno de las dos siguientes prestaciones: control de salud o protocolo de vacunación.¹⁰

CUADRO 2

Corresponsabilidades de Red Solidaria

| Para las familias beneficiarias | Para el gobierno de El Salvador |
|--|--|
| Asegurar la inscripción y la asistencia escolar de los niños/as de 6 a 14 años, desde preescolar hasta el 6º grado. | A través del Ministerio de Educación, proveer educación básica hasta el 6º grado a los niños/as beneficiarios entre los 6 y 14 años de edad. |
| Registrar a la familia en programas de salud, acudir a los controles de salud infantil y materna y asegurar el cumplimiento de los protocolos básicos de salud y de inmunización materno e infantil. | A través del Ministerio de Sanidad, proveer servicios básicos de salud en unidades sanitarias u otras instituciones subcontratadas para tal fin. |
| Asistir a las capacitaciones para las familias ofrecidos por Red Solidaria. | Promover capacitaciones de por vida para las familias beneficiarias. |
| Utilización de las transferencias de dinero en efectivo proporcionadas por Red Solidaria en el consumo de alimentos. | Entrega de transferencias monetarias, condicionadas a la inscripción y asistencia escolar regular de los niños/as beneficiarios (ayuda escolar) y a controles de salud infantil y maternos periódicos y de inmunización a menores de 5 años. |

Fuente: Convenio familiar.

Por tanto, los verdaderos condicionantes para la entrega de las transferencias comprenden el habitual compromiso en actividades de salud preventiva materna e infantil, y la inscripción y asistencia escolar de los niños/as en edad escolar que han sido instituidos por la mayoría de las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) en América Latina. Sin embargo, el convenio familiar va más allá de estas condiciones cuando establece corresponsabilidades relacionadas con el uso de las transferencias o la participación en sesiones de capacitación de por vida.

4.1 ¿QUÉ ES UNA CONDICION?

En la práctica, el compromiso para emplear las transferencias en la adquisición de alimentos no está siendo monitoreada por el programa. De hecho, el material informativo entregado a los beneficiarios cuando firman el convenio enfatiza que las transferencias deberían ser utilizadas para la compra de alimentos y para asegurar que los niños/as dedican más tiempo a sus estudios. Los gerentes del programa a nivel nacional no solo parecían no estar familiarizados con este requisito, sino que también lo consideraban innecesario y excesivamente restrictivo.

A nivel del terreno, la percepción de la mayoría de los gerentes del programa y de ejecutores era que las transferencias deberían usarse para el beneficio de los niños/as, ya sea para la compra de alimentos, material escolar, ropa, medicinas o cualquier otra necesidad básica de la familia. Además, este es el mensaje que parece haberse transmitido a los beneficiarios, y está en consonancia con el objetivo básico de lograr eficiencia y ganar bienestar a través de las decisiones de gasto realizadas por las propias madres.

Por otro lado, la participación en el programa de capacitación permanente, es una corresponsabilidad que efectivamente se verifica. Estas sesiones son dirigidas por ONGs de seguimiento y apoyo familiar. Estas organizaciones son contratadas por la agencia implementadora de la Red y están también involucradas en otros aspectos importantes de la implementación del programa en el terreno, incluyendo labores de monitoreo y de control de corresponsabilidades. Aún cuando la no participación en estas sesiones no entrañe una suspensión de las transferencias monetarias, la asistencia es oficialmente controlada por los promotores de la ONG local. La mayoría de los beneficiarios no sabe que en realidad esta corresponsabilidad verdaderamente no tiene ningún efecto en el recibo de la transferencia.

En cualquier caso, se intenta que las capacitaciones sean útiles y sirvan para empoderar a los beneficiarios, especialmente a las mujeres, que generalmente han tenido muy pocas oportunidades de participar en actividades organizadas fuera de la esfera doméstica. Además, como instrumento para clarificar el funcionamiento de la Red, los talleres mensuales comprenden desarrollo de capacidades en temas tales como derechos del niño, igualdad de género, higiene, nutrición y manipulación segura de alimentos, violencia doméstica, la importancia de la educación para los niños/as, salud reproductiva, trabajo infantil, participación y organización a nivel comunitario y los Objetivos de Desarrollo de Milenio (ODM). En conversaciones informales mantenidas con los beneficiarios durante las visitas de campo, éstos destacaban las capacitaciones como un aspecto importante y útil del programa.

Hasta hace poco, sin embargo, no existía un protocolo de capacitación unificado seguido por las ONGs que trabajan con las familias beneficiarias. Las ONGs llevaban a cabo capacitaciones y desarrollaban los temas sugeridos de acuerdo a su propia experiencia en el terreno. Ahora la agencia implementadora de la Red ha desarrollado módulos de capacitación para cada uno de esos temas, basados en una metodología participativa que se puede aplicar a un público con un bajo nivel de educación formal. La Red pretende distribuir este material a todas las ONG que participan en el programa. El desarrollo de capacidades de los promotores locales que conducen estas sesiones de capacitación es considerado por los directores de programa como un importante beneficio colateral de Red Solidaria, ya que la mayoría del personal de campo empleado por las ONGs es constituido por jóvenes promotores reclutados en sus propias comunidades.

4.2 EL FUNDAMENTO BÁSICO DE LAS CONDICIONES

La importancia central atribuida a las corresponsabilidades del programa emerge claramente en el discurso de sus gerentes. Durante las entrevistas, los actores involucrados en la gestión de Red Solidaria a nivel nacional y local expresan repetidamente que los logros bajos en educación y salud de los salvadoreños pobres están relacionados no sólo con las insuficiencias en la oferta de estos servicios, sino con una tendencia cultural a subestimar las inversiones en capital humano y depender excesivamente en remesas desde el extranjero.

Esta fue la principal justificación para el fuerte énfasis del programa en el cumplimiento y verificación de las corresponsabilidades, incluyendo aquellas que no estaban automáticamente conectadas con las transferencias, como por ejemplo la participación en actividades de capacitación para la familia. Es interesante como la preocupación por el hecho de que las transferencias pudieran generar dependencia a los beneficiarios tendió más a incrementar la corresponsabilidad de los beneficiarios hacia su propio bienestar que a implementar estrategias para graduarlos del programa. El tema de la graduación ha ocupado un espacio central en el debate en muchas TMC más "antiguas" en América Latina.

Con respecto a la evaluación de resultados, Red Solidaria todavía tiene que someterse a una evaluación de impacto externa, en forma de evaluación cuasi-experimental planificada para comenzar en 2007, incluyendo tres etapas sucesivas. Por el momento la información disponible sobre los resultados procede de los registros administrativos, que muestran un aumento considerable en la matrícula escolar y de controles de salud infantil y materna.

Comparando los registros del primer trimestre de 2005 con los del mismo periodo en 2006 en las primeras 15 municipalidades establecidas por el programa, vemos que la matrícula escolar aumentó en un 23 % en parvularia, 6 % en los grados 1-3 y 9% en los grados 3-6. Los controles de salud infantil han experimentado un aumento del 47% y los controles maternos del 42% (Red Solidaria 2007).

La evaluación de impacto debería proporcionar información relevante para evaluar estas estadísticas y determinar hasta que punto están relacionadas con las mejoras en la oferta de servicios de salud y de educación en los municipios seleccionados o a los incentivos de la demanda creados por las corresponsabilidades del programa.

5 NORMAS DE SALIDA

De acuerdo con las directrices conceptuales y operativas del marco jurídico y del manual operativo de Red, el convenio con las familias estipula claramente una duración de tres años. Lo cual significa que cada familia beneficiaria tiene derecho a recibir las transferencias durante solo tres años. Esta cláusula parece ser muy clara para la mayoría de los beneficiarios y para los gerentes de programa y los socios entrevistados durante el trabajo de investigación en el terreno.

Lo que no parecía evidente para ellos era lo que ocurriría después: ¿Las familias dejarían de recibir la transferencia, a pesar de persistir las condiciones de elegibilidad que les habían dado derecho al beneficio en un principio? ¿O el programa presentaría algún tipo de transición o estrategia por fases que eventualmente permitiera graduar a las familias del programa pero que evitaría la interrupción de las transferencias en mitad del ciclo escolar o de inmunización?

Según el manual operativo de Red, las normas de salida del programa incorporan una re-evaluación de cada familia, que se lleva a cabo después de que ésta ha recibido las transferencias durante tres años. Esta reevaluación debería considerar si las familias todavía tienen niños/as menores de 5 años (para ser elegibles para el bono salud), o niños/as entre 5 y 15 años que no han terminado la educación primaria, por ejemplo, el 6º grado (lo cual les da derecho a seguir recibiendo el bono de educación). No obstante, el manual enfatiza que el cuestionario y los criterios utilizados para dicha re-evaluación están sujetos a confirmación por parte del Consejo Directivo interinstitucional de Red Solidaria y la disponibilidad de fondos del gobierno de El Salvador (Red Solidaria, 2006).

Hasta ahora, el tema de la graduación o los mecanismos del programa para la re-certificación de elegibilidad no parece ser prioritario en la agenda del programa de TMC de El Salvador. Por una parte, podría deberse a la novedad del programa, el cual tiene menos de un año y medio y aún no ha tenido que tratar este asunto potencialmente problemático. Por otra parte, podría estar relacionado con que el objetivo principal de Red para es mejorar el capital humano, en lugar de sólo reducir la actual pobreza de ingresos.

Con respecto a esto, la “puerta de salida” aceptable del programa parece ser demográfica en lugar de ser una estrategia de “emancipación” que, hipotéticamente, podría sacar a los beneficiarios de la pobreza, y que dependería de otros factores relacionados con el mercado laboral y los resultados económicos del país, así como de una coordinación sinérgica entre varios programas sociales.¹¹

La mayoría de las TMC incluyen, por lo menos en principio, un límite de tiempo explícito tras el cual las familias son evaluadas de nuevo. El periodo de tres años es una práctica bastante común.¹² Pero los fundamentos teóricos o prácticos – si es que hay – que han regido las decisiones en cuanto a estos límites de tiempo no están claros (Cohen y Franco, 2006). Éstos parecen estar motivados principalmente por consideraciones de orden fiscal o político asociadas al temor que las transferencias no sean sostenibles desde el punto de vista financiero, o que sean percibidas como algo permanente y creen dependencia entre los beneficiarios.

Por eso, algunas TMC han introducido reglas de transición, las cuales no solo incluyen estrategias de recertificación, sino también la disminución progresiva del monto de los bonos como mecanismo de salida gradual. Sin embargo, la variación entre las prácticas y los discursos de los programas, así como las dificultades asociadas con la adopción de una estrategia de salida coherente y transparente, han contribuido a relegar las reglas de graduación a la “agenda incompleta” de las TMC en América Latina (de la Brière and Rawlings, 2006).

Un asunto crucial al respecto es que las reglas de graduación tienen que ser determinadas por el objetivo central del programa. Desde la perspectiva de acumulación de capital humano, que es el principal objetivo destacado por Red Solidaria, los límites de tiempo cortos – si se aplican estrictamente – podrían resultar contraproducentes, especialmente si no son suficientes para cubrir totalmente el ciclo básico de educación o salud.

6 CRITERIOS Y MECANISMOS DE SELECCIÓN

Red Solidaria utiliza dos criterios para la selección de los beneficiarios. Primero, hay una focalización geográfica, basada en el mapa de pobreza desarrollado por la Facultad de Ciencias

Sociales de América Latina (FLACSO), bajo la supervisión del FISDL y con el apoyo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Ese mapa de pobreza ha identificado los municipios que se deben incluir en el programa. Segundo, se realiza una focalización de hogares para identificar a las familias potenciales beneficiarias del programa en los municipios seleccionados.

El mapa de pobreza está basado en una ampliación de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) anual, lo cual ha permitido el establecimiento de una base de datos unificada para los años 2001-2004 con datos representativos de 262 municipios salvadoreños. El mapa incluye dos tipos de clasificación de municipios: Un análisis de agrupamiento que identifica cuatro categorías de pobreza extrema y una clasificación de los municipios dentro de los agrupamientos (FLACSO, 2005).

El análisis de agrupamiento trata de combinar las dimensiones estructurales y actuales de la pobreza. Para hacerlo, se utilizan dos variables: 1) la proporción de alumnos de 1º grado con retardo severo en talla; 2) incidencia de pobreza de ingresos (porcentaje de población bajo la línea de pobreza). Mientras el primer indicador apunta a unas carencias persistentes en el consumo que dan como resultado el efecto acumulado de la desnutrición infantil, el segundo refleja un aspecto más inmediato y variable de la privación /pobreza. Basándose en estos indicadores, los municipios fueron agrupados en las categorías siguientes:

- Pobreza extrema severa, comprende 32 municipios.
- Pobreza extrema alta, comprende 68 municipios.
- Pobreza extrema moderada, comprende 82 municipios.
- Pobreza extrema baja, comprende 80 municipios.

100 municipios, caracterizados por una tasa de pobreza extrema severa y pobreza extrema alta, fueron identificados como el objetivo de Red Solidaria. Sin embargo, la implementación por fases del programa exigía algún tipo de ranking entre los municipios incluidos en el mismo grupo. Para ello, el mapa de pobreza cuenta con el Índice Integrado de Marginalidad Municipal (IIMM), que considera un enfoque multidimensional de la pobreza.

El IIMM combina y sopesa los aspectos económicos de la privación /pobreza, medidos por la brecha de pobreza de ingresos de cada municipio, con indicadores relacionados con las necesidades básicas insatisfechas de vivienda y educación. Estos últimos incluyen: falta de acceso a agua por cañería; falta de acceso a saneamiento y electricidad; hacinamiento; prevalencia de suelos de tierra; analfabetismo y tasas de escolaridad bajas.

Para la inclusión secuencial de cada municipio seleccionado en Red Solidaria se ha respetado el ranking del mapa de pobreza, en vez de guiarse por la situación de la oferta de servicios o por consideraciones políticas. Los 32 primeros municipios clasificados bajo la categoría de pobreza extrema severa fueron los primeros incluidos, según su posición en el IIMM. En 2007, el programa está extendiendo su alcance hacia el segundo agrupamiento de 68 municipios, caracterizados por su pobreza extrema alta, basándose también en el IIMM.

6.1 FOCALIZACION CATEGORICA

Para la focalización de los hogares se han aplicado diferentes criterios. En las áreas rurales de los 32 municipios que pertenecen al primer agrupamiento (pobreza extrema severa), cada familia con una mujer embarazada y niños/as menores de 15 años que no han acabado el 6º grado ha sido seleccionada como beneficiaria potencial. En áreas urbanas, a parte de este criterio demográfico, se han incluido los parámetros siguientes: condiciones de vivienda (material utilizado para el techo, paredes y suelo), hacinamiento y acceso a saneamiento.¹³

El fundamento en el que se basa la focalización categórica es la extensión de la pobreza en dichos municipios, en particular en las áreas rurales.¹⁴ Mayor Focalización a nivel de los hogares en este contexto significaría costes administrativos injustificados e, hipotéticamente, podría llevar a tensiones sociales en pequeñas comunidades aisladas, tal como fue relatado en las primeras evaluaciones por la TMC pionera mexicana (Adato et al., 2000). La focalización categórica tiene la ventaja adicional de utilizar unos criterios de elegibilidad muy transparentes y sencillos, característica que podría desaparecer con el uso de los índices multidimensionales de bienestar o formulas complejas y opacas para evaluar el ingreso de los hogares a través del método de *proxy means test* (PMT).

Basándose en informes de evaluación recientes sobre las TMC nicaragüenses y mexicanas, Handa y Davis (2006) enfatizan, no obstante, las dificultades para mantener un sistema de focalización categórica mientras el programa se extiende a comunidades en mejor situación y requiere mecanismos más precisos para identificar a los más pobres. En este sentido, para los 68 municipios pertenecientes al segundo agrupamiento, el manual operativo de Red detalla un PMT que combinaría variables relacionadas con la locación del hogar (en área rural o urbana), estado de la vivienda, posesión de bienes no fungibles, composición y características del hogar, y acceso a remesas desde el extranjero.

No obstante, durante el trabajo de campo pareció surgir cierta incertidumbre sobre el uso de PMT, por lo menos en lo que se refiere a su formula original. Se ejecutaron otros estudios para justificar su validez y aplicación en las bases de datos del FISDL antes de que se tomara una decisión final sobre cómo proceder para la focalización de los hogares en estos municipios.¹⁵

6.2 CENSO DE HOGARES

El mecanismo que sirve de soporte para el proceso de focalización de hogares es un censo de hogares llevado a cabo por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) en cada municipio seleccionado, tras utilizar un estudio cartográfico detallado para identificar y localizar todos los hogares en dicho municipio.

Se contrataron los estudios cartográficos a ONGs o instituciones privadas, cuyo trabajo fue estrechamente supervisado por el FISDL. Hay un fuerte componente de participación local en este proceso, ya que representantes de los municipios y líderes comunitarios estuvieron estrechamente implicados en la identificación de la población de los diferentes cantones y caseríos de esa área, así como de la validación de los borradores de mapa elaborados. Además, con la excepción del supervisor de trabajo de campo, todos los cartógrafos tuvieron que ser reclutados a nivel municipal y recibir una formación específica para su trabajo.

El estudio cartográfico traza los puntos de referencia geográficos e infraestructuras físicas encontrados en el municipio con sistema GPS. El producto final son mapas detallados que comprenden áreas urbanas y rurales y proporcionan información a nivel de pequeñas comunidades rurales, así como un directorio de hogares por cada comunidad.

Además de ser utilizados por el FISDL como insumo para el censo de los beneficiarios potenciales, los mapas retornan a nivel local a través del comité municipal de coordinación de Red. De este modo, se pueden utilizar para la planificación y la implementación de otras políticas públicas e inversiones en el municipio.¹⁶

Empleando el estudio cartográfico, se realizó un censo completo de los hogares en cada municipio a incluir en la Red. El censo cubre tanto áreas rurales como urbanas y utiliza un cuestionario detallado sobre las condiciones de la vivienda, las características socio-demográficas de cada uno de sus miembros, las actividades laborales de sus miembros mayores de 10 años, así como toda información general sobre el hogar. Incluye también una declaración por parte de la persona que contesta confirmando que toda la información suministrada es verdadera y que el gobierno está autorizado a utilizarla en sus políticas sociales.

Parece ser que gran parte de la información recogida por el cuestionario no es empleada por el sistema que examina los beneficiarios potenciales sobre la base de datos del censo. Algunas preguntas están relacionadas con la fórmula de PMT, pero otras ni siquiera están relacionadas con este aspecto. Así, los motivos para su inclusión en el cuestionario no están claros. Algunos de ellos podrían ser insumos importantes para otros programas del gobierno, si la base de datos del censo fuera compartida por varias organizaciones – algo que no ha ocurrido hasta ahora. Por ejemplo, en el caso de niños/as que no asisten a la escuela, el cuestionario recoge información sobre los motivos. Esto podría ser una pauta estratégica para las intervenciones del Ministerio de Educación.

Otro ejemplo es la información sobre la ascendencia indígena. Gran parte de los gerentes del programa atribuyen la inclusión de dicho aspecto a los donantes internacionales implicados en el diseño del programa. Sin embargo, no es un asunto específico o una preocupación del mismo programa ni tampoco para el gobierno de El Salvador.¹⁷

Desde el comienzo, el proceso de censo fue subcontratado. Debido a problemas de calidad de datos, en la actualidad se halla bajo la responsabilidad del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), el cual emplea, capacita y supervisa a los encuestadores y el personal encargado del ingreso de datos. Esto requiere un trabajo de campo considerable, para lo cual el FISDL ha hecho importantes inversiones, incluyendo la compra de equipamiento y vehículos.

Una vez que el censo se completó y se registró la información en la base de datos, se realizó una lista de beneficiarios potenciales en cada municipio seleccionado. Es precisamente en esta fase de procedimiento que se lleva a cabo la comprobación de los parámetros adicionales aplicados a las familias urbanas, ya que los beneficiarios potenciales de áreas urbanas son visitados nuevamente por los miembros del Comité municipal de la Red (normalmente el asesor local del FISDL en ese municipio o el coordinador municipal del programa).

Según los gerentes del programa, debido al enfoque rural de Red, la proporción de familias beneficiarias en áreas urbanas se ha mantenido baja. No obstante, parece ser que no hay necesidad para volver a visitar estas familias, ya que los parámetros adicionales se

podrían derivar de los datos del censo. Es posible que algún otro parámetro discrecional se haya aplicado durante estas visitas, pero se necesitaría evidencia para confirmar o denegar esta hipótesis.¹⁸

6.3 ERRORES DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN

La lista actual de hogares beneficiarios potenciales por municipio se ha generado a nivel central y las ONG de seguimiento y apoyo familiar promocionan eventos para la firma del formulario de acuerdo de las familias.

No existen estimaciones de errores de focalización. Según las estadísticas del mapa de pobreza, aproximadamente un 75% de los hogares de los 32 municipios del primer agrupamiento están clasificados como pobres o muy pobres, mientras los componentes de TMC de la Red cubren un 70% de los hogares en estos mismos municipios. Por lo tanto, la falta de cobertura es supuestamente baja.

Desde que el programa adoptó la focalización categórica en las áreas rurales de los 32 municipios, se podrían identificar posibles errores de inclusión o exclusión, principalmente en áreas urbanas, debido a la implementación de los parámetros especiales aplicados. También podrían estar relacionados con fallos en los estudios cartográficos o en el proceso de censo. Sin embargo, habría que tener en cuenta que la naturaleza estática de dichos procesos (la única forma de inclusión en el programa) podría acabar generando errores de exclusión, debido a las dinámicas demográficas de los hogares o a la inmigración de las familias a los municipios seleccionados.

Sobre los errores de inclusión, los gerentes del programa señalaron el hecho de hacer cola para la recogida de las transferencias como un mecanismo adicional de auto selección, que permite minimizar la fuga hacia los no pobres. Pero se podría argumentar lo contrario: los costes de transacción y oportunidad en lo que se incurre para la recogida de las transferencias podrían favorecer la inclusión de aquellos en mejor situación, los cuales pueden permitirse tales costes.

Los errores de focalización se podrían agravar con el uso de PMT para identificar beneficiarios potenciales en los municipios de la segunda agrupación. Se requerirían más análisis de la base de datos del censo para examinar este asunto en detalle.¹⁹ No obstante, la experiencia internacional indica que la precisión de la focalización es más bien un asunto de capacidad de implementación, organización institucional y mecanismos de seguimiento y vigilancia que una característica inherente de los métodos específicos de focalización (Coady et al 2004; Castañeda et al 2005).

7 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y CAPACIDAD DE IMPLEMENTACIÓN

A nivel nacional, Red Solidaria comprende la siguiente estructura institucional: La coordinación política del programa recae en la Presidencia, a través de la coordinación del gabinete social de la Secretaria Técnica. Además, está el Consejo Directivo de la Red, el cual reúne aproximadamente 20 instituciones gubernamentales relacionadas con el programa a nivel ministerial (incluyendo el Ministro de Hacienda). Este Consejo se reúne supuestamente dos veces al mes y es responsable de asegurar la coordinación estratégica requerida para la implementación de la Red así como otras políticas dirigidas hacia la pobreza extrema en El Salvador.

La coordinación técnica del programa esta a cargo de una Dirección Ejecutiva, la cual trabaja en estrecha colaboración con el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), la agencia de implementación de la Red. La dirección ejecutiva tiene una estructura muy liviana (actualmente, cuatro empleados mas el director) y está jerárquicamente relacionada con la Presidencia, aunque ubicada físicamente en la sede del FISDL. La coordinación interinstitucional requerida a nivel técnico se lleva a cabo en un comité intersectorial, donde las organizaciones representadas en el Consejo Directivo tienen un cargo.

El fundamento para estas estructuras interinstitucionales no sólo está relacionado con el enfoque integrado de un programa de TMC, el cual combina transferencias monetarias con corresponsabilidad en salud y educación, sino también con los otros componentes de la Red, que se ocupan de las inversiones en infraestructuras, proyectos productivos y micro créditos.

El FISDL coordina y supervisa las operaciones del programa. Es el sucesor del Fondo de Inversión Social (FIS), creado a inicios de los años 90 con las mismas características que el modelo de fondo social que predominaba en la agenda de desarrollo de América Central de la época: un mandato temporal, centrado en proyectos de infraestructura, una orientación basada en la demanda y una fuerte dependencia en recursos externos.

Durante los años 90, el Fondo logró estatus permanente y fue objeto de varias transformaciones. Desde 1997, su misión ha sido la "erradicación de la pobreza en El Salvador" y su mandato ha incluido un fuerte componente de desarrollo local y coordinación con los gobiernos municipales. La historia, el mandato y la red nacional del FISDL, a través de sus 44 asesores locales, hizo que, como era lógico, se la eligiera como agencia de implementación de Red Solidaria, hoy en día su mayor y más importante programa.

7.1 COORDINADORES LOCALES

La implementación de Red Solidaria está coordinada por los asesores locales del FISDL encargados de los municipios seleccionados,²⁰ los cuales trabajan de cerca con dos otros actores claves: el Comité Municipal de Coordinación del programa y las ONG de seguimiento y apoyo familiar.

Los municipios se ven oficialmente implicados en la Red a través de la firma de un acuerdo entre su alcalde y el FISDL, el cual incluye la obligación de apoyar las actividades locales de la Red y la designación de un representante municipal para el programa. Este último suele ser el mismo alcalde u otro empleado o representante electo designado por el alcalde. Tal como para el asesor local del FISDL, la participación del representante municipal en la Red cubre sus tres componentes y ésta es una función complementaria, para la cual no existe ningún tipo de remuneración o incentivo.

Las ONGs de seguimiento y apoyo familiar son reclutadas por el FISDL cada año a través de un proceso de licitación para la implementación del componente de TMC en cada municipio. Durante la investigación del trabajo de campo, había cinco ONGs trabajando con los 32 primeros municipios incluidos en el programa y la licitación por las ONGs destinadas a trabajar con los 15 municipios cuya incorporación en el programa estaba prevista para el 2007 estaba en proceso.

Las ONGs cuentan con un coordinador regional, un coordinador municipal, y un equipo de promotores locales, normalmente jóvenes líderes reclutados en el municipio, cada cual es

responsable de trabajar con 150-160 familias. En la práctica, ellos hacen de puente entre los beneficiarios y el programa.

Tal como se describe arriba, las ONGs están encargadas del grueso de las actividades locales del programa, incluyendo: la organización de eventos para la firma de acuerdos por las familias; el monitoreo e informe del cumplimiento de corresponsabilidades; la implementación de capacitaciones de por vida para las familias; la coordinación (con los representantes locales del FISDL) de los pagos; la recepción de quejas; la administración y puesta al día de la información que alimenta el sistema de registro de los beneficiarios. La mayor parte de este trabajo requiere frecuentes visitas a las familias beneficiarias. Los promotores locales entrevistados durante la investigación señalaron las dificultades en alcanzar las comunidades más lejanas – especialmente debido a que en su mayoría tienen que alcanzar estos destinos a pie.

Estos tres socios claves (representantes locales del FISDL, representantes municipales y ONGs de seguimiento y apoyo familiar) son el núcleo duro de los Comités Municipales de Coordinación, los cuales también incluyen representantes de los sectores de la salud y la educación (normalmente el director de la unidad de salud en el municipio y un empleado de la oficina departamental del Ministerio de Educación), así como líderes de la comunidad y, en algunos casos, representantes de otras agencias del gobierno trabajando con la Red en dicho municipio (por ejemplo, el Ministerio de Agricultura y el Registro Nacional de Personas Naturales). El asesor local del FISDL es responsable de la coordinación del comité y de sus reuniones habituales, las cuales deberían efectuarse cada mes.

El papel principal del Comité Municipal es la coordinación interinstitucional a nivel local para la implementación de los tres componentes de la Red. Buena parte de su mandato está relacionada con el componente de infraestructura, a través de la selección y supervisión de proyectos de construcción y rehabilitación.

En el componente de las TMC, las actividades del comité incluyen: la validación del estudio cartográfico; la validación del proceso de censo de beneficiarios potenciales; la validación de las familias de áreas urbanas que cumplen con los parámetros específicos de la selección; el monitoreo de las puestas al día y exclusiones con respecto a la lista de beneficiarios propuesta por las ONGs de seguimiento y apoyo familiar. De este modo, el monitoreo social y la transparencia forman parte de los objetivos de los Comités Municipales, ya que pueden evaluar las exclusiones de beneficiarios propuestas por las ONGs, funcionan como un medio para canalizar las quejas de los beneficiarios y no beneficiarios y proporcionan un canal alternativo a las ONGs.

7.2 FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN LOCAL

Intentos intencionados o no de establecer nuevas relaciones de responsabilidad entre gobiernos centrales y locales, así como entre proveedores de servicios y beneficiarios se producen frecuentemente en los programas de TMC (de la Brière and Rawlings, 2006). Instancias de participación local se suelen incluir en la estrategia del programa para fomentar la participación comunitaria o el compromiso de la sociedad civil, que contribuyen a una mayor transparencia y eficacia. El motivo es que pueden combinar funciones de responsabilidad directa (como mecanismos de control social) y de voz (como canales de las demandas comunitarias o de los beneficiarios) (de Janvry et al, 2005).

Sin embargo, hasta que punto dichas estrategias efectivamente son puestas en marcha varía según el grado de descentralización experimentado en la implementación. También dependen de los escenarios institucionales y de los factores contextuales relacionados con la gobernabilidad y las políticas locales. Además, dependiendo de cómo han sido constituidas y cómo funcionan, su alcance puede ser limitado a la mera legitimación de decisiones tomadas en otro lugar.

En Red Solidaria, existen problemas con el funcionamiento de los comités municipales. Aunque los comités hayan sido establecidos oficialmente en los 47 municipios que la Red pretende cubrir para finales de 2007, su trabajo no ha sido homogéneo, dependiendo mucho del compromiso de sus miembros, en particular del representante local del FISDL, el cual asegura que el comité se reúna regularmente y coordina sus reuniones. Algunos de los papeles de los comités, tal como la validación de las familias de áreas urbanas como beneficiarias, han sido ejercidos por unos pocos de sus miembros, tal como el asesor del FISDL y el coordinador municipal.

Uno de los problemas parece ser la falta de participación de los líderes comunitarios, los cuales no reciben ningún incentivo directo para asistir a las reuniones, teniendo que recoger largas distancias, normalmente a pie, y perder así una jornada laboral para estar presentes. Tampoco está claro hasta qué punto los líderes comunitarios representan a los beneficiarios. Algo que estos líderes tienen en común es que en su mayoría suelen ser hombres, un asunto que podría indicar la prevalencia de un sesgo cultural de género en su elección.

A parte del comité municipal, el diseño institucional local de la Red implica un comité de beneficiarios o comité comunitario, el cual debería comprender, por lo menos, a tres beneficiarios de cada cantón, que actúen como intermediarios entre la comunidad y la ONG de seguimiento y apoyo familiar. Aún así, parece ser que los comités no han sido establecidos en la mayoría de las comunidades. Durante la investigación de campo, no fue posible encontrar evidencia de su trabajo.

Habría que tomar nota de que los gerentes del programa son conscientes de dichos problemas y que han desarrollado una guía operativa detallada para el funcionamiento de los comités municipales, así como un sistema de monitoreo que incluye un seguimiento en persona de las reuniones del comité y una plataforma digital para un seguimiento virtual de sus actividades. La difusión de la guía y la implementación del sistema de monitoreo empezaron en 2007.

En cualquier caso, la estructura organizacional vertical del programa, que descansa en un enfoque descendiente (de arriba abajo) por parte del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), podría crear retos adicionales para la expansión del programa, ya que tiene el potencial para causar conflictos, en particular en municipios no gobernados por ARENA.

8 COORDINACION INTERSECTORIAL

Red Solidaria se presentó como parte de una estrategia social del gobierno titulada *Oportunidades*. Esta estrategia se describió como un esfuerzo para desarrollar las capacidades de la población y las oportunidades para la inclusión social y económica de El Salvador. Además de Red Solidaria, focalizada a la población rural más pobre, esta estrategia comprende

otras cuatro áreas estratégicas: salud (Fosalud), juventud (Jóvenes), tecnologías de la información (Conéctate) y crédito (Tu Crédito).

Sin embargo, la manera en que estos cinco programas se interrelacionan no es obvia. Aparentemente no existe coordinación entre ellos, a excepción de los proyectos de micro créditos, que forman parte de los componentes de sostenibilidad familiar de la Red. Parece que las cinco áreas hayan sido agrupados más por la prioridad presidencial recibida que por estar basados en una estrategia social articulada, como pretenden.

No obstante, se puede argumentar que Red Solidaria realmente logra una importante coordinación intersectorial en educación y salud, especialmente a nivel nacional. Los Ministerios de Salud y Educación han formado parte del programa desde su diseño, incluyendo la formulación del marco lógico, la definición de corresponsabilidad y los mecanismos de seguimiento.

En la fase de implementación, estos ministerios han sido socios importantes en los esfuerzos del lado de la oferta de servicios que tienen que ir de la mano de programas del tipo TMC, a través de los programas de Extensión de Cobertura de Servicios de Salud (ESS) y de Redes Escolares Efectivas (REE), que operan en los mismos municipios que cubre la Red.²¹ Los ministerios también están involucrados en la evaluación de impacto que tiene previsto su comienzo en 2007. Esta coordinación tiene lugar no solo a nivel político, a través del Consejo Directivo de la Red, sino también a nivel técnico, a través de Comités Intersectoriales.

Además, la Red no se limita a establecer responsabilidades adicionales para el personal de salud y educación asociado con su componente de TMC, sino que también canaliza recursos adicionales para fortalecer la infraestructura de salud y educación a través de su segundo componente. De este modo, la Red no solamente ha implicado una carga adicional o una reorientación de gastos de los ministerios de líneas para esas áreas, sino que también ha permitido una inyección de "dinero nuevo" y un potencial de mayor impacto para los propios programas de los ministerios.

A nivel municipal, la coordinación de los proveedores de servicios de salud y educación con Red Solidaria está principalmente orientada a suministrar el flujo de información necesario para la verificación de corresponsabilidades que son controladas por las ONGs de seguimiento y apoyo familiar. Las entrevistas con los proveedores de servicios visitados durante la investigación en el trabajo de campo indicaron que el grado de familiaridad con el programa parecía mayor entre el personal de salud que entre el personal de educación. Esto podría deberse al hecho de que el director del área municipal de salud ocupa un puesto en el comité municipal, mientras que el representante de educación pertenece al nivel departamental.

Incluso con un buen nivel de coordinación intersectorial y un diseño integrado, ha habido limitaciones en la provisión de servicios sociales en el programa. Por ejemplo, los artículos en los periódicos han señalado que el comienzo del año escolar, después de que la Red fuera presentada en los primeros 15 municipios seleccionados, estuvo marcado por la falta de aulas, equipamiento y profesores necesarios para responder al aumento de matrícula resultante del programa. Funcionarios del Ministerio de Educación confirmaron estas dificultades, pero señalaron que también son frecuentes en muchas escuelas de áreas urbanas del país.

La novedad de la Red consiste en que se centró en las áreas rurales pobres y alejadas, a menudo "invisibles" para los programas sociales habituales, y en los que se requirió de una mayor rapidez en la respuesta del gobierno para evitar poner en peligro las

corresponsabilidades del programa, que han sido un aspecto altamente valorado de la Red. En este sentido, los incentivos que aumentan la demanda de servicios sociales, especialmente cuando se relacionan con un programa tan visible como Red Solidaria, deberían funcionar como una presión positiva para la expansión de la cobertura del servicio y motivar a la población para acceder a los derechos básicos que pueden ejercer.

8.1 COSTES DIRECTOS E INDIRECTOS

Un tema importante, que no aparece como un programa específico del sector educativo pero que está claramente relacionado con el éxito de la Red, es el transporte escolar. Como la mayoría de los beneficiarios de la Red se encuentran en áreas rurales, a menudo con falta de transporte público y de carreteras en condiciones adecuadas, la distancia a las escuelas puede ser un obstáculo para la asistencia de los niños/as. Aparentemente, cada red escolar incorporada al programa REE (Redes Escolares Efectivas) podría emplear parte de este dinero para establecer servicios de transporte. Sin embargo, no existe un programa nacional que dirija esta posible limitación de oferta y es posible que los fondos de REE no sean suficientes para ofrecer una solución apropiada.

En el sector de salud, el aumento de la demanda, como resultado de Red Solidaria, también ha requerido la contratación de más médicos y enfermeras y la búsqueda de otras soluciones "creativas", tales como dirigirse a los estudiantes de medicina de los municipios cubiertos por la Red que se encuentran cumpliendo su año de servicio social. Lo que todavía debería investigarse mejor es si estas respuestas cumplen sólo el objetivo inmediato de asegurar que los beneficiarios cumplan con las corresponsabilidades del programa, pero no les ofrecen servicios sanitarios y educativos de calidad que vayan más allá de cumplir los requisitos formales.

La provisión de servicios de calidad es una preocupación señalada por muchos analistas que han examinado las limitaciones del lado de la oferta que podrían poner en peligro la efectividad de las TMC a largo plazo (Britto 2005; Handa y Davis, 2006; Cohen y Franco, 2006; de la Briere y Rawlings, 2006).

En el caso de la educación y salud en El Salvador, el diagnóstico de pobreza del Banco Mundial proporciona algunos hallazgos interesantes (Banco Mundial, 2005). Por ejemplo, los motivos esgrimidos por las familias pobres para sacar a sus hijos del colegio tienen que ver con temas de acceso y capacidad económica asociados con costes directos e indirectos de la escolarización, además de la falta de interés en la escuela, en algunos casos. Ello podría indicar una baja percepción de la ganancia que supone la educación, asociado con problemas de calidad de la enseñanza. Sin embargo no se informó ampliamente de una falta generalizada de disponibilidad de escuelas (aunque este puede ser un problema en algunos casos, como por ejemplo en la enseñanza secundaria en áreas rurales).

En salud, existe un problema de capacidad económica relacionado con la práctica del cobro de una cuota en los centros de salud, aunque había sido legalmente abolida en 2002. Además, a pesar de que el tema principal de la corresponsabilidad de salud de la Red se centra en los servicios de salud básicos, que es un tema importante para las familias pobres, existe una urgente necesidad de ir más allá de la simple toma de medidas preventivas, para ampliar el acceso a seguro de salud en general. Más del 80% de la población de El Salvador no está asegurada, una proporción que alcanza el 97 % entre los en extrema pobreza.

Además de la salud y la educación, el componente de sostenibilidad de la Red comprende otro requisito relevante de coordinación intersectorial. Los proyectos productivos de este componente se han implementado por el Ministerio de Agricultura (MAG) y sus planes de micro créditos están bajo la responsabilidad del Banco Multisectorial de Inversiones. Aunque estas iniciativas podrían coincidir, en términos de focalización geográfica, con el componente de TMC, sus beneficiarios no son necesariamente los mismos hogares que reciben las transferencias monetarias debido a diferentes requisitos de elegibilidad y a los criterios de selección.

Además, el componente productivo de la Red carece de recursos adecuados: se ha confiado principalmente en la reorientación del presupuesto hacia los municipios seleccionados, en vez de en la provisión de "dinero nuevo". La razón podría estar relacionada con el débil énfasis puesto en el fomento de "mecanismos de salida" para el componente de TMC más allá de los relacionados a factores demográficos. Otra posibilidad, mencionada durante una entrevista es que las transferencias monetarias o la construcción de infraestructuras son más visibles y menos complejas que promover proyectos productivos, que consumen mucho tiempo, aunque pueden generar impactos positivos y sostenibles a largo plazo.

9 COSTES DEL PROGRAMA, APOYO POLITICO Y SOSTENIBILIDAD

No hemos podido obtener información detallada sobre el presupuesto desglosado y los costes de Red Solidaria. Cuando se creó el programa, las estimaciones proyectaron costes de unos 50 millones de dólares al año para cubrir los tres componentes. Esta cantidad se menciona no sólo en el documento conceptual, sino también en el marco legal del programa. Los gerentes han señalado que esta estimación se ha mantenido en promedio, aunque ha habido variaciones anuales, relacionadas con la implementación por fases y a diversos ajustes, así como a costes fijos iniciales procedentes del diseño y puesta en marcha de las operaciones, como la adquisición de equipamiento y vehículos para el trabajo de campo.

Según los gerentes del programa, el componente de TMC constituye alrededor del 20% del presupuesto total de Red, pero no queda claro cuanto se gasta en transferencias y cuanto es absorbido por los costes administrativos incurridos en la selección de mecanismos, pago de transferencias y administración del programa. Estos costes comprenden los gastos del FISDL y los costes incurridos por las ONGs de seguimiento y apoyo familiar. Hasta ahora, el componente de sostenibilidad ha absorbido sólo una pequeña porción del presupuesto de la Red: menos de 1 millón US\$ al año. Como resultado, el grueso de los ingresos del programa se ha dirigido al componente de infraestructura.

Una característica destacable del programa es que las transferencias monetarias son financiadas enteramente a través de fondos nacionales. Por más que Red Solidaria dependa principalmente de recursos externos, estos han sido dirigidos al componente de infraestructura y, en parte, a la gestión del programa. Esto podría incrementar las perspectivas de la sostenibilidad del componente de TMC, si se considera, en particular, que la polarización política del país impidió la aprobación de préstamos extranjeros en la Asamblea Nacional.

9.1 FINANCIACION EXTERNA

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) han sido socios importantes en la concepción y diseño inicial de la Red y han negociado préstamos por una cantidad de 57 millones US\$ y 21 millones US\$ respectivamente, principalmente para financiar infraestructuras básicas y mejoras en el suministro de servicios de salud en los municipios seleccionados, como parte del componente 2 de la Red. Sin embargo, estos préstamos se enfrentaron a fuertes objeciones por parte del partido de la oposición y las fechas límite para el comienzo del desembolso no se ha cumplido. Dado que estos préstamos no han sido aprobados según los plazos, el gobierno de El Salvador no parece contar más con ellos.

El programa fue capaz de cubrir esta brecha financiera mediante donaciones de la cooperación internacional de la Unión Europea (un total de 37 millones de euros), Luxemburgo (20 millones de euros) y España (10 millones de euros). La agencia alemana de cooperación bilateral también ha jugado un papel importante en la financiación de actividades de desarrollo de capacidades para la agencia de implementación de la Red. Por tanto, la no aprobación de préstamos extranjeros para Red Solidaria no parece haber puesto en peligro, por el momento, la continuidad del programa.

En muchas entrevistas llevadas a cabo en el terreno con los beneficiarios, funcionarios municipales, y personal de salud y educación, se manifestó una fuerte preocupación sobre la continuidad del programa debida a la manifiesta no aprobación de los préstamos. En general, los actores locales no estaban enterados de que el componente de TMC no dependía de dinero externo y que las subvenciones extranjeras podrían cubrir el vacío creado por la ausencia de los préstamos. En este sentido, la presión popular se podría haber utilizado para aumentar las perspectivas de aprobación de los préstamos del Banco Mundial y del BID. Sin embargo, la polarización política del país, la larga tradición histórica de dependencia del extranjero y la deuda externa fueron factores claves que influenciaron las decisiones de los congresistas.

9.2 DESAFIOS POLITICOS

Red Solidaria surge como una iniciativa presidencial y depende fuertemente de este respaldo. Esto le da al programa un apoyo considerable y un compromiso de los más altos mandatarios del gobierno, suavizando las dificultades de la implementación derivados de conflictos intragubernamentales. Además, ello hace que el programa goce de gran visibilidad entre los beneficiarios y la sociedad en su conjunto. Esta estrategia de visibilidad ha sido adoptada deliberadamente por el gobierno mediante relevantes acciones de publicización institucional y su frecuente asociación con la figura presidencial.

Este alto perfil del programa también entraña dificultades, ya que esta directa vinculación con el presidente y el partido en el poder hace del programa el objetivo preferido de la oposición. Las dificultades en la aprobación de los préstamos para Red Solidaria ilustran este punto. Como podría esperarse, los debates en la Asamblea Nacional sobre los préstamos han tenido una motivación política y no se han centrado en aspectos conceptuales o de diseño del propio programa, sino más bien en su supuesta utilización propagandística, así como en el acrecentamiento de la ya de por sí insostenible deuda externa.

A pesar de las dificultades políticas en la Asamblea Nacional, el sólido diseño de Red Solidaria parece haberle dado una considerable legitimidad técnica. La focalización geográfica

utilizando el mapa de pobreza impide expansiones discrecionales de tipo político. Esto se refuerza por el hecho de que el mapa de pobreza fue desarrollado por una reconocida institución académica (la Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales - FLACSO), con el objeto de proveer insumos para las actividades del FISDL en general, no solo de la Red. Sólo una vez que el mapa estaba listo, la Red ha sido creada sobre la base de sus hallazgos.

Además, en 2006 nuevos gobiernos municipales fueron elegidos, asumiendo el poder por un periodo de tres años. Esto cambió el mapa político del país y requirió nuevos acuerdos entre el gobierno nacional y los municipios seleccionados para la implementación de la Red. A pesar de estos problemas, el mapa de pobreza continuó respetándose en la estrategia de expansión del programa. En la actualidad, de los 47 municipios que formarán parte de la Red hasta finales de 2007, 26 están gobernados por el partido presidencial (ARENA) y 12 por su principal partido de oposición (FMLN), mientras que los otros nueve están gobernados por pequeños partidos.

La experiencia de otros países de América Latina con las TMC sirvió de inspiración a Red Solidaria, hecho que ha sido utilizado para fortalecer su legitimidad técnica. El documento conceptual, la página web del programa e incluso los informes del mapa de pobreza hacen referencia a una programas exitosos de TMC implementados en Chile, Colombia y México, que aportan evidencia del impacto positivo de este tipo de programas y justifican su introducción en El Salvador. Además, consultores de algunos de esos países han estado directamente implicados en el diseño inicial de Red.

La Red también ha sido capaz de atraer un fuerte apoyo de donantes. A pesar de la controversia surgida alrededor de la aprobación de los préstamos del BM y del BID, el programa consiguió obtener importantes subvenciones de donantes bilaterales y de la Unión Europea. Estos países se han resaltado como socios estratégicos de la Red en todo el material publicitario y en la página web del programa. Este apoyo se ha utilizado como una garantía de la probada calidad técnica de Red.

Otro aspecto que parece contribuir al apoyo político del programa y a su sostenibilidad es el hecho que, desde su diseño, los ministerios relacionados con el programa se han implicado política y técnicamente en el mismo. Esto no sólo es importante para asegurar que un programa como el de TMC, que crea incentivos por el lado de la demanda, esté coordinado con programas de del lado de la oferta, sino que también ayuda a evitar o a vencer el celo burocrático.

En general, nuestras impresiones acerca del programa, derivadas de las entrevistas y las charlas informales con los actores locales, así como de los artículos de prensa, fueron muy positivas. Aunque el alcance limitado de la investigación y del trabajo de campo no permitió una presentación sistemática de evidencia al respecto, las principales críticas al programa se han circunscrito a aspectos específicos, tales como: el tamaño de las transferencias (algunos las han considerado demasiado pequeñas e insuficientes para ejercer un impacto real en la vida de la gente), temas de limitaciones del lado de la oferta (que no han sido gestionados adecuadamente) y el supuesto uso propagandístico de Red Solidaria por el gobierno.

10 CONCLUSION: TEMAS PENDIENTES Y RETOS

Red Solidaria es un ejemplo de cómo un país pequeño, con recursos limitados, puede diseñar y poner en marcha un complejo programa de TMC. Ha tomado en cuenta las valiosas lecciones de experiencias previas de TMC en otros países; ha contado con un equipo motivado y de alto conocimiento técnico; ha recibido el apoyo político al más alto nivel gubernamental; ha establecido mecanismos interinstitucionales para la coordinación administrativa; y ha obtenido apoyo técnico y financiero de diversas fuentes internacionales.

Las características específicas de El Salvador, especialmente su reducido tamaño combinado con una institución nacional efectiva, con una extensa red y un mandato relacionado con la reducción de la pobreza, han podido favorecer la estrategia de implementación de Red Solidaria. El programa ha contado con una fuerte supervisión sobre el terreno por parte del personal del FISDL.

Todavía hay importantes aspectos y desafíos relacionados con la agenda del programa, algunos de los cuales son bien conocidos por sus gerentes e identificados como áreas de atención en el futuro próximo.

10.1 PARTICIPACION LOCAL

En primer lugar, hay una necesidad de reforzar los mecanismos de participación local, en particular la de los Comités Municipales y Comunitarios. Estos son espacios de vital importancia para asegurar la legitimidad y publicidad de las principales actividades de Red Solidaria, como la selección de beneficiarios y el seguimiento del programa. Aún cuando estos comités han estado cumpliendo sus roles, se necesita hacer un mayor esfuerzo para implicar verdaderamente y dar voz a los representantes de los propios beneficiarios.

La mayor parte del trabajo que han llevado a cabo los comités se ha concentrado en manos de asesores del FISDL y coordinadores municipales de las ONGs de seguimiento y apoyo familiar. Los primeros manejan la mayoría de los instrumentos estratégicos y la información relacionada con los componentes de infraestructuras de la Red, mientras que estos últimos se encargan prácticamente de todos los contactos entre los beneficiarios y el programa (incluyendo las quejas sobre el terreno e investigando las justificaciones de los incumplimientos con las corresponsabilidades).

El desarrollo de capacidades y los incentivos a nivel del terreno podrían llegar a ser tan importante como el monitoreo adoptado por los gerentes de programa para ampliar la participación en estos comités. Será importante evitar tanto una concentración de poderes discrecionales en manos de esos representantes como la sobrecarga de trabajo de los beneficiarios y de los líderes comunitarios con tareas adicionales que solo tengan un modesto impacto práctico.

Un problema secundario relacionado con la capacidad institucional del programa tiene a que ver con el perfil de los recursos humanos que prevalece en el FISDL. Puesto que tradicionalmente ésta ha sido una organización orientada hacia las infraestructuras (y la importancia del componente en infraestructuras de la Red es muy grande), la mayoría del personal del FISDL es especializado en arquitectura, ingeniería y ciencias afines. En verdad esto no constituye necesariamente un obstáculo que impida su implicación de forma activa y entusiasta en un programa de TMC, pero estos perfiles presuponen requisitos adicionales en

términos de capacitación y desarrollo de capacidades, especialmente para los representantes locales que trabajan en el terreno.

Un desafío importante para el enfoque integrado del programa está relacionado con el fortalecimiento de vínculos entre los componentes de TMC y el componente de sostenibilidad. Incluso si la Red no enfatiza los proyectos productivos como la “puerta de salida” del programa de transferencias – lo cual podría ser un punto de vista apropiado – el componente 3, que cubre los proyectos productivos y los planes de micro créditos, recibe muy pocos fondos en comparación con los otros dos componentes. Lo que es más grave es que no se han concertado esfuerzos para asegurar que los beneficiarios de estos componentes coincidan con los de TMC, presumiblemente los más pobres de las comunidades.

10.2 DURACION DEL PROGRAMA

Algunos aspectos de diseño relacionados con el componente de TMC también presentan importantes problemas. Por ejemplo, como el programa tiene una duración esperada de tres años para cada familia beneficiaria, no cubre el período de tiempo necesario para lograr los impactos de capital humano previstos por la Red. Todo el proceso de control para la salud infantil y las vacunaciones cubre a niños/as hasta cinco años de edad. Esto significa que una familia beneficiaria con una mujer embarazada debería estar en el programa al menos seis años para cubrir todo el protocolo de salud infantil y prenatal.

En el caso de la educación, limitar las subvenciones del programa a las familias con niños/as que no han terminado el 6º grado no sólo contradice el objetivo de asegurar al menos una educación básica para todos, sino que podría crear incentivos negativos para estimular la promoción entre estudiantes que no tienen la edad requerida para su grado. Sin problemas de repetición o abandono, los estudiantes alcanzarían el 6º grado a los 12 años y no a los 15.

Reforzar la educación básica mas allá del 6º grado en los municipios seleccionados es necesario para eliminar este potencialmente perverso incentivo del programa, ya que las limitaciones de la oferta de servicios educativos se han apuntado como el principal motivo de requisito de elegibilidad relacionado con el grado. La calidad de la educación y la provisión de servicios de salud no sólo preventivos para los pobres son también áreas importantes que necesitan mayor atención.

10.3 CRITERIOS DE SELECCIÓN

Por lo que respecta a temas de responsabilidad, existe una falta de transparencia en los criterios de selección empleados por el método PMT, cuya formula todavía se encuentra en estudio. Por un lado, es probable que la aplicación de una formula econométrica a los datos censados para determinar la elegibilidad haga mas difícil para los potenciales beneficiarios incrementar las posibilidades de ser incluidos en el programa (si ellos no conocen la forma de calcular que se emplea). Por otro lado, podría generar percepciones de injusticia que no se pueden fácilmente argumentar, puesto que los requisitos de elegibilidad no se comprenden fácilmente.

De algún modo, estas percepciones ya han surgido como resultado de la aplicación de parámetros adicionales de selección para las áreas urbanas. Es posible que empeoren cuando el programa intente cubrir una mayor población identificada como el segundo agrupamiento, según el uso del mapa de pobreza.

El mismo problema afecta las corresponsabilidades que bien podrían no ser en realidad condicionantes para recibir las transferencias monetarias. La participación en capacitaciones para la familia se presenta a menudo a los beneficiarios como algo condicional, similar a la asistencia escolar y los controles médicos. Sin embargo, incluso aunque estas sesiones constituyan un importante elemento del componente de TMC, por el bien de la transparencia, deberían presentarse como lo que son realmente: corresponsabilidades que no entrañan descuentos en las subvenciones mensuales.

10.4 PUERTA DE ACCESO

Otra área de preocupación está relacionada con el enfoque estático del programa en la forma que identifica e incluye a los beneficiarios. Puesto que la selección se ha basado completamente en un censo que se realiza solo una vez, este no tiene en cuenta las dinámicas de pobreza o demográficas. La única puesta al día de la lista de beneficiarios se efectúa en los casos de exclusión, que se producen o bien por la corrección de previos errores de inclusión o por situaciones en las que los beneficiarios exceden el umbral de elegibilidad (por ejemplo, niños/as que van a cumplir 16 años o que están terminando 6 grado).

“Puertas de acceso” al programa más dinámicas, que sean también cuidadosamente diseñadas para no crear incentivos de fertilidad, se podrían desarrollar para manejar esta limitación. Pero ello tendría sentido solo si el programa sobrepasa su estatus temporal, esto es, se extiende más allá del año 2009.

En este sentido, Red Solidaria se tendría que institucionalizar como un programa permanente y estar complementado por otros programas que formen parte de una estrategia de protección social coherente. Por mucho que el programa pudiera lograr impactos importantes en el bienestar de los hogares pobres de áreas rurales con niños/as, muchos otros grupos vulnerables de El Salvador permanecen sin ningún tipo de cobertura de asistencia o de seguro social.

Por tanto, una estrategia de protección social integrada debe considerar como alcanzar a los pobres de áreas rurales, los mayores y los discapacitados, teniendo en cuenta el contexto específico de El Salvador de extendida informalidad en el mercado laboral, serias limitaciones fiscales y polarización política. Este es un reto que requeriría diseñar varios tipos de programas sociales, una tarea que sería mucho más compleja que simplemente expandir el modelo de las TMC.

APENDICE A

INVESTIGACION DE TRABAJO DE CAMPO

Misión en El Salvador. 19-28 marzo, 2007

Entrevistas

| | Organización, representante |
|---------------|--|
| Local | Unidad de salud, Director Escuela primaria, Director Red Solidaria, Asesor municipal |
| Nacional | FISDL, Gerente de investigación y desarrollo FISDL, Jefe de investigación FISDL, Jefe del registro y transferencias de Red Solidaria FISDL, Jefe de Coordinación local de Red Solidaria FISDL, Coordinador del censo FISDL, Coordinador de la cartografía Ministerio de Agricultura, Punto focal de Red Solidaria Ministerio de Educación, Coordinador de REE Ministerio de Educación, Punto focal de Red Solidaria Ministerio de Salud, Punto focal de Red Solidaria Red Solidaria, Director ejecutivo Red Solidaria, Experto en desarrollo local Red Solidaria, Gerente intersectorial Red Solidaria, Especialista en social Coordinadora Nacional del Área Social de la Presidencia |
| Internacional | BID, Experto de la División de Programas Sociales (Washington, DC) |

Visitas de campo

| Municipio, Departamento | Ranking en el Mapa de Pobreza | Mapa de pobreza Agrupamiento | Actividad |
|-------------------------|-------------------------------|------------------------------|--|
| Jicalapa, La Libertad | 34 | Pobreza extrema alta (2) | Observación del censo del FISDL, conversaciones informales con miembros de hogares, personal del censo (supervisores e investigadores) y el representante local del FISDL |
| Jutiapa, Cabañas | 8 | Pobreza extrema severa (1) | Visita a la unidad de salud y escuela primaria, conversaciones informales con beneficiarios, entrevistas con socios locales |
| Masahuat, Santa Ana | 20 | Pobreza extrema severa (1) | Observación de una reunión del comité municipal |
| San Agustín, Usulután | 24 | Pobreza extrema severa (1) | Observación de pagos de Red Solidaria, conversaciones informales con beneficiarios, promotores locales de la ONG, personal de la unidad de salud y representante local del FISDL |

APENDICE B

Municipios seleccionados

| | Departamento | Municipio | Numero de Hogares | Población | Grupo | % Hogares pobres | % Hogares en pobreza extrema |
|----|--------------|-------------------------|-------------------|-----------|-------|------------------|------------------------------|
| 1 | Morazan | Torola | 342 | 1,801 | 1 | 88.6 | 60.5 |
| 2 | San Miguel | San Antonio del Norte | 1,126 | 6,373 | 1 | 78.1 | 59.5 |
| 3 | Sonsonate | Cuisnahuat | 2,356 | 12,854 | 1 | 76.1 | 52.4 |
| 4 | Morazan | Guatajiagua | 2,343 | 10,907 | 1 | 78.2 | 53.1 |
| 5 | Sonsonate | Caluco | 1,484 | 8,341 | 1 | 79.1 | 43.7 |
| 6 | Usulután | Nueva Granada | 1,604 | 8,307 | 1 | 84.4 | 58.9 |
| 7 | Chalatenango | San Fernando | 529 | 2,819 | 1 | 81.9 | 59.7 |
| 8 | Cabanas | Jutiapa | 1,256 | 7,178 | 1 | 77.8 | 53.9 |
| 9 | Morazan | Gualococti | 580 | 3,090 | 1 | 80.3 | 56.6 |
| 10 | San Miguel | Carolina | 2,011 | 10,215 | 1 | 67.9 | 45.6 |
| 11 | Morazan | San Isidro | 649 | 3,543 | 1 | 73.7 | 49.8 |
| 12 | Cabanas | Cinquera | 255 | 1,184 | 1 | 83.1 | 52.6 |
| 13 | Chalatenango | San Jose Cancasque | 421 | 1,915 | 1 | 81.2 | 58.0 |
| 14 | Morazan | Joateca | 838 | 4,176 | 1 | 74.0 | 43.2 |
| 15 | Ahuachapán | Guaymango | 3,921 | 19,832 | 1 | 72.7 | 47.2 |
| 16 | Chalatenango | San Isidro Labrador | 83 | 376 | 1 | 75.9 | 59.0 |
| 17 | Chalatenango | San Francisco Morazan | 518 | 2,718 | 1 | 77.2 | 47.9 |
| 18 | Morazan | San Simon | 1,567 | 8,062 | 1 | 70.1 | 44.2 |
| 19 | Santa Ana | Masahut | 801 | 4,113 | 1 | 77.8 | 48.2 |
| 20 | Chalatenango | Arcato | 590 | 2,895 | 1 | 72.0 | 48.3 |
| 21 | San Vicente | Santa Clara | 897 | 4,632 | 1 | 73.8 | 47.8 |
| 22 | Chalatenango | San Antonio Ranchos | 334 | 1,485 | 1 | 80.2 | 49.7 |
| 23 | San Vicente | San Esteban Catarina | 906 | 4,598 | 1 | 75.7 | 43.1 |
| 24 | Usulután | San Agustin | 932 | 4,448 | 1 | 66.3 | 46.6 |
| 25 | Santa Ana | Santiago de la Frontera | 1,539 | 6,589 | 1 | 68.2 | 44.6 |
| 26 | Sonsonate | Santo Domingo de Guzman | 1,471 | 7,278 | 1 | 71.7 | 44.5 |
| 27 | Chalatenango | La Laguna | 993 | 5,111 | 1 | 71.1 | 47.1 |
| 28 | La Paz | Paraiso de Osorio | 639 | 2,933 | 1 | 76.4 | 44.8 |
| 29 | Chalatenango | Ojos de Agua | 773 | 3,536 | 1 | 71.8 | 50.6 |
| 30 | Chalatenango | Las Vueltas | 418 | 2,045 | 1 | 75.1 | 45.7 |
| 31 | Usulután | Estanzuelas | 2,097 | 10,102 | 1 | 68.2 | 44.3 |
| 32 | Chalatenango | Potonico | 372 | 1,582 | 1 | 76.3 | 47.3 |
| 33 | San Miguel | Nuevo Eden de San Juan | 623 | 3,160 | 2 | 62.8 | 39.5 |

| | | | | | | | |
|----|--------------|----------------------------|-------|--------|---|------|------|
| 34 | La Libertad | Jucalapa | 1,142 | 6,056 | 2 | 63.9 | 41.6 |
| 35 | La Union | Lislique | 2,700 | 13,790 | 2 | 63.6 | 37.0 |
| 36 | Cabanas | Dolores | 1,182 | 6,143 | 2 | 64.6 | 37.9 |
| 37 | Sonsonate | Santa Isabel Ishuatán | 1,885 | 9,790 | 2 | 60.6 | 40.8 |
| 38 | Morazan | Cacaopera | 2,044 | 9,351 | 2 | 68.5 | 40.9 |
| 39 | Usulután | San Francisco Javier | 1,439 | 6,058 | 2 | 72.6 | 40.6 |
| 40 | Morazan | Corinto | 3,129 | 16,402 | 2 | 65.1 | 35.6 |
| 41 | Morazan | Yamabal | 807 | 3,880 | 2 | 63.6 | 38.8 |
| 42 | Ahuachapán | Jujutla | 5,655 | 28,059 | 2 | 59.9 | 35.7 |
| 43 | San Miguel | Sesori | 2,263 | 11,379 | 2 | 54.8 | 32.1 |
| 44 | Ahuachapán | Tacuba | 4,529 | 22,425 | 2 | 68.1 | 42.2 |
| 45 | Cuscatlán | Monte San Juan | 1,665 | 8,973 | 2 | 64.3 | 34.8 |
| 46 | Morazan | Arambala | 427 | 2,129 | 2 | 58.3 | 31.2 |
| 47 | Morazan | Chilanga | 1,715 | 8,358 | 2 | 65.5 | 38.7 |
| 48 | Morazan | San Fernando | 373 | 1,924 | 2 | 66.8 | 38.1 |
| 49 | Morazan | Sensembra | 692 | 3,127 | 2 | 63.7 | 40.3 |
| 50 | Sonsonate | Santa Catarina Masahuat | 1,702 | 8,635 | 2 | 74.5 | 34.6 |
| 51 | La Libertad | Teotepeque | 2,730 | 14,108 | 2 | 58.5 | 34.3 |
| 52 | San Miguel | San Gerardo | 1,093 | 5,579 | 2 | 54.8 | 33.6 |
| 53 | Chalatenango | Nueva Trinidad | 342 | 1,896 | 2 | 65.5 | 40.4 |
| 54 | Morazan | Lolotiquillo | 1,020 | 4,867 | 2 | 63.2 | 33.7 |
| 55 | Cuscatlán | San Cristóbal | 1,337 | 7,130 | 2 | 60.5 | 31.3 |
| 56 | San Vicente | San Ildefonso | 1,811 | 8,704 | 2 | 60.4 | 36.1 |
| 57 | Ahuachapán | San Pedro Puxtla | 1,662 | 8,411 | 2 | 70.6 | 39.4 |
| 58 | La Libertad | Comasagua | 2,418 | 11,155 | 2 | 60.3 | 35.8 |
| 59 | Chalatenango | Agua Caliente | 1,753 | 8,027 | 2 | 57.3 | 32.9 |
| 60 | La Libertad | Chiltiupan | 2,172 | 10,988 | 2 | 55.2 | 36.3 |
| 61 | Cabanas | Victoria | 2,790 | 14,796 | 2 | 65.9 | 42.1 |
| 62 | Usulután | Alegria | 2,540 | 13,813 | 2 | 74.1 | 36.8 |
| 63 | Usulután | Tecapan | 2,593 | 11,475 | 2 | 64.5 | 35.5 |
| 64 | Chalatenango | San Antonio de La Cruz | 386 | 2,113 | 2 | 64.8 | 42.8 |
| 65 | San Miguel | Ciudad Barrios | 6,131 | 29,664 | 2 | 59.6 | 32.9 |
| 66 | Usulután | Concepción Batres | 2,931 | 13,086 | 2 | 57.0 | 30.8 |
| 67 | Usulután | Berlin | 3,712 | 17,952 | 2 | 64.9 | 35.2 |
| 68 | Usulután | Ozatlán | 2,709 | 12,140 | 2 | 58.8 | 31.1 |
| 69 | Chalatenango | Las Flores | 490 | 2,072 | 2 | 68.0 | 41.8 |
| 70 | La Paz | San Emiglio | 531 | 2,689 | 2 | 62.1 | 38.8 |
| 71 | La Paz | San Miguel Tepezontes | 1,011 | 4,629 | 2 | 70.0 | 38.0 |
| 72 | La Paz | Santa María Ostuma | 1,249 | 5,660 | 2 | 63.1 | 34.0 |
| 73 | La Unión | Yayantique | 1,230 | 5,412 | 2 | 58.4 | 32.0 |
| 74 | San Miguel | San Jorge | 2,168 | 9,641 | 2 | 55.4 | 34.4 |
| 75 | Usulután | Mercedes Uamana | 2,933 | 13,866 | 2 | 60.4 | 34.8 |
| 76 | Chalatenango | El Carrizal | 561 | 2,757 | 2 | 71.7 | 40.3 |
| 77 | San Vicente | San Lorenzo | 1,270 | 6,178 | 2 | 66.1 | 37.9 |

| | | | | | | | |
|-----|--------------|--------------------------|--------|--------|---|------|------|
| 78 | La Paz | San Juan Tepezontes | 758 | 3,190 | 2 | 64.4 | 36.0 |
| 79 | San Vicente | Apastepeque | 3,541 | 18,247 | 2 | 62.5 | 33.1 |
| 80 | Chalatenango | Nombre de Jesus | 871 | 4,341 | 2 | 62.7 | 36.3 |
| 81 | Usulután | Jacuaran | 3,047 | 12,846 | 2 | 65.9 | 31.4 |
| 82 | Cabanas | Ilobasco | 11,938 | 66,259 | 2 | 60.4 | 31.0 |
| 83 | Morazan | El Rosario | 257 | 1,076 | 2 | 63.4 | 31.5 |
| 84 | Chalatenango | Comalapa | 998 | 4,364 | 2 | 64.6 | 40.0 |
| 85 | Cuscatlan | Santa Cruz Analquito | 561 | 2,387 | 2 | 62.7 | 36.5 |
| 86 | La Paz | San Pedro Nonualco | 2,017 | 9,430 | 2 | 59.7 | 32.6 |
| 87 | Cuscatlan | El Rosario | 737 | 3,762 | 2 | 60.2 | 33.5 |
| 88 | Cabanas | Tejutepeque | 1,258 | 5,863 | 2 | 60.5 | 36.0 |
| 89 | La Union | San José de la Fuente | 962 | 3,975 | 2 | 57.1 | 31.3 |
| 90 | Morazan | Delicias de Concepcion | 1,029 | 4,749 | 2 | 59.9 | 30.1 |
| 91 | La Paz | San Antonio Masahuat | 831 | 4,047 | 2 | 60.4 | 33.6 |
| 92 | Chalatenango | San Luis del Carmen | 501 | 1,700 | 2 | 65.9 | 37.7 |
| 93 | La Paz | Tapalhuaca | 907 | 3,612 | 2 | 53.5 | 32.2 |
| 94 | San Vicente | Verapaz | 1,812 | 7,803 | 2 | 64.2 | 31.8 |
| 95 | Santa Ana | Santa Rosa Guachipilin | 1,398 | 6,185 | 2 | 57.6 | 32.6 |
| 96 | Usulután | Santa Elena | 3,389 | 15,476 | 2 | 56.2 | 31.7 |
| 97 | Cuscatlan | Tenancingo | 1,692 | 7,858 | 2 | 52.3 | 30.1 |
| 98 | Chalatenango | Concepcion Quezaltepeque | 1,482 | 6,387 | 2 | 61.7 | 31.9 |
| 99 | Chalatenango | San Miguel de Mercedes | 569 | 2,438 | 2 | 56.1 | 34.5 |
| 100 | Chalatenango | San Francisco Lempa | 262 | 1,067 | 2 | 57.4 | 31.9 |

Fuente: FLACSO, 2005.

REFERENCIAS

- Adato, M. (2000). 'The Impact of PROGRESA on Community Social Relationships'. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- De la Brière, B. and Rawlings, Laura (2006). Examining Conditional Cash Transfers: a Role for Increased Social Inclusion? Social Safety Net Primer Series. Washington, DC: The World Bank.
- Britto, T. (2005). 'Recent Trends in the Development Agenda of Latin America: an Analysis of Conditional Cash Transfers'. Paper presented at the Social Protection for Chronic Poverty Conference. Manchester: IDPM, Chronic Poverty Research Centre.
- Castañeda, T., Lindert, K., de la Brière, B., Fernández, C., Hubert, C., Larrañaga, O., Orozco, M., and Viquez, R. (2005). 'Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and the United States'. Social Protection Discussion Paper Series no. 0526. Washington, DC: The World Bank.
- Coady, D., Grosh, M. and Hoddinott, J. (2002). 'The Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Experiences and Lessons'. Social Safety Net Primer Series. Washington, DC: The World Bank.
- Cohen, E. and Franco, R. (2006). 'Los Programas de Transferencias con Corresponsabilidad en América Latina: Similitudes y Diferencias' in Cohen, E. and Franco, R. (eds.) Transferencias con Corresponsabilidad: una Mirada Latinoamericana. México: Sedesol, 2006.
- De Janvry, A., Finan, F., Sadoulet, E., Nelson, D., Lindert, K., de la Brière, B. and Lanjouw, P. (2005). 'Brazil's Bolsa Escola Program: the Role of Local Governance in Decentralized Implementation'. Social Protection Discussion Paper no. 0542. Washington, DC: The World Bank.
- FLACSO Programa El Salvador (2005). Mapa de Pobreza: Política Social y Focalización – tomo 1. El Salvador: FISDL.
- FUNDE (2005). G PN Global Labor Market Database: El Salvador, 2005. El Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo. Available at <www.gpn.org>.
- Handa, S and Davis, B. (2006). 'The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean'. Development Policy Review, 24 (5), pp. 513-536.
- Molyneux, M. (2006). 'Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme'. Social Policy and Administration, vol. 40, no. 4, August, pp. 425-449.
- PNUD (2003). Informe sobre Desarrollo Humano – El Salvador 2003. El Salvador: PNUD.
- Red Solidaria (2006). Manual Operativo de la Red Solidaria de los Contratos de Préstamo BID 1665/O C-ES y BM 7338-ES. Documento final: julio de 2006. El Salvador: Secretaria Técnica de la Presidencia.
- Red Solidaria (2007). Red en Acción – Febrero 2007. El Salvador: FISDL.
- Soares, F. and Ribas, R. (forthcoming). 'Programa Tekoporã – Evaluación del marco lógico, del manual operativo y de la línea de base del piloto (Primer Informe Parcial)'. Country Study, Brasilia: International Poverty Centre.
- World Bank (2005). El Salvador Poverty Assessment: Strengthening Social Policy. Report no. 29594-SV. Washington, DC: The World Bank.

NOTAS

1. El aprendizaje de políticas internacionales y la influencia externa, especialmente del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, también jugó un papel importante en el establecimiento de la agenda y el diseño técnico del programa.
2. Decreto ejecutivo n. 11, de 4 de marzo 2005, modificado por el Decreto ejecutivo n. 42, de 16 de mayo de 2005.
3. Los documentos legales de la Red limitan su duración a 2009, pero el documento conceptual del programa incluye objetivos para 2010-15 y se refiere de forma explícita a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
4. Sin embargo, el mismo diagnóstico de pobreza muestra datos sorprendentes relacionados con las recientes dinámicas de pobreza entre la población de las áreas rurales y urbanas. En la primera mitad de los 90, el crecimiento económico fue capaz de reducir la pobreza, especialmente la relativa y la urbana. Este proceso se redujo después de 1995 y se desaceleró ulteriormente a partir del 2000, debido a factores internos del país, crisis externas y desastres naturales. Esto redujo considerablemente el paso con el que el país podría mejorar las condiciones de los pobres en áreas rurales, pero los pobres de áreas urbanas resultaron más perjudicados: la pobreza en áreas urbanas aumentó entre 2000 y 2002 (Banco Mundial, 2005). Esto podría deberse al efecto de las remesas de los emigrantes, que han tenido mucho mayor impactos en las áreas rurales (PNUD, 2003).
5. Aunque las tendencias de la pobreza en El Salvador tienden a ser consistentes, independientemente de la metodología empleada, las estadísticas relacionadas con estimaciones actuales y la velocidad de reducción de la pobreza a lo largo de los 90 generan controversia (PNUD 2003).
6. Existe una cierta ambigüedad en el empleo de los términos “pobreza” y extrema pobreza” en los documentos de la Red. La línea de la pobreza en El Salvador se calcula de forma oficial como dos veces el coste de la canasta básica de alimentos (2 US\$ por persona y día en áreas urbanas y 1.33 US\$ por persona y día en áreas rurales). La línea de la extrema pobreza es equivalente al coste de una canasta básica de alimentos (FLACSO, 2005). Sin embargo, estos valores han sido contestados y podrían estar subestimados (PNUD, 2003).
7. Aunque generalmente se considera una herramienta de empoderamiento para las mujeres, Molyneux (2006) advierte contra el exceso de énfasis del papel de género “maternalista” en la agenda de pobreza, máximo ejemplo de las TMC.
8. Una visita durante un día de pago proporcionó evidencia anecdótica a este respecto. Los beneficiarios de un remoto distrito se quejan de tener que alquilar una furgoneta que les condujera al lugar de pago de madrugada, esperar a que todos recibieran el bono y que les volviera a traer a casa. Todo ello les ocupaba toda la mañana y les costaría unos 2.50 US\$ por persona (una cantidad sobrestimado según los gerentes del programa).
9. A pesar de incluir formalmente corresponsabilidades de preescolarización y asistencia, la Red no siempre impone la condición de la escolarización para niños/as menores de siete años, con motivo de las limitaciones de provisión de servicio.
- 10 La programación del protocolo de controles y de vacunas varía según la edad de los niños/as.
11. En cierto sentido, el componente de sostenibilidad de la familia de Red Solidaria parece haber sido puesto en marcha para enfrentar esta problemática, puesto que comprende proyectos productivos y micro créditos como mecanismos de generación de ingresos o de diversificación. De todas formas, como se discutirá a continuación, este componente no ha recibido mucha atención en el programa y sus vínculos con el componente de TMC son débiles.
12. Una excepción parece ser Bolsa Familia en Brasil, que no tiene límite de tiempo para la recepción de beneficios, pero emplea mecanismos de actualización de registros y controles de consistencia para la verificación de la elegibilidad de la familia para ser incluida en el programa.
13. Estos parámetros adicionales no estaban detallados en el manual operativo del programa, pero sí en la nueva guía operativa para los comités municipales. Están en proceso de ser difundidos entre los miembros de los comités.
14. Cálculos en base a las estadísticas presentadas en el mapa de pobreza sugieren que la pobreza debería afectar entre el 66 y 89% de los hogares en los 32 municipios del primer agrupamiento (FLACSO, 2005).
15. En el segundo agrupamiento, los niveles de pobreza se encontrarían entre el 52 y el 74% (cálculos propios, basados en FLACSO, 2005).
16. Aunque cada comité recibe una copia electrónica y otra impresa de los mapas municipales, no hay instrucciones específicas ni sugerencias sobre cómo deben usarse y quién debería encargarse de almacenarlos y manejarlos. Esto crea algunas dudas sobre el uso real de estos insumos por parte de los socios locales. Además, el mero hecho de poseer los mapas en formato digital no es suficiente para garantizar que éstos sean utilizados a nivel local, ya que generalmente requieren un software cartográfico específico para visualizarlos o imprimirlos.
17. El manual operativo de la Red incluye un Plan de Desarrollo Indígena, que determina no sólo la inclusión de preguntas específicas en el censo, sino que también la inclusión de temas interculturales en las capacitaciones a la familia del componente de TMC del programa y otras actividades que tienen en cuenta las especificidades de la cultura indígena. Para la mayoría de los gerentes del programa entrevistados, sin embargo, este Plan es más el resultado de la preocupación de los donantes que una demanda del propio país. Esto refleja la naturaleza contradictoria del tema indígena en El Salvador. Es importante tener en cuenta que en la segunda mitad del siglo 20, El Salvador sufrió un proceso de denegación de su ascendencia indígena. Esto generó un debate sobre la “invisibilidad” de esta población en las políticas públicas (PNUD, 2003).
18. Un socio local mencionó la falta de posesión de bienes no fungibles, como uno de los criterios empleados para validar la elegibilidad de familias en áreas urbanas para el programa.

19. La evaluación de impacto de Red Solidaria también tratará el tema de la precisión de la focalización, suministrando importantes insumos al programa.

20. 26 de los 44 representantes locales ya están involucrados en el programa.

21. Ambos programas existían con anterioridad a la creación de Red Solidaria. ESS era principalmente un proyecto financiado por el Banco Mundial, que incluía la creación de unidades sanitarias móviles y la contratación de suministradores de servicios de salud privados para llegar a las comunidades remotas. REE está orientado hacia un aumento de la cobertura escolar y de su calidad mediante la conexión de escuelas ubicadas en la misma área geográfica.



Centro Internacional de Pobreza

SBS – Ed. BNDES, 10º andar
70076 900 Brasília DF
Brasil

povertycentre@undp-povertycentre.org
www.undp-povertycentre.org
Teléfono +55 61 2105 5000
Fax +55 61 2105 5001