

¿Qué está Pasando con los Programas de TMC de El Salvador?

por Fábio Veras Soares, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo

"Red Solidaria" de El Salvador fue diseñado en 2005 como un programa de transferencia monetaria condicionada (TMC), con los objetivos tradicionales de aliviar la pobreza a corto plazo e incentivar la inversión en capital humano. Además del componente de TMC, tenía otros dos componentes: uno relacionado con la mejora del suministro de los servicios sociales e infraestructura y otro que relacionado con el aumento en la productividad y la diversificación de las fuentes de ingresos de las familias pobres (Britto, 2007).

"Red Solidaria" fue implementado en las zonas rurales de los 100 municipios más pobres (de un total de 262) de acuerdo con un mapa de la pobreza. Estos municipios fueron clasificados en 4 grupos: 1) pobreza extrema severa; 2) pobreza extrema alta; 3) pobreza extrema moderada; 4) pobreza extrema baja. Esta clasificación se utilizó para la inclusión de los municipios en el programa entre 2005 y 2009, utilizando un "índice de marginalidad" que los clasificó dentro de cada grupo. Además, los hogares de los municipios de pobreza extrema severa (32 de 100) que tenían el perfil demográfico de los beneficiarios—mujeres embarazadas y niños de hasta 18 años de edad que no hayan completado 6to grado—serían invitados a inscribirse en el programa, independientemente de su condición de pobreza, sin que fuera necesario aplicar la herramienta de focalización de los hogares basada en una aproximación de prueba de medios. Esta última se aplicó a los beneficiarios potenciales de los otros 68 municipios. El seguimiento de las condicionalidades, así como las sesiones de formación permanente, se llevaron a cabo por las ONGs locales que fueron contratadas para apoyar y dar seguimiento a las familias beneficiarias.

El nuevo gobierno de izquierda que asumió el cargo a mediados de 2009, trajo un discurso mucho más universalista, produciendo algunos cambios en el diseño de la **"Red Solidaria"**, así como un intento de insertarlo en un sistema de protección social más amplio. Con respecto a este último, el Decreto Ejecutivo del 09 de octubre 2009, aprobó el Programa **"Comunidades Solidarias"** como el componente del Sistema de Protección Social Universal responsable de su dimensión no contributiva. **Red Solidaria** fue rebautizada como **Comunidades Solidarias Rurales (CSR)** y **Comunidades Solidarias Urbanas** fue creada con el reto de alcanzar a 412 zonas informales de asentamientos urbanos en 25 municipios. Este programa tiene componentes similares como CSR pero adaptado a un contexto urbano y se aplicará de manera gradual conforme la disponibilidad de recursos presupuestario y el estadio de la planificación de cada componente e intervención (STP, 2012).

Entre los cambios realizados en el diseño por el nuevo gobierno, vale la pena mencionar: 1) la inclusión de otro componente en el programa, la "gestión territorial", que tiene como objetivo fortalecer el gobierno local a través de asistencia técnica, así como también apoyar a los comités locales para promover su participación en la ejecución y supervisión del programa y 2) la introducción de una pensión por vejez, lo que ha llevado a un aumento en su presupuesto. Las personas mayores de 70 años que viven en los 100 municipios de **Red Solidaria** son elegibles para la "pensión básica universal". El beneficiario recibiría \$ 50 mensuales, mientras que la familia beneficiaria CSR obtendría un máximo de 20 dólares.



Para finales de julio de 2012, la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República (STP) y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) promovieron un Seminario Internacional para discutir el rediseño de CSR. Este rediseño se verá facilitado por el nuevo mapa de pobreza que se está ultimando, así como por la introducción del Registro Único de Participantes (RUP).

Durante el Seminario se señaló que a pesar del enfoque universal y basado en derechos que ha adoptado el actual gobierno, algunos pasos importantes podrían tomarse con el fin de mejorar el diseño y la ejecución del programa así como también para reforzar su equidad horizontal.

Por ejemplo, se ha sugerido que el valor de la transferencia debe ser revisada de acuerdo con la inflación pasada y el costo de oportunidad de las actividades relacionadas con el enfoque del capital humano del programa. Asimismo, el presupuesto de la pensión universal básica no debería mezclarse con el del programa TMC generando la falsa impresión que el presupuesto del programa aumentó en los últimos años.

El programa debe ampliarse a toda la población elegible, independientemente de la incidencia de la pobreza de un municipio en particular (equidad horizontal). El programa también puede tomar ventaja de la aplicación del RUP para reevaluar la condición de elegibilidad de los beneficiarios actuales del programa e insertar un enfoque dinámico para la selección de los beneficiarios. Nótese que no han sido incorporadas en el programa ni nuevas familias ni nuevos miembros de las familias beneficiarias. Como resultado de un máximo de 111.777 familias beneficiarias, el programa sólo tenía registradas a 84.818 familias beneficiarias en enero de 2012.

En lo que respecta a la aplicación del RUP es importante involucrar a los diferentes actores e instituciones con el fin de reducir algunos costos y ampliar el acceso a este proceso de registro, por supuesto, siguiendo todos los mismos protocolos. Un enfoque similar podría adoptarse en relación con el seguimiento de las condicionalidades y el apoyo familiar, dados los costos administrativos relativamente altos de las ONGs. En el sector de la salud, esto es más claro dado la adopción de la asistencia preventiva de la salud, que incluye un sistema de información que podría ser cruzado con la base de datos de los beneficiarios.

Estos cambios están en consonancia con el enfoque universalista del gobierno y deben ser facilitados por los cambios recientes en el sector de la salud y la educación.

Referencias:

Britto, T. (2007) The Challenges of El Salvador's Conditional Cash Transfer Programme, Red Solidaria. Country Study No. 9. International Policy Centre for Inclusive Growth.

STP (2012) "Documento Base Comunidades Solidarias". Unidad del Sistema de Protección Social Universal, Secretaría Técnica de la Presidencia. San Salvador.