

Cash Transfers and Social Protection



Entrevista con Carolina Avalos, Directora Ejecutiva de la Red Solidaria de El Salvador

Fecha: 19/03/2007

IPC: ¿Cómo surgió la idea de la Red Solidaria en El Salvador? ¿Qué diferencias o semejanzas tiene con otros programas de ese tipo que se están implementando en América Latina?.

Carolina Avalos: El diseño conceptual, técnico y de implementación del programa Red Solidaria surge a partir del compromiso del Presidente de la República, adquirido en su discurso del primero de junio del 2004, cuando reitera la importancia de atender a las familias más pobres y vulnerables con una red de protección social. Es ahí cuando, entre la Coordinación Nacional del Área Social y la Secretaría Técnica de la Presidencia, empezamos el diseño conceptual del programa a finales de 2004, principios de 2005. Ya con este diseño conceptual el programa se lanza públicamente en marzo del 2005.

¿Cuáles son los elementos comunes de este programa con otros programas de transferencias monetarias en América Latina? First of all, it is a conditional cash transfer (which is the name technically adopted), so as different programs applied in other countries, it addresses monetary transfers to beneficiary families. Antes que nada, se trata de una transferencia monetaria condicionada (técnicamente así se denominan) que, al igual que diferentes programas aplicados en otros países, otorga bonos a los beneficiarios. Nosotros les llamamos “bonos de educación” y “bonos de salud y nutrición”, los cuales componen el primer eje de nuestra acción estratégica. Este eje 1 también incluye un elemento importante de apoyo familiar y acompañamiento a nivel local. Para ello, se subcontratan ONGs locales que, a su vez, contratan promotores locales para cada zona para que, de esta forma, haya mayor confianza y se establezca un lazo más fuerte entre las familias beneficiarias y el Programa en sí. En este sentido, estas ONGs, además de darle el seguimiento de las corresponsabilidades, conjuntamente con el FISDL (el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, que es el órgano ejecutor del programa), el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, también brindan todo un protocolo de capacitación a las familias. Estas actividades son como sesiones informales de aprendizaje permanente. Una vez al mes las familias reciben capacitación en diversos temas como: trabajo infantil, participación y organización comunitaria, salud infantil, manejo adecuado de los alimentos, violencia intra-familiar, entre otros.

Cash Transfers and Social Protection



El programa tiene, además, otros dos ejes de intervención estratégicos. El primero, similar a la mayoría de los programas de transferencia monetaria, busca aumentar la demanda de servicios sociales. Ya el segundo busca mejorar el fornecimiento de servicios educacionales y de salud, al igual que infraestructura básica, tales el mejoramiento y rehabilitación de centros escolares, de unidades de salud, acceso a agua, saneamiento básico y electricidad. Éste trabaja paralelamente con el primer eje, de acuerdo con un esquema de intervenciones prioritarias y a la disponibilidad de recursos financieros para inversiones.

El Eje 3, si bien se trata de un programa social, incluye un componente productivo implementado directamente por el Ministerio de Agricultura que abarca proyectos productivos con un enfoque de seguridad alimentaria y micro-crédito a las familias de los municipios en que son parte de nuestro plan de acción.

IPC: ¿Qué dificultades tuvieron en la implementación de la Red?, ¿cómo las fueron superando?

C.A.: Primeramente, el FISDL coordinó la elaboración de un mapa de pobreza que amplió las encuestas en hogares para que hubiera representatividad de datos a nivel municipal. Este mapa, que incluye los 262 municipios salvadoreños, fue desarrollado por la FLACSO (Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales) según una metodología de análisis grupal que tomó en cuenta dos indicadores: la pobreza de ingresos y el atrofío entre de los estudiantes de primer grado para clasificar a los municipios cuatro categoría: municipios de pobreza extrema severa, alta, moderada y baja. Las dos primeras son el objetivo de la Red Solidaria. Dentro de cada categoría hay un Índice Integrado de Marginalidad Municipal (IIMM), que toma en cuenta diferentes dimensiones tales como la brecha de pobreza y las necesidades básicas insatisfechas en educación y vivienda. Esta información nos permite ordenar los municipios y asegurar transparencia, ya que dirigimos nuestras acciones de acuerdo con este índice. Esto es muy importante ya que ser discrecional en la intervención podría haber sido una dificultad, pero el mapa de pobreza nos permite organizar nuestras acciones de manera objetiva y transparente. Este es uno de los primeros objetivos del programa: la focalización geográfica. Luego, con el apoyo técnico del Banco Mundial y del BID, pudimos diseñar un sistema de registros de beneficiarios en el Fondo de Inversión Social, y todos los procesos que implican el Eje 1 del programa de transferencias,

Cash Transfers and Social Protection



que incluye el levantamiento de cartografía de los municipios a ser atendidos, levantamiento de censos de beneficiarios potenciales, digitación y control de la calidad de toda esa información, etc.

Cada una de estas etapas pasó por un proceso de escarceo y ajuste. Programamos comenzar con 15 municipios en el 2005, año durante el cual se llevó a cabo un proyecto piloto en seis de ellos, lo que nos permitió poner a prueba nuestros instrumentos y monitorar los resultados. Pudimos entonces afinar cada uno de los instrumentos y procesos utilizados porque no comenzamos masivamente con 40,000 o 20,000 hogares, sino que comenzamos paulatinamente, precisamente para tener la oportunidad de ir afinando nuestros instrumentos. Por ejemplo, el primer levantamiento del censo mostró que hubo contratación de instituciones externas, lo que resultó en la complejidad del monitoreo y la supervisión del proceso. Basándose en esta experiencia, el Fondo de Inversión Social optó por contratar y supervisar directamente a los encuestadores para los censos siguientes. Se organizó, entonces, una feria del trabajo y se contrató gente que ya tenía experiencia en encuestas y levantamiento de información. Con ello fuimos capaces de mejorar la calidad del censo desde el principio. O sea, el programa es flexible y puede ser modificado para ajustarse a los resultados obtenidos, a los instrumentos aplicados y a las experiencias adquiridas. Otro ejemplo es la ONG de apoyo y seguimiento familiar. Justo después del trabajo de campo inicial, concluimos que necesitaban más tiempo para capacitación. Entonces, se fueron ajustando los términos de referencia para las siguientes contrataciones, ya que trabajamos con contratos anuales con las ONGs, lo que permite ese ajuste. Además, tenemos procesos sistemáticos de retroalimentación que hacen que las mejoras sean posibles. Hay talleres de retroalimentación con la gente que trabaja en el campo, con los asesores locales del FISDL, con la gente de las ONG de apoyo y seguimiento familiar. Estos talleres de retroalimentación todo el tiempo, lo que nos permite ir mejorando el trabajo continuamente.

IPC: ¿Qué retos todavía siguen estando presentes para la Red? Y ¿qué visión de futuro tiene, siendo un programa aún muy reciente?

C.A.: Es un programa bastante nuevo, pero yo creo que nos puede dar un precedente para la aplicación de metodologías de focalización, de trabajo intersectorial, de coordinar acciones para que no sean atomizadas y para que tengan un mayor impacto. Porque genera un impacto multiplicador al tener varias intervenciones en un mismo territorio y, más que todo, sistematizar todo lo que se hace,

Cash Transfers and Social Protection



crear una cultura permanente de monitoreo y evaluación de impacto, no sólo en este programa, mas también en todos los programas sociales que vengan después. En cuanto al futuro, uno de nuestros objetivos a mediano plazo es establecer y consolidar una política social de atención a la pobreza, que tenga un abordaje más amplio y que considere otros aspectos para darle continuidad y sostenibilidad a la atención a la población más vulnerable en El Salvador.

El Centro Internacional de Pobreza (CIP) es apoyado conjuntamente por el Instituto Brasileño de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) y el Buró para Política de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York.

Las consideraciones expresadas en esta entrevista no reflejan necesariamente las del CIP, IPEA o PNUD.