

VII. Combatiendo la pobreza al nivel del municipio

VII. Combatiendo la pobreza al nivel del municipio

Una vez se han clasificado los municipios, atendiendo su condición de pobreza, y se han ordenado correlativamente en el interior de cada agrupamiento en consideración a la magnitud del Índice Integrado de Marginalidad Municipal (IIMM), se tiene un modelo de focalización para la asignación de recursos entre los municipios del país.

En su primer nivel de desagregación (agrupamientos municipales por similitud de pobreza), el modelo permite replicar con facilidad los actuales criterios de asignación de recursos del FISDL, ya que a los cuatro agrupamientos resultantes se les puede asignar los mismos factores de ajuste poblacional (2.0, 1.5, 0.75 y 0.5) estimados para la asignación ex ante convenida entre el FISDL y el BID en 1997.²⁴

El menor factor de ajuste (0.25) se reservaría únicamente para Antigua Guatemala, que en todo tipo de indicador aparece en una mejor situación y muy distal ante del resto de municipios.

Por otra parte, este nivel de focalización es lo suficientemente desagregado para desarrollar obras de inversión social, en la medida en que los indicadores municipales de marginalidad están fundados en la insuficiencia de algunos servicios sociales básicos vinculados con infraestructura

residencial.

Con la información socio-demográfica desagregada a nivel municipal, ordenada con base en indicadores de vulnerabilidad social local²⁵ se puede: i) mejorar sustancialmente la inversión intra-territorial; ii) definir metas para de acuerdo con logros mínimos vinculados con sus carencias específicas, y iii) se consigue integrar secuencias estratégicas para dichos “grupos-objetivo” en un municipio o territorio seleccionado. Dicho de otra forma, un mapa de pobreza integrado a variables de vulnerabilidad o riesgo por “grupo objetivo” permite desarrollar políticas con suficiente información como para establecer una gestión por resultados, en la cual se pueden establecer controles periódicos de evaluación del avance logrado por las comunidades atendidas.

Sin embargo, es preciso indicar que este nivel de focalización no nos permite abordar directamente a las personas de acuerdo con sus carencias específicas. Este nivel de focalización logrado nos permite establecer la pobreza de ingresos, las necesidades insatisfechas o los indicadores de riesgo para una comunidad, a un nivel de tamaño lo suficientemente pequeño para desarrollar políticas de desarrollo local orientadas fundamentalmente desde el lado de la oferta. Sin embargo, resulta

24

Ver Liévano de Marques, Mirna, “Focalización, Asignación de Recursos y Criterios” Informe Final, Septiembre 1997.

25

Estos indicadores serán presentados para cada uno de los municipios en el documento denominado “Indicadores para la Gestión del Riesgo Social a Nivel Local”. Estos indicadores, debido a que tienen menor precisión estadística, no se utilizan para la configuración del mapa de pobreza ni para la construcción del IIMM, sin embargo son muy útiles para proporcionar una visión más ajustada de las diferentes carencias entre los municipios que ya han sido clasificados por su condición de pobreza o marginalidad.

limitado para establecer programas orientados desde el lado de la demanda que requieren una clara determinación de cuáles son los hogares pobres, cuál es la ubicación residencial de dichos hogares y cuál es la dimensión o dimensiones específicas de pobreza que hay que prevenir, compensar o superar.

Evidentemente el mapa de pobreza municipal facilita esta tarea, ya que, además de clasificar/ordenar los municipios por su condición de pobreza, permite, con un grado de precisión estadística lo suficientemente satisfactorio, determinar los niveles de riesgos²⁶ de los grupos objetivos de una política social orientada a crear oportunidades para superar definitivamente la pobreza. Permite, así, seleccionar los municipios en los que, con apoyo de los agentes locales, se deberá proceder a la identificación y selección de los beneficiarios individuales.

Para afinar una focalización orientada a atender hogares específicos según su condición de pobreza, debe utilizarse un sistema que, apoyándose en una colaboración estrecha entre las instancias de gobierno central, gobiernos municipales y actores nacionales y locales de la sociedad civil, permitan discriminar transparentemente entre los hogares pobres y no-pobres. Así pueden desarrollarse políticas de gestión de los riesgos que enfrentan los primeros, al tiempo que permiten aumentar, mejorar y valorar sus activos y competencias productivas.

Este tipo de focalización puede tener como principio básico la discriminación positiva fundada por ejemplo en transferencias monetarias condicionadas para usos específicos²⁷ a hogares que se han autodefinido como pobres. Un programa de este tipo –desarrollado en los municipios mas pobres o de mayor prioridad para la política social– presenta la ventaja de disminuir los costos de evaluación de las condiciones de pobreza de los hogares, porque se basa inicialmente en llenar fichas de hogares que se han presentado voluntariamente y que son evaluados posteriormente para evitar filtraciones y definir prioridades entre los mismos. Como ejemplos de este tipo de focalización puede utilizarse la ilustración breve de modelos aplicados en Chile y Colombia.

En Chile, toda persona que solicita un subsidio monetario estatal en la municipalidad, los subsidios únicos familiares (SUF) o las pensiones asistenciales (PASIS) en el Ministerio de Trabajo, debe ser encuestada con la ficha CAS. Este instrumento se aplica a todos los residentes de la vivienda en que habita la persona que solicita el subsidio (que en otros países podría ser un beneficio o servicio no monetario de compensación a su situación de pobreza), y la vigencia de la información dura dos años, después de los cuales debe ser actualizada.

En el caso del CAS actualmente se utiliza la ficha CAS-2, que estratifica con base en un cálculo que varía entre 350 y 750 puntos de 13 variables que reflejan cuatro dimensiones del hogar: vivienda,

26

Se entiende por riesgo los eventos relacionados con el ciclo de vida de las personas y las condiciones sociales de la familia, grupo social y/o comunidad de pertenencia.

27

Los usos específicos y los condicionamientos de las transferencias pueden estar vinculados con una inversión interdependiente en acumulación de capital humano entre los miembros de edades diferentes de los hogares. Ver diferentes ejemplos en “Servicios para los Pobres” Informe sobre el desarrollo mundial 2004, Banco Mundial.

educación, ocupación e ingreso–patrimonio. El menor puntaje obtenido se asocia con una situación mayor de carencias y necesidades insatisfechas.

Otro enfoque, aplicado conjuntamente por la Dirección Nacional de Plantación, las Gobernaciones y los Municipios en Colombia (SISBEN), emplea una ficha con preguntas referidas a la condición de la vivienda, acceso a servicios de salud, equipamiento doméstico básico, etcétera. Esto permite elaborar un indicador resumen de calidad de vida para cada hogar denominado índice Sisben, con una escala de 0 a 100 puntos y dividido en seis niveles de logro de satisfacción de los indicadores. En los que los niveles 1 y 2 (menor logro) clasifican a los hogares de mayor pobreza. El sistema de información requiere de la actualización periódica de la base de datos y el uso de ésta por todas las entidades que operan los programas sociales del orden departamental y municipal.

Evidentemente la administración de la ficha de focalización selectiva de los hogares (SISBEN–Colombia o CAS–Chile) la manejan las municipalidades, con un apoyo mayor o menor del gobierno central en el manejo de la base de datos integrada a nivel local, departamental y nacional.

Es claro que la generación de esta información supone la realización de nuevas encuestas a los hogares para establecer la condición y el nivel de pobreza que los acreditará como beneficiarios de los programas que se diseñen para compensar los riesgos que puedan sufrir o generar las

oportunidades para superar la pobreza.

Ya sea a través del censo de los hogares en los territorios seleccionados, o estableciendo un nivel previo de autodefinición voluntaria de la condición de pobreza para realizar después las encuestas por visitas a los hogares que pretenden el beneficio, la responsabilidades del levantamiento de la información se disponen por lo general de la siguiente manera:

Los municipios son responsables de:

- Sensibilizar a la población y a los diferentes actores locales
- Involucrar y coordinar a las autoridades centrales de nivel local que se revelan como claves para el levantamiento de la información y su seguimiento
- Apoyar y propiciar el control de los equipos encargados de los operativos logísticos de levantamiento de datos
- Propiciar la participación, vigilancia y control del proceso de recolección de datos y selección de beneficiarios por parte de los organismos comunitarios
- Ayudar a evaluar y analizar la información para selección de beneficiarios
- Administrar y actualizar la base de datos local, manteniendo actualizados las fichas

o realizando sistemáticamente auditorías de las mismas.

Es claro que a nivel municipal, en El Salvador, se encontraran dificultades para conformar equipos locales para levantar las encuestas destinadas a configurar el sistema de fichas de focalización. Sin embargo, en esta tarea se puede combinar encuestadores profesionales experimentados con personal local de los ministerios del área social, tales como docentes, profesionales de unidades de salud e incluso los promotores de salud.

Las autoridades departamentales o instancias intermedias que pueden ayudar a establecer la coordinación entre el nivel central y el nivel local deberían:

- Sensibilizar a las autoridades y organismos de control municipales
- Apoyar la instrumentación (logística, recursos) de los trabajos de campo realizados por las autoridades municipales
- Prestar asistencia técnica y controlar y vigilar el desarrollo operativo por parte de los equipos conformados o contratados por los municipios.
- Realizar –si tienen delegación de los organismos responsables de coordinar los programas de inversión social y de caracterización de los hogares– la

interventoría administrativa y técnica en todos los municipios

- Administrar y actualizar las bases de programas sociales a nivel departamental.

Finalmente, la institución o autoridad encargada a nivel central de desarrollar la focalización y de coordinar que los diferentes programas sociales se realicen con las secuencias o simultaneidades precisas para combatir la pobreza es responsable de:

- Diseñar marco de políticas, regulación y sanción del modelo de atención social focalizada
- Desarrolla, prueba, transfiere metodologías para levantamiento de los operativos censales, la clasificación de los beneficiarios y el manejo y actualización de los datos
- Genera elementos para la implementación coordinada y homogénea de las encuestas
- Consolida y evalúa la información levantada a nivel municipal
- Con las instancias que actúan a nivel departamental, realizar interventoría administrativa y técnica a los municipios
- Administrar las bases integradas para programas sociales en sus distintos niveles, independientemente de que las bases de

datos departamentales y municipales se compartan con las autoridades de ese nivel encargadas de su administración primaria

- Coordinar con otras instancias nacionales, el diseño y la generación de indicadores sociales a partir de las bases de datos integradas y colaborar en el diseño de las políticas, programas y proyectos de atención a los hogares pobres
- Es responsable del control de calidad y depuración bases de caracterización social y puede ser responsable de la administración de las bases vinculadas a la provisión de servicios y desarrollo de los proyectos, programas y políticas

Evidentemente, si se va realizar un esfuerzo de este tipo es porque se van a desarrollar programas orientados a: i) mejorar la cadena de prestación de servicios a los pobres (descentralizando y estableciendo diferencias y responsabilidades claras entre quienes serían responsables y proveedores); ii) otorgar poder de cliente a los ciudadanos–consumidores pobres en materia de prestación de servicios²⁸; iii) establecer servicios diferenciados para los pobres en función de sus necesidades críticas específicas; iv) colaborar a definir conjunta y participativamente las inversiones colectivas destinadas a mejorar las capacidades productivas de las comunidades pobres de menor escala administrativa–territorial (tales como los cantones y caseríos en las zonas rurales o barrios marginales en las ciudades), y v) garantizar el máximo

de transparencia en la asignación de los recursos, en tanto el proceso de selección por medio de encuestas puede ser auditado en diferentes niveles por diferentes actores.

En tal sentido, este tipo de esfuerzo se justifica cuando pasamos de la necesaria pero limitada inversión en infraestructura comunitaria a la prestación de servicios diferenciados destinados a suplir carencias que limitan capacidades de los individuos, les impiden realizarse como ciudadanos y trabajadores o los condenan a reproducir su pobreza. Este tipo de esfuerzo es necesario cuando se quiere integrar programas que, atendiendo simultáneamente diferentes carencias de un mismo grupo generacional o de hogares, ayuden a obtener significativos rendimientos intergeneracionales en materia de creación de oportunidades de desarrollo individual.

Identificar los hogares es necesario cuando se desea establecer un programa de transferencias a las familias a cambio de compromisos de los padres de llevar regularmente a los menores de 5 años a controles con personal médico o paramédico, cuando se requiere de compromisos para asistir a cursos de educación nutricional para transformar y adecuar patrones de consumo alimentario de los niños en particular, y de la familia en general; cuando el objetivo es asegurar un mínimo de asistencia semanal a la escuela de los niños o garantizar no retirarlos de la escuela en temporadas agrícolas. Este sería un programa inclusivo con la pretensión de incidir sobre la compleja malla de causas–efectos que se deriva de la condición de pobreza en los hogares.²⁹

²⁸ Ver Op. Cit., capítulo 3 “Marco para la prestación de servicios” y capítulo 10 “Elementos básicos del sector público para la reforma de los servicios”.

²⁹ Un programa de este tipo orientado al ataque de las diferentes carencias de los niños pobres se ha desarrollado en México con el nombre de PROGRESA.

Un ejemplo de modelo de intervención ambicioso que requiere de la clara identificación de territorios, municipalidades y hogares extremadamente pobres es el programa PUENTE, ejecutado por Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) del Gobierno de Chile. La instrumentación de este programa requiere de la identificación de la comunidad y el hogar pobre, ya que asume que en las aglomeraciones de hogares pobres también se genera un arraigo y un sentido de pertenencia de las familias con su entorno que representan un gran potencial para sustentar las intervenciones integrales que involucren compromisos de las familias con los programas de erradicación de la pobreza.

La estrategia del programa PUENTE considera, en primer término, la generación de condiciones mínimas para el mejoramiento del estándar de vida de las familias seleccionadas, proporcionando apoyo psicosocial para restituir las capacidades básicas de funcionamiento de los distintos miembros del hogar o de la familia en su conjunto, y sobre todo propone desarrollar acciones tendientes a facilitar el acercamiento de las familias a la oferta de servicios y beneficios que necesitan, ofrecidos por las diferentes redes locales de provisión de dichos servicios.

Por otra parte, la estrategia propone desarrollar iniciativas de organización y asociatividad de las familias y otros actores comunitarios para mejorar

los siete pilares básicos para lograr una vida plena: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos³⁰. La operativización de esta estrategia se realiza a partir de una Unidad de Intervención Familiar, que opera a nivel local, apoyada por una Red Local de Intervención en la que participan representantes de todas aquellas organizaciones públicas o privadas orientadas a la provisión de servicios sociales básicos o beneficios a personas en condición de pobreza.

Evidentemente los “apoyos familiares” y las familias participantes se comprometen, a través de un Contrato Familiar, a lograr el cumplimiento de ciertas condiciones mínimas de acceso o logro de acuerdo con la oferta de la red local (que indiscutiblemente estará en gran medida determinada por la oferta de servicios de la Red Social Nacional). Así, en el caso de Chile, en materia de salud, algunos de los compromisos son que los niños de seis años o menos tengan controles de salud y vacunación al día y plenamente comprobados con las fichas de control del Ministerio de Salud, y que los miembros de la familia que sufren de alguna enfermedad crónica se encuentren bajo control médico en el centro de salud que les corresponde. En materia de trabajo e ingresos, algunas condiciones mínimas se refieren a que las personas desocupadas estén inscritas en la Oficina Municipal de Información Laboral, o bien que los miembros de la familia que tengan derecho a pensión asistencial la obtengan o

30

Documentos de trabajo para los Apoyos Familiares, PUENTE, FOSIS– entre la familia y sus derechos, Gobierno de Chile, junio 2002. Este programa parte de ciertos supuestos o premisas básicas, entre las cuales se pueden mencionar: i) Que es necesario trabajar con un enfoque cualitativo en torno de la pobreza y no limitarse a proveer subsidios compensatorios, ii) Que la pobreza implica aspectos materiales y aspectos subjetivos, iii) Que la extrema pobreza es un fenómeno que se puede revertir, iv) Que la extrema pobreza no impide la creación de capital social, v) Que una forma estratégica de crear capital social y aprovecharlo para el combate de la pobreza es generar o ampliar las redes sociales y, vi.) Que las intervenciones para la superación de indigencia requieren de apoyos iniciales centrados en el refuerzo de aspectos psicoemocionales y creación de actitudes proactivas fundadas en asumir y cumplir compromisos orientados a superar carencias individuales, familiares o comunitarias. En este sentido el programa se funda en el empleo de profesionales con formación en trabajo social que son conocidos como los “Apoyos Familiares”.

se encuentren en proceso de obtenerla.³¹

Es claro que para llegar a familias individuales el nivel de focalización municipal es imprescindible para seleccionar las comunidades prioritarias y para pre-definir la oferta mínima de servicios o beneficios que deben proveerse en función de las carencias predominantes en los territorios o entre los hogares. Sin embargo, también es incuestionable que, para hacer más efectiva la creación de condiciones para la superación de la pobreza, se requiere de identificar los hogares pobres con base en mecanismos censales en los municipios prioritarios.³²

De todas formas, el mapa de pobreza municipal es un instrumento incontestablemente valioso para coordinar la inversión social, mejorar la transparencia en la asignación de recursos, definir con mejor precisión el tipo de obras o servicios que deben proveerse a las comunidades y, sobre todo, para involucrar a la población más pobre en la definición de procesos de desarrollo local.

Un mapa de pobreza municipal es fundamental para seleccionar los municipios o territorios en los que se podrían desarrollar los Estudios Cualitativos de

Exclusión y Pobreza (ECEP) que, mediante métodos de grupos focales en cantones y/o caseríos, permite captar percepciones acerca de la pobreza, las condiciones mínimas de bienestar, el desarrollo o mejora de la calidad de vida familiar o comunitaria, etcétera.

De hecho, los objetivos del ECEP³³ han sido utilizados para:

- Identificar los factores vinculados con la perpetuación de la pobreza rural que los mismos pobres podrían conocer, pero que no se reflejan completamente en las encuestas cuantitativas convencionales
- Facilitar, a través de ejemplos y relatos de casos, una mayor comprensión de los mecanismos específicos a través de los cuales surge y se perpetua la pobreza y la exclusión en las pequeñas comunidades pobres seleccionadas como casos paradigmáticos de estudio
- Formular hipótesis útiles para la comprensión de los datos cuantitativos derivados de las encuestas de hogares, y

³¹ Op. Cit. "Construyendo un Puente. Fundamentos y resultados esperados". De hecho uno de los compromisos es que la familia supere, al final del periodo del "contrato" la línea de extrema pobreza.

³² También podría aprovecharse una ficha adicional para ingreso-empleo o para la caracterización educativa del hogar, durante el levantamiento de un censo nacional de población, no obstante lo anterior este mecanismo no omite la posterior verificación local porque podría dar lugar a sub-declaración si la población es consciente que a través de él se pueden obtener beneficios diferenciados como por ejemplo becas para garantizar la asistencia escolar de los extremadamente pobres.

³³ Ver Anexo 5 Estudio Cualitativo sobre la Exclusión y la Pobreza (ECEP): Descripción General de 10 Aldeas Rurales (Resumen) en "La Pobreza en Guatemala", (Serie de Estudios Sobre Países), ISBN 0-8213-5554-6, Banco Mundial, 2004.

- Comprender mejor la vulnerabilidad y los mecanismos para enfrentarla, desde la perspectiva de los propios afectados, a modo de mejorar la provisión de servicios y beneficios pertinentes a las necesidades de las comunidades, facilitando de esta forma la efectividad de la sostenibilidad de una red local de protección social.

Este tipo de estudios es muy importante para lograr una mayor claridad en lo que se considera pobreza, y comprender lo que contribuye o evidencia el inicio de superación de dicha condición. Sobre todo es fundamental para involucrar a las comunidades en procesos y proyectos participativos de desarrollo local.

Finalmente, para mejorar la calidad de las intervenciones focalizadas que permite un mapa de pobreza, se debe desarrollar un esfuerzo por levantar un mapa de oferta de servicios sociales

de nivel local a manera de establecer con claridad la existencia, el alcance y la calidad de las redes de apoyo social local. Este esfuerzo (determinar la oferta de servicios o beneficios orientados a ciertos grupos meta en condición de pobreza) sería equivalente a la construcción de un Mapa de Protección Social que contribuiría a mejorar la provisión de los servicios, así como su impacto sobre la pobreza.

En el fondo, cuando mejoramos nuestra comprensión del fenómeno de la pobreza y desarrollamos nuestra capacidad de focalización territorial y selectividad de los beneficiarios, el esfuerzo realizado sólo adquiere sentido si somos capaces de configurar y gestionar redes de cooperación basadas en tres principios fundamentales: adecuada presencia local de los servicios sociales básicos, capacidad de interacción local con los proveedores de dichos servicios y efectiva coordinación con la población local.

BIBLIOGRAFÍA

- “Revista Latinoamericana de Sociología”, Número 2, Volumen V, 1969.
- “Segundo Censo Nacional de Talla en Escolares de Primer Grado de El Salvador, SCNTES / Septiembre de 2000. Informe Final”. San Salvador, El Salvador, 2002.
- Amartya Sen. “Conferencias John Dewey de 1984”. En: Amartya K, Bienestar, Justicia y Mercado, Ediciones Paidós, I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1998.
- Banco Mundial. “Servicios para los Pobres”. En: Informe sobre Desarrollo Mundial, Banco Mundial, 2004.
- Banco Mundial. Estudio Cualitativo sobre la Exclusión y la Pobreza (ECEP): Descripción General de 10 Aldeas Rurales (Resumen). En: La Pobreza en Guatemala Serie de Estudios Sobre Países, Banco Mundial, 2004.
- Béneke de Sanfeliú, Margarita. Dinámica del ingreso de las familias rurales en El Salvador: Estudio de Panel 1995 – 1997, Ohio State University / Basis, El Salvador, 2000.
- Briones, Carlos. La pobreza urbana en El Salvador, UCA Editores, San Salvador, El Salvador, 1992.
- Liévano de Márques, Mirna. “Focalización, Asignación de Recursos y Criterios”, Informe Final, Septiembre de 1997.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano, Nota Técnica 1. Propiedades del índice de Pobreza Humana, Ediciones Mundi-Prensa, 1997.
- Ravaillon, Martín. “Las líneas de pobreza en la teoría y en la práctica”. En: Carpio, J., Novacovsky, I. (Compiladores) De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales, Fondo de Cultura Económica y Secretaria de Desarrollo Social de la Nación FLACSO, SIEMPRO, Buenos Aires, Argentina, 1999.
- Sharon L. Lohr. Muestreo, Diseño y Análisis, International Thompson Editores, 2000.